

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

C 218



Uitgave  
in de Nederlandse taal

### Mededelingen en bekendmakingen

54e jaargang

23 juli 2011

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>471e plenaire zitting op 4 en 5 mei 2011</b>	
2011/C 218/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van de financieel-economische crisis voor de verdeling van de beroepsbevolking over de productiesectoren, met speciale aandacht voor het mkb ( <i>verkennd advies</i> ) .....	1
2011/C 218/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gezinsbeleid in het licht van de demografische veranderingen: uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten ( <i>verkennd advies</i> ) .....	7
2011/C 218/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzaamheidseffectbeoordelingen en handelsbeleid van de Europese Unie .....	14
2011/C 218/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de beste manier voor de sectoren landbouwmachines, bouw materieel en transportwerktuigen om de crisis te lijf te gaan ( <i>initiatiefadvies</i> ) ..	19
2011/C 218/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de externe dimensie van het Europese industriebeleid — Wordt er in het EU-handelsbeleid daadwerkelijk rekening gehouden met de belangen van het Europese bedrijfsleven? ( <i>initiatiefadvies</i> ) .....	25
2011/C 218/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over deelname van staatsbedrijven uit landen buiten de EU aan openbare aanbestedingen in de EU ( <i>initiatiefadvies</i> ) .....	31

NL

Prijs:  
7 EUR

(Vervolg z.o.z.)

## III Voorbereidende handelingen

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

**471e plenaire zitting op 4 en 5 mei 2011**

2011/C 218/07	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 — Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering. Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen (COM(2010) 614 <i>definitief</i> ) .....	38
2011/C 218/08	Advies van de het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (COM(2010) 524 <i>definitief</i> 2010/0278 (COD)) .....	46
2011/C 218/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied (COM(2010) 525 <i>definitief</i> — 2010/0279 (COD)) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (COM(2010) 527 <i>definitief</i> — 2010/0281 (COD)) .....	53
2011/C 218/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Witboek over verzekeringsgarantiestelsels (COM(2010) 370 <i>definitief</i> ) .....	61
2011/C 218/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie over de monitoring van en rapportering over registratiegegevens van nieuwe personenauto's (COM(2010) 657 <i>definitief</i> ) .....	66
2011/C 218/12	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. 2006/2004 betreffende de samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (COM(2010) 791 657 <i>definitief</i> — 2011/0001 (COD)) .....	69
2011/C 218/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van technische vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009 (COM(2010) 775 <i>definitief</i> — 2010/0373 (COD)) .....	74
2011/C 218/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (COM(2010) 748 <i>definitief</i> /2 — 2010/0353 (COD)) .....	78



## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## ADVIEZEN

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

471e PLENAIRE ZITTING OP 4 EN 5 MEI 2011

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van de financieel-economische crisis voor de verdeling van de beroepsbevolking over de productiesectoren, met speciale aandacht voor het mkb**

(verkennend advies)

(2011/C 218/01)

Rapporteur: **de heer PEZZINI**

Corapporteur: **de heer HAVLÍČEK**

Péter GYÖRKÖS, permanent vertegenwoordiger van Hongarije bij de Europese Unie, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 15 november 2010 namens het toekomstige Hongaarse EU-voorzitterschap verzocht een verkennend advies op te stellen over

*De gevolgen van de financieel-economische crisis voor de verdeling van de beroepsbevolking over de productiesectoren, met speciale aandacht voor het mkb.*

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471e zitting (vergadering van 4 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 153 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) waardeert het zeer dat het Hongaarse voorzitterschap zich interesseert voor de gevolgen van de huidige financieel-economische crisis voor de verdeling van de beroepsbevolking over de productiesectoren, met speciale aandacht voor het mkb. Dit thema is voor het maatschappelijk middenveld namelijk van cruciaal belang.

1.2 Het EESC wijst erop dat het zich al herhaaldelijk heeft uitgesproken over de problemen waarmee het mkb, dat samen met de publieke sector en de sociale economie een centrale plaats inneemt in de economie en de werkgelegenheid in de EU, wordt geconfronteerd.

1.3 Kleine en middelgrote ondernemingen hebben zwaar te lijden gehad van de wereldwijde financieel-economische crisis, al wisten ze hierop vaak te reageren door flexibeler te opereren en innovatieve oplossingen door te voeren.

1.4 Het EESC vindt dat de EU meer zou kunnen doen om het mkb te steunen en dat haar optreden niet beperkt mag blijven tot mooie woorden. Het is nu absoluut zaak dat de EU op een aantal prioritaire gebieden met samenhangende en gecoördineerde maatregelen komt om de omstandigheden waaronder kleine en middelgrote bedrijven op de interne markt opereren te verbeteren en om hen te helpen bij hun internationalisering.

1.4.1 Prioritair zijn volgens het EESC: de ontsluiting van het potentieel van (met name vrouwelijke) nieuwe ondernemers, de werkgelegenheid onder jongeren, en de ondersteuning van het kerninitiatief „Jeugd in beweging”.

1.4.2 Het EESC beveelt aan dat er een **jaarlijkse mkb-conferentie** wordt gehouden waar wordt besproken hoe het Europese mkb ervoor staat, met name wat werkgelegenheid betreft. Aan deze conferentie, waarvan een voorbeeldfunctie moet uitgaan, zou moeten worden deelgenomen door verschillende nationale en Europese beroepsorganisaties en alle Europese instellingen.

1.5 Het EESC dringt er met name op aan via een stappenplan te garanderen dat onverwijld de voorwaarden worden geschapen waaronder nieuwe innovatieve ondernemingen zich kunnen ontwikkelen en bestaande kleine en middelgrote ondernemingen gesteund kunnen worden, om aldus bij te dragen tot het creëren van nieuwe banen (nodig om de crisis te boven te komen) en werk te maken van duurzame groei: de voorgestelde maatregelen moeten op Europees, nationaal en regionaal niveau worden gepland en betrekking hebben op commerciële en niet-commerciële ondernemingen en op de sociale economie. Naast dit stappenplan moet ook worden voorzien in opleidingsmaatregelen voor werklozen en jongeren, zodat de nieuwe banen voor hen toegankelijk worden.

1.5.1 In samenspraak met de lidstaten zou de EU in de convergentieregio's kunnen ondersteunen dat er middelen uit de Structuurfondsen worden ingezet om het mkb te helpen.

1.6 Het EESC vindt dat er vaart moet worden gezet achter de internationalisering van kleine en middelgrote ondernemingen. De nieuwe markten moeten voor hen toegankelijker worden, zodat ze meer arbeidsplaatsen kunnen scheppen.

1.6.1 Om nieuwe markten toegankelijk te maken moeten er eerst solide handelsakkoorden worden gesloten met eenvoudige procedurele protocollen die door het mkb vlot kunnen worden gebruikt.

1.7 Het is van fundamenteel belang om de ondernemingscultuur en de ondernemersgeest te promoten door een gunstig bedrijfsklimaat te scheppen waarin marktrisico's in aanmerking worden genomen en het menselijk kapitaal de nodige waardering krijgt.

1.8 Juist in deze crisistijden dienen opleiding, overdracht van kennis en kwalificaties, nieuwe werkmethoden en de bereidheid tot veranderingen te worden aangemoedigd, teneinde de arbeidsplaatsen te behouden en de werknemers, die de kracht van de bedrijven vormen, een grotere rol te geven.

1.9 Het EESC wijst erop dat openbare aanbestedingen, met inachtneming van de sociale en milieunormen, bedrijven in belangrijke mate kunnen helpen om het hoofd boven water te houden en plaatselijke werkgelegenheid veilig te stellen. In crisistijden waarin een groot deel van de werkgelegenheid op de tocht staat, zou het verplicht moeten zijn om eerst aan de kleintjes te denken (*Think Small First*): als er op correcte, verantwoorde en verstandige wijze wordt ingespeeld op de vraag van overheidszijde, zou dat een open mededinging en de innovatie ten goede moeten komen.

1.10 De ontwikkeling van clusters en van sectorspecifieke groepen mkb-ondernemingen zou volgens het EESC versterkt moeten worden. Door op het gebied van contracten en kennis de handen ineen te slaan, kunnen grote en kleine bedrijven innovatie aanzwengelen via (ook sectorale) systemen die in een netwerk zijn verbonden.

1.11 Om optimaal van vooruitstrevende sectorale initiatieven te profiteren, zouden ze op het gebied van technologie, werkgelegenheid, investeringen en herwaardering van menselijk kapitaal beter gecoördineerd moeten worden.

1.12 Erkend moet worden dat er nieuwe financieringsmechanismen nodig zijn. De door de crisis veroorzaakte financiële en andere problemen hebben zich voor kleine en middelgrote bedrijven sterker doen gevoelen door het uitblijven van nieuwe maatregelen, bijv. ook om instrumenten zoals Jeremie, Jasper en Jessica kracht bij te zetten.

1.13 De Commissie zou de lidstaten het goede voorbeeld moeten geven door sneller te verifiëren of bestaande wetgeving wel geschikt is. Zo kunnen overlappingsen, rompslomp en kosten worden verminderd.

1.14 Via operationele, communautaire en nationale effectbeoordelingen zou bij nieuwe wetgevingsvoorstellen preventief moeten worden nagegaan welke impact zij hebben op het concurrentievermogen.

1.15 Het EESC zou graag zien dat de Commissie zich nog meer inzet om koolstofarme technologieën en de „groene economie” te bevorderen, omdat deze kunnen bijdragen tot nieuwe en betere arbeidsplaatsen.

1.16 Voorts zou het nuttig zijn om met name sectorale internationale netwerken voor actoren op het gebied van creativiteit en innovatie te steunen en de verspreiding ervan te bevorderen. In dit verband beveelt het EESC aan om het **Enterprise Europe Network** niet alleen algemene, maar ook **sector-specifieke** informatie- en adviestaken te laten vervullen en om het een administratieve éénloketfunctie te geven.

1.17 De goedkeuring van het Europees mkb-statuuut en de implementatie van de Small Business Act op het niveau van de lidstaten, waarover het EESC zich al heeft uitgesproken, zouden moeten worden versneld.

## 2. Inleiding

2.1 In de periode 2002-2008 was er in het mkb sprake van banengroei, maar met het uitbarsten van de economische crisis in 2008 kwam de ommekeer; in de periode 2009-2010 zijn er naar schatting 3,25 miljoen banen verloren gegaan.<sup>(1)</sup>

2.2 In 2010 bedroeg het werkloosheidspercentage in de EU 9,6 %, terwijl de werkloosheid onder ambtenaren en in de sectoren vervoer en telecommunicatie nog hoger lag. De werkgelegenheid is lichtjes aangetrokken in de detailhandel en de be- en verwerkende industrie, maar de arbeidsmarktpositie van jongeren – van 15 tot 24 jaar – blijft beroerd; van hen is ca. 21 % werkloos, een percentage dat nog hoger ligt dan bij aanvang van de crisis.

2.2.1 Overigens hebben de economische crisis en factoren als de mondialisering, de technologische vooruitgang, de vergrijzing en de geleidelijke overgang naar een koolstof- en deeltjesarme economie er sterk toe bijgedragen dat de arbeidsmarktvereisten inzake vaardigheden en kwalificaties snel zijn veranderd en dat bepaalde nieuwe beroepen sterk in opkomst zijn.

<sup>(1)</sup> *SME's under pressure* (Het mkb onder druk), verslag 2010.

2.3 Op sectoraal niveau lijkt de recessie te hebben geleid tot een versnelling van de huidige tendens waarbij arbeidsplaatsen verschuiven van primaire industriële activiteiten naar de dienstensector. Volgens voorspellingen zal de werkgelegenheid in de primaire industrie en in de landbouw aanzienlijk afnemen en zullen er in de be- en verwerkende en productie-industrieën in de periode 2010-2020 banen verloren gaan, terwijl rekening wordt gehouden met toenemende werkgelegenheid in de dienstensector, met name in de zakelijke en marktdienstverlening. Stijgingen worden ook verwacht in sectoren als distributie, vervoer, horeca en toerisme, gezondheidszorg, onderwijs en veiligheid.

2.4 Wat beroepsprofielen betreft, zal de trend waarbij steeds meer werkenden een middelbare of hogere opleiding hebben genoten, zich tot 2020 waarschijnlijk versterkt doorzetten (verwacht wordt dat dit percentage zal stijgen naar 40 %). Het gaat hierbij om personen die de zgn. „knowledge and skill-intensive jobs” vertegenwoordigen, zoals leidinggevend, professionals en technici.

2.4.1 De grootste daling wordt verwacht ten aanzien van het percentage laag of weinig gekwalificeerde werknemers. De werkgelegenheid in sectoren die investeringsgoederen produceren is in tijden van algemene economische crisis kwetsbaarder vanwege het grote belang van vaardigheden; aan dergelijke sectoren zijn immers vaak specifieke vaardigheden verbonden.

2.5 Het EESC heeft er meermaals op gewezen <sup>(2)</sup> dat „alom wordt erkend dat het midden- en kleinbedrijf (mkb) van groot belang is voor de economie van de Europese Unie”. Ook heeft het opgemerkt <sup>(3)</sup>: „Aangezien productie, innovatie en werkgelegenheid steeds meer van het mkb komen, moet de stimulering van ondernemerschap onder jongeren een prioriteit zijn.”

2.6 In de EU zijn er ruim 20 miljoen onafhankelijke bedrijven: in meer dan 99 % van de gevallen gaat het hierbij om kleine en middelgrote ondernemingen met minder dan 250 werknemers. Het leeuwendeel (92 %) wordt gevormd door microbedrijven, die minder dan tien personen in dienst hebben. Daarnaast is het mkb goed voor ruim 67 % van alle arbeidsplaatsen in de EU <sup>(4)</sup>. Veel van deze kleine en middelgrote ondernemingen hebben alleen door de toewijding van hun personeel de crisis overleefd.

2.7 Er bestaan echter nog heel wat belemmerende factoren, zoals:

- een klimaat dat niet is aangepast aan de ontwikkeling van de ondernemingsgeest;
- moeilijke toegang tot krediet;

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies „De verschillende beleidsmaatregelen (inclusief een passende financiering) die aan de groei en de ontwikkeling van kleine en middelgrote bedrijven kunnen bijdragen”, PB C 27 van 3.2.2009, blz. 7; het EESC-advies „Ondersteuning van het MKB voor de aanpassing aan veranderingen op de wereldmarkt”, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 24, en het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Denk eerst klein”: een Small Business Act voor Europa”, PB C 182 van 4.8.2009, blz. 30.

<sup>(3)</sup> Zie het EESC-advies „De Lissabonstrategie na 2010”, PB C 128 van 18.5.2010, blz. 3.

<sup>(4)</sup> Bron: Eurostat.

- problemen bij internationalisering en markttoegang;
- onvoldoende kennisoverdracht of managementvermogen;
- ontoereikende bescherming van intellectuele eigendom.

Dergelijke knelpunten kunnen nieuwe ondernemersinitiatieven afremmen, de oprichting of snelle ontwikkeling van innovatieve kleine of middelgrote bedrijven in de weg staan en het streven naar volledige werkgelegenheid verhinderen.

2.8 In 2009 bedroeg het aantal grote ondernemingen waar de werkgelegenheid is teruggelopen twee keer het aantal kleine en ruim drie keer het aantal micro-ondernemingen met afnemende werkgelegenheid. Uit deze cijfers blijkt dat kleine en microbedrijven een stabiliserende invloed kunnen uitoefenen op economische cycli.

2.9 Op de Europese arbeidsmarkt is echter nog steeds sprake van grote onevenwichtigheden tussen de landen, met onaanvaardbaar hoge jeugdwerkloosheidspercentages: het gemiddelde Europese werkloosheidspercentage in 2010-2011 ligt al rond het kritieke niveau van ruim 10 %, maar de verdeling van de beroepsbevolking tussen sectoren, geografische gebieden en vooral leeftijdsgroepen is nog zorgwekkender.

2.9.1 Het recente rapport *Werkgelegenheid in Europa 2010* laat zien dat jongeren de voornaamste slachtoffers van de crisis zijn: de werkloosheid onder jongeren in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar ligt in sommige landen op of boven de 30 %.

2.10 Kijkt men naar de trends in de verdeling van de Europese beroepsbevolking over de verschillende sectoren <sup>(5)</sup>, en uitgesplitst per leeftijd, geslacht en bedrijfssoort, dan valt het volgende op:

- de arbeidsparticipatie in de EU-27 <sup>(6)</sup> is gestegen van 62,2 % in 2000 tot 64,6 % in 2009;
- de arbeidsparticipatie van jongeren <sup>(7)</sup> is in dezelfde periode gedaald van 37,5 % tot 35,2 %;
- de arbeidsparticipatie van vrouwen is algemeen gestegen van 53,7 % tot 58,6 % en van jongere vrouwen gedaald van 34,1 % tot 33,1 %;
- in 2000 was 26,8 % van de beroepsbevolking in de EU-27 werkzaam in de industrie; in 2009 is dat aandeel gedaald tot 24,1 %;
- het aandeel van de dienstensector steeg van 65,9 % in 2000 tot 70,4 % in 2009;

<sup>(5)</sup> Eurostat - Labour market indicators / European Union 27 - 2010.

<sup>(6)</sup> Eurostat gaat uit van de leeftijdsgroep 15-64 jaar.

<sup>(7)</sup> Eurostat gaat uit van de leeftijdsgroep 15-24 jaar.



— het aandeel van de landbouw daalde van 7,3 % in 2000 tot 5,6 % in 2009.

2.11 De cijfers geven voor de EU-15 een iets betere situatie te zien, zowel wat betreft de algemene arbeidsparticipatie (63,4-65,9 %) als de arbeidsparticipatie van vrouwen (54,1-59,9 %).

2.12 Het EU-programma „Jeugd in beweging” heeft onder meer ten doel om jongeren weer vaardigheden bij te brengen en nieuwe kwalificaties te geven. Dit streven is gezien de enorme omvang van het probleem wellicht wat beperkt en moet dan ook gepaard gaan met andere initiatieven om nieuwe bedrijvigheid en nieuwe ondernemingen te creëren.

2.13 Het EESC heeft zich mede via haar eigen adviescommissie Industriële reconversie (CCMI) al uitgesproken over de werkgelegenheidsgevolgen van de crisis voor de be- en verwerkende industrie, de auto-industrie, de textielsector, de metaalsector, de luchtvaartindustrie, de culturele en creatieve bedrijfstakken, de scheepvaartindustrie en scheepsbouw, de kolen- en staalindustrie en de sector huishoudelijke apparaten, alsook bedrijfstakken in de land- en bosbouw en de dienstensector.

2.14 In de EU bestaan er in alle sectoren naast grote bedrijven ook een fors aantal kleine en middelgrote bedrijven, zoals in de be- en verwerkende industrie (waar 2 357 000 van de 2 376 000 ondernemingen tot het mkb behoren), de bouwrijverheid (2 914 000 van de 2 916 000), de groot- en detailhandel, de sector auto- en motorreparaties en de sector gezinsconsumptiegoederen (in totaal, 6 491 000 van de 6 497 000), om nog maar te zwijgen van de onroerendgoedsector, de horeca en de vervoerssector.

2.15 Het EESC wijst erop dat grote, middelgrote en kleine bedrijven elkaar volledig aanvullen. Dit komt vaak tot uiting in de kwaliteit van de toelevering, de efficiëntie van de outsourcing en het creëren van innovatieve spin-offs.

2.16 Mogelijkheden om nieuwe banen te scheppen als instrument om de crisis te bestrijden en duurzame en competitieve economische groei te stimuleren via kleine en middelgrote bedrijven in de particuliere en publieke sector en in de sociale economie, doen zich in het bijzonder voor in bepaalde dienstverlenende sectoren <sup>(8)</sup>:

- spin-offs op het gebied van onderzoek en ontwikkeling
- informatica en aanverwante activiteiten
- onderhoud en renovatie van onroerend goed
- ondersteunende activiteiten op het vlak van financiële bemiddeling
- horeca
- toerisme en cultuur
- post, telecommunicatie en vervoer
- elektriciteits-, gas- en watervoorziening

— de sectoren uit het *Lead Market*-initiatief: e-gezondheid, duurzaam bouwen, intelligente stoffen, producten op biobasis, recycling, duurzame energie en groene economie.

2.17 Kijkt men naar de territoriale verdeling van de mkb-bijdrage aan de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de EU in de periode 2002-2007, dan lijken er niet zoveel verschillen te zijn wat de werkgelegenheid betreft, maar wel waar het gaat om de toegevoegde waarde: in de nieuwe lidstaten (EU-12) is het arbeidsproductiviteitsverschil tussen het mkb en grote bedrijven groter dan in de oude lidstaten (EU-15).

2.18 Het mkb zorgt trouwens niet alleen voor nieuwe banen, maar draagt ook flink bij tot de dynamiek en het innovatievermogen van de economie, die van belang zijn om wetenschappelijke en technologische kennis naar de praktijk te vertalen door ideeën en vondsten over te dragen en in commerciële toepassingen om te zetten. In dit verband wordt erop gewezen dat de nieuwe benaderingen die genoemd zijn in het kader van het beginsel *Think Small First* en in de *Small Business Act* nog niet volledig ingang hebben gevonden, met name op regionaal en nationaal niveau.

2.19 Volgens het EESC moet er meer worden geïjverd voor de ontwikkeling van groepen (*clusters*) innovatieve kleine en middelgrote bedrijven met een groot ontwikkelingsvermogen, omdat zij vernieuwing in gang kunnen zetten via netwerksystemen die in staat zijn om laagdrempelige kwaliteitsproducten snel op de markt te brengen.

2.20 Cruciaal voor de ontwikkeling en het concurrentievermogen van het kleine en middelgrote bedrijven is dat ze geholpen worden bij hun internationalisering, zodat ze hun vleugels kunnen uitslaan naar de mondiale markten, en dat hun ontwikkelingspotentieel op de interne markt wordt benut door te zorgen voor een gelijk speelveld wat betreft concurrentie en operationele omstandigheden.

2.21 Gemiddeld vertegenwoordigt het mkb ruim 50 % van het bbp van de lidstaten, maar slechts 30 % van de uitvoer naar niet-EU-landen, waarbij wel moet worden aangetekend dat hun bijdrage vaak binnen mondiale waardeketens ligt.

2.22 Voorts is er sterk aangedrongen op eenvoudigere toegang tot krediet: de EU heeft tijdens de crisis steun verleend aan regeringen, financiële instellingen en grote ondernemingen, maar er wordt weinig of niets gedaan ter ondersteuning van het mkb en van het scheppen van duurzame productieve arbeidsplaatsen op lokaal niveau. Het zou een goede zaak zijn om instrumenten als Jeremie, Jessica en Jasper te versterken.

2.23 Het EESC vindt dat de regeringen van de EU resoluut moeten opkomen voor:

- de nationale en regionale programma's ter bevordering van ondernemerschap;
- de instrumenten om ervoor te zorgen dat kleine en middelgrote bedrijven actief blijven;

<sup>(8)</sup> Zie Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* (Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008).

- de ontwikkeling van nieuwe activiteiten i.v.m. slimme producten en diensten;
- de vermindering van de rompslomp;
- opleidingsmaatregelen voor werklozen en jongeren zodat de nieuwe banen voor hen toegankelijk worden;
- maatregelen om de kwalificaties en opleiding van werknemers voortdurend te verbeteren;
- de sociale dialoog;
- betere toegang tot EU-programma's, met speciale aandacht voor financiering van het mkb;
- de bestrijding van belastingontduiking en zwartwerk;
- vermindering en vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten door de *onestopshops* en de sectorale netwerken kracht bij te zetten

2.24 In het bijzonder raadt het EESC aan om vaart te zetten achter de lopende herziening teneinde de Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's toegankelijker te maken.

2.25 Daar waar de markt tekortschiet op het vlak van duurzame werkgelegenheid, ontwikkeling van ondernemerschap, innovatie en duurzame economische groei, moeten er dynamische maatregelen worden uitgewerkt om bedrijven te helpen bij hun ontstaan, uitbreiding en hun uiteindelijke verdwijnen van de markt, binnen een klimaat dat aan duidelijkheid en transparantie niets te wensen overlaat.

### 3. Opmerkingen

3.1 In dit verkennend advies, opgesteld op verzoek van het Hongaarse voorzitterschap, wordt nagegaan wat de financieel-economische crisis voor gevolgen heeft voor de verdeling van de beroepsbevolking over de productiesectoren, met speciale aandacht voor het mkb.

3.2 Als Europa uit de crisis wil raken en echt wil meedoen in de mondialisering, dan moet het onverwijld met samenhangende en gecoördineerde maatregelen komen op verschillende terreinen die van prioritair belang zijn. Het optreden van de EU mag niet bij mooie woorden blijven, maar moet effectief zijn en ervoor zorgen dat de operationele omstandigheden op de interne markt en wereldwijd worden verbeterd, dat innovatie in het mkb wordt ondersteund, dat de ondernemersgeest wordt gestimuleerd, dat er nieuwe mogelijkheden worden verkend om opleiding en kwalificaties van personeel te verbeteren en dat de arbeidsmarkt aan de nieuwe uitdagingen wordt aangepast.

3.3 Om ook binnen het nieuwe kader van de mondialisering en ondanks de huidige internationale crisis in de industrielanden ten volle te kunnen profiteren van de positieve bijdrage die het mkb aan de werkgelegenheid levert, moet het mkb op gelijke voet kunnen concurreren, waarbij het ook gaat om:

- het opstellen van een stappenplan voor het creëren van de voorwaarden die nodig zijn om te garanderen dat het mkb volop kan bijdragen tot het scheppen van banen;
- de ontwikkeling van het innovatievermogen in het mkb en de ondersteuning van netwerken, productie- en dienstenclusters en technologieparken <sup>(9)</sup>;
- gegarandeerde toegang tot externe markten, financiering en versterking van verzekeringen en betalingsgaranties in het internationale handelsverkeer;
- intelligente structuren voor economische marktondersteuning <sup>(10)</sup>, samen met volledige onderlinge openstelling van de Europese markt en de externe markten;
- eerbiediging van de sociale en milieunormen en van industriële en intellectuele eigendom;
- maatregelen tegen asymmetrische informatie over de toegang tot krediet teneinde een adequaat aanbod van kredieten en leningen en deelname in risicokapitaal te waarborgen;
- structuren voor permanente opleiding, zowel om het ondernemerschap en het bedrijfsmanagement te ontwikkelen als om te zorgen voor gekwalificeerde arbeidskrachten binnen een door de sociale partners overeengekomen kader van flexizekerheid;
- een sociale dialoog op nationaal en Europees niveau, waarin de specifieke kenmerken van middelgrote en kleine bedrijven worden erkend door hun een passende vertegenwoordiging op EU-niveau te garanderen, maar waarmee de sociale partners ook in staat worden gesteld om de gevolgen van de crisis adequaat aan te pakken;
- de bestrijding van de informele economie en de versterking van het mededingingsbeleid, wat staatssteun betreft.

3.4 Volgens het EESC moeten de administratieve en regelgevingsprocedures voor de oprichting van bedrijven vooral op het niveau van de lidstaten gestroomlijnd en vereenvoudigd worden om ervoor te zorgen dat de bestaande bedrijven de technologische en commerciële mogelijkheden kunnen benutten om zich verder te ontwikkelen en dat nieuwe ondernemingen uit het mkb nieuwe banen kunnen scheppen. Op die manier moeten de *Think Small First*-beginselen en de *Small Business Act* concreet gestalte worden gegeven.

3.4.1 Ook is het zaak om het Europese mkb-statuuut goed te keuren en onderzoek te doen naar de Europese coöperatieve vennootschap, teneinde deze meer onder de aandacht te brengen.

3.5 De internationalisering van het mkb moet worden bevorderd door meer werk te maken van bedrijfsparticipatie in onderzoekspartnerschappen en door de toegang tot externe markten te verzekeren.

<sup>(9)</sup> Zie het EESC-advies over „De Europese industriedistricten en de nieuwe kennisnetwerken”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 1, het EESC-advies over „De rol van technologieparken in de industriële reconversie in de nieuwe lidstaten van de EU”, PB C 65 van 17.3.2006, blz. 51 en het EESC-advies over „Territoriale ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen”, PB C 175 van 28.7.2009, blz. 63.

<sup>(10)</sup> Bijv. vereenvoudigde toegang en structuren m.b.t. de databank voor markttoegang (*market access database*) (MADB).

3.5.1 Deze doelstelling moet ook worden nagestreefd via een strategie die het makkelijker maakt internationale netwerken tot stand te brengen tussen personen die een belangrijke rol spelen op het vlak van creativiteit en innovatie (bedrijfsmanagers, onderzoekers, beoefenaars van vrije beroepen), teneinde synergie te bevorderen en de internationalisering van vrije beroepen te verbeteren.

3.6 Tevens is het noodzakelijk de ondernemingscultuur te verspreiden en het ondernemerschap onder vrouwen te stimuleren, waarbij de vereiste strategische en managementvaardigheden moeten worden ontwikkeld en de opleiding dient te worden verbeterd.

3.6.1 Voorts zou het goed zijn een scorebord op te stellen met halfjaarstatistieken over de sociaaleconomische variabelen van het Europese mkb.

3.7 Door middel van permanente training van managers en andere arbeidskrachten moet er gezorgd worden voor gekwalificeerd personeel met bijdetijdse kennis, binnen een kader waarin gelijke kansen worden bevorderd. Volgens het EESC moet op Europees, nationaal en regionaal niveau voorrang worden geschonken aan maatregelen om de jeugdwerkloosheid te bestrijden door meer mogelijkheden te scheppen op het gebied van het leerlingwezen, hoogwaardige werkstages en sponsoring van afgestudeerden (met name in de wetenschappen) en door

een campagne op te zetten om werken in de (be- en verwerkende) industrie te promoten en de ondernemersgeest, vooral onder vrouwen, te stimuleren.

3.8 Het EESC vindt absoluut dat het vermogen van het mkb om innovatieve oplossingen door te voeren moet worden vergroot: er dient te worden ingezet op versterking van kennis- en vaardighedennetwerken en op de ontwikkeling van industriële districten van de nieuwe generatie en van infrastructurele voorzieningen voor technologieoverdracht en personeelmobilititeit tussen bedrijfsleven, onderzoekscentra en universiteiten, ook wat het Europees Technologie-instituut (EIT) betreft, waarvan het mkb deel moet uitmaken.

3.9 Het EESC is van mening dat de ontwikkeling van vooruitstrevende sectorale initiatieven beter gecoördineerd moet worden, waar het gaat om technologie, investeringen en opleiding en herwaardering van menselijk kapitaal.

3.10 De Europese arbeidsmarkten zullen sterk veranderd uit de crisis komen. Daarom moeten werknemers en werkgevers de nodige steun krijgen om zich met behulp van nieuwe vaardigheden aan de veranderende situatie aan te passen; „De crisis heeft de in het verleden geboekte vooruitgang weggevaagd, en we moeten dringend de arbeidsmarkten hervormen, ervoor zorgen dat de vaardigheden van werkzoekenden aansluiten op de vraag, en de voorwaarden scheppen voor het creëren van nieuwe banen.”<sup>(1)</sup>

Brussel, 4 mei 2011

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

---

<sup>(1)</sup> László ANDOR, commissaris voor Werkgelegenheid - IP/10/1541 van 23 november 2010.



## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gezinsbeleid in het licht van de demografische veranderingen: uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten

(verkennd advies)

(2011/C 218/02)

Algemeen rapporteur: **de heer BUFFETAUT**

Algemeen corapporteur: **mevrouw OUIIN**

De heer Péter GYÖRKÖS, ambassadeur, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in naam van het Hongaarse voorzitterschap en overeenkomstig artikel 304 van het VWEU op 15 november 2010 schriftelijk verzocht een verkennend advies op te stellen over het volgende onderwerp:

*„Gezinsbeleid in het licht van de demografische veranderingen: uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten”.*

Op 7 december 2010 heeft het bureau van het EESC vervolgens besloten om de afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten (rapporteur: de heer BUFFETAUT, corapporteur: mevrouw OUIIN).

Het EESC heeft, gelet op de urgente aard van deze werkzaamheden, tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471e zitting (vergadering van 4 mei 2011) besloten de heer BUFFETAUT aan te wijzen als algemeen rapporteur en mevrouw OUIIN als algemeen corapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met 183 stemmen vóór en 3 tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het in de EU-lidstaten gevoerde gezinsbeleid loopt uiteen qua inspiratie en inhoud maar heeft een gemeenschappelijk doel: het ondersteunen van gezinnen. Het algemene nationale en regionale beleid en het beleid op het gebied van investeringen, opleiding, huisvesting en werkgelegenheid kunnen een bepaalde lidstaat of regio aantrekkelijk maken voor gezinnen en een gunstig gezinsklimaat scheppen.

1.2 Het vergelijken van de huidige systemen is interessant omdat hieruit goede praktijken kunnen worden afgeleid. Vast staat wel dat om volledig doeltreffend te zijn, de aangeboden diensten en steunmechanismen moeten beantwoorden aan de verwachtingen van gezinnen en (toekomstige) ouders. Deze verwachtingen kunnen per lidstaat verschillen als gevolg van de nationale cultuur, sociale gewoonten en tradities. De overheid zou ideologische vooroordelen dan ook moeten mijden en maatregelen moeten voorstellen waarmee individuen zelf kunnen beslissen of zij een gezin willen stichten en hoeveel kinderen zij wensen.

1.3 Hoewel gezinsbeleid geen bevoegdheid van de Europese Unie is, kan zij wel wetten vaststellen op gebieden die verband houden met het combineren van werk en gezinsleven, op het gebied van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in het beroepsleven, en op het gebied van de bescherming en ontwikkeling van kinderen.

1.4 De EU kan ook een nuttige rol spelen bij de kennis over de demografische situaties en ontwikkelingen, en bij de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten.

1.5 Tegenwoordig worden onder auspiciën van de EU verschillende initiatieven ontwikkeld, met de bijbehorende financiering, en de structuurfondsen en het Europees Sociaal Fonds kunnen het gezinsbeleid ondersteunen, zoals ook al gebeurt.

1.6 Deze zouden beter moeten worden geïntegreerd en moeten worden geleid of in ieder geval worden gecoördineerd door een orgaan dat wordt belast met de vaststelling van een alomvattend beleid, en dat de krachtlijnen voor maatregelen en verder onderzoek aangeeft. Deze sturende en coördinerende rol zou voor wat betreft de politieke koers en het beheer kunnen worden toevertrouwd aan de Europese Commissie, met name dankzij de Europese Alliantie voor het gezin, en voor wat betreft de wetenschappelijke aspecten aan Eurofound.

1.7 Gezinsorganisaties zouden zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten moeten worden betrokken bij de uitstippeling van het gezinsbeleid of ander beleid dat van invloed is op gezinnen.

1.8 Veel beleid dat op Europees niveau wordt vastgesteld is rechtstreeks van invloed op het leven van gezinnen. Het EESC beveelt dan ook aan om de gezinsdimensie transversaal op te nemen in al het Europese beleid, met name bij de uitvoering van effectbeoordelingen die tegenwoordig verplicht zijn voor iedere nieuwe Europese wetgeving<sup>(1)</sup>, en deze te integreren in alle evaluaties van het bestaande beleid dat moet worden herzien.

<sup>(1)</sup> EESC-advies over „Meer solidariteit tussen de generaties”, PB C 120 van 16.05.2008, blz. 66, par. 4.8.

1.9 Het EESC staat helemaal achter het idee om het jaar 2014 uit te roepen tot Europees Jaar van het gezin.

## 2. Inleiding: demografische stand van zaken

2.1 Het gezin in Europa is volop in verandering: het vruchtbaarheidscijfer dat al sinds enkele decennia tot ver onder de vervangingsdrempel is gedaald<sup>(2)</sup>, het feit dat vrouwen op steeds latere leeftijd een eerste kind krijgen, de toename van het aantal echtscheidingen en van het percentage eenoudergezinnen en gezinnen zonder stabiel inkomen, de hogere levensverwachting, en de toename van het aantal hulpbehoevende ouderen, vooral als gevolg van de demografische erfenis. De evolutie van de gezinsstructuren stelt ons voor nieuwe uitdagingen, waarmee rekening moet worden gehouden tijdens de uitstippeling en coördinatie van het gezinsbeleid, en tijdens de uitvoering daarvan.

2.2 Terwijl de grootfamilie steeds meer wordt verdrongen door het „kerngezin”, onder meer vanwege de verstedelijking en de veranderende levenswijze, zijn mensen zich steeds individualistischer gaan gedragen en zijn er steeds meer sociale groepen die met sociale uitsluiting worden bedreigd. Het gaat om langdurig werklozen, eenoudergezinnen, werkende armen en kinderen die in armoede leven of voor wie armoede dreigt. Dit verschijnsel doet zich helaas overal in Europa voor. Geschat wordt dat 17 % van de Europeanen door armoede en sociale uitsluiting worden getroffen, wat uiteraard gevolgen heeft voor het gezinsbeleid.

2.3 Hoewel de vruchtbaarheidsindex in de hele Europese Unie onder de vervangingsdrempel ligt, zijn er grote onderlinge verschillen, zowel in de demografische situatie van de lidstaten en regio's als in het gevoerde gezinsbeleid. Ook zien we dat de bevolkingsdichtheid sterk varieert binnen iedere lidstaat: sommige regio's zijn zeer dicht bevolkt, andere zijn verlaten, wat gevolgen heeft voor de ruimtelijke ordening en de instandhouding van de openbare dienstverlening, met inbegrip van dienstverlening aan gezinnen. Het motto van de Europese Unie „in verscheidenheid verenigd” is hier dan ook bijzonder goed van toepassing. De vergrijzing, d.w.z. de stijging van het aandeel ouderen in de bevolking, heeft zowel een positieve oorzaak – de toename van de levensverwachting en het aantal ouderen dat in goede gezondheid leeft – als een negatieve oorzaak: de aanzienlijke daling van het geboortecijfer, waardoor er geen generatievervanging plaatsvindt.

2.4 In geen enkele lidstaat is het geboortecijfer toereikend om zelfs maar de vervangingsdrempel<sup>(3)</sup> te bereiken, hoewel twee lidstaten – Frankrijk en Ierland – daar bijna in slagen. De VS hebben een vruchtbaarheidscijfer waarmee deze drempel wel bijna wordt bereikt, terwijl het gemiddelde Europese vruchtbaarheidscijfer een kwart lager ligt.

2.5 Binnen dit algemene kader zijn er grote contrasten. In achttien lidstaten is er sprake van een natuurlijk aanwas, omdat

er meer mensen worden geboren dan dat er sterven, maar in negen lidstaten is het saldo negatief, omdat er meer sterftegevallen dan geboorten zijn (in oplopende volgorde zijn dat Portugal, Estland, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Duitsland).

2.6 Deze tendens kan alleen worden gekeerd door een duidelijke verbetering van de synthetische vruchtbaarheidsindex (*total fertility rate*). De migratiestromen spelen ook een rol maar volstaan niet, omdat immigranten zich niet noodzakelijk vestigen in gebieden waar de vruchtbaarheidsindex lager is, en omdat zij ook ouder worden. Bovendien vraagt immigratie om een actief integratiebeleid waarmee de samenlevingsproblemen van verschillende gemeenschappen – problemen die nog groter zijn in ontvangende landen met een zwakke demografische dynamiek – kunnen worden voorkómen.

## 3. Impact van de crisis op gezinnen

3.1 De economische crisis heeft een reeks gevolgen gehad die de levensomstandigheden van sommige gezinnen hebben beïnvloed en die het moeilijker hebben gemaakt om steun te verlenen aan degenen die het nodig hebben. De economische situatie heeft in de eerste plaats zijn weerslag gehad op de werkgelegenheid en het inkomensniveau van veel gezinnen.

3.2 Deze crisis en de kritieke situatie van de overheidsfinanciën in veel lidstaten kunnen regeringen ertoe aanzetten om bepaalde maatregelen van gezinsbeleid te wijzigen of op de helling te zetten.

3.3 In de meeste lidstaten is het binnenlands beleid rechtstreeks van invloed op gezinnen. Hetzelfde geldt voor het beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting en het beleid op het gebied van opleiding, huisvesting, openbaar vervoer, energie, sociale zekerheid, onderwijs, werkgelegenheid, enz. Hieruit blijkt de noodzaak van een family mainstreaming van het beleid, om systematisch rekening te houden met de impact van de verschillende maatregelen op gezinnen<sup>(4)</sup>.

## 4. Een gevarieerd gezinsbeleid

4.1 Een alomvattend gezinsbeleid omvat fiscale maatregelen en uitkeringen voor gezinnen, maatregelen ter bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen in het beroepsleven, diensten voor de opvang en verzorging van kinderen en hulpbehoevende personen, de opname van gezinsrechten in ouderdomsverzekeringen, en de mogelijkheid om werk en gezinsleven te combineren dankzij ouderschapsverlof en vrijwillig deeltijdwerk. Overal in de Europese Unie bestaan dit soort maatregelen, waarbij het accent in iedere lidstaat op een ander aspect wordt gelegd, en deze maatregelen in sommige lidstaten eerder onder sociaal beleid vallen dan onder gezinsbeleid. Deze verscheidenheid komt niet als een verrassing, aangezien de tradities, de behoeften, de sociale of filosofische benaderingen en de verwachtingen van gezinnen van land tot land verschillen.

<sup>(2)</sup> Een verschijnsel dat door demografen ook wel „demografische winter” wordt genoemd.

<sup>(3)</sup> Deze bedraagt 2,1 kinderen voor iedere vrouw in de Europese Unie. Het cijfer 0,1 dient ter compensatie van het feit dat er meer jongens dan meisjes worden geboren, en dat er meisjes zijn die sterven voordat zij de moederschapleeftijd hebben bereikt.

<sup>(4)</sup> EESC-advies over „Meer solidariteit tussen de generaties”, PB C 120 van 16.05.2008, blz. 66, par. 4.8.

4.2 Ook de motivering van het beleid kan uiteenlopen: soms zijn de redenen van morele of burgerlijke aard, soms van economische of politieke aard, of zelfs „geboorten bevorderend” van aard. Hoe dan ook is het gezinsbeleid steeds gegrondvest op het streven naar welzijn van de kinderen op moreel, gezondheids- en onderwijsgebied, alsmede op de wens het de ouders mogelijk te maken het aantal kinderen groot te brengen dat zij willen en hun gezinsverantwoordelijkheden te combineren met hun beroeps- en sociaal leven.

4.3 In de Scandinavische landen wordt al sinds de jaren '70 bijzondere aandacht besteed aan de gelijkheid tussen vaders en moeders, zowel in hun beroepsleven als bij de uitvoering van gezinstaken. Dankzij maatregelen op het gebied van sociaal beleid en beroepsopleiding kunnen werk en gezin in deze landen beter worden gecombineerd, en is het gemakkelijker om na een ouderschapsverlof weer toe te treden tot de arbeidsmarkt. In Zweden was dit beleid gebaseerd op belangrijke hervormingen op het gebied van ouderschapsverlof, openbare opvangmogelijkheden voor jonge kinderen, speciale belastingmaatregelen voor gezinnen (aanschaffing van de gezamenlijke aanslag voor gehuwden in 1971) en gezinswetgeving. Het Zweedse gezinsbeleid heeft drie dimensies: rechtstreekse ondersteuning van gezinnen, ondersteuning van werkende ouders in de vorm van betaald ouderschapsverlof, en de verdeling van het recht op betaald ouderschapsverlof over beide ouders. Het resultaat is een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen, een grotere participatie van vaders aan de verzorging van jonge kinderen, een vruchtbaarheidsindex die boven het EU-gemiddelde ligt en een afname van de armoede onder kinderen. Finland kent sinds 1988 een uitkering voor kinderopvang thuis, en Noorwegen heeft in 1998 een vergelijkbare regeling ingevoerd om ouders die voltijds voor hun kinderen zorgen erkenning en financiële middelen te geven.

4.4 In Nederland wordt vooral ingezet op de ontwikkeling van deeltijdwerk, zodat meer tijd kan worden besteed aan de opvoeding van kinderen. Meer dan in andere landen wordt hier ook door vaders gebruik van gemaakt. Toch werkt 73,2 % van de mannen er in een voltijdbaan, terwijl dat maar van 45,9 % van de vrouwen kan worden gezegd. 19 % van de vaders maakt gebruik van de mogelijkheid om deeltijdouderschapsverlof op te nemen, wat veel meer is dan in de rest van Europa, hoewel dit percentage onder moeders 41 % is. Deze mogelijkheid bestaat totdat het kind de leeftijd van acht jaar heeft bereikt, en gaat samen met een belastingvermindering van 704 euro per maand. Het verlof bedraagt 26 keer de wekelijkse werktijd: dit geldt per kind en is dus cumuleerbaar. Zodoende kan ook van kinderopvang deeltijd gebruik worden gemaakt.

4.5 Het Franse gezinsbeleid dateert al van lang geleden en wordt gekenmerkt door een grote stabiliteit, ongeacht de politieke meerderheid, en door de combinatie van financiële uitkeringen, een billijk fiscaal klimaat voor gezinnen, specifieke bepalingen in de pensioenstelsels, het recht op arbeid dankzij betaald bijzonder verlof, een opvangstelsel voor kinderen van 0 tot 3 jaar en gratis kleuteronderwijs vanaf 3 jaar. Dit beleid wordt zowel gedragen door de staat als door de departementen en steden, wat de politieke tendens ook moge zijn. De departementen en steden vullen het nationale beleid aan met lokaal gezinsbeleid, op basis van systemen voor opvang en ondersteuning van gezinnen. De eigenlijke gezinsuitkeringen zijn bedoeld

om de gezinskosten voor ieder kind te vergoeden, en zijn voordelig voor grote gezinnen. Overeenkomstig het universaliteitsbeginsel zijn zij niet inkomensafhankelijk. Zij zijn bestemd voor het kind, waardoor het gezinsbeleid zich onderscheidt van het sociaal beleid. Bijgevolg is Frankrijk een van de Europese landen waar de meeste vrouwen werken en de vruchtbaarheidsindex tot de hoogste behoort. De vrije keuze van de wijze van opvang staat voorop in het Franse gezinsbeleid, maar om een vrije keuze te hebben moet er ook iets te kiezen zijn, dat wil zeggen dat er voldoende aanbod moet zijn.

4.6 In het Verenigd Koninkrijk is het beleid met succes meer gericht op de bestrijding van armoede onder gezinnen en kinderen, en wordt algemeen erkend dat de staat niet moet interfereren in individuele levenskeuzes. Dankzij de flexibiliteit van de arbeidsmarkt kunnen moeders tamelijk makkelijk weer aan het werk gaan, en kan tegemoet worden gekomen aan de zeer heterogene verwachtingen van gezinnen. De vruchtbaarheidsindex onder vrouwen die meer gefocust zijn op het gezinsleven is ongeveer twee keer zo hoog als onder vrouwen die buitenshuis werken.

4.7 Duitsland, waar de demografische situatie kritiek is, heeft enkele jaren geleden een ambitieus beleid gelanceerd om de combinatie van werk en gezinsleven praktisch mogelijk te maken en een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen, omdat het er voor vrouwen eigenlijk *not done* was om te werken als je kinderen had. Er zijn meer geavanceerde opvangstelsels opgezet met aangepaste uurroosters, en er is een betaald ouderschapsverlof van 14 maanden ingevoerd, ter hoogte van twee derde van het salaris. Naast deze maatregelen is er specifieke en doelgerichte steun om de armoede onder kinderen te bestrijden door inkomens aan te vullen.

4.8 Uit de analyses blijkt hoe dan ook dat een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen vaak gepaard gaat met een hoge of betrekkelijk hoge vruchtbaarheidsindex, wanneer er mogelijkheden zijn om werk en gezin te combineren. Het lijkt alsof na de eerste periode van demografische overgang, waarbij het aantal kinderen per vrouw is gedaald terwijl het sterftecijfer, met name van kinderen, jongeren en moeders aanzienlijk omlaag is gegaan en de hygiëne is verbeterd, evenals de mogelijkheid om het moment van geboorte te kiezen, de daaropvolgende periode wordt gekenmerkt door een situatie waarin beide ouders buitenshuis werken. Feit is wel dat meer vaders dan moeders een voltijdbaan hebben, vooral wanneer er onvoldoende mogelijkheden voor kinderopvang en betaald ouderschapsverlof zijn.

## 5. Verschillende scenario's

5.1 Gezien de huidige demografische situatie in de Europese Unie is het van het grootste belang om goed inzicht te krijgen in de invloed van het gevoerde gezinsbeleid op de vruchtbaarheidscijfers. Er zijn verschillende scenario's denkbaar voor de demografische ontwikkeling.

5.2 In het eerste scenario wordt uitgegaan van een evolutie volgens de huidige tendensen. De Europese Unie zou in een situatie blijven met een vruchtbaarheidsindex die onder de vervangingsdrempel ligt en die per lidstaat verschilt, maar er zou een lichte bevolkingsgroei zijn als gevolg van de traagheid die eigen is aan de demografische ontwikkeling. De gevolgen van deze traagheid zouden overigens steeds minder sterk worden dankzij de hogere levensverwachting van ouderen en een positief migratiesaldo. In dit geval zou er in de EU enerzijds een sterke vergrijzing van de bevolking zijn, ondanks de migratie (structureel effect), en anderzijds een sterke stijging van het aantal ouderen (tendentieel effect) en een mogelijke daling van de beroepsbevolking, ondanks de verhoging van de pensioenleeftijd. Bovendien zou er in ongeveer de helft van de EU-lidstaten een bevolkingsafname kunnen zijn.

5.3 Uiteindelijk zou deze situatie de demografische ongelijkheden tussen de lidstaten versterken, en zou zij de cohesie binnen de EU in gevaar kunnen brengen omdat het te voeren beleid en de eisen van de bevolking per land sterk kunnen verschillen als gevolg van de demografische kenmerken van het land.

5.4 Het „rampscenario” is het scenario waarin de demografische winter steeds strenger zou worden, waardoor het geboortecijfer beduidend lager zou uitvallen dan het sterftecijfer. In dat geval zou de zeer sterke vergrijzing zich zowel aan de basis van de bevolkingspiramide voltrekken, vanwege een vruchtbaarheidscijfer dat minder dan de helft van de vervangingsdrempel bedraagt (waarvan in sommige EU-regio's nu al sprake is), als aan de top van de bevolkingspiramide, dankzij de stijgende levensverwachting boven de 65 jaar. Deze sterk vergrijpsde samenleving zou wellicht niet meer de middelen hebben om de inkomens en gezondheidszorg van ouderen te financieren.

5.5 Deze twee elementen van het rampscenario zouden ertoe leiden dat jonge gediplomeerden de vergrijzende EU verlaten voor meer ondernemende landen. Tegelijkertijd zou de immigratie een dalende tendens vertonen, omdat een minder dynamisch en armer Europa, dat bovendien grote moeilijkheden heeft om de begrotingen en sociale zekerheidsstelsels in evenwicht te houden, zijn aantrekkelijkheid verliest.

5.6 Als gevolg van deze situatie zou de leeftijdspiramide van de Europese Unie zeer onevenwichtig zijn, met veel meer ouderen dan jongeren, en een sterk dalende en snel verouderende beroepsbevolking.

5.7 Tot slot een zonniger scenario, dat van demografische vernieuwing, oftewel een „demografische lente”. In dit scenario zou de vruchtbaarheidsindex stijgen om weer dicht in de buurt van de vervangingsdrempel te komen. De toename van het geboortecijfer zou de economische bedrijvigheid stimuleren. Vervolgens zou de dalende beroepsbevolking tijdens de volgende generatie weer aangroeien. Deze demografische dynamiek zou zich vertalen in een economische dynamiek, die de sociale zekerheid helpt te financieren. De Europese Unie zou weer aantrekkelijk worden voor haar eigen burgers, die niet meer geneigd zouden zijn te emigreren, en zou aantrekkelijk zijn voor beter opgeleide immigranten.

5.8 Uiteraard zijn deze scenario's geen voorspellingen maar simpele hypotheses aan de hand waarvan een aangepast beleid kan worden ugestippeld om de huidige situatie te boven te komen en erger te voorkómen.

## 6. Kunnen de verschillen in vruchtbaarheidscijfers worden toegeschreven aan het gezinsbeleid?

6.1 In alle lidstaten worden uiteenlopende beleidsmaatregelen genomen die, tezamen, een gezinsbeleid vormen, of dat nu zo wordt genoemd of niet <sup>(5)</sup>. Met deze maatregelen worden uiteenlopende doelstellingen nagestreefd:

- terugdringing van armoede en behoud van gezinsinkomens;
  - ondersteuning van jonge kinderen en van de ontplooiing van kinderen;
  - de combinatie van werk en gezin bevorderen;
  - zorgen voor gendergelijkheid;
  - ouders of toekomstige ouders in staat stellen het aantal kinderen te hebben dat zij wensen en wanneer zij dat wensen, en zo het vruchtbaarheidscijfer te verhogen.
- 6.2 Kijkend naar het gevoerde beleid kunnen de landen in de volgende categorieën worden onderverdeeld:
- landen met een zwak gezinsbeleid en een vruchtbaarheidscijfer onder het Europees gemiddelde;
  - landen met een gezinsbeleid dat niet is afgestemd op de behoeften van gezinnen en een vruchtbaarheidscijfer onder het Europees gemiddelde;
  - landen waar de inspanningen ten behoeve van het gezin – uitgedrukt in bbp – minder of gelijk lijken aan het EU-gemiddelde maar waar het vruchtbaarheidscijfer toch hoger is dan gemiddeld;
  - landen met een sterk gezinsbeleid en een vruchtbaarheidscijfer boven het gemiddelde van de Europese Unie <sup>(6)</sup>.

Het lijkt er dan ook op dat het gevoerde beleid een verschillende uitwerking heeft op de vruchtbaarheid, al naar gelang van de invulling van dat beleid.

<sup>(5)</sup> EESC-advies over „Het gezin en de demografische ontwikkelingen”, PB C 161 van 13.07.2007, blz. 66, par. 7.

<sup>(6)</sup> Mededeling aan de Reflectiegroep over de toekomst van de Europese Unie (voorgezeten door Felipe Gonzales), Gérard-François Dumont, „UE Prospective démographique” – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>



6.3 Het vergelijken van de verschillende vormen van gezinsbeleid is interessant omdat hieruit goede praktijken kunnen worden afgeleid. Vast staat wel dat om volledig doeltreffend te zijn, de aangeboden diensten en steunmechanismen, met name van financiële en/of fiscale aard, moeten beantwoorden aan de verwachtingen van gezinnen en (toekomstige) ouders. Deze verwachtingen kunnen per lidstaat verschillen als gevolg van de nationale cultuur, sociale gewoonten en tradities. De overheid zou ideologische vooroordelen dan ook moeten mijden en maatregelen moeten voorstellen waarmee individuen zelf kunnen beslissen of zij een gezin willen stichten en hoeveel kinderen zij wensen. Deze maatregelen moeten bovendien worden aangepast aan de verschillende behoeften van de lokale bevolking. Op grond van deze vaststellingen, en met inachtneming van deze verschillen, kan dan een systeem voor informatie en uitwisseling van beste praktijken worden ontwikkeld. Overheidsoptreden is volledig gerechtvaardigd, omdat het gezin aan de basis ligt van het menselijk kapitaal<sup>(7)</sup> en de hoeksteen van de samenleving vormt. Dit is duidelijk gebleken tijdens de crisis, toen gezinnen vaak als sociale schokdemper hebben gefungeerd.

### 7. Factoren voor een succesvol gezinsbeleid

7.1 Ondanks de verschillen in gezinsbeleid hebben de succesvolle voorbeelden de volgende punten gemeen:

- de invoering van maatregelen om werk en gezin te combineren (hoogwaardige kinderopvang, met name openbare opvangvoorzieningen voor jonge kinderen, ondersteuning van gezinnen voor de opvang en verzorging van hulpbehoevende personen, een flexibele arbeidsorganisatie, bijzonder verlof), wetende dat deze moeten worden aangepast aan de nationale omstandigheden en moeten beantwoorden aan de verwachtingen van vaders en moeders, en aan de behoeften en de emotionele, psychologische en lichamelijke ontwikkeling van het kind;
- de preventie en bestrijding van armoede in gezinnen;
- het blijvende karakter van de maatregelen, ongeacht de politieke meerderheid van het moment, en het universele karakter. Zij zijn bedoeld voor het kind, ongeacht het gezinsinkomen. Dit permanente karakter is van groot belang omdat gezinsplanning een langetermijnproject is. Een aangepast en op de lange termijn gericht gezinsbeleid draagt bij tot duurzame ontwikkeling;
- de erkenning van de rol van het gezin en de waardering voor een geslaagd gezinsleven. Succes wordt in de huidige samenleving vooral beschouwd als individueel of beroepsmatig succes, maar er bestaan nog andere vormen van zelfontplooiing, namelijk die verband houden met de medemens en het gemeenschappelijk belang, zoals een geslaagd gezins-, verenigings- of cultureel leven, waaraan met name de media<sup>(8)</sup> en de nationale onderwijsstelsels meer aandacht zouden moeten besteden;

<sup>(7)</sup> EESC-advies over „Het gezin en de demografische ontwikkelingen”, PB C 161 van 13.07.2007, blz. 66, par. 6.4 en EESC-advies over „Meer solidariteit tussen de generaties”, PB C 120 van 16.05.2008, blz. 66, par. 3.11.

<sup>(8)</sup> EESC-advies over „Het gezin en de demografische ontwikkelingen”, PB C 161 van 13.07.2007, blz. 66, par. 8.15 en EESC-advies over „Meer solidariteit tussen de generaties”, PB C 120 van 16.05.2008, blz. 66, par. 3.13.

— de inachtneming van de bijzondere situatie van kroostrijke gezinnen.

7.2 Naast het gezinsbeleid in strikte zin spelen het werkgelegenheids- en het huisvestingsbeleid duidelijk een zeer belangrijke rol<sup>(9)</sup>. Zonder werk en zonder dak boven het hoofd is het moeilijk een gezin te stichten. Daarvoor moet je toch enigszins vertrouwen kunnen hebben in de toekomst. Een hoge werkloosheid onder jongeren of preciaire arbeidscontracten kunnen grote gevolgen hebben voor de generatievervanging, want terwijl het lang duurt om kinderen groot te brengen duurt de ideale leeftijd voor een zwangerschap maar kort. Vandaar dat ook aandacht moet uitgaan naar de situatie van studenten en jongeren met kinderen of met een kindwens.

7.3 Wanneer het gezinsbeleid een duurzaam karakter heeft en werkelijk beantwoordt aan de verwachtingen van gezinnen, heeft het een gunstige uitwerking op de ontplooiing van kinderen en ouders en draagt het bij tot een harmonieus sociaal leven en een verbetering van de vruchtbaarheidsindex.

7.4 Uit een recente enquête die de Wereldbeweging van moeders heeft gehouden onder 11 000 moeders, komt naar voren dat moeders:

- in de eerste plaats werk en gezinsleven willen combineren;
- in de tweede plaats erkenning van de samenleving willen voor de belangrijke rol van moeders;
- in de derde plaats behoefte hebben aan meer tijd om zich met de kinderen bezig te houden.

7.5 Het zou interessant zijn eenzelfde enquête te houden onder vaders, omdat deze drie prioriteiten ook voor vaders kunnen opgaan, met name de erkenning voor hun rol, waardoor vaders meer tijd aan het gezinsleven zouden gaan besteden<sup>(10)</sup>. De recente voorstellen om vaders aan te moedigen ouderschapsverlof op te nemen of om een betaald vaderschapsverlof verplicht te stellen, zijn in dit verband interessant omdat zij ertoe bijdragen dat er meer waardering komt voor het vaderschap en, minstens zo belangrijk, dat vaders meer verantwoordelijkheid op zich nemen, met name na een echtscheiding. Vanuit dit oogpunt zou het nuttig zijn om goede praktijken te verzamelen van ondernemingen die hun arbeidsorganisatie hebben aangepast aan de zorgtaken van ouders. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen omvat ook maatregelen om werk en gezinsleven met elkaar in evenwicht

<sup>(9)</sup> EESC-advies over „Het gezin en de demografische ontwikkelingen”, PB C 161 van 13.07.2007, blz. 66, par. 4.6.

<sup>(10)</sup> EESC-advies over „Het gezin en de demografische ontwikkelingen”, PB C 161 van 13.07.2007, blz. 66, par. 8.11.



te brengen. Het zijn de ondernemingen die deze maatregelen concreet ten uitvoer moeten leggen. Het zou interessant zijn om een keurmerk voor „gezinsvriendelijke” ondernemingen in te voeren, zoals dat al bestaat in Spanje, met steun van het ministerie van gezondheid en sociale zaken <sup>(11)</sup>.

7.6 Het EESC heeft in een eerder advies <sup>(12)</sup> voorgesteld „na te denken over mogelijkheden om grootouders en andere naaste verwanten de kans te geven de zorg voor de kinderen op zich te nemen, als ook de werkende ouders dat wensen en wanneer dit in het belang van het kind is.” Wat betreft de tijd die aan het gezin wordt besteed heeft het EESC het beginsel verwoord dat „iedereen (...) over een voldoende aantal jaren „tijds krediet” (moet) kunnen beschikken voor gezinsactiviteiten (...). Het zou mogelijk moeten zijn om de pensioenleeftijd uit te stellen als een werknemer ervoor kiest om tijdens zijn of haar loopbaan daar verlof voor op te nemen (met een financiering volgens de pensioenregeling).” <sup>(13)</sup> Zo zou, in geval van deeltijdwerk of een tijdelijke onderbreking van de loopbaan, het inkomen er niet al te zeer op achteruitgaan. Er zou een zeer nauwkeurige economische berekening moeten worden gemaakt om te bezien hoeveel geld hiermee zou worden uitgespaard voor collectieve kinderopvang, om bij het bepalen van de hoogte van de pensioenen rekening te kunnen houden met de tijd die aan de opvoeding van kinderen wordt besteed. Ook is het van belang dat de rechten van de grootouders jegens hun kleinkinderen worden gewaarborgd.

7.7 Enquêtes over de wensen van jongeren, de veranderingen als gevolg van de toegenomen mobiliteit van gezinnen, het verband tussen de toegang van jongeren tot huisvesting en het besluit om een gezin te stichten, en de gevolgen van de nieuwe gezinsvormen voor het vruchtbaarheidscijfer zouden kunnen helpen een aan de behoeften aangepast gezinsbeleid tot stand te brengen. Zulke enquêtes zouden nuttig zijn om de verwachtingen van gezinnen beter in kaart te brengen – een van de succesfactoren van het gezinsbeleid.

## 8. Welke rol is hierbij weggelegd voor de Europese Unie?

8.1 Gezinsbeleid is geen bevoegdheid van de Europese Unie. Artikel 9 van het Handvest van de grondrechten geeft duidelijk aan dat het recht om een gezin te stichten wordt gewaarborgd volgens de nationale wetten. Desalniettemin kan de EU wetten vaststellen op gebieden die verband houden met het combineren van werk en gezinsleven, en kunnen de sociale partners overeenkomsten sluiten die vervolgens in richtlijnen worden omgezet. Voorbeelden hiervan zijn het ouderschapsverlof en de debatten over de lengte van het moederschapsverlof. Ook kan de EU wetgeven op het gebied van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in het beroepsleven, een van de fundamenten van ieder gezinsbeleid, en op het gebied van de bescherming en ontwikkeling van kinderen, op basis van het recente programma van de Europese Commissie voor de rechten van het kind <sup>(14)</sup>.

<sup>(11)</sup> [http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp\\_social/resp\\_efr.asp](http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp)

<sup>(12)</sup> EESC-advies over „Bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werknemers tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie”, PB C 277 van 17.11.2009, par. 1.12.

<sup>(13)</sup> EESC-advies over „Het verband tussen gendergelijkheid, economische groei en arbeidsparticipatie”, PB C318/15 van 23.12.2009, par. 4.2.6.2.

<sup>(14)</sup> COM(2011) 60 definitief.

8.2 In de Europa 2020-strategie wordt een streefcijfer vastgesteld voor de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, dat alleen kan worden gerealiseerd als tegelijkertijd een gezinsbeleid wordt gevoerd dat mannen en vrouwen in staat stelt het gewenste aantal kinderen groot te brengen terwijl zij werken, wat in de meeste lidstaten van de EU momenteel niet het geval is.

8.3 De EU kan ook een nuttige rol spelen bij de kennis over de demografische situaties en ontwikkelingen op alle geografische schalen, bij de evaluatie van het gevoerde gezinsbeleid – op het niveau van de lidstaten of op het niveau van de lokale overheden – en bij de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten.

8.4 De tijdens het afgelopen Duitse voorzitterschap gelanceerde Europese Alliantie voor het gezin voorzag in de oprichting van een waarnemingspost, die er echter nooit is gekomen.

8.5 Tegenwoordig worden onder auspiciën van de EU verschillende initiatieven ontwikkeld, met de bijbehorende financiering:

- de groep deskundigen voor demografische vraagstukken;
- het Europees demografieforum;
- workshops over beste praktijken;
- het netwerk voor gezinsbeleid;
- de portaal-site van de Europese Alliantie voor het gezin;
- regionale seminars.

De totale financiering van deze acties bedraagt circa 500 000 euro. Daarnaast zijn er het onderzoekproject FAMILYPLATFORM, dat binnenkort ten einde loopt, andere onderzoeksprojecten op het gebied van demografie die tevens gaan over gezinsvraagstukken, en de OESO-familiedatabank.

8.6 Deze initiatieven zouden beter moeten worden geïntegreerd en moeten worden geleid of in ieder geval worden gecoördineerd door een orgaan dat wordt belast met de vaststelling van een alomvattend beleid, en dat de krachtlijnen voor maatregelen en verder onderzoek aangeeft. Omdat het nu niet het juiste moment is om nieuwe autonome organen op te richten in de Europese Unie, zou deze sturende en coördinerende rol voor wat betreft de politieke koers en het beheer kunnen worden toevertrouwd aan de Europese Commissie, via de Europese Alliantie voor het gezin, en voor wat betreft de wetenschappelijke aspecten aan Eurofound, dat als tripartiet agentschap uitermate geschikt is voor deze taak. Door alle initiatieven die op het niveau van de EU worden ontplooid goed te coördineren zouden de lidstaten over een echte databank kunnen beschikken. Daarnaast zou de Alliantie contacten moeten

leggen en moeten samenwerken met de structuren en acties van de open coördinatiemethode op sociaal vlak. De Europese Commissie is hierover momenteel in gesprek met de belanghebbende partijen.

8.7 Het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling hebben in een aantal lidstaten reeds bijgedragen tot de invoering van maatregelen van gezinsbeleid. Bekeken zou moeten worden hoe deze vorm van steun kan worden uitgebreid. Het gezinsbeleid moet tevens een taakgebied van het platform tegen armoede worden.

8.8 In dezelfde geest is het wenselijk dat in het programma voor onderzoek<sup>(15)</sup> en innovatie financiële middelen worden uitgetrokken voor demografische studies en onderzoek, maar ook voor disciplines als sociologie, antropologie en filosofie, die tevens verband houden met gezinsvraagstukken. Ook zou onderzoek moeten worden gedaan naar de doeltreffendheid en impact van het gevoerde gezinsbeleid. In dit verband is het wenselijk dat de activiteiten van het FAMILYPLATFORM niet worden stopgezet maar een permanent karakter krijgen, zoals door alle verenigingen en belanghebbende partijen wordt bepleit.

8.9 Gezinsorganisaties zouden zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten beter moeten worden betrokken bij de uitstippeling van het gezinsbeleid of ander beleid dat van invloed is op gezinnen.

8.10 Alle Europeanen zijn of waren ooit lid van een gezin, welke ontwikkeling dat individuele gezin of het gezin in het algemeen de afgelopen decennia ook heeft doorgemaakt. Niemand wordt door spontane generatie op de wereld gezet en alle opiniepeilingen laten zien dat de gezinssolidariteit nog altijd bovenaan de lijst van fundamentele waarden van de Europese burgers prijkt. Veel beleid dat op Europees niveau wordt vastgesteld (vrij verkeer van personen, werkgelegenheid en sociale zekerheid, milieu- en consumentenbescherming, vaststelling van btw-tarieven voor producten voor zuigelingen, peuters en

kleuters<sup>(16)</sup>, mediabeleid, onderwijsprogramma's of culturele en sociale programma's) is rechtstreeks van invloed op het leven van gezinnen.

8.11 Het EESC beveelt dan ook aan om de gezinsdimensie transversaal op te nemen in al het Europese beleid, met name bij de uitvoering van effectbeoordelingen die tegenwoordig verplicht zijn voor iedere nieuwe Europese wetgeving<sup>(17)</sup>, en deze te integreren in alle evaluaties van het bestaande beleid, met het oog op een herziening. In Spanje voorzag de prijsstelling voor water in een prijs per kubieke meter die steeg naarmate er meer van werd verbruikt, om het verbruik van een schaars goed terug te dringen. Dit mechanisme was erg nadelig voor grote gezinnen, omdat een gezin van vijf personen „automatisch” meer verbruikt dan een alleenstaande of een huishouden zonder kinderen. Naar aanleiding van een gerechtelijke procedure is afgestapt van dit systeem<sup>(18)</sup>. Het zou dan ook wenselijk zijn dat op Europees niveau systematisch wordt gekeken naar de impact van wetgeving op het gezinsleven, om eventuele nadelige gevolgen voor gezinnen te voorkómen.

8.12 Ook dient te worden benadrukt hoezeer het regionaal beleid en het beleid op het gebied van investeringen, opleiding, huisvesting en werkgelegenheid aan elkaar verbonden zijn en waarom zij een bepaalde lidstaat of regio aantrekkelijk maken voor gezinnen en jongeren, méér nog dan het gezinsbeleid in strikte zin, en kunnen bijdragen tot een krachtige wereldwijde demografische dynamiek.

8.13 Het EESC staat helemaal achter het idee om het jaar 2014 uit te roepen tot Europees Jaar van het gezin, en om de twintigste verjaardag van het Internationaal Jaar van het gezin van de Verenigde Naties te vieren. De toekomst van de samenleving ligt in de handen van de volgende generaties, en zij worden geboren in gezinnen. Wel moet worden benadrukt dat er een doorslaggevende factor is voor het besluit om een gezin te stichten: de hoop op een betere toekomst. De regeringen zijn er verantwoordelijk voor dat de hoop van hun bevolking bewaarheid wordt. Dat is hun grootste en belangrijkste missie.

Brussel, 4 mei 2011

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

<sup>(15)</sup> EESC-advies over „Het gezin en de demografische ontwikkelingen”, PB C 161 van 13-7-2007, blz. 66, par. 4.5.

<sup>(16)</sup> Het EESC heeft zich al eerder uitgesproken voor een verlaging hiervan, met name voor luiers. Zie het EESC-advies over „Meer solidariteit tussen de generaties”, PB C 120 van 16.05.2008, blz. 66, par. 4.7.

<sup>(17)</sup> EESC-advies over „Meer solidariteit tussen de generaties”, PB C 120 van 16.05.2008, blz. 66, par. 4.8.

<sup>(18)</sup> <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzaamheidseffectbeoordelingen en handelsbeleid van de Europese Unie

(2011/C 218/03)

Rapporteur: **Evelyne PICHENOT**

De Commissie heeft op 22 april 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

*Duurzaamheidseffectbeoordelingen en handelsbeleid van de Europese Unie.*

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 april 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 161 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

Het EESC adviseert de Commissie om de procedure voor duurzaamheidseffectbeoordelingen (hierna: DEB) van het EU-handelsbeleid te herzien. Die procedure moet beter beantwoorden aan de verwachtingen van de maatschappelijke organisaties en er moet rekening worden gehouden met de globalisering. Er zou opnieuw vorm aan moeten worden gegeven door DEB op te nemen in een samenhangende evaluatiecyclus.

1.1 Volgens het EESC moeten handelsovereenkomsten voortaan altijd een *follow-up*-regeling omvatten waarin een rol is weggelegd voor het maatschappelijk middenveld. Alleen op die manier kan worden nagegaan of beloften worden nagekomen en kan worden toegezien op de risico's en kansen voor duurzame ontwikkeling die de openstelling van markten met zich meebrengt. Een *follow-up*-regeling is onontbeerlijk in de voorgestane dynamische aanpak, omdat de risico's en kansen die bij het eerste onderzoek worden vastgesteld, daardoor later op gezette tijden opnieuw kunnen worden beoordeeld.

1.2 Om weer samenhang te brengen tussen DEB en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling, adviseert het EESC om

- DEB onderdeel te maken van een *ex ante*, *in itinere* en *ex-post* evaluaties;
- DEB af te stemmen op het aan het onderhandelingsmandaat voorafgaande onderzoek en tijdig uit te voeren;
- DEB toe te spitsen op de opsporing van sociale en milieurisico's, zulks als aanvulling op de beoordeling van de economische aspecten, die over het algemeen vooral wordt gebruikt als argument voor de EU om een handelsovereenkomst te sluiten;
- vooral ook, in het licht van de gecumuleerde effecten van de liberalisering voor alle pijlers van duurzame ontwikkeling, meer specifiek en uitvoerig onderzoek te laten verrichten naar sectoren of gezinshuishoudingen, met name in landen waar de economie voor een groot deel informeel is;

- DEB te gebruiken voor de openbare discussie die in het Europees Parlement over de „analyse van de consequenties” wordt gevoerd;
- in DEB andere beleidsonderdelen van de EU mee te wegen als begeleidende maatregelen.

1.3 Om de informatie die wordt verstrekt, steekhoudender te maken, adviseert het EESC om

- voor evenwichtiger verhoudingen tussen de drie pijlers te zorgen;
- de consulenten te laten kiezen uit een breed scala aan beschikbare – vooral kwalitatieve – methoden, zodat ook informatie wordt vergaard over niet-economische aspecten van handelsovereenkomsten;
- verder te werken aan methoden om handelsovereenkomsten aan milieucriteria te toetsen (levenscyclus-analyse, ecologische voetafdruk, meting van ecosysteemdiensten);
- in het team van consulenten dat de DEB moet uitvoeren, verplicht deskundigen op te nemen die afkomstig zijn uit het land dat partner is in de handelsovereenkomst waarvan het duurzaamheidseffect moet worden beoordeeld;
- rechtstreekse en diepgaande besprekingen met de sociale partners, milieudeskundigen en vertegenwoordigers van de zakenwereld te houden;
- ook te kijken naar de gevolgen van een handelsovereenkomst voor de gendergelijkheid;
- een analyse te maken van de omstandigheden waaronder juristen en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg hun werk kunnen doen. Daarbij moet vooral worden gekeken naar hun onafhankelijkheid en de vrijwaring van hun lichamelijke integriteit. Ook dit zou onderdeel moeten zijn van een DEB.

1.4 Om ervoor te zorgen dat de vernieuwde procedure wordt gekenmerkt door participatie, adviseert het EESC om

- de belanghebbende partijen en partnerlanden in alle stadia daarvan inzage te geven in de evaluatie en om aan de DEB een samenvattend verslag toe te voegen;
- het overleg aan de diverse stadia van de cyclus aan te passen, voor alle belanghebbende maatschappelijke organisaties open te stellen en van voldoende financiële middelen te voorzien;
- het EESC al in het beginstadium van een DEB te laten participeren met een advies over de keuze van de indicatoren en de aanwijzing van de te raadplegen maatschappelijke organisaties, en suggesties te laten doen voor de in het kader van de raadpleging te treffen regelingen;
- het EESC om een advies te vragen over de „analyse van de consequenties” die aan het Europees Parlement en de Raad moet worden voorgelegd;
- erkenning te geven aan de belangrijke rol die het EESC, in overleg met de delegaties van de EU, in de organisatie van de raadpleging en van de *follow-up* met de maatschappelijke organisaties van de partnerlanden kan spelen;
- het EESC ervoor te laten zorgen dat de raadpleging van de maatschappelijke organisaties in het kader van de DEB op de daarna krachtens de desbetreffende handelsovereenkomsten te treffen *follow-up*-regelingen wordt afgestemd.
- ervoor te zorgen dat de tussentijdse rapporten van het *follow-up*-comité in aanmerking worden genomen voor een *ex post* evaluatie.

## 2. DEB zijn noodzakelijk, maar moeten anders worden uitgevoerd

2.1 De Commissie preciseert in haar mededeling over „Handel, groei en wereldvraagstukken” <sup>(1)</sup> dat zij het overleg met de belanghebbende partijen en het maatschappelijk middenveld wil opvoeren om de impact van het handelsbeleid op duurzame ontwikkeling beter te kunnen beoordelen. DG Handel van de Commissie heeft een voortrekkersrol gespeeld bij de invoering van DEB. Daarom strekt het tot tevredenheid dat de Commissie nu de resultaten daarvan weer ter discussie stelt, óók om te bekijken hoe de beperkingen daarvan kunnen worden opgeheven en hoe tekortkomingen kunnen worden verholpen. In onderhavig verkennend advies worden suggesties gedaan om de werking van het systeem te verbeteren en de doelstellingen ervan te verduidelijken. Ook wordt ingegaan op de vraag wat het maatschappelijk en politiek nut van DEB is.

2.2 Het Europees Parlement heeft met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon meer bevoegdheden gekregen en bevindt zich nu op voet van gelijkheid met de Raad wat handelsbeleid betreft. Sindsdien is er al een eerste handelsovereenkomst – die met Zuid-Korea (maart 2011) – geratificeerd: bij die gelegenheid hebben alle belanghebbende partijen, met name in de gevoelige sectoren, de proef op de som kunnen nemen van het belang van deze nieuwe bevoegdheid voor het Europees Parlement. De tot dusverre gehanteerde oplossing voor de dia-

loog met de maatschappelijke organisaties moet in het licht van deze institutionele ontwikkeling worden bijgestuurd.

2.3 Het EESC neemt met veel belangstelling kennis van de wijzigingen waarvoor de Commissie pleit in voornoemde - onlangs uitgebrachte - mededeling. Wat onveranderd blijft, zijn de aan de raadpleging van maatschappelijke organisaties gerelateerde DEB, gekoppeld aan een formele toezegging om die organisaties al tijdens de onderhandelingen over een handelsovereenkomst te raadplegen en de bevindingen van dat overleg samen te vatten in een „stellingname”-document. Alleen komt er nu een fase bij: de Commissie kondigt aan dat handelsovereenkomsten achteraf (*ex post*) zullen worden beoordeeld om de gevolgen ervan onder controle te houden. Ten slotte wordt geraakt aan een beslissend onderdeel van het politieke debat, nl. de fase – na de onderhandelingen over en vóór de ondertekening van de handelsovereenkomst – waarin de Commissie een „analyse van de consequenties” maakt, die vervolgens aan het Europees Parlement en de Raad wordt voorgelegd. Een DEB is dus niet langer eenvoudigweg een instrument waarvan het gebruik beperkt blijft tot de onderhandelingen over een handelsovereenkomst: voortaan bestrijkt een DEB de hele ontstaanscyclus van het beleid, gaande van de uitwerking tot de tenuitvoerlegging en *follow-up*. Vandaar de actualiteit van de suggesties in onderhavig advies die op een herschikking van het systeem zijn gericht, en de grotere draagwijdte ervan.

2.4 Bij gebrek aan multilaterale overeenstemming zijn het steeds vaker onderdelen van bilaterale of regionale vrijhandels-overeenkomsten die het „duurzaamheidsgehalte” van de *governance* van de wereldhandel vergroten. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan evaluatiecycli die „completer” zijn, d.w.z. een *ex ante* en *ex post* evaluatie omvatten, maar ook aan de inhoud van vrijhandelsovereenkomsten waarin hoofdstukken over duurzame ontwikkeling met toezeggingen op milieu- en sociaal gebied zijn opgenomen.

2.5 DG Handel van de Commissie voert nu al een gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties <sup>(2)</sup>, waarbij in de diverse stadia van handelsbesprekingen informatie wordt gegeven en van gedachten wordt gewisseld. Met die dialoog wordt een verplichting nagekomen, nl. de verplichting om maatschappelijke organisaties uit EU-lidstaten en partnerlanden te raadplegen met het oog op de door de consulenten uit te voeren DEB. Deze gestructureerde dialoog is een grootschalig experiment voor een burgerdialoog waarin het EESC een grotere rol zou willen spelen.

2.6 In de huidige fase van ontwikkeling of hervatting van bilaterale of regionale handelsbesprekingen wordt deze vorm van voorlichting/overleg als positief ervaren, alhoewel er ook kritische geluiden zijn te horen <sup>(3)</sup>. Voor DEB wordt veelvuldig gebruik gemaakt van rekenkundige simulatiemodellen, bijvoorbeeld om het algemene evenwicht te berekenen, waarvan de bedoeling is om de doeltreffendheid van macro-economisch beleid en dus niet het milieueffect of de maatschappelijke gevolgen van een handelsovereenkomst te beoordelen, te meer daar deze laatste uitgesplitst zijn: kortom, met die simulatiemodellen wordt veel gewicht gehecht aan de beoordeling van de impact op de economie. Bij de presentatie van de resultaten van

<sup>(2)</sup> Activiteitenverslag van DG Handel over de dialoog met het maatschappelijk middenveld: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145785.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf).

<sup>(3)</sup> Eindverslag 2010 over de raadpleging inzake het nieuwe handelsbeleid van de EU: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc\\_146556.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf).

<sup>(1)</sup> COM(2010) 612 definitief van 9 november 2010.



die berekeningsmodellen in DEB wordt dikwijls op het gevoel afgegaan, waardoor die resultaten voor onderhandelaars en belanghebbenden uiteindelijk maar weinig informatieve waarde hebben, omdat er geen significante of voldoende gespecificeerde gevolgen worden aangegeven. Een moeilijkheid bij het uitvoeren van een DEB is dat er geen of alleen onbetrouwbare statistieken zijn over het informele deel van de economie. Als gevolg daarvan wordt in een DEB te weinig rekening gehouden met de mogelijke impact van een handelsovereenkomst op de informele sector.

2.7 Uit onderzoek<sup>(4)</sup> is gebleken dat genoemde werkwijze, met deze DEB en deze vorm van overleg, aan beperkingen is gebonden: vanwege hun laattijdige uitvoering in de onderhandelingen wordt de uiteindelijke handelsovereenkomst door een DEB inhoudelijk niet echt beïnvloed en worden betrokkenen niet op tijd gewaarschuwd voor de meest problematische gevolgen. Er is geen duidelijkheid over wie wordt geraadpleegd en hoe de geraadpleegde partijen worden uitgekozen.

2.8 Het onderzoek dat in eerste instantie wordt gedaan, moet worden aangevuld of aangepast als bepaalde sociale indicatoren vanwege de financiële en economische crisis beduidende veranderingen ondergaan. Op die manier kunnen de gegevens die worden gehanteerd en de scenario's waarvan is uitgegaan, worden bijgewerkt en kan ervoor worden gezorgd dat de begeleidende maatregelen die worden voorgesteld, beter op de situatie zijn afgestemd.

### 3. DEB als onderdeel van een samenhangende evaluatiecyclus

3.1 Het EESC stelt voor om DEB een nieuwe dynamiek te verlenen, omdat de resultaten tot dusverre te wensen overlaten: de informatie die wordt verkregen, komt te laat, biedt meestal weinig nieuws voor de onderhandelaars, heeft geen duidelijke politieke implicaties en komt niet voort uit adequaat overleg. Om te beginnen moeten DEB worden gericht op het opsporen van specifieke (milieu- en maatschappelijke) risico's en op de beoordeling en de *follow-up* van deze risico's over een bepaalde periode. De meerwaarde van DEB is vooral dat informatie wordt gegeven over verwachte en waargenomen risico's.

3.2 De beoordeling moet dus *ex ante* zijn (welke risico's worden verwacht), maar ook *in itinere* (hoe risico's zich ontwikkelen) en *ex post* (welke risico's zijn waargenomen). Dan krijgt een DEB de nodige dynamiek en wordt een DEB meer dan alleen maar een methode of instrument om een diagnose te stellen. Een DEB moet dus niet meer worden opgezet als een statische methode om de rekenkundige waarde van de drie pijlers te berekenen, maar als een procedure om specifieke gegevens via samenwerking te vergaren en te delen. Zo krijgt informatie signaal- of alarmwaarde, zowel voor de maatschappelijke organisaties als voor de onderhandelaars.

<sup>(4)</sup> Anne Chetaille (2005): Beoordelingen van het effect van handelsovereenkomsten voor de duurzame ontwikkeling: balans en vooruitzichten, Gret (Parijs).  
Ruddy and Hilty (2007): Effectbeoordeling en beleidsleren in de Europese Commissie, Sciencedirect.  
Pascal Gabriel (2008): Problematiek van milieu, werkgelegenheid en cohesie. Een studie naar beleidsmatige ontwikkelingen in de wereld, Syndex/DG Werkgelegenheid.  
Ekins and Voituriez (2009): Handel, globalisering en DEB, Earthscan (Londen).

3.3 Om doel te treffen, moeten DEB onderdeel worden van een samenhangende cyclus voor de beoordeling van alle beleidsmaatregelen van de EU die gericht zijn op duurzame ontwikkeling.

3.3.1 Daarbij moet in eerste instantie worden gedacht aan samenhang tussen de drie pijlers, met noodzakelijkerwijs meer nadruk op milieu en klimaatverandering, maar ook – maatschappelijk gezien – met uitdrukkelijk aandacht voor mensenrechten en fatsoenlijk werk<sup>(5)</sup>.

3.3.2 Verder moet er samenhang zijn tussen de voorziene begeleidende maatregelen en de vastgestelde risico's en kansen. Aanbevelingen moeten een zo breed mogelijk scala aan beleidsvormen beslaan (structuurfondsen en specifieke programma's, ontwikkelingshulp, Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, Europees instrument voor democratie en mensenrechten, financiering door de EIB). Andersom moeten DEB bij de programmering van deze instrumenten worden meegewogen.

3.3.3 Ten slotte moet er ook nog samenhang zijn tussen de diverse beoordelingen van de Commissie. Zo moet met name het verband tussen de aan de onderhandelingen voorafgaande effectenbeoordeling en een DEB worden verduidelijkt. Zonodig kan de taakomschrijving van een DEB worden aangepast en bijgestuurd naar gelang van de draagwijdte van de aan de onderhandelingen voorafgaande effectenbeoordeling: die laatste kan ambitieus of bescheiden zijn, of zelfs onvolledig als daarin wordt voorbijgegaan aan milieu- of maatschappelijke risico's.

3.4 De leden van het Europees Parlement, maar ook vertegenwoordigers van de lidstaten en van maatschappelijke organisaties moeten meer nu dan nu het geval is bij de hele procedure worden betrokken. De „analyse van de consequenties” van de handelsovereenkomst - die de Commissie ten behoeve van het Europees Parlement en de Raad opstelt - wordt van strategisch belang in de evaluatiecyclus. Door die analyse in aanmerking te nemen, kan de burgerdialoog worden toegespitst op een doorslaggevend onderdeel van het politieke debat.

3.5 DEB zouden algemeen ingang moeten vinden en moeten worden afgestemd op de toekomstige mandaten voor onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten met de voornaamste strategische economische partners van de EU (VS, China, Rusland, Japan, India en Brazilië). Met dat laatste wordt met name bedoeld op bepaalde aspecten van het VN-Protocol voor economische en sociale rechten, intellectuele-eigendomsrechten, gedragsregels voor overheidsopdrachten en investeringsovereenkomsten.

### 4. Steekhoudendheid van de verschaft informatie

4.1 De uitslag van een DEB moet beslist in een vroeg stadium van de handelsbesprekingen bekend worden gemaakt, omdat mogelijke – hetzij positieve, hetzij negatieve - gevolgen anders niet in aanmerking kunnen worden genomen. Het onderzoek dat wordt gedaan, moet te allen tijde toegankelijk zijn voor belanghebbenden en partnerlanden. Alhoewel de looptijd voor een DEB tot negen maanden is teruggebracht, moet die termijn worden aangepast om de raadpleging in de partnerlanden verder te consolideren.

<sup>(5)</sup> Informatief rapport over fatsoenlijk werk en duurzame ontwikkeling in het Middellandse Zeegebied, EESC, september 2010.



4.2 Het nut van DEB wordt in twijfel getrokken. Op die kritiek moet niet worden gereageerd met algemene waarheden. Ook kwalitatieve meting aan de hand van geaggregeerde gegevens (economie *versus* milieu *versus* samenleving) moet van de hand worden gewezen. De prioriteit moet uitgaan naar de opsporing van specifieke sociale en milieurisico's en van het potentieel op sociaal en milieugebied, bovenop de noodzakelijk meting van de economische mogelijkheden die in beginsel in de meeste modellen als gunstig naar voren komen. Deze verwachte gunstige economische mogelijkheden, zoals die naar voren komen in de aan het onderhandelingsmandaat voorafgaande effectbeoordeling, zijn immers *de facto* de reden waarom überhaupt tot onderhandelingen over een handelsovereenkomst wordt overgegaan.

4.3 Voor de beoordeling van de sociale en milieurisico's moet gebruik worden gemaakt van een zo breed mogelijk spectrum van beschikbare methoden, gaande van kwantitatieve methoden tot methoden die eerder kwalitatief zijn en uitdrukkelijk zijn bedoeld om een niet-economisch aspect (zoals de impact op gendergelijkheid, de voedselveiligheid of de continuïteit van de voedselvoorziening) van het voorgenomen handelsbeleid te evalueren. Zo zou met name verder moeten worden gewerkt aan methoden om milieu-aspecten te evalueren, zoals levenscyclusanalyses, de ecologische voetafdruk en de analyse van de gevolgen voor de biodiversiteit. Verder kan gebruik worden gemaakt van kwalitatieve methoden om de sociale gevolgen in welbepaalde sectoren te beoordelen, waarbij wordt gekeken naar de vraagstukken „werkgelegenheid” en „fatsoenlijk werk”.

4.4 De Commissie zou bij offerte-aanvragen uitdrukkelijk een beroep moeten doen op deskundigen op sociaal en milieugebied. Het verdient ten zeerste aanbeveling om een grotere rol toe te bedelen aan deskundigen van de partnerlanden en van de IAO, of zondig zelfs van de Wereldhandelsorganisatie of de FAO, vooral in het geval van landen met een grotendeels informele economie. Daarenboven moeten de consultants een analyse maken van de arbeidsvoorwaarden voor juristen en vrijeberoepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, teneinde informatie te verschaffen over de wettelijke bescherming van hun belangen en lichamelijke integriteit.

4.5 Ook de impact in de EU zelf mag niet over het hoofd worden gezien, vooral als het gaat om DEB die strategische partners betreffen op met name gebieden als werkgelegenheid en herstructurering. In die gevallen moeten de sociale partners er beslist bij worden betrokken, al was het maar omdat deze kunnen attenderen op mogelijke spanningsvelden tussen sociale en milieudoelstellingen in het streven naar een rechtvaardig omschakelingsproces en een groene en inclusieve groei. Er moet stelselmatig sectorgebonden informatie worden ingewonnen bij de adviescommissie Industriële reconversie van het EESC en de Europese comités voor een sectorgebonden sociale dialoog die „handelsstromen” op hun agenda hebben gezet. De legitimiteit van effectbeoordelingen kan alleen maar groter worden als de sociale partners daarover rechtstreeks kunnen meepraten.

4.6 Bovendien zou in DEB steeds vaker ook moeten worden verwezen naar vrijwillige en/of door onderhandeling tot stand gebrachte MVO-overeenkomsten van multinationals en naar internationale raamovereenkomsten.

4.7 Voorwaarde voor de kwaliteit van een DEB en voor de eerste stappen die door de *follow-up*-groep moeten worden ge-

zet, is dat de nodige financiële en personele middelen worden ingezet om de capaciteit in de partnerlanden (deskundigheid op vooral sociaal en milieugebied en raadplegingsprocedures) te vergroten. DG Ontwikkelingssamenwerking en DG Handel van de Commissie moeten hun werkzaamheden op dit gebied nog meer op elkaar gaan afstemmen, o.a. door de programmering van de nieuwe Europese dienst voor extern optreden daarbij te betrekken.

4.8 De gevolgen van een vrijhandelsovereenkomst voor landen die daar niet bij zijn aangesloten of voor ultraperifere landen zouden geleidelijk aan - met de hulp van lokale deskundigen en maatschappelijke organisaties - in de DEB moeten worden verwerkt. De bedoeling is dat ook in die landen wordt nagegaan welke sociale en milieugevolgen de voorgenomen wijziging van handelsstromen zal hebben.

4.9 Deze benadering om tot een voor onderhandelaars en toekomstige beoordelaars zinvolle diagnose te komen, maakt een herziening noodzakelijk van de handleiding die de Commissie in 2006 voor DEB heeft opgesteld<sup>(6)</sup>. Voor die herziening en de tenuitvoerlegging daarvan moet uitgebreid worden samengewerkt met deskundigen van DG Ontwikkelingssamenwerking, DG Werkgelegenheid, DG Milieu, DG Klimaatverandering en DG SANCO.

## 5. Een nieuwe aanpak voor de participatie van maatschappelijke organisaties

5.1 Veel van de hierna volgende aanbevelingen komen tegemoet aan de kritiek die tijdens de door DG Handel in 2010 georganiseerde openbare raadpleging over het nieuwe handelsbeleid naar voren is gebracht. Als DEB, zoals bepleit, onderdeel worden van een samenhangende evaluatiecyclus, dan moet ook de raadpleging dynamischer worden, d.w.z. dat het een proces moet worden dat steeds is afgestemd op de diverse fasen van de evaluatiecyclus. Ook moet voor de raadpleging worden uitgegaan van een inventaris van voorbeelden van meest geslaagde methoden (*best practices*).

5.2 Het EESC zou al in een eerder stadium kunnen bijdragen aan de raadpleging tussen instellingen met het oog op een welbepaalde DEB, nl. door advies uit te brengen over de sociale of milieu-indicatoren die moeten worden gekozen, de begeleidende maatregelen die nodig zijn of de meest geschikte vormen van raadpleging die worden voorgesteld.

5.3 Het maatschappelijk middenveld verwacht dat de Commissie in haar aan het Europees Parlement voor te leggen „analyse van de consequenties” aangeeft hoe de onderhandelaars gevolg hebben gegeven aan de conclusies van de DEB en hoe bepaalde hoofdstukken zijn gewijzigd om de in de DEB aangekaarte problemen op te lossen.

5.4 De beginstudie moet deel uitmaken van een regeling voor *follow-up* en vroegtijdige evaluatie (2 à 3 jaar), zodat de waargenomen consequenties in nauwe samenwerking met de maatschappelijke organisaties kunnen worden gepreciseerd en zondig worden bijgestuurd, en nieuwe risico's kunnen worden opgespoord. *Follow-up* en evaluatie moeten worden toegespitst op de risico's, de wijze waarop die risico's evolueren en de doeltreffendheid van de begeleidende maatregelen.

<sup>(6)</sup> Handleiding voor DEB, DG Handel: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc\\_127974.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf).

5.5 Het EESC kan met het oog op de nieuwe evaluatiecyclus waarvan DEB deel gaan uitmaken, terugvallen op de vaste betrekkingen die het ook buiten de EU onderhoudt met maatschappelijke organisaties die grote delen van de samenleving vertegenwoordigen. In raadplegingen kan het dus een schakelfunctie vervullen. Het heeft al ervaring opgedaan met onderhandelingen over de organisatie van een sociale dialoog in partnerlanden.

5.6 De vaste geografische groepen in het EESC die de betrekkingen met de maatschappelijke organisaties van landen buiten de EU onderhouden, zijn een belangrijke troef, omdat het EESC dankzij hen een begin kan maken met de oprichting van comités voor de *follow-up* van handelsovereenkomsten waarin alle geledingen van de maatschappij vertegenwoordigd zijn. Het gaat daarbij om werkgroepen die ervaring hebben met de dialoog en met discussies over tal van aspecten van associatie- of partnerschapsovereenkomsten, en die daarom de meest aangewezen instanties zijn geworden voor gedachtewisselingen over handelsovereenkomsten en het evenwicht dat tussen de diverse onderdelen daarvan wordt bereikt. Gezamenlijke structuren beschikken geografisch gezien over veldkennis met betrekking tot het empirische verband tussen wereldhandel en duurzame ontwikkeling.

5.7 Met de in de Cariforum-overeenkomst getroffen *follow-up*-regeling wordt tegemoet gekomen aan de noodzaak om de overeenkomst in al haar facetten onder controle te houden, en wel door maatschappelijke organisaties gezamenlijk in de gaten te laten houden hoe de overeenkomst wordt toegepast. Zo kan in het geval van de overeenkomst met Zuid-Korea worden

toegezien op de toepassing van het hoofdstuk „Duurzame ontwikkeling”. De invoering van dergelijke *follow-up*-regelingen is doorslaggevend voor de geloofwaardigheid van de verbintenissen die Europa op het gebied van duurzame ontwikkeling aangaat. De kwaliteit van de DEB is bepalend voor de geldigheid van de daarna komende *follow-up* en voor het wederzijdse vertrouwen tijdens de raadpleging. Vandaar dat het EESC er opnieuw met klem op aandringt dat voor alle handelsovereenkomsten een *follow-up*-comité wordt opgericht.

5.8 Het EESC steunt het DG Handel in zijn op samenwerking gerichte streven om in iedere handelsovereenkomst een hoofdstuk Duurzame ontwikkeling te laten opnemen waarin toezeggingen op sociaal en milieugebied worden gedaan. Een DEB draagt bij tot de stimulerende werking daarvan doordat daarin op empirische en praktische wijze wordt aangegeven welke mogelijkheden handel op die gebieden te bieden heeft. Ook staat in een DEB welke overgangs-, compenserende of vrijwaringsmaatregelen of bijstellingen noodzakelijk zijn om sociale of milieurisico's, ingevolge de met de overeenkomst aangegane verbintenissen, op te heffen of te verkleinen.

5.9 Het EESC aan wie de *follow-up* van de Cariforum-overeenkomst is toevertrouwd, zal voor de vervulling van die taak gebruik maken van de al eerder aangegane banden met maatschappelijke organisaties. Ook zal het gaan samenwerken met maatschappelijke organisaties uit Zuid-Korea om in het oog te houden hoe daar de vereiste *follow-up*-regelingen worden opgezet. Voor de herziening van het participatieproces moet lering worden getrokken uit de eerste *ex post* evaluatie van de overeenkomst met Chili.

Brussel, 5 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de beste manier voor de sectoren landbouwmachines, bouwmaterieel en transportwerktuigen om de crisis te lijf te gaan (initiatiefadvies)**

(2011/C 218/04)

Rapporteur: **de heer RANOCCHIARI**

Corapporteur: **de heer PESCI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 15 juli 2010 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*De beste manier voor de sectoren landbouwmachines, bouwmaterieel en transportwerktuigen om de crisis te lijf te gaan*

De adviescommissie Industriële reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en 3 tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Europese industrie voor bouwmaterieel en landbouwmachines heeft zeer zwaar te lijden onder de economische crisis, net nu de wereldwijde vraag aan belangrijke veranderingen onderhevig is. Toch gaat het hierbij om een zeer competitieve en op technologisch vlak geavanceerde industriële sector.

Op EU-niveau moeten er evenwel een aantal maatregelen getroffen worden om de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de sector veilig te stellen en op lange termijn een overproductie in de EU te vermijden:

- een wettelijk kader dat geen hindernissen opwerpt voor fabrikanten die willen innoveren en materieel willen ontwikkelen dat in de behoeften van hun klanten voorziet;
- gelijke mededingingsvoorwaarden in heel Europa, via efficiënt markttoezicht: de instanties voor markttoezicht en douaneautoriteiten dienen Verordening (EG) nr. 765/2008 te doen naleven en strengere controles uit te oefenen op de Europese markt;
- een productwetgeving en een handelsbeleid waarbij de vrije toegang tot de mondiale markten gewaarborgd wordt;
- Europese wetgeving waarin rekening wordt gehouden met het feit dat de Europese markten verhoudingsgewijs aan belang aan het inboeten zijn. Aangezien het zwaartepunt van de wereldeconomie geleidelijk naar Zuid-Amerika en Azië opschuift, moeten alle mogelijke oplossingen overwogen worden om de productiecentra van Europese fabrikanten in de EU te houden, onder andere door de administratieve rompslomp te verminderen en vrijwillige maatregelen van de industriële sector te bevorderen;
- intra-Europese en wereldwijde harmonisatie van voorschriften inzake verkeersveiligheid en milieubescherming;
- verbeterde arbeidsvoorwaarden en uitvoeringsmaatregelen in de hele EU om in de toekomst overcapaciteit te vermijden en om uitgaande van de kennis van alle betrokkenen nieuwe producten en ideeën over arbeidsorganisatie te blijven ontwikkelen;

— een programma dat voorziet in financiering en stimulerende maatregelen om het concurrentievermogen van het MKB te versterken.

1.2 Op basis van de hoorzitting die, als deel van de EIMA (Internationale Beurs voor landbouwmachines), op 11 november 2010 in Bologna door talrijke belanghebbenden werd bijgewoond, worden in de volgende hoofdstukken uitvoeriger en meer gedetailleerde aanbevelingen gedaan.

## 2. Achtergrond

2.1 De Europese industrie voor bouwmaterieel en landbouwmachines levert technische oplossingen om te voorzien in elementaire menselijke behoeften zoals voedsel (in een wereld waarvan de bevolking steeds toeneemt), huisvesting en de noodzakelijke infrastructuur.

2.2 Door de hoge grondprijs is er in Europa vraag naar uiterst efficiënte en innovatieve oplossingen in de landbouw en de bouwnijverheid. Dit maakt de Europese industrie tot de wereldleider op het vlak van technologie.

2.3 Terwijl de vraag in Europa stagneert, maken de markten in Azië, Latijns-Amerika, Afrika en de GOS-landen al een tijdje een groeiproces door dat snel verloopt en nog niet ten einde is. Hierdoor zijn er nieuwe spelers op het wereldtoneel verschenen die aan concurrentievermogen winnen, zelfs buiten hun thuismarkten.

2.4 Beide sectoren zijn zwaar getroffen door de wereldwijde financiële crisis. Door het uiteenspaten van de vastgoedzeepbel is de bouwmaterieelsector er in de tweede helft van 2008 ernstig op achteruit gegaan. Als gevolg daarvan zijn de investeringen in de bouwsector drastisch teruggelopen, waarbij de omzet in 2009 met 42 % verminderd is. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn het gebrek aan financieringsmogelijkheden voor klanten en een verminderde bouwactiviteit.

2.5 In de landbouwmachinesector liet de crisis zich later voelen: hoewel de teruggang in 2009 minder uitgesproken was (- 22 %), vond er in tegenstelling tot in andere industrietakken in 2010 geen heropleving plaats. Ook zal de omzet voor 2010 naar verwachting 9 % lager liggen. De belangrijkste oorzaak is ook hier het gebrek aan financieringsmogelijkheden voor klanten, in combinatie met algemene onzekerheid.

2.6 De vraag naar producten is aan toenemende veranderingen onderhevig. Terwijl de niet-Europese markten, die veel minder strenge wettelijke voorschriften kennen, een groei meemaken, daalt de vraag naar EU-producten, die aan steeds striktere wettelijke vereisten op het vlak van veiligheid en milieu beantwoorden. Hierdoor wordt het productengamma, dat al complex is, nog uitgebreid. Er treedt ook een verschuiving op van de productiecentra: producten die voor niet-Europese markten bedoeld zijn, worden steeds dichter bij de afnemers geproduceerd, met banenverlies in de EU als gevolg.

### 3. Landbouwmachines en bouw materieel: strategisch belang van de sector, toekomstige uitdagingen en structuur van de markt

#### 3.1 Kleine hoeveelheden, hoge productdiversiteit – sterke afhankelijkheid van leveranciers

De twee sectoren vertonen veel gelijkenissen wat de omvang en het productengamma van de fabrikanten betreft.

Eenzijds zijn er grote multinationale ondernemingen die een uitgebreide reeks producten aanbieden, waaronder de meest gebruikelijke werktuigen (onder andere landbouwtractoren, graafmachines en wielladers).

Anderzijds bestaat er een continuüm van ondernemingen tussen de relatief grote regionale fabrikanten aan de ene kant en het MKB aan de andere kant. Al deze ondernemingen produceren de meest courante types werktuigen maar moeten erg gespecialiseerde nicheproducten op de markt brengen om te overleven.

Vaak is de specialisatiegraad en de verscheidenheid van de op de markt gebrachte producten niet in verhouding met de eigenlijke grootte van de fabrikant. Het is vrij normaal dat fabrikanten tot 200 verschillende modellen aanbieden van werktuigen die voor heel specifieke doeleinden ontworpen worden, maar waarvan er minder dan 1 000 stuks per jaar verkocht worden. Vele andere fabrikanten overleven door series te verkopen waarin er van elk model minder dan 100 exemplaren per jaar verkocht worden.

#### 3.2 Werkgelegenheid en productie

3.2.1 De markt voor landbouwmachines weerspiegelt goed de trends in de landbouwsector.

Zonder de meest recente machines zou een moderne, efficiënte en concurrerende landbouw niet mogelijk zijn. Vandaag de dag werken meer dan 10 miljoen mensen in de landbouw. Dit totale aantal neemt af, al vallen er duidelijke verschillen waar te nemen tussen de EU-15 en de „nieuwe” lidstaten die sinds 2004 tot de Unie zijn toegetreden.

In de EU-15 is „slechts” 4,0 % van de werkzame beroepsbevolking actief in deze sector, terwijl dit cijfer in de 12 nieuwe lidstaten 13,4 % bedraagt.

Bijgevolg is het EESC van mening dat een krachtig GLB niet enkel voor de landbouwers maar ook voor de industrie een noodzaak is, zodat deze kan blijven investeren in O&O en tegelijkertijd kan inspelen op wettelijke vereisten en de vraag van de consument.

De landbouwmachinesector is goed voor ongeveer 4 500 fabrikanten, die in 2008 een omzet van ca. 28 miljard euro hadden. In deze sector zijn 135 000 mensen werkzaam, terwijl nog eens 125 000 mensen in distributie- en onderhoudsbedrijven werken.

De productie van landbouwwerktuigen in de EU-27 is voor twee derde geconcentreerd in Duitsland, Italië, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, terwijl de 12 „nieuwe” lidstaten samen slechts goed zijn voor 7 %.

3.2.2 In de Europese bouwsector is 7,1 % van de werkzame beroepsbevolking actief.

Voor bouw materieel valt hetzelfde patroon waar te nemen als voor landbouwwerktuigen: Italië, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigen drie kwart van de volledige Europese productie. Er zijn ongeveer 1 200 fabrikanten in heel Europa, goed voor een totale omzet van 31 miljard euro in 2008. In 2009 is dit cijfer teruggelopen tot 18 miljard, een achteruitgang met 42 %.

De sector verschaft aan 160 000 mensen rechtstreeks werk. Daarnaast wordt er geschat dat er in de aanvoerketen en het distributie- en onderhoudsnetwerk nog eens 450 000 arbeidsplaatsen van de sector afhankelijk waren. Volgens ramingen van de sector zelf is in 2010 35 % van de rechtstreekse en 20 % van de onrechtstreekse banen verloren gegaan.

Er bestaat echter een duidelijk tekort aan jonge en geschoolde arbeidskrachten. Uit een arbeidsmarktenquête van Technology Industries of Finland blijkt dat het moeilijker is geworden om gekwalificeerd personeel aan te werven. De lijst van de meest getroffen beroepen wordt al meer dan tien jaar aangevoerd door de lassers, metaalarbeiders, mecaniciens en ingenieurs.

#### 3.3 Afhankelijkheid van leveranciers van onderdelen en motoren

In beide sectoren zijn de Europese fabrikanten altijd toonaangevend geweest op wereldvlak dankzij hun spits technologie en de kwaliteit van hun werktuigen. In beide sectoren is er dan ook behoefte aan ultramoderne spits technologie, gaande van volautomatische functies en GPS-systemen met een hoge resolutie voor precisielandbouw tot continu variabele transmissie en elektronica.

Daarentegen houden op grote schaal geproduceerde standaardonderdelen, geen rekening met extreme omstandigheden (stof, modder, ijs, buitengewone hitte of koude) en kunnen ze niet, zoals vereist, verder ontwikkeld worden.

Binnen de industrie groeit de bezorgdheid dat de Europese partnerbedrijven uit de onderdelensector, die onontbeerlijk zijn om de technologische voorsprong via gezamenlijke productontwikkeling veilig te stellen, er in de toekomst misschien niet meer zullen zijn.



Om producten te ontwikkelen en de wetgeving na te leven spelen motoren een sleutelrol. In tegenstelling tot de autosector zijn het echter enkel de grote multinationale ondernemingen die motoren kunnen produceren.

Het aantal onafhankelijke fabrikanten van motoren is dalende, zodat ze nu een marginale marktpositie innemen. De meeste fabrikanten van machines worden vaak geconfronteerd met een situatie waarbij ze afhankelijk van motorleveranciers die door hun concurrenten gecontroleerd worden.

#### 3.4 *Belang van het distributie- en onderhoudsnetwerk*

Het distributie- en onderhoudsnetwerk is van cruciaal belang voor het succes van de fabrikant. Erg gesofistikeerde machines houden veiligheids- en gezondheidsrisico's in als ze niet naar behoren gebruikt en onderhouden worden. Er is dus een distributienetwerk met goed opgeleid personeel nodig dat de meest geschikte machines helpt kiezen en onderhoud en reparaties van hoogwaardig niveau kan uitvoeren. Zo kan voor deze ingewikkelde machines een snelle en betrouwbare dienst na verkoop gegarandeerd worden en kan voldaan worden aan de hoge klantenverwachtingen in deze sectoren, waar weersomstandigheden, seizoensgebonden pieken en strikte termijnen belangrijke factoren zijn.

#### 3.5 *De gevolgen van de economische crisis voor groei en productie*

Beide sectoren zijn zwaar getroffen door de economische crisis, op een moment waarop de wereldwijde vraag erg groot was. De vraag naar bouw materieel stortte internationaal ineen tijdens het vierde kwartaal van 2008. In 2009 daalde de verkoop door Europese fabrikanten met 42 %, met ernstige voorraadtoenames en een erg laag capaciteitsgebruik tot gevolg. Voor 2010 viel zoals gezegd een verdere terugloop met 9 % op te tekenen, terwijl op het einde van 2010 de vraag in Azië weer aantrok.

In de landbouwmachinesector lieten de gevolgen van de crisis zich later voelen, aangezien landbouw minder conjunctuurgevoelig is. Toch daalde de verkoop met 22 % in 2009 en nog eens met 9 % in 2010.

In beide sectoren wordt voor 2011 een groei verwacht die niet hoger is dan 10 %, veel te weinig om de effecten van de crisis teniet te doen.

De belangrijkste beperkende factor tijdens de crisis was het gebrek aan krediet, vooral voor klanten die nieuwe machines wilden aankopen, maar ook voor fabrikanten. Daarnaast heeft natuurlijk ook de beperkte activiteit, vooral in de bouwsector, een negatieve invloed gehad op de vraag naar nieuwe machines. In beide sectoren bleek de vraag erg onvoorspelbaar.

#### 4. **Moeilijkheden en uitdagingen na de crisis**

De economische crisis heeft een aantal intrinsieke kenmerken van beide sectoren aan het licht gebracht en tot een erg precare situatie geleid, waarin politiek ingrijpen vereist is.

#### 4.1 *Gebrek aan leveranciers en knowhow*

De industrie voor bouw materieel ondergaat momenteel wezenlijke en fundamentele veranderingen.

De wereldmarkt concentreert zich steeds meer rond Zuid-Amerika en Azië.

In 2005 was Europa goed voor 20 % van de wereldwijde vraag naar bouw materieel, maar in 2014 zal dit cijfer gedaald zijn tot 14 %<sup>(1)</sup>.

De meest spectaculaire veranderingen doen zich in China en India voor. Er wordt verwacht dat de Chinese vraag naar bouw materieel in 2014 34 % van de wereldwijde vraag zal bedragen, terwijl dit percentage in 2005 op 18 % lag. Dit betekent dat de Chinese vraag in 9 jaar verdubbeld zal zijn.

Deze ontwikkelingen zullen erg verstrekkende gevolgen hebben, aangezien de vraag in de EU en VS samen slechts goed zal zijn voor 29 % van de wereldwijde vraag.

Als gevolg van de crisis is de trend om de productie massaal in de richting van de nieuwe niet-Europese markten te verplaatsen, ernstig toegenomen. Daardoor is ook het aantal Europese leveranciers van essentiële onderdelen drastisch teruggelopen. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de verplaatsing van productiecentra, maar ook voor de vereiste knowhow.

Aangezien de niet-Europese markten gekenmerkt worden door andere behoeftes en eigenschappen dan de Europese, groeit de bezorgdheid over een gebrek aan Europese leveranciers die in de toekomst met betaalbare producten aan de Europese vraag naar essentiële onderdelen kunnen voldoen.

Een ander probleem is de beschikbaarheid van staal in een wereldeconomie in herstel, waar prijzen stijgen en protectionistische maatregelen in deze sector negatieve gevolgen zouden hebben, zoals blijkt uit gegevens van voor de crisis.

#### 4.2 *Gevolgen voor de werkgelegenheid: vergrijzende beroepsbevolking, gebrek aan gekwalificeerd personeel en braindrain*

De Europese machinebouwsector is goed voor 3,6 miljoen arbeidsplaatsen<sup>(2)</sup>.

Hiervan vertegenwoordigen de sectoren landbouwmachines en bouw materieel 10 %. De beroepsbevolking in deze sectoren vergrijst: slechts 20,1 % van de werknemers is jonger dan 30 jaar, terwijl het gemiddelde in andere niet-financiële sectoren rond de 25 % ligt.

Aan de kantzijde valt hetzelfde probleem waar te nemen: slechts 7 % van alle Europese landbouwers zijn jonger dan 35 jaar. De landbouw en de bouwnijverheid zijn minder aantrekkelijke sector en, aangezien het werk er zwaarder is en minder goed betaald wordt dan in veel andere sectoren in Europa het geval is.

<sup>(1)</sup> Off Highway Research: [www.offhighway.co.uk](http://www.offhighway.co.uk).

<sup>(2)</sup> Eurostat, *European Business: Facts and Figures. 2009 edition*.



De economische crisis heeft verschillende problemen van de twee sectoren nog verergerd: het slechte imago van de industrie bij het grote publiek (waardoor haar belang voor de gemeenschap niet erkend wordt), het gebrek aan gekwalificeerde arbeiders en ingenieurs, het feit dat de vereiste kwalificaties en de kwalificaties die op de arbeidsmarkt voorhanden zijn niet op elkaar aansluiten, de vele verschillende benamingen en getuigschriften van de opleidingen in de lidstaten, het gebrek aan onderwijs in natuur- en industriële wetenschappen op het hoogste niveau, enz.

De bedrijfstak heeft getracht het banenverlies zo veel mogelijk te beperken. Toch is het aantal arbeidsplaatsen in de bouwmaterieelsector ten opzichte van 2008 met 35 % gedaald <sup>(3)</sup>.

De crisis heeft ook geleid tot braindrain in de richting van het Verre Oosten en Zuid-Amerika, waar de markten het beter doen en minder onder de crisis geleden hebben.

## 5. Vereiste maatregelen op EU-niveau

### 5.1 Daadwerkelijke uitvoering van maatregelen tegen oneerlijke concurrentie

Een groot probleem voor de Europese industrie voor bouwmaterieel is nog altijd de invoer, de verkoop en het gebruik van niet-reglementair bouwmaterieel. Als bouwmaterieel voor het eerst op de EU-markt gebracht wordt, moet het aan alle geldende veiligheids- en milieu-eisen voldoen. Als dit niet het geval is, is het materieel niet-reglementair en dienen de lidstaten het van de EU-markt te weren.

Dergelijk materieel leidt tot oneerlijke concurrentie en maakt het voor bonafide leveranciers moeilijk om aan O&O te doen. Dit vormt dan weer een bedreiging voor het concurrentievermogen en de banen in de Europese industrie voor bouwmaterieel. Bij niet-reglementair materieel, dat vaak niet aan de Europese milieunormen beantwoordt, neemt de kans op ongevallen toe.

Fabrikanten die zich aan de Europese wetgeving houden, krijgen momenteel te maken met producten die in oneerlijke omstandigheden en tegen een fractie van de prijs voor reglementaire producten op de markt gebracht worden. Terwijl het overheden aan de mogelijkheden en middelen ontbreekt om deze situatie aan te pakken, is de wetgeving niet altijd duidelijk over de manier waarop reglementaire producten beschermd moeten worden.

Er wordt steeds meer niet-reglementair materieel illegaal op de EU-markt gebracht, zonder dat instanties voor markttoezicht en douane-autoriteiten daadwerkelijk actie ondernemen, hoewel sinds 1 januari 2010 strengere wetgeving van kracht is (Verordening 765/2008).

Aanbeveling: het EESC roept de Europese Commissie en de nationale overheden op om alles in het werk te stellen om eerlijke concurrentie op de EU-markt te waarborgen en gelijke voorwaarden te garanderen voor fabrikanten die op internationaal niveau moeten concurreren.

<sup>(3)</sup> Gegevens verstrekt door het CECE (Committee for European Construction Equipment).

### 5.2 Het milieu via de juiste beslissingen verbeteren

Net als in de automobielsector vormt de emissiewetgeving voor mobiele machines één van de grootste uitdagingen voor de twee sectoren die hier besproken worden. In vergelijking met de automobielsector echter liggen de nalevingskosten per eenheid extreem hoog, aangezien de productie en verkoop veel beperkter zijn en het aantal verschillende modellen veel groter is.

Na emissiefase III B, die in 2011 van start gaat, en emissiefase IV, die gepland is voor 2014, zouden de belangrijkste verontreinigende stoffen met meer dan 90 % gedaald moeten zijn ten opzichte van het huidige niveau. Dit zal een impact hebben op de motoren, maar ook op het ontwerp van de hele machine, dat grondig herzien zal moeten worden.

De technologie die nodig is om deze emissieniveaus te halen, vereist het gebruik van brandstoffen met een zeer laag zwavelgehalte. In Europa zijn die moeilijk te verkrijgen voor niet voor de weg bestemde machines en buiten Europa zijn ze al helemaal niet beschikbaar. Hierdoor wordt de verkoop buiten Europa van zowel nieuw als oud materieel belemmerd.

Om de crisis tegen te gaan heeft de industrie een wetgevingsinstrument gevraagd om het aantal motoren op te trekken waarvoor in de huidige richtlijnen een flexibiliteitsregeling geldt. Via een eenmalige stijging van de uitstoot met ongeveer 0,5 % zou de sector zo aanzienlijk kunnen besparen. De Europese Commissie heeft zich bij dit verzoek aangesloten en heeft twee voorstellen ingediend tot wijziging van de betrokken richtlijnen. De voorstellen worden nu door de Raad en het Parlement bestudeerd. De vooruitgang op dit vlak verloopt echter te traag, waardoor het verwachte positieve effect voor de economie zou kunnen verzwakken.

Volgens het EESC is het nodig zo snel mogelijk werk te maken van de goedkeuring van extra flexibiliteitsbepalingen in toekomstige wetgeving betreffende de uitstoot van niet voor de weg bestemde mobiele machines. Ook dient er zo snel mogelijk een gelijkaardig voorstel voor landbouwtractoren te komen.

Om de roet- en NO<sub>x</sub>-uitstoot in de toekomst te reduceren zal speciale technologie nodig zijn die tot een hoger brandstofverbruik, en dus meer CO<sub>2</sub>-uitstoot, zal leiden. Door efficiëntere machines te ontwerpen zijn fabrikanten erin geslaagd om een daadwerkelijke stijging van het brandstofverbruik te vermijden. Nieuwe wetgeving inzake de beperking of vermindering van de koolstofuitstoot dient in overeenstemming te zijn met de huidige emissiewetgeving; bovendien moet na de huidige emissiefases voldoende tijd uitgetrokken worden eer de nieuwe wetgeving wordt ingevoerd.

Aanbeveling: vooraleer nieuwe of strengere wetgeving voor dezelfde producten overwogen wordt, dient er op EU-niveau een effectbeoordeling uitgevoerd te worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijke negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen van de industrie op de wereldmarkt en met de beste marginale verbeteringen die in de praktijk voor deze machines mogelijk zijn.

### 5.3 Oud materieel vermijden via een sloopregeling voor mobiele machines

Landbouwmachines en bouw materieel hebben een lange levensverwachting. Een tractor gaat gemiddeld meer dan 15 jaar mee. Bijgevolg heeft het permanente streven naar betere milieuprestaties van nieuw materieel maar een beperkt en laattijdig effect op de algehele milieuprestaties van het gebruikte materieel. Snellere vooruitgang kan het best bereikt worden via stimuli om erg oud en vervuilend materieel van de markt te halen. Dit biedt ook duidelijke voordelen ten opzichte van het uitrusten van oude machines met nabehandelingssystemen. Het aanbrengen van filters in oud materieel leidt tot talrijke extra problemen en inefficiëntie inzake veiligheid en prestaties.

Het EESC beveelt een sloopplan aan waarmee het probleem van oude en vervuilende machines aangepakt kan worden en waardoor kan worden bijgedragen tot een schoner milieu en veiligere werkomstandigheden.

Volgens het EESC zijn aanpassingsplannen inzake de uitstoot van machines een verkeerde oplossing voor het problematische gebruik van vervuilend materieel in bebouwde gebieden. Eerder dan het probleem op te lossen leiden ze tot blijvend gebruik van lawaaiërende en onveilige machines en kunnen ze zelfs, bij gebrekkige installatie, de oorzaak zijn van extra risico's.

Het EESC beveelt ook aan geharmoniseerde aanpassings- en nabehandelingssystemen te ontwerpen, niet alleen omdat dit mogelijkheden biedt op het vlak van uitstootbeperking maar ook omdat het zo mogelijk is de risico's aan te pakken die zich voordoen bij het monteren van dergelijke systemen op landbouwmachines en bouw materieel.

### 5.4 De industrie kan de koolstofuitdaging aangaan

Net als bij voor de weg bestemde voertuigen is vooral het brandstofverbruik verantwoordelijk voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de sector. De mogelijke reductie van de broeikasgasuitstoot moet echter specifiek onderzocht worden in het licht van de prestaties van het materieel en niet in termen van het brandstofverbruik per kilometer, zoals het geval is in de automobielsector.

De laatste jaren is er al een aanzienlijke vooruitgang geboekt op het vlak van efficiëntere machines. De kosten die tijdens de volledige levensduur gedragen moeten worden, en waarvan brandstof een groot deel voor zijn rekening neemt, zijn steeds vaker een belangrijke factor voor klanten op het moment dat ze over een aankoop beslissen.

In het streven naar een optimale CO<sub>2</sub>-reductie mag zich echter niet blindstaren op de motor als energiebron, maar moet men oog hebben voor de machine in haar geheel, haar toepassingen en processen, net als voor haar operationele efficiëntie en de mogelijkheden om alternatieve koolstofarme energiebronnen te gebruiken.

Het EESC roept de EU-instellingen en de vertegenwoordigers van de lidstaten op om een marktgerichte en overkoepelende benadering te ontwikkelen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot door mobiele machines te beperken. Aangezien één standaardaanpak niet bestaat, zou het pragmatisch verantwoord zijn om passende oplossingen te ontwerpen voor de meest vervuilende types machi-

nes (tractoren, maaidorsers enz.), daarbij rekening houdend met de globale efficiëntie van de machines (met name het brandstofverbruik per gemaaid ton graan of het aantal kilometer aangelegde weg).

### 5.5 Harmonisering als sleutel tot verkeersveiligheid en milieubescherming, zowel in Europa als wereldwijd

Aangezien het zwaartepunt van de markt meer en meer buiten Europa komt te liggen, is er steeds dringender behoefte aan een op wereldniveau geharmoniseerde wetgeving en productstandaardisering. Dit geldt ook voor de voorschriften op het vlak van verkeersveiligheid, die momenteel ontbreken voor bouw materieel en sommige landbouwvoertuigen.

Bovendien dreigen Europese bedrijven, vergeleken bij de rest van de wereld, met een steeds strengere EU-reglementering geconfronteerd te worden, waardoor Europese machinetypes te duur of incompatibel worden.

Op het vlak van milieubescherming bijvoorbeeld dienen de gevolgen van elke beslissing op EU-niveau nauwkeurig nagegaan te worden vooraleer wetgeving wordt goedgekeurd en in de Unie ten uitvoer gelegd.

De sector landbouwmachines en bouw materieel draagt al een tijdje bij tot milieubescherming door de uitstoot van machines te beperken, zoals vereist door Richtlijn 97/68/EG (voor niet voor de weg bestemde mobiele machines) en Richtlijn 2000/25/EG (voor tractoren). Dit zal leiden tot een aanzienlijke vermindering van het aantal deeltjes (97 %), NO<sub>x</sub> (96 %) en CO (85 %).

De industrie heeft dezelfde inspanningen geleverd op het vlak van geluidsemisies: gedurende 10 jaar heeft ze zich ingezet om de wetgeving in kwestie op 22 bouw machines toe te passen.

Bovendien bestaan er reeds internationale normen voor de levenscyclus van machines. Inzake de recyclage van grondverzetmachines heeft de industrie zelf normen gepromoot.

Om ervoor te zorgen dat de Europese producten in de toekomst concurrerend blijven is het daarom van het allerhoogste belang dat wet- en regelgeving wereldwijd geharmoniseerd worden.

Het EESC roept de EU-instellingen en de vertegenwoordigers van de lidstaten op om de ontwikkeling van internationale normen te steunen en er actief aan deel te nemen. De UNECE<sup>(4)</sup> lijkt het geschikte forum om dergelijke normen uit te werken.

### 5.6 Arbeidsvoorwaarden en sociale dialoog

Aangezien de twee sectoren veel kleine en middelgrote spelers kennen, zijn er op het vlak van de sociale dialoog speciale afspraken nodig. Vertegenwoordiging van het personeel is minder belangrijk en er zijn minder mogelijkheden om grensoverschrijdend informatie uit te wisselen dan in sectoren waar er Europese ondernemingsraden bestaan. Toch worden de verschillende bedrijven uit de sector gekenmerkt door een zekere vorm

<sup>(4)</sup> Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties in Genève ([www.unece.org](http://www.unece.org)).

van eenheid en hebben ze op dezelfde wijze behoefte aan coördinatie en gegevensuitwisseling. Er moet dus werk worden gemaakt van een verbeterde dialoog tussen de bedrijven en hun werknemers.

Net als in andere sectoren komen in de metaalverwerkende industrietakken steeds vaker onzekere vormen van arbeid voor. Dit leidt onder meer tot tekortschietende beroepsbijscholing en een blijvend risico dat geschoolde en ervaren werknemers in andere sectoren aan de slag gaan. Ook de arbeidsvoorwaarden hebben te lijden onder deze vorm van werkgelegenheid.

Aanbeveling: de Europese Commissie zou moeten ijveren voor een sectoranalyse die zich specifiek op de arbeidsvoorwaarden richt. Daarnaast zouden er ook maatregelen genomen moeten worden om de werkomstandigheden in de hele EU te verbeteren. Ten slotte is het van cruciaal belang dat er maatregelen komen om overcapaciteit, zoals tijdens de economische crisis, voortaan te vermijden en om bijkomende stimuli te geven voor de ontwikkeling van nieuwe producten en nieuwe ideeën inzake arbeidsorganisatie, uitgaande van de kennis die bij alle betrokkenen aanwezig is.

#### 5.7 Jonge en geschoolde arbeidskrachten in Europa houden

Te weinig geschoold personeel, vergrijzende arbeidskrachten, braindrain naar andere werelddelen: door deze en andere problemen op het vlak van werkgelegenheid wordt de sector landbouwmachines en bouw materieel getroffen. Het is steeds moeilijker om jonge en geschoolde werknemers voor deze sector warm te maken. Aangezien het hier om een kernsector van de Europese industrie gaat, dienen de industrie en de instellingen te blijven investeren in onderwijs, opleiding en levenslang leren.

Zonder onderwijs van topkwaliteit en geschoolde jongeren staat onze toekomst op het spel, terwijl voor technische innovatie hoogopgeleide en creatieve ingenieurs nodig zijn. Op verschillende niveaus dienen er programma's te komen om de scholing

en nascholing van en voor werknemers te bevorderen, maar ook om duidelijk te maken welke meerwaarde en voordelen dit oplevert voor werkgevers die investeren in werknemers en hun vaardigheden. Dergelijke programma's kunnen verder verspreid worden via de partijen die aan de sociale dialoog deelnemen.

Aanbeveling: de industrie moet kunnen rekenen op de steun van de lidstaten inzake onderwijs en opleiding, levenslang leren en de ontwikkeling van vaardigheden op het vlak van machinebouw. Steun aan programma's waarmee overtollige arbeidskrachten omgeschoold kunnen worden, vóór er een crisissituatie optreedt, is essentieel voor de toekomst.

#### 5.8 Het MKB moet op innovatiegebied een centrale rol blijven spelen

Zoals terecht wordt aangegeven in *Industriebeleid in een tijd van mondialisering*, een onlangs gepubliceerde Mededeling van DG Ondernemingen, vormt de toegang tot financiële middelen nog altijd een knelpunt en is het een van de belangrijkste uitdagingen en beleidsresponsen om het MKB in verschillende sectoren te stimuleren (waaronder ook de sector landbouwvoertuigen en bouw materieel).

Innovatieve producten worden vaak door het MKB op de markt gebracht, maar de mogelijkheden om in innovatie te investeren worden ernstig beperkt door een verminderde toegang tot financiële middelen. In alle lidstaten is het tijdens de financiële en economische crisis moeilijker geworden om financiering te verkrijgen. Met name MKB-ondernemingen in de hier besproken sectoren werden geconfronteerd met steeds strengere voorwaarden voor kredietverstrekking. De meeste regeringen hebben daarom publieke garantieregelingen ingevoerd of rechtstreeks staatsteun toegekend, maar dit blijft onvoldoende.

Aanbeveling: de lidstaten en de Europese Commissie moeten het MKB in de sector landbouwmachines en bouw materieel steunen via projecten en fondsen die aan hun behoeftes tegemoetkomen.

Brussel, 4 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de externe dimensie van het Europees industriebeleid — Wordt er in het EU-handelsbeleid daadwerkelijk rekening gehouden met de belangen van het Europese bedrijfsleven? (initiatiefadvies)**

(2011/C 218/05)

Rapporteur: **de heer PEZZINI**

Corapporteur: **de heer PHILIPPE**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 september 2010 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

*De externe dimensie van het Europese industriebeleid - wordt er in het EU-handelsbeleid daadwerkelijk rekening gehouden met de belangen van het Europese bedrijfsleven?*

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471e zitting (vergadering van 4 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC kan zich volledig vinden in de bezorgdheid van het Hongaarse voorzitterschap van de Europese Unie, namelijk dat „de wereld in snel tempo een grondige transformatie [ondergaat], en Europa zich staande [moet] kunnen houden in een wereldmarkt die meer dan ooit wordt gekenmerkt door sterke concurrentie.”

1.2 Het EESC dringt er bij de EU met klem op aan dat zij gecoördineerde en coherente maatregelen neemt voor een geïntegreerde strategie met betrekking tot het industriebeleid in zijn externe dimensie, opdat de Unie een leidinggevende rol in het handelssysteem kan spelen en in alle multilaterale en bilaterale handelsovereenkomsten dezelfde doelstellingen nastreeft.

1.3 Het EESC acht het van essentieel belang dat alle actoren zich aan dezelfde spelregels houden, om te concurreren in een context van eerlijke mededinging, met een economische en sociale groei die duurzaam en concurrentieel is, met volledige inachtneming van de internationale economische, sociale en milieunormen. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat tegen 2015 90 % van de wereldgroei buiten Europa zal worden verwezenlijkt, waarvan alleen al een derde in China. Vandaar dat het EU-handelsbeleid ook het EU-ontwikkelingsbeleid moet steunen, en rekening moet houden met de ongelijkheden tussen handelsblokken en binnen de samenleving, met name in ontwikkelingslanden.

1.4 Volgens het EESC is het zaak:

— een gemeenschappelijk kader voor een *versterkte Europese governance* vast te stellen aan de hand waarvan het potentieel van de eengemaakte markt kan worden benut voor een internationale wederopleving van de Europese industrie;

— met één stem te spreken op het internationale toneel;

— het gedrag van de lidstaten op één lijn te brengen.

1.5 De langdurige werkzaamheden die sinds 1988 worden ondernomen om de interne markt ten uitvoer te leggen, moeten volgens het EESC worden voortgezet en geïntensiveerd via onder meer de verwezenlijking van een Europees contractenrecht voor ondernemingen, dat gebaseerd moet zijn op een verordening die voorziet in een nieuw, geavanceerd stelsel waarvan ondernemingen op facultatieve wijze gebruik kunnen maken in hun grensoverschrijdende contracten.

1.6 Het EESC meent dat de Europese industrie haar leidinggevende positie in de wereld kan behouden door niet alleen te zorgen voor innovatie, onderzoek en toepassing van nieuwe technologieën maar ook door goede infrastructuur te verwezenlijken en door van de wereldmarkt een intelligente regelgeving te vragen die schone en duurzame vormen van productie en distributie bevordert.

1.7 Volgens het EESC zou bijzondere aandacht moeten uitgaan naar maatregelen op communautair, nationaal en regionaal niveau, naar onderwijs en levenslang leren en naar de verspreiding van kennis.

1.8 Het EESC beveelt aan dat altijd rekening wordt gehouden met de belangen van de Europese industrie en dat deze met kracht worden verdedigd tijdens de onderhandelingen, door op duidelijke, transparante en gediversifieerde wijze gebruik te maken van de beschikbare regelgevingsinstrumenten, met inbegrip van handelsovereenkomsten.

1.9 Het EESC wijst op het belang van een intelligent, voorspelbaar en vooral ook minder belastend regelgevingskader voor bedrijven en van een beter ondernemingsklimaat voor kleine en middelgrote bedrijven.



1.10 Het is in het belang van het Europese bedrijfsleven dat het onderstaande gewaarborgd is in de overeenkomsten en bilaterale betrekkingen – en dat dit op heldere en transparante wijze wordt beschermd – te weten:

- sociale bepalingen die de mens op de werkplek respecteren en die overeenstemmen met de internationale verdragen;
- voorschriften inzake milieubescherming;
- limieten wat de exploitatie van milieubronnen betreft;
- normen op het gebied van energiebesparing en klimaatbescherming;
- een wijd verspreid gebruik van ecolabels;
- een EMAS-certificeringscultuur;
- naleving van technische en juridische normen;
- bescherming van industriële en intellectuele eigendom;
- een aantal doeltreffende instrumenten voor de bescherming van het handelsverkeer en voor toegang tot markten en strategische grondstoffen, die rekening houden met de zorgdheid van het maatschappelijk middenveld aan beide zijden ten aanzien van het beheer van de hulpbronnen;
- initiatieven om de activiteiten van kleine en middelgrote bedrijven in derde landen te bevorderen;
- systemen voor de sociale dialoog en de controle door het maatschappelijk middenveld, onder meer door ex-ante- en ex-post-effectbeoordelingen, en
- een hoog niveau van consumentenbescherming.

1.11 Het EESC stemt in met hetgeen de Europese Raad van december 2010 in Brussel heeft opgemerkt, namelijk dat „de uitdagingen in verband met de mondialisering efficiënter moeten worden aangepakt, en dat de kansen ervan beter moeten worden benut, door effectbeoordelingen te verrichten vóór de start van onderhandelingen [...] teneinde [...] open markten en eerlijke handel en mededinging [...] te verzekeren” Het handelsbeleid van de EU zou in ieder geval rekening moeten houden met de ongelijke concurrentievoorwaarden waar onze industrie vaak mee te maken heeft.

1.12 Het EESC dringt erop aan dat een concreet gevolg wordt gegeven aan de opmerking van de Europese Raad dat „de Europese Unie de samenhang tussen en de complementariteit van haar intern en haar extern beleid verder [moet] verbeteren” (1).

1.13 Het EESC is van mening dat de EU haar concurrentievoordelen verder moet uitbouwen om haar strategische belangen doeltreffender te kunnen verdedigen en om het Europees economisch en sociaal model meer geloofwaardigheid te geven op het internationale toneel.

(1) Zie bijlage I, letter a) van de conclusies van de Europese Raad van 16 september 2010.

## 2. Inleiding

2.1 In haar geheel genomen beslaat de industrie, met inbegrip van de gespecialiseerde diensten waarvan de industrie afhankelijk is en de diensten die van de industrie afhankelijk zijn, een zeer uitgestrekt terrein dat goed is voor ongeveer de helft van het bbp van de EU, namelijk 47 %.

2.2 De industrie kan specifieke bijdragen leveren aan de inspanningen om de groei van de hele economie dynamischer te maken en zorgen voor:

- een hogere productiviteit van Europa;
- uitvoer van verwerkte producten (2);
- technologische vooruitgang: meer dan 80 % van de O&TO-uitgaven in de particuliere sector komt voor rekening van de verwerkende industrie.

2.3 De strijd tegen deïndustrialisatie is een uitdaging die vereist dat alle beleidsvormen van de EU worden afgestemd op de ondersteuning van het groeipotentieel en de concurrentiekracht van de industrie. Daarbij dient eerst en vooral haar externe dimensie te worden versterkt.

2.4 Het gaat er niet om een geïsoleerd beleid uit te werken maar om een dimensie „industriële concurrentiekracht”, en de daarmee verband houdende diensten, op te nemen in alle beleidsterreinen van de EU, om te beginnen in het gemeenschappelijk handelsbeleid.

2.5 De openstelling van de markten is ongetwijfeld een voorwaarde voor meer werkgelegenheid. De EU moet haar strategie evenwel bijwerken om meer steun te kunnen geven aan de internationalisering van de ondernemingen, op basis van symmetrie en wederkerigheid, waarbij alle hoofdrolspelers zich aan dezelfde spelregels hebben te houden.

2.6 Een coherente benadering betekent dat een reeks sectoren met aanzienlijke meerwaarde moet worden aangepakt:

- het toekomstige handelsbeleid van de EU dient te worden opgenomen in de Europa 2020-strategie. Daarvoor is het noodzakelijk specifieke en doeltreffende regelgeving vast te stellen om:
  - open en billijke markten te ondersteunen, met gelijke regels voor de opkomende landen en waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van de minst ontwikkelde landen;
  - de industriële en intellectuele eigendom te beschermen;
  - nieuwe, sterker geïntegreerde kennis te creëren;
  - namaak te ontmoedigen;
  - de waarde van de „sociale markteconomie” te verdedigen en uit te dragen (3);

(2) Ongeveer drie vierde van de EU-export; bron: DG Ondernemingen.  
(3) Zie artikel 3 van het Verdrag van Lissabon.

- een hoog niveau van bescherming en verbetering van de milieukwaliteit voor te stellen en te eisen;
  - het gebruik van de euro als betaalmiddel in de internationale handel te bevorderen.
- De openstelling van de mondiale markt en de daaruit voortvloeiende wederkerigheid van tarieven worden sterk aan banden gelegd door niet-tarifaire belemmeringen: het is zaak „onze rechten te handhaven in het kader van bilaterale en multilaterale overeenkomsten, teneinde toegang te krijgen tot open markten die illegaal zijn gesloten”<sup>(4)</sup>, om zo te zorgen voor symmetrie, wederkerigheid en gelijke spelregels.
- De initiatieven ter ondersteuning van de internationalisering van kleine en middelgrote bedrijven moeten worden herzien en verstevigd. Het mkb neemt nu minder dan 15 % van de export naar landen buiten de interne markt voor zijn rekening.
- In het kader van het EU-beleid moet beter worden onderzocht of in het streven naar internationalisering andere middelen kunnen worden versterkt, zoals:
1. FDI (Foreign Direct Investment);
  2. technologische samenwerking;
  3. onderaanneming.
- De Europese landen zouden zich moeten inzetten voor een versterkte dialoog met de sociale partners en met alle economische en sociale actoren.
- De werkgelegenheid zou een nieuwe impuls moeten ontvangen van de voorgestelde sectorale initiatieven, naar het voorbeeld van de *Lead Market*-proefprojecten.
- 2.7 De rol van de euro op het internationale toneel, als betaalmiddel in de internationale handel in zowel grondstoffen als verwerkte producten, dient te worden geconsolideerd.
- 2.8 Het onstuimige mondialiseringsproces van de wereld-economie en de ontwikkeling van de opkomende economieën vragen om een ingrijpende herziening van het EU-handelsbeleid, dat daadwerkelijk rekening moet houden met de belangen van het Europese bedrijfsleven, zodat deze zijn rol in de *global village* weet te behouden en te versterken.
- 2.9 Algemeen gesproken wordt het industriebeleid van de EU ten uitvoer gelegd door middel van:
- algemene maatregelen voor de ontwikkeling van de interne markt;
  - een extern handelsbeleid (antidumpingbeleid, bilaterale en multilaterale handelsoverhandelingen die een weerslag hebben op afzonderlijke bedrijfstakken);
  - een groot aantal sociale en regionale beleidsmaatregelen, gericht op de ontwikkeling van de personele middelen;
- een mededingingsbeleid met juridische instrumenten die noodzakelijk zijn in geval van marktfalen en passend in geval van staatssteun;
  - een beleid voor onderzoek en ontwikkeling;
  - innovatiemaatregelen;
  - een versterkte samenwerking tussen Europese ondernemingen;
  - een streven naar dialoog en samenwerking tussen de sociale partners, uitgebreid tot de ontwikkelingslanden, met name via onderhandelingen over internationale kaderovereenkomsten;
  - inspanningen ter uitvoering van het milieubeleid;
  - een ambitieus en doeltreffend beleid op het gebied van onderwijs en opleiding.
- 2.10 De handel, de economie, de interreligieuze en culturele dialoog en bijgevolg de welvaart van de volkeren worden beïnvloed en bepaald door de kwaliteit van de betrekkingen tussen landen, regeringen en internationale organisaties. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de verschillende ontwikkelingsniveaus en de verschillende benaderingen die kunnen worden gevolgd om gemeenschappelijke problemen op te lossen.
- 2.11 Het EESC wil zich in dit advies toespitsen op de externe dimensie van het industriebeleid.
- 2.12 Het industriebeleid wordt in deze context een hoofdrol toegekend, mede dankzij het nieuwe bewustzijn dat de industrie en het bedrijfsleven de hun toekomstige, centrale plaats opnieuw moeten kunnen innemen.
- 2.13 Het kerninitiatief „Industriebeleid in een tijd van mondialisering”<sup>(5)</sup> moet leiden tot de vaststelling van enkele prioriteiten waarmee het klimaat voor het bedrijfsleven en met name voor het mkb kan worden verbeterd en de ontwikkeling van een solide en duurzame industriële basis kan worden bevorderd.
- 2.14 Het kerninitiatief „Slimme, duurzame en inclusieve groei”<sup>(6)</sup> houdt verband met de versterking van een gediversifieerde, innovatieve industriële sector die zich op succesvolle wijze staande weet te houden op de mondiale markten.

### 3. Aandachts- en actiegebieden voor een coherente externe dimensie

3.1 Er zijn vele gebieden waarop activiteiten ontplooid kunnen worden om de externe gerichtheid van het Europese industriebeleid goed uit de verf te doen komen, maar het EESC wil zich concentreren op de volgende actiegebieden:

- Europese strategie voor toegang tot grondstoffen;
- internationalisering van het mkb;

<sup>(4)</sup> COM(2010) 612 definitief, hoofdstuk 4.

<sup>(5)</sup> Zie kerninitiatief 10, COM(2010) 2020 definitief.

<sup>(6)</sup> Ibidem.

- normalisatie en intellectuele eigendomsrechten;
- regelgevingsdialoog;
- gemeenschappelijk handelsbeleid;
- imago en vooruitzichten van de Europese Unie;
- sectorale initiatieven: *Lead Markets* en Europese platforms.

**3.1.1 Toegang tot grondstoffen.** Zekere en gemakkelijke toegang tot grondstoffen is cruciaal voor de infrastructuur en de eerste voorwaarde voor industriële ontwikkeling. EU-initiatieven zijn van fundamenteel belang om:

- bestaande distorsies op te heffen en nieuwe regels en overeenkomsten inzake toegang tot grondstoffen (met name energie) uit te werken;
- voortdurende inspanningen te vragen om er, ook op het niveau van de WTO, voor te zorgen dat de productielanden de minimale milieu- en sociale voorschriften naleven;
- de voorwaarden voor duurzame grondstoffenwinning in Europa te verbeteren;
- de Europese of nationale recyclingsectoren te ondersteunen om verspilling tegen te gaan, banen met hoge toegevoegde waarde te scheppen en de milieu- en sociale gevolgen van winningsactiviteiten te beperken;
- een efficiënt gebruik van hulpbronnen en het gebruik van secundaire grondstoffen te bevorderen;
- de voor grondstoffenbeheer verantwoordelijke autoriteiten en instellingen in de ontwikkelingslanden die over dit soort hulpbronnen beschikken te versterken;
- het lopende onderzoek naar fusie-energie te ondersteunen, in het kader van JET en ITER, waarbij gebruik wordt gemaakt van grondstoffen (deuterium, lithium, tritium) die veelvuldig voorkomen in de natuur, vooral in zeewater.

3.1.1.1 Als de Europese industrie haar aanwezigheid en concurrentievermogen op wereldniveau wil consolideren en versterken moet zij zich een krachtige, geïntegreerde strategie aanmeten, met bijzondere aandacht voor de energievoorziening, en een echte „grondstoffendiplomatie”.

3.1.1.2 De toegang tot grondstoffen – met name energiebronnen – moet een fundamentele pijler zijn van het nieuwe industriebeleid. De versteviging van onze economische en politieke betrekkingen met derde landen is van essentieel belang ten einde:

- de scheeftrekkingen in de toegangsvoorwaarden weg te werken, met een actie om uitvoerbeperkingen tegen te gaan <sup>(7)</sup>;
- de metaalproductie in Europa te ondersteunen;
- de inspanningen te intensiveren ten behoeve van de reeds in Europa beschikbare grondstoffen;

- toezicht uit te oefenen op de lijst met 14 voor de toekomst van onze productie „strategische” grondstoffen. Het gaat hierbij om antimoon, beryllium, kobalt, vloeispaat, gallium, germanium, grafiet, indium, magnesium, niobium, de platina-groep (platina, palladium, iridium, rodium, ruthenium en osmium), zeldzame aardmetalen, tantalium en wolfram;
- strategische voorraden van de belangrijkste grondstoffen aan te leggen;
- katoen als strategische grondstof te beschouwen;
- een Europese geologische dienst op te richten.

**3.1.2 Internationalisering van het mkb.** Een andere cruciale uitdaging betreft de internationale dimensie van het Europese bedrijfsleven: de kleine en middelgrote bedrijven moeten, naast grote bedrijven, kunnen concurreren op de wereldmarkten en tegelijkertijd hun eigen productieregio's weten te benutten.

3.1.2.1 Het is zaak de instrumenten te creëren en versterken die nodig zijn om prospectie en financiering te ondersteunen (verzekeringen, betalingsgaranties, enz.) en aldus het mkb op internationaal vlak te doen groeien.

3.1.2.2 Volgens een recent onderzoek van DG Ondernemingen heeft 25 % van de kleine en middelgrote Europese ondernemingen zich in de afgelopen drie jaar beziggehouden met import of export. De interne EU-markt buiten beschouwing gelaten onderhield slechts 13 % betrekkingen met derde landen en schommelde het percentage ondernemingen dat betrekkingen onderhield met snel groeiende, opkomende markten in de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China) tussen de 7 en 10 %.

3.1.2.3 Internationalisering doet ondernemingen goed, en geeft hun een extra versnelling:

- in hun bereidheid om nieuw personeel aan te nemen: in internationaal actieve kleine en middelgrote bedrijven is de werkgelegenheid met 7 % gegroeid, tegenover een bescheiden 1 % in de andere kleine en middelgrote bedrijven;
- in hun bereidheid tot innovatie: 26 % van de internationaal actieve kleine en middelgrote bedrijven heeft innovatieve producten of diensten geïntroduceerd, tegenover 8 % van de andere ondernemingen.

3.1.2.4 Een verbetering van de prestaties in de internationale handel is belangrijk om een hogere groei en een sterker concurrentievermogen te bewerkstelligen.

3.1.2.5 Het is met name noodzakelijk de proefprojecten met betrekking tot de oprichting van Europese zakencentra in derde landen, de zogenaamde *European Business Centres* <sup>(8)</sup>, en het streven naar volledige operationaliteit van de markttoegangsteams (*Market Access Teams*) te versterken en uit te breiden.

<sup>(7)</sup> Zoals China, India en andere landen deze toepassen.

<sup>(8)</sup> In China, Thailand, India en Vietnam.

3.1.3 **Normalisatie.** Er is behoefte aan een krachtig beleid voor normalisatie en bescherming van intellectuele eigendom (IE-rechten), door de normalisatieprocessen een externe dimensie te geven.

3.1.3.1 Vermeden moet worden dat normen zich ontpoppen tot handelsbelemmeringen en dat door het toenemend aantal nationale normen op dienstverleningsgebied handelsbelemmeringen ontstaan.

3.1.3.2 Het EESC is ervan overtuigd dat al degenen die normen opstellen juridisch verplicht moeten worden om bij de opstelling van normen de WTO/TBT-beginselen in acht te nemen.

3.1.3.3 Een ander fundamenteel vraagstuk is dat van de interoperabiliteit: diensten en toepassingen moeten daadwerkelijk interoperabel zijn indien ze door de markt aanvaard willen worden en aan de doelstellingen willen beantwoorden.

3.1.4 **De regelgevingsdialoog.** Om echt concurrentiekrachtig te kunnen zijn, heeft de Europese industrie behoefte aan een *global playing field* wat regelgeving en verordeningen betreft.

3.1.4.1 Naast „tarifaire” handelsbelemmeringen zijn er vaak ook „niet-tarifaire” belemmeringen van regelgevende aard. Daarom meent het EESC dat meer inspanningen moeten worden ondernomen op diverse fronten, om bestaande belemmeringen terug te dringen en het ontstaan van nieuwe belemmeringen te voorkómen.

3.1.4.2 In een dergelijke context is het beginsel van betere wetgeving (*Better Regulation*) van fundamenteel belang om de hoge kosten te verminderen, die vaak te wijten zijn aan overdreven wetgeving, en om van een efficiëntere toegang tot internationale markten te kunnen profiteren via mechanismen voor wederzijdse erkenning.

3.1.5 **Het gemeenschappelijk handelsbeleid** is een pijler van de externe betrekkingen van de Europese Unie. Dit beleid regelt de handelsbetrekkingen van de lidstaten met derde landen, met als fundamentele doelstelling om gelijke concurrentievoorwaarden en gelijke spelregels te waarborgen.

3.1.5.1 Het is noodzakelijk te zorgen voor een grotere efficiëntie in de strijd tegen **namaak en piraterij**, zowel binnen de interne markt als daarbuiten, gelet op de ernstige gevolgen ervan voor de meest uiteenlopende, en steeds talrijker wordende, sectoren.

3.1.5.2 Het is belangrijk onze prestaties in de grensoverschrijdende en internationale handel – zoals vermeld in het Verdrag van Lissabon – te verbeteren om een sterkere groei, grotere concurrentiekracht en meer duurzaamheid op lange termijn van onze bedrijven te verzekeren, en met één Europese stem te spreken.

3.1.5.3 De instrumenten voor handelsbescherming en markttoegang hebben met name tot doel de Europese ondernemingen te beschermen tegen handelsbelemmeringen. De Unie moet in staat zijn de harmonieuze ontwikkeling van een billijke en duurzame wereldhandel te waarborgen, rekening houdend met de verschillende ontwikkelingsniveaus van de derde landen, door de minst ontwikkelde landen te helpen bij hun industria-

liseringsproces, en door van opkomende landen de volledige naleving van de regelgeving te eisen.

3.1.5.4 De EU moet nauwkeurige economische criteria vaststellen voor het onderhandelen over en het sluiten van vrijhandelsovereenkomsten en voor het vinden van partners, met name als het gaat om het marktpotentieel in termen van omvang en economische groei, met behulp van duidelijke mechanismen voor ex-ante- en ex-post-effectbeoordelingen (met betrekking tot resp. de beleidscoherentie en de volledige naleving van het gelijkheids- en het wederkerigheidseingsel), mede gesteund door de Europese sociale dialoog en de organisaties van het maatschappelijk middenveld.

3.1.5.5 Het is noodzakelijk de tarievenvermindering in het kader van de WTO vergezeld te doen gaan van een inspanning tot verbetering van de arbeidsomstandigheden, overeenkomstig de IAO-normen.

3.1.6 **Imago en vooruitzichten van de Unie.** Er is behoefte aan een visie die in het teken staat van duurzame ontwikkeling en die inclusieve samenlevingen, open economieën en vreedzame betrekkingen kan bevorderen aan de hand van een alomvattende langetermijnbenadering.

3.1.6.1 Er moet meer zorg worden besteed aan het imago van de Europese Unie op intern maar vooral ook extern vlak. Ook moet worden gezorgd voor coherentie, eenheid en een vermogen tot snel optreden, teneinde dit imago volledig te kunnen benutten. Er dienen op onderling samenhangende en elkaar versterkende gebieden gestructureerde activiteiten te worden vastgesteld en uitgevoerd om:

- **een evenwichtige openstelling van de markten** te bewerkstelligen, de beperkte hulpbronnen van onze planeet in stand te houden en **de EU te verzekeren van een duurzame toegang tot** alle strategisch noodzakelijke **hulpbronnen**;
- **de economische dialoog met alle belangrijke partners te stimuleren**, in het kader van een multilaterale aanpak;
- **de internationale positie van de euro te helpen versterken**;
- de EU in staat te stellen zich op te werpen als „**internationale normsteller**”, die zich inzet voor hogere sociale en milieunormen, hogere standaarden in het bedrijfsleven, „**fatsoenlijk werk**” en betere regelingen inzake openbare aanbestedingen en intellectuele eigendom;
- **de drie belangrijkste ontwikkelingscomponenten van haar externe beleid** (uitbreiding, nabuurschapsbeleid/Mediterrane Unie, nieuw partnerschap met Afrika in ACS-verband) **nieuw leven in te blazen** <sup>(9)</sup>.

3.1.6.2 Het EESC is er diep van overtuigd dat zonder een **participatieve foresight op Europees niveau met betrekking tot de mondiale vooruitzichten van het Europese industriebeleid** het niet mogelijk zal zijn de gemeenschappelijke strategische visie te ontwikkelen die noodzakelijk is om de externe dimensie van het Europese industriebeleid op krachtige en coherente wijze nieuw leven in te blazen.

<sup>(9)</sup> EESC-advies „De externe dimensie van de hernieuwde Lissabonstrategie”, PB C 128/2010 blz. 41.



3.1.6.3 Het EESC is ervan overtuigd dat het belang van het Europese bedrijfsleven gelegen is in groei, en dat de enige manier om deze groei te bewerkstelligen het voorkomen van een permanente blootstelling aan lagelonenconcurrentie is.

### 3.1.7 Sectorale initiatieven: *Lead Markets* en platforms

3.1.7.1 Europa moet zijn toekomst opbouwen door zijn troeven te benutten. Er worden voortdurend sectoroplossingen ontwikkeld om het mondiale concurrentievermogen van Europa te verbeteren en om van Europa een aantrekkelijke woon- en werkplek te maken.

3.1.7.2 Speerpuntgebieden zijn onder meer:

- technologische infrastructuur;
- energievoorzieningsnetwerken;
- kennismaatschappij en digitale samenleving;
- gezondheid en mobiliteit;
- de voor het Europese bedrijfsleven noodzakelijke horizontale technologieën.

3.1.7.3 Volgens het EESC dienen de huidige sectorale benaderingen te worden opgenomen in een versterkt, coherent kader. Daarbij gaat het onder meer om:

- de Europese technologische platforms;
- de *Lead Market*-initiatieven;
- de diverse raadgevende comités op hoog niveau;
- de innovatieplatforms, zoals LeaderSHIP, Cars 21, ICT Task Force;
- de Groep op hoog niveau van de chemische industrie.

3.1.7.4 Het EESC meent bovendien dat een aantal bijzonder gevoelige en veelbelovende sectoren het verdienen verder ontwikkeld te worden, zoals:

- de **ruimtesector**;
- **duurzame mobiliteit**;
- **belangrijke sociale uitdagingen van de toekomst op het gebied van klimaatverandering**;
- **concurrentie-uitdagingen**, zoals de chemische industrie, engineering en de agrovoedingsmiddelenindustrie;
- **sectoren met een hoge energiedichtheid**.

## 4. De externe dimensie van het EU-beleid is de sleutel voor het succes van de Europese industrie

4.1 Zoals het Hongaarse voorzitterschap heeft onderstreept: „De wereld ondergaat in snel tempo een grondige transformatie, en Europa moet zich staande kunnen houden in een wereldmarkt die meer dan ooit wordt gekenmerkt door sterke concurrentie.”

4.2 20 miljoen ondernemingen in Europa, met name kleine en middelgrote ondernemingen die geleid worden door schepende krachten, werknemers, ambachtslieden en ondernemers, moeten de mogelijkheid krijgen om te innoveren, hun concurrentiekracht te versterken en banen te scheppen, dankzij de steun van een in zijn externe dimensie geïntegreerd Europees industriebeleid.

4.3 Het EESC is verheugd over de conclusies van de Europese Raad van 17 december 2010 inzake het internationale concurrentievermogen en de eengemaakte markt.

4.4 Het EESC wijst met name op het belang van een intelligent, voorspelbaar en minder belastend regelgevingskader voor bedrijven en van een betere ondernemingscontext voor kleine en middelgrote bedrijven, opdat zij kunnen werken met een visie voor de lange termijn.

Brussel, 4 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over deelname van staatsbedrijven uit landen buiten de EU aan openbare aanbestedingen in de EU (initiatiefadvies)

(2011/C 218/06)

Rapporteur: **Corrado ROSSITTO**

Corapporteur: **Ulrich PAETZOLD**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) heeft op 16 september 2010 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies uit te brengen over de

*Deelname van staatsbedrijven uit landen buiten de EU aan openbare aanbestedingen in de EU.*

De CCMI, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC juicht toe dat de openbare aanbestedingen van alle landen aan internationale concurrentie worden blootgesteld op grond van de Overeenkomst inzake openbare aanbestedingen van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: de Overeenkomst), die wederkerigheid, gelijk opgaande regelgeving en inhoudelijke vergelijkbaarheid garandeert. Ook is die Overeenkomst een middel is in de strijd tegen protectionisme en de oneerlijke concurrentie waarvan nog steeds sprake is in weerwil van de speciaal daarover met opkomende landen gesloten overeenkomsten, die in overeenstemming zijn met het primair en afgeleid recht van de EU en met de desbetreffende arresten van het Europese Hof van Justitie.

1.2 De EU heeft haar openbare aanbestedingen inmiddels voor meer dan 80 % opengesteld, terwijl andere ontwikkelde economische mogelijkheden niet verder komen dan 20 %. Daarom moet de onderhandelingspositie van de EU worden versterkt - met het primair en afgeleid EU-recht als uitgangspunt -, zodat de toegang tot overheidsopdrachten van landen buiten de EU wordt verbeterd.

1.3 Het EESC verzoekt het Europees Parlement, de Raad en de Commissie met klem om de belangen van de EU als het gaat om de toegang tot openbare aanbestedingen, zowel in de lidstaten als op de wereldmarkt, met meer efficiëntie en strategie te behartigen, zodat de EU aan internationale geloofwaardigheid wint en Europa's economisch en sociaal model stand houdt en verder wordt ontwikkeld.

1.4 Bedrijven die aan openbare aanbestedingen deelnemen, moeten worden onderworpen aan dezelfde concurrentievoorwaarden (*level playing field*), waarbij sprake moet zijn van wederkerigheid vis-à-vis ondernemingen uit landen buiten de EU die zich moeten houden aan de grondbeginselen van internationale aanbestedingen. Men denke dan met name aan de beginselen inzake staatssteun (verbod op rechtstreekse of indirecte steun), de wijze waarop de prijzen worden berekend en de meeweging uit voorzorg van de kosten en risico's.

1.5 Het EESC adviseert de EU-instellingen die wetten over de interne markt uitvaardigen en degenen die in de wereld ten behoeve van de EU over internationale aanbestedingen onderhandelen, om consequent te zijn en steeds in het achterhoofd te houden welke implicaties hun optreden kan hebben vanwege de wederkerigheid. Daarbij moet worden opgekommen voor gelijkheid van behandeling, bestrijding van discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid, transparantie, bestrijding van corruptie, naleving van sociale en milieunormen en inachtneming van de grondrechten.

1.6 Volgens het EESC moet beslist stelselmatig worden nagegaan of samenhang bestaat tussen de resultaten van de bilaterale en multilaterale onderhandelingen die namens de lidstaten door de Commissie worden gevoerd en de daaruit voortvloeiende, daadwerkelijke en onverkorte toepassing door de lidstaten van de overeengekomen maatregelen.

1.7 Momenteel is de Overeenkomst plurilateraal: er zou een multilaterale overeenkomst van moeten worden gemaakt waarbij nog meer landen zich zouden aansluiten en in het kader waarvan overgangsmaatregelen zouden worden genomen met betrekking tot compensaties, preferentiële prijzen en de invoering van organisaties of bedrijfstakken en van nieuwe drempels. Ook zou opnieuw met kracht het denkbeeld naar voren moeten worden gebracht dat met EU-middelen gefinancierde aanbestedingen tijdelijk van de Overeenkomst worden uitgesloten in het geval van ondernemingen uit landen die zich schuldig blijven maken aan protectionisme.

1.8 Verder zou het aangekondigde initiatief inzake de voorwaarden voor de toegang van ondernemingen uit landen buiten de EU tot openbare aanbestedingen op de Europese markt (MASP) en tot duidelijke, transparante en gecontroleerde regelingen voor een wederzijdse openstelling van de markten (met als doel om een gelijk opgaande toegang tot openbare aanbestedingen te garanderen) zo spoedig mogelijk moeten worden goedgekeurd, met dien verstande dat het in 2004 goedgekeurde maatregelenpakket voor openbare aanbestedingen dienovereenkomstig wordt aangepast.

1.9 Volgens het EESC moet de nadruk worden gelegd op preventie en de toepassing van een „vroeg waarschuwingssysteem” voor ontwerpwetten en/of regelingen die door landen buiten de EU worden uitgevaardigd om openbare aanbestedingen aan banden te leggen. Dan kunnen potentiële obstakels al in het beginstadium worden ontdekt en internationaal worden aangekaart, en kan de gegevensbank van de Commissie over de toegang tot markten worden aangevuld met betrouwbare en snel op te vragen informatie over openbare aanbestedingen, de formaliteiten die moeten worden vervuld en de specifieke technische voorschriften voor het bestek – dit vooral voor Europa's kleine en middelgrote ondernemingen. Die gegevens moeten worden onderbouwd met statistieken en indicatoren van de impact van marktscheefftrekkingen.

1.10 Het EESC adviseert dat het nodige wordt gedaan om de procedures te versoepelen en te vereenvoudigen. Daartoe zouden die procedures moeten worden afgestemd op de nieuwe uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd, teneinde te waarborgen dat overheden die zowel binnen de EU als wereldwijd aanbestedingen uitschrijven, volop profijt trekken van het economische en innovatie-potentieel van het mkb. Die waarborg kan ook worden gegeven door opleiding of door voorlichting en assistentie voor aanbestedende instanties en voor ondernemingen die aan internationale aanbestedingen of aan aanbestedingen in landen buiten de EU deelnemen, en dan vooral voor de leiders en het leidinggevend personeel van die ondernemingen.

## 2. Inleiding

2.1 In de EU vertegenwoordigt de jaarlijkse omvang van de overheidsopdrachten voor goederen en diensten zo'n 17 % van het bbp, wat overeenkomt met ongeveer 2 100 miljard euro: met dat bedrag komt de EU ongeveer 3 % uit boven de GPA (*Government Procurement Agreement*)-drempel van de Overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie<sup>(1)</sup>. De wereldmarkt voor overheidsopdrachten wordt geraamd op 10 à 20 % van het bbp, waarbij vergelijkbare gegevens ontbreken over niet-GPALanden. De totale waarde van de overheidsopdrachten belooft ruim 10 % van het internationale bbp.

2.2 Het Europese bedrijfsleven, gaande van grote multinationals tot de meest ondernemende kleine en middelgrote bedrijven, doen er alles aan om een plaats op de wereldmarkt te veroveren, maar stuiten op steeds meer moeilijkheden bij de toegang tot openbare aanbestedingen. Die moeilijkheden houden niet zozeer verband met belemmeringen aan de grens als wel met belemmeringen die worden opgeworpen als de grenzen al zijn overschreden. Die belemmeringen zijn nog veel complexer en leveren technisch meer problemen op. Ook vergt het meer tijd om die belemmeringen op te sporen, te analyseren en op te heffen. Het gaat daarbij om normen en restrictieve praktijken die het EU-ondernemingen onmogelijk dreigen te maken om op doeltreffende wijze deel te nemen aan openbare aanbestedingen in landen buiten de EU.

2.3 Onderhavig initiatiefadvies betreft een specifiek aspect van de overheidsopdrachtenmarkt. De titel zegt het al: de bedoeling ervan is na te gaan en aan te geven hoe de EU als het gaat om *de deelname van staatsbedrijven uit landen buiten de EU aan openbare aanbestedingen in de EU*:

- bij aanbestedingen de goede werking van de interne markt kan garanderen;
- kan garanderen dat staatsbedrijven uit landen buiten de EU onder dezelfde voorwaarden actief mogen zijn op de Europese markt en aan dezelfde toelatingsvoorwaarden moeten voldoen als alle andere ondernemingen;
- kan garanderen dat Europese bedrijven op markten van landen buiten de EU dezelfde wederkerigheid en toelatingsvoorwaarden worden geboden.

Het EESC brengt ook al advies uit over andere aspecten van de overheidsopdrachtenmarkt of gaat dat nog doen.

2.4 Het verband tussen de openstelling van de buitenlandse handel en de hervormingen van de interne markt moet worden gezien als een tweerichtingsverkeer: alhoewel in beide gevallen het doel gelijk is (nl. de kosten verminderen van niet-noodzakelijke regels die een belemmering vormen voor de stroom van goederen en diensten en investeringen), toch mogen de EU-instellingen die wetten uitvaardigen voor de interne markt en degenen die in de wereld ten behoeve van de EU over internationale handel en aanbestedingen onderhandelen, gezien de steeds groter wordende onderlinge afhankelijkheid van de interne markt en internationale markten, niet uit het oog verliezen dat hun optreden consequenties kan hebben vanwege de wederkerigheid. Zij moeten daarom samenhangend beleid voeren om de hierna volgende beginselen van het primaire en afgeleide recht van de EU, zoals dat bekrachtigd is door het Europese Hof van Justitie en het Handvest van de grondrechten, overal ingang te doen vinden:

- naleving van de mensenrechten;
- bestrijding van corruptie;
- toepassing van sociale en milieunormen;
- transparantie;
- evenredigheid;
- gelijkheid van behandeling;
- bestrijding van discriminatie;
- wederzijdse erkenning.

2.5 Als het gaat om normen en voorschriften, diensten, investeringen, openbare aanbestedingen, intellectuele-eigendomsrechten en certificatieregelingen worden bij diverse handelspartners van de EU nog steeds logge procedures gehanteerd, ontbreekt transparantie en wordt een industriebeleid gevoerd dat tot doel heeft om ingevoerde goederen gedwongen door andere te laten vervangen, onder dwang technologie te laten overdragen en lokale producenten preferentiële toegang tot grondstoffen te bieden.

2.6 EU-bedrijven krijgen te maken met een steeds fellere concurrentie op de interne markt waar alles op alles is gezet om transparantie te verwezenlijken en alle belemmeringen op te heffen. Alleen is inmiddels duidelijk geworden dat die openstelling de interne markt volkomen weerloos maakt voor marktdeelnemers uit landen buiten de EU die niet bereid zijn om hun markten net zo open te stellen.

<sup>(1)</sup> Bron: ramingen van de Commissie in COM(2010) 612 final

2.7 De EU hanteert strenge normen op dit gebied, die een *level playing field* (gelijke voorwaarden) moeten garanderen. De ervaring leert dat geen enkele van die normen van toepassing is op staatsbedrijven van niet-EU-landen, laat staan als die staatsbedrijven deelnemen aan openbare aanbestedingen. Dit is in strijd met de beginselen die ten grondslag liggen aan de interne markt, met ernstige schade voor de Europese industrie en economie.

2.8 Daarom moet beslist worden onderzocht hoe de EU de goede werking van de interne markt kan garanderen, óók als staatsbedrijven van landen buiten de EU daarop worden toegelaten, zonder haar waakzaamheid te laten verslappen als het gaat om de in het belang van de consumenten, het bedrijfsleven en de Europese belastingbetalers te leveren strijd tegen protectionisme en alle vormen van sociale en milieudumping (?), tegen gebrek aan transparantie in kosten, prijzen en overheidssubsidies en tegen de niet-naleving van begrotings- en vrijhandelsregels.

2.9 Openbare aanbestedingen zijn in de Algemene overeenkomst over tarieven en handel (GATT) uitdrukkelijk uitgesloten van de basisverplichting inzake „nationale behandeling” en van de verplichtingen die voortvloeien uit de Algemene overeenkomst over de handel in diensten: daarbij moet echter worden meegewogen (<sup>3</sup>) dat van nu tot 2015 90 % van de internationale groei buiten Europa zal worden gegenereerd, waarvan een derde alleen in China. Kortom, de komende jaren komt het erop aan de kansen te grijpen die ontstaan vanwege de grote groei buiten de EU, en dan vooral in landen van Zuid-Oost-Azië.

2.10 De interne markt van de EU is dus al redelijk open. Hetzelfde kan niet worden gezegd van de markten van de belangrijkste handelspartners van de EU: vooral lokaal en regionaal gaat de openstelling daar veel minder ver. Hieronder enkele voorbeelden.

2.10.1 Het kan nog veel beter met de openstelling van de **Chinese** markt. China, dat in 2009 een bbp had van 3 573,8 miljard euro, voerde in dat jaar naar de EU goederen en diensten uit ter waarde van 227 miljard euro, tegen een invoer vanuit de landen van de EU ter waarde van 99,7 miljard euro. Er zijn al sinds 2003 „Koop lokaal”-bepalingen van kracht (artikel 10 van de Wet op overheidsopdrachten). In 2007 is dat beleid om Chinese producten te promoten, kracht bijgezet aan de hand van twee decreten waardoor aanbestedingen alleen kunnen worden opgesteld voor goederen uit het buitenland als de producten uit eigen land „om onverklaarbare redenen” duurder of slechter van kwaliteit zijn. Die norm is in 2009 heel strak toegepast, zodat er voor producten uit de EU geen enkele mogelijkheid meer over was, vooral in sectoren als die van hightech- en innoverende producten. Bovendien wordt er krachtens de „maatregelenpakketten voor de stimulering van de interne productie” (2008 en 2009) strenge controle uitgeoefend op aanbestedingen in de bouwsector. In november 2009 heeft China een lijst uitgevaardigd van als zodanig erkende innoverende producten uit eigen land, waarna de staatsraad in 2010 wijzigingen heeft voorgesteld waardoor staatsbedrijven voortaan alleen nog maar op de thuismarkt werkzaam mogen zijn.

Tegelijkertijd subsidieert de Chinese overheid Chinese hightech-bedrijven om hun concurrentiepositie op de wereldmarkt te verbeteren (<sup>4</sup>).

2.10.1.1 China is bij aanbestedingen voor werken afgestapt van een systeem van vergunningen voor project- en bouwbeheer en andere bouwdiensten. In de plaats daarvan is er nu een nieuw systeem van WFOCE (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise* of bouwondernemingen die volledig in buitenlandse handen zijn) en gemengde ondernemingen (*joint ventures*). Volgens dit nieuwe systeem worden buitenlandse bedrijven de facto uitgesloten van deelname aan nationale aanbestedingen en mogen zij alleen deelnemen aan de zeldzame internationale aanbestedingen voor projecten op de thuismarkt. In beide gevallen (WFOCE en *joint ventures*) moet worden voldaan aan een stelsel van Chinese kwalificatiecriteria waardoor buitenlandse ondernemingen een vermogen moeten hebben van minstens vijf maal de waarde van het project en een personeelsbestand van minstens 300 medewerkers die al langer dan een jaar in China wonen, met een voorkeur voor bedrijven die al eerder in China werken hebben verricht. In het geval van *joint ventures* wordt bovendien de partner met de laagste kwalificatie in aanmerking genomen (<sup>5</sup>).

2.10.1.2 De overgrote meerderheid van bouwwerkzaamheden waarvoor Europese ondernemingen belangstelling kunnen hebben, is buiten het huidige WTO-onderhandelingsbod van China in het kader van de Overeenkomst over overheidsopdrachten gehouden. Noch die werkzaamheden zelf, noch de aanbestedende instanties komen daarin voor.

2.10.1.3 In **Rusland**, dat niet is aangesloten bij de WTO-Overeenkomst over openbare aanbestedingen, heeft het ministerie van economische ontwikkeling in december 2008 een wetstekst uitgevaardigd waardoor de toegang tot openbare en gemeentelijke aanbestedingen aan banden is gelegd: er is een voorkeur ingevoerd voor nationale producten en diensten, ook als de prijs daarvan tot 15 % hoger is. Verder zijn er in 2009 anticrisismaatregelen genomen om het kopen van Russische producten te promoten.

2.10.2 In **Brazilië** is de Wet op openbare aanbestedingen in juli 2010 gewijzigd om toe te staan dat aanbestedende overheden een marge van 25 % aanhouden voor goederen en diensten die volledig of gedeeltelijk in Brazilië zelf zijn geproduceerd. Het bbp van Brazilië bedroeg in 2009 1 128,5 miljard euro (<sup>6</sup>).

(<sup>2</sup>) Zie COM(2010) 612/1

(<sup>3</sup>) Zie COM(2010) 612/4

(<sup>4</sup>) Zorgwekkend voor **overheidsopdrachten** en de **intellectuele eigendom** is het Chinese beleid voor „**innovatie in eigen huis**”. Doel van dit beleid is Chinese bedrijven te helpen om hoger op te komen in de waardeketen. Dit in november 2009 voor het eerst aangekondigde systeem belemmert in ernstige mate de toegang tot Chinese aanbestedingen in een groot aantal innovatieve sectoren, gaande van groene technologie tot telecommunicatie (zie SEC(2011) 298 definitief).

(<sup>5</sup>) Zie de Mededeling van de Commissie, WTO-document „s/c/w/286”, par. 15-19; hier komt nog bij dat de kwalificatie die een Chinees bedrijf al heeft, tot nul wordt gereduceerd als het zich laat overkopen door een buitenlandse onderneming.

(<sup>6</sup>) 2010/7 – wijzigingen op de Braziliaanse Wet op openbare aanbestedingen waardoor tijdelijk een „Koop Braziliaans” bepaling wordt ingevoerd.



2.10.3 In de VS heeft het congres de „Koop Amerikaans”-bepalingen van de ARRA (*American Recovery and Reinvestment Act*)<sup>(7)</sup> aangescherpt. Het bbp van de VS bedroeg in 2009 10 122,6 miljard euro, met een uitvoer van goederen en diensten naar de EU ter waarde van ongeveer 286,8 miljard euro en een invoer uit de EU ter waarde van 323,8 miljard euro (in datzelfde jaar)<sup>(8)</sup>.

2.10.4 In Japan – zevende op de ranglijst van EU-uitvoermarkten, met een uitvoer ter waarde van 36 miljard euro en een invoer ter waarde van 56,7 miljard euro (cijfers van 2009) – hebben EU-ondernemingen nauwelijks toegang tot openbare aanbestedingen, ook al is Japan aangesloten bij de WTO-Overeenkomst over openbare aanbestedingen: slechts 4 % van alle overheidsopdrachten gaat naar EU-bedrijven, ter waarde van ongeveer 22 miljard euro, wat minder is dan 0,7 % van het Japanse bbp (cijfers van 2007). Daar staat tegenover dat Japan een toegang heeft gehad tot de overheidsopdrachtenmarkt van de EU ter waarde van 312 miljard euro, ofwel 2,5 % van het bbp van de EU<sup>(9)</sup>.

2.10.5 In Vietnam is in april 2010 een richtlijn uitgevaardigd over het gebruik van nationale producten en stoffen en over met overheidsgeld gefinancierde aanbestedingen voor die producten. In 2009 had Vietnam een bbp van 66,8 miljard euro, met een uitvoer van goederen naar de EU ter waarde van 7,8 miljard euro en een invoer uit de EU ter waarde 3,8 miljard euro.

2.10.6 In Australië hebben twee staten in 2009 regelingen voor „strategische” aanbestedingen (ter waarde van meer dan 250 miljoen Australische dollars) goedgekeurd: in de staat Victoria moet 40 % daarvan lokale (Australische/Nieuw-Zeelandse) producten zijn, terwijl Nieuw-Zuid-Wales een prijsbevoorrechtiging van 20 % biedt, waar dan ook nog - naar geval - extra preferenties van 2,5 à 5 % bijkomen. Australië had in 2009 een bbp van 712,8 miljard euro, met een uitvoer van goederen en diensten naar de EU ter waarde van 14,4 miljard euro en een invoer ter waarde van 34,1 miljard euro.

2.11 Daar staan gevallen tegenover als dat van Turkije waar het stelsel van openbare aanbestedingen is verbeterd sinds in 2008 Wet nr. 5812 werd goedgekeurd. Door die wet zijn de Turkse regels op die van de EU afgestemd: aanbestedingen voor

de levering van goederen, werken en diensten zijn thans opengesteld voor concurrentie, ook al moet de laatste hand nog aan de omzetting van de EU-Richtlijnen worden gelegd met de invoering van een verhaalregeling<sup>(10)</sup>. In 2008 beliepen de aanbestedingen boven de EU-drempel een waarde van 7 303 miljoen euro voor werken, 8 459 euro voor diensten en 8 042 euro voor goederen.

### 3. Huidige regelgeving

3.1 De huidige regelgeving van de EU inzake de overheidsopdrachtenmarkt voor Europese ondernemingen is als volgt samengesteld:

- het basisrechtskader dat wordt gevormd door de aanbestedingsrichtlijnen van 2004: Richtlijn 2004/18/EG (coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten) en Richtlijn 2004/17/EG (coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten), samen met Richtlijn 2007/66/EG (herziening van de procedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten) en de code van meest geslaagde methoden (*best practices*) voor de toegang van kleine en middelgrote ondernemingen tot aanbestedingen<sup>(11)</sup>, als ook de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG;
- het Verdrag waardoor thans in het primair recht van de EU erkenning wordt gegeven aan het recht op autonomie van lokale en regionale overheden, met mogelijkheden voor overheidsinstanties om bij de vervulling van hun openbare taken eigen beleidsinstrumenten te gebruiken, zoals diverse vormen van publiek-private partnerschappen (hierna: ppp's);
- talrijke arresten van het Europese Hof van Justitie inzake aanbestedingen;
- de plurilaterale WTO-Overeenkomst over openbare aanbestedingen (die momenteel wordt herzien) als spil-instrument. In de Algemene overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie over de handel in diensten (GATS) worden openbare aanbestedingen uitgesloten van de voornaamste GATS-bepalingen inzake de toegang tot markten, onverlet latende het mandaat voor multilaterale onderhandelingen over dienstenaanbestedingen waarin de Gemeenschap een voortrekkersrol speelt als het gaat om verbintenissen om toegang tot de markt te bieden en het verbod op discriminatie in dienstenaanbestedingen met gemeenschappelijke procedurele voorschriften inzake aankopen;
- bepalingen inzake aanbestedingen in vrijhandelsovereenkomsten, associatie-overeenkomsten, partnerschapsovereenkomsten en samenwerkingsverbanden, stabilisatie- en associatieovereenkomsten, overeenkomsten voor economisch partnerschap, tussentijdse overeenkomsten inzake handel en handelsaangelegenheden en overeenkomsten voor samenwerking in handel en economie;

<sup>(7)</sup> Er zijn in de wet twee nieuwe „Koop Amerikaans”-bepalingen opgenomen: een verbod op het gebruik van de middelen die door deze wet vrijkomen, voor projecten voor openbare werkzaamheden of om een openbaar gebouw te bouwen, te wijzigen, te onderhouden of te herstellen, tenzij al het ijzer en staal en de fabrikaten die voor het project worden gebruikt, van Amerikaanse makelij zijn; een verbod op het gebruik van de middelen die door deze wet vrijkomen, voor de aankoop door het Departement van binnenlandse veiligheid van een gedetailleerde lijst van textielproducten, tenzij het om producten gaat die in de VS zijn verbouwd en verwerkt.

<sup>(8)</sup> Nog een voorbeeld: de Amerikaanse overheid mag niets kopen van zogenaamde „*inverted companies*”, d.w.z. bedrijven die van oorsprong Amerikaans zijn, maar veranderd zijn van fiscaal recht na een overstap op het belastingstelsel van een ander land, wat de prangende vraag doet rijzen of nog wel sprake is van verenigbaarheid met de WTO-Overeenkomst over openbare aanbestedingen. Het gevolg is dat een EU-onderneming die in de EU gevestigd is, niet kan verkopen aan de Amerikaanse overheid, ook al zou zij de bescherming van openbare aanbestedingen moeten genieten.

<sup>(9)</sup> Zie SEC(2011) 298

<sup>(10)</sup> Evaluatie van openbare aanbestedingen in Turkije 2009 – SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – een gezamenlijk initiatief van OESO en EU.

<sup>(11)</sup> SEC(2008) 2193 diensten EG

— toepasselijk EU-recht inzake openbare aanbestedingen en toelatingen aan geïnstitutionaliseerde ppp's.

#### 4. Kanttekeningen

Het EESC juicht toe dat de openbare aanbestedingen van alle landen aan internationale concurrentie worden blootgesteld op grond van de Overeenkomst inzake openbare aanbestedingen van de Wereldhandelsorganisatie, omdat die overeenkomst wederkerigheid, gelijk opgaande regelgeving en inhoudelijke vergelijkbaarheid garandeert en een middel is in de strijd tegen protectionisme en de oneerlijke concurrentie waarvan nog steeds sprake is in weerwil van de speciaal daarover met opkomende landen gesloten overeenkomsten.

4.1 Belangrijk is wat blijkt uit recente cijfers van de Commissie, nl. dat van nu tot 2015 90 % van de internationale groei buiten Europa zal worden gegenereerd, waarvan een derde alleen in China <sup>(12)</sup>.

4.2 Het EESC stemt in met het beginsel dat de EU, om haar concurrentievoordelen uit te bouwen, haar belangen „met meer efficiëntie en strategie” moet behartigen, zodat „de EU aan internationale geloofwaardigheid wint en Europa's economisch en sociaal model stand houdt en verder wordt ontwikkeld”. „De EU heeft haar openbare aanbestedingen inmiddels voor meer dan 80 % opengesteld, terwijl andere ontwikkelde economische mogelijkheden niet verder komen dan 20 %. Daarom moet de onderhandelingspositie van de EU worden versterkt ter verbetering van de toegang tot overheidsopdrachten van landen buiten de EU. Dit komt de geloofwaardigheid van de EU ten goede.” <sup>(13)</sup>

4.3 Het vigerende stelsel van regels voor openbare aanbestedingen voldoet in beginsel en volstaat om de Europese markt in economisch, sociaal en milieuopzicht te reguleren. Helaas zijn er lidstaten die de mogelijkheden van dit regelgevingskader niet ten volle benutten om eerlijke concurrentie te garanderen. Die lidstaten dreigen hun markten, zonder wederkerigheid, open te stellen voor staatsbedrijven uit niet-EU-landen die de basisregels van internationale aanbestedingen aan hun laars lappen. Wat niet wegneemt dat die regels, evenals de grondbeginselen van het Verdrag en het Handvest van de grondrechten beslist stringent moeten worden toegepast.

4.4 Ppp's mogen niet leiden tot het ontstaan van parallelle markten die aan de regelgeving voor openbare aanbestedingen ontsnappen en niet openstaan voor particuliere ondernemingen.

4.5 De EU streeft ernaar om uit te groeien tot een open economie die vrijhandel hoog in zijn vaandel draagt. Daarbij wil de EU rechtszekere en niet-discriminatoire toegang bieden tot veel aanbestedingen. Dat betekent ook dat vertrouwelijkheid en transparantie moeten worden gegarandeerd als stimulans voor innovatie en een duurzame overheidsopdrachtenmarkt die

— de voorkeur geeft aan het bod dat de meeste economische voordelen biedt (in plaats van aan het laagste bod);

— uitgaat van de hele levenscyclus van een overheidsopdracht.

4.6 Bedrijven die aan openbare aanbestedingen deelnemen, moeten worden onderworpen aan dezelfde concurrentievoorwaarden (*level playing field*). Het EESC heeft dan ook zijn twijfels over de voorwaarden waaronder staatsbedrijven uit niet-EU-landen aan aanbestedingen deelnemen, vooral als het gaat om staatssteun (verbod op rechtstreekse of indirecte steun), de wijze waarop de prijzen worden berekend en de meeweging uit voorzorg van de kosten en risico's. In feite biedt de Europese markt toegang zonder dat oneerlijke concurrentie naar behoren wordt uitgebannen, met alle grote risico's vandien op sociale en milieudumping en niet-naleving door dergelijke „staatsbedrijven” van de ethische regels van het Verdrag en van het Handvest van de grondrechten.

4.7 Volgens het EESC is het noodzakelijk dat:

4.7.1 in internationale onderhandelingen en in onderhandelingen met landen buiten de EU steeds wordt benadrukt dat niet te onderhandelen valt over de waarden, rechten en grondbeginselen van de EU, zoals die in het primaire recht van de EU op grond van de Verdragen en het Handvest van de grondrechten zijn vastgelegd: die waarden, rechten en grondbeginselen moeten worden nageleefd;

4.7.2 in internationale onderhandelingen met één stem wordt gesproken, waarbij het uit te dragen standpunt krachtig, samenhangend en solidair moet zijn. Voorkomen moet worden dat landen op eigen houtje actie ondernemen die ten koste kan gaan van de gemeenschappelijke onderhandelingspositie. Ook moet worden overgegaan tot *benchmarking* van de daadwerkelijke openstellingen van de nationale markten binnen de termijnen en limieten van de in EU-verband gesloten overeenkomsten.

4.7.3 de werkzaamheden van de Commissiediensten die over de diverse aspecten van onderhandelingen op het gebied van handel, industrie en samenwerking gaan, beter worden gecoördineerd, in overeenstemming met de regels van de multilaterale Overeenkomst over openbare aanbestedingen 1994, de vrijhandelsovereenkomsten van de nieuwe generatie, partnerschaps-overeenkomsten en samenwerkingverbanden en associatieovereenkomsten in het kader van het Euro-mediterrane partnerschap. Het zwaartepunt moet daarbij meer worden gelegd bij niet-tarifaire belemmeringen en de druk die moet worden uitgeoefend om EU-ondernemingen toegang te bieden tot overheidsopdrachtenmarkten.

4.7.4 van de plurilaterale WTO-Overeenkomst inzake openbare aanbestedingen een multilaterale overeenkomst wordt gemaakt waarbij nog meer landen zich zouden moeten aansluiten en in het kader waarvan overgangsmaatregelen moeten worden genomen met betrekking tot compensaties, preferentiële prijzen en de invoering van organisaties of bedrijfstakken en van hogere drempels.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 612/1 definitief

<sup>(13)</sup> Gemeenschappelijke verklaring van **Frankrijk, Duitsland, Spanje, Portugal, Italië en Polen** (9 februari 2011) met het oog op een **betere wederkerigheid tussen de EU en haar handelspartners**.

4.7.5 met EU-middelen gefinancierde aanbestedingen tijdelijk van de WTO-Overeenkomst inzake openbare aanbestedingen worden uitgesloten in het geval van ondernemingen uit landen die zich schuldig blijven maken aan protectionisme (dit denkbeeld heeft het EESC al in meerdere adviezen naar voren gebracht <sup>(14)</sup>).

4.7.6 zorgvuldigheid wordt betracht bij de toepassing van de beginselen van wederkerigheid en evenredigheid op bepaalde sectoren, in de „Algemene kanttekeningen en uitzonderingen op de bepalingen van artikel III van Bijlage I van de EC” van de WTO-Overeenkomst over openbare aanbestedingen.

4.7.7 bedrijven uit landen buiten de EU dezelfde voorwaarden krijgen opgelegd als Europese ondernemingen op hun markten: de EU moet niet langer onderhandelen over formele wederkerigheid, maar over daadwerkelijke economische wederkerigheid. De overeenkomst moet een bepaling bevatten dat bij onevenwichtige verhoudingen tot opschorting van de overeenkomst kan worden overgegaan.

4.7.8 de EU de toegang tot delen van de EU-aanbestedingsmarkt aan banden mag leggen voor belangrijke handelspartners die wél het voordeel genieten van de algemene openstelling van de EU-markten, maar zelf geen wederkerigheid bieden. Zo kunnen die handelspartners tot wederkerigheid worden aangezet.

4.7.9 het initiatief inzake de voorwaarden voor de toegang van ondernemingen uit landen buiten de EU tot openbare aanbestedingen op de Europese markt (MASP) zo spoedig mogelijk wordt goedgekeurd, met duidelijke, transparante en gecontroleerde regelingen voor een wederzijdse openstelling van de markten, met als doel om in landen met een ontwikkelde economie en in landen met een opkomende economie een gelijk opgaande toegang tot openbare aanbestedingen te garanderen voor de in Richtlijn 2004/17/EG <sup>(15)</sup> en in het werkprogramma voor 2011 bestreken sectoren <sup>(16)</sup>.

4.7.10 er op het gebied van markttoegang meer technische samenwerking plaatsvindt tussen vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie en dat vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vaker worden geraadpleegd.

4.7.11 strenge controles worden uitgevoerd (en maatregelen worden genomen om de uitoefening van dat toezicht daadwerkelijk af te dwingen) om zich ervan te vergewissen dat er in een land geen rechtstreekse of indirecte staatssteun wordt verleend (wat volgens de EU-regelgeving verboden is), vooral in het geval van EU-aanbestedingen die met EU-middelen, door de EIB, met middelen van de structuurfondsen of met steun voor Europese netwerken worden gefinancierd. Daarbij moeten de sociale en milieunormen onverkort worden toegepast.

4.7.12 de gegevensbank van de Commissie inzake markttoegang preciezer wordt gemaakt, met betrouwbare en toegankelijke informatie over aanbestedingen, formaliteiten en technische specificaties voor het bestek die *de facto* deelname aan aanbestedingen in landen buiten de EU onmogelijk maken. Op die

manier worden alle marktscheefftrekkende fenomenen statistisch onderbouwd en worden de gevolgen daarvan weergegeven aan de hand van specifieke indicatoren.

4.7.13 de nadruk meer wordt gelegd op preventie en een systeem van „vroegge waarschuwing” inzake projecten en/of door niet-EU-landen uitgevaardigde wettelijke voorschriften die aanbestedingen aan banden leggen. Doel daarvan is potentiële belemmeringen al vanaf het begin te ontdekken en internationaal aan te kaarten, en die bij de bron aan te pakken. Daartoe zou stelselmatig gebruik moeten worden gemaakt van de aanmeldingsprocedure van de Overeenkomst over technische handelsbelemmeringen.

4.7.14 ten behoeve van het mkb EU-maatregelen worden genomen die garanderen dat aanbestedende instanties in en buiten de EU gebruik maken van het economisch en innovatiepotentieel van kleine en middelgrote ondernemingen.

4.7.15 deelnemers aan internationale aanbestedingen en aan aanbestedingen in landen buiten de EU, en dan vooral hun leiders en leidinggevend personeel, opleiding, voorlichting en assistentie krijgen, waarbij erkenning wordt gegeven aan de aan hun omvang gerelateerde problematiek inzake handelsbescherming, markttoegang en voorlichting.

4.7.16 artikel 55, lid 3, van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 57, lid 3, van Richtlijn 2004/17/EG inzake abnormaal lage offertes zodanig worden gewijzigd dat niet tot gunning mag worden overgegaan in het geval van offertes van staatsbedrijven die niet kunnen bewijzen dat ze voor hun offerte niet van - volgens het EU-recht verboden - rechtstreekse of indirecte staatssteun hebben geprofiteerd: een voorbeeld van zo'n „staatssteuntest” is artikel 4 van de *US Millennium Challenge Corporation*.

4.7.17 aan artikel 45 <sup>(17)</sup> van Richtlijn 2004/18/EG en aan artikel 54 <sup>(18)</sup> van Richtlijn 2004/17/EG een nieuwe verplichte uitsluitingscasus wordt toegevoegd, te weten: inbreuk op de rechten van de intellectuele eigendom aangaande het gebruik van octrooien of van op frauduleuze wijze verkregen technische informatie.

4.7.18 de toekomstige rechtsinstrumenten van de EU inzake het vrije verkeer van werknemers uit landen buiten de EU geenszins een stimulans vormen voor staatsbedrijven uit niet-EU-landen die verboden staatssteun ontvangen.

4.7.19 alle rechtsregels en praktijken die aanbestedingen aan banden leggen en tot gevolg hebben dat EU-ondernemingen niet doeltreffend kunnen deelnemen aan aanbestedingen in landen buiten de EU, zo snel mogelijk en met redenen omkleed in een gecentraliseerde gegevensbank van de EU worden opgenomen. Men denke daarbij aan „Koop lokaal”-bepalingen of voorschriften die steeds meer „lokale inhoud” vereisen, of aan maatregelenpakketten om lokale technologie of innovatie op het herstel van de nationale economie te „stimuleren”, kortom aan bedingen die lokale ondernemingen bevoorrechten en discriminatoir zijn als het gaat om de markttoegang van ondernemingen uit andere landen.

<sup>(14)</sup> EESC-advies over internationale openbare aanbestedingen, PB C 224 van 30 augustus 2008, blz. 32

<sup>(15)</sup> COM(2009) 592

<sup>(16)</sup> COM(2010) 612 en COM(2010) 623, vol. II, blz. 36.

<sup>(17)</sup> Artikel 45: Persoonlijke situatie van de gegadigde of inschrijver

<sup>(18)</sup> Artikel 54: Kwalitatieve selectiecriteria

4.7.20 de interne beleidsmaatregelen en het externe beleid van de EU nog beter op elkaar worden afgestemd en dat hun complementaire karakter nog meer wordt benadrukt. Daarmee wordt gevolg gegeven aan de oproep van de Europese Raad in september 2010 die zegt dat „het raakvlak tussen het industriebeleid en het mededingingsbeleid in het licht van de globalisering opnieuw moet worden gezien en dat sterk voor een vlak speelveld moet worden geijverd” <sup>(19)</sup>.

Brussel, 4 mei 2011

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

---

<sup>(19)</sup> Zie Raad Mededingingsbeleid van 10 december 2010 – Conclusies inzake een geïntegreerd industriebeleid ten tijde van de globalisering, punt 15



## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

471e PLENAIRE ZITTING OP 4 EN 5 MEI 2011

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering. Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen**

(COM(2010) 614 definitief)

(2011/C 218/07)

Rapporteur: **de heer VAN IERSEL**

Corapporteur: **de heer GIBELLIERI**

De Europese Commissie heeft op 28 oktober 2010 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: „Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering. Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen”*

COM(2010) 614 definitief.

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471e zitting (vergadering van 4 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité beschouwt deze Commissiemededeling als een van de kernelementen van de Europa 2020-strategie. Het steunt de brede aanpak van de Commissie ten eerste, alsook de nauwere verbanden die tussen de EU-beleidsterreinen worden gelegd en de versterkte coördinatie tussen de Unie en de lidstaten betreffende de industrie. Doel is een duurzame concurrentiekrachtige Europese industriële sector in de mondiale economie.

1.2 Verder roept het de Raad en Commissie ertoe op om op basis van de mededeling en de Raadsconclusies dienaangaande <sup>(1)</sup> een lijst op te stellen van prioriteiten en tijdspaden.

<sup>(1)</sup> Conclusies van de Raad Concurrentievermogen van 10 december 2010 (ref: 17838/10). De Raad maakte op 4 februari 2011 een goed begin op het gebied van energie en de stimulering van innovatie.

1.3 De betere dwarsverbanden zouden moeten uitmonden in geïntegreerde benaderingen in een voltooide interne markt binnen een sociale markteconomie. Zulks aan de hand van slimme wetgeving, O&O en innovatie, toegang tot financiering, een energiezuinige en CO<sub>2</sub>-arme economie, milieu-, vervoer-, mededingings- en werkgelegenheidsbeleid, verhoging van vaardigheden, handel en aanverwante kwesties en toegang tot grondstoffen.

1.4 De planning en coördinatie binnen de EU-instellingen moeten worden gestroomlijnd en ook dienen we ons te richten op nauwere samenwerking met derde landen. Daarmee komt verbetering van governance centraal te staan in het toekomstige industriebeleid. Ook moeten de lidstaten hun onderlinge coördinatie verbeteren en dienen de regio's en stedelijke gebieden te participeren. Kortom, teneinde gelijke tred te houden met andere werelddelen moeten in Europa zowel de verticale als horizontale banden worden versterkt.

1.5 Tevens benadrukt het Comité het belang van de jaarlijkse Commissieverslagen over nationaal industriebeleid, dat op gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen moet zijn gericht. Die verslagen moeten openlijk worden besproken om de coördinatie te verbeteren, goede praktijken te promoten en een Europa van gelijke kansen uit te bouwen.

1.6 Het is van het grootste belang dat er een toereikende hoeveelheid particulier en publiek geld is voor concurrentievermogen en innovatie om het huidige inkrimpen van begrotingen te compenseren. Het Comité is zeer te spreken over de aangekondigde verbetering van grensoverschrijdende voorwaarden voor durfkapitaal en de voorstellen voor publieke en private EU-projectobligaties ten behoeve van investeringen in energie, vervoer en ICT.<sup>(2)</sup> De mogelijkheid van projectobligaties op andere terreinen (bijv. onderzoeks- en demonstratieprojecten) moet ook worden onderzocht. Verder moeten de structuur- en cohesiefondsen ook worden gericht op doelstellingen van industriebeleid. Daarnaast moeten er nieuwe, innovatieve ideeën worden ontwikkeld om particulier geld voor de industrie aan te trekken.

1.7 Industriebeleid heeft betrekking op allerlei soorten gekoppelde productieprocessen en diensten, en grenzen tussen sectoren vervagen. Voorts wordt het MKB steeds belangrijker in termen van zowel toegevoegde waarde als banencreatie. Dit alles vereist slimme horizontale wet- en/of regelgeving en flankerende maatregelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de ingewikkeldheid van internationale netwerken en geïntegreerde productieprocessen.

1.8 Gegeven de ingewikkelde en veelvoudige interconnecties moeten publieke en particuliere stakeholders samenwerken via groepen op hoog niveau, technologieplatforms, sociale dialogen en onderwijsprogramma's.

1.9 Het Comité vestigt daarbij de aandacht op de volgende prioriteiten:

- behoefte aan slimme en stabiele regelgeving, adequate evaluaties en beoordelingen achteraf;
- toegang tot financiering op EU-niveau: KP 7/-8, KCI<sup>(3)</sup>, EIB en EIF, met name voor het MKB;
- de Innovatie-unie moet zeer nauw samenhangen met industriebeleid, met name op het gebied van sleuteltechnologie en energie-intensieve industrietakken, en
- de coördinatie binnen en tussen kennisketens (onderzoeksinstituten, universiteiten, bedrijven) moet worden bevorderd;

<sup>(2)</sup> Zie de Mededeling „Jaarlijkse groeianalyse”, hoofdstuk 9, COM(2011) 11 definitief

<sup>(3)</sup> Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie

— een Europees octrooi is een test voor de geloofwaardigheid van het industriebeleid;

— werknemers moeten worden betrokken en participeren;

— op alle niveaus bestaat behoefte aan scholing en opleiding, alsook aan de promotie van ondernemerschap om te zorgen voor kwalitatief hoogwaardige en stabiele banen met passende en duurzame lonen; hier moeten goede praktijkvoorbeelden worden uitgewisseld;

— mondiale ontwikkelingen vereisen een actief handelsbeleid en efficiënt markttoezicht. Dit vergt onmiskenbaar dat Europa met één stem spreekt om tot gelijke kansen te komen;

— een energiezuinige en CO<sub>2</sub>-arme economie in Europa impliceert dat de Unie eist dat haar handelspartners dezelfde normen naleven;

— de toegang tot grondstoffen en gediversifieerde energiebronnen moet worden gewaarborgd.

## 2. Inleiding

2.1 Industriebeleid nieuwe stijl dateert van april 2004.<sup>(4)</sup> Na een lange periode van liberalisering en privatisering bleef een breed scala van nationale concepten van industriebeleid de overhand houden.

2.2 Op EU-niveau werd de voorkeur gegeven aan het scheppen van randvoorwaarden om de industrie sterker te maken en werden er sectorale analyses gemaakt.

2.3 Het Comité nam actief deel aan deze trend en maakte in een reeks adviezen opmerkingen over het toegenomen belang van sectoren en hun specifieke kenmerken op EU-niveau.<sup>(5)</sup>

2.4 Ondertussen veranderden de omstandigheden voortdurend. De financiële en economische crisis deed de meningen over governance op EU-niveau en de prestaties van de industrie in de lidstaten uiteenlopen en dat heeft een impact op het vermogen van Europa om op die veranderingen te reageren.

2.5 Daarnaast kwamen er nieuwe thema's en maatschappelijke uitdagingen op, zoals de vergrijzing, klimaatbescherming en duurzame ontwikkeling, toegang tot energie, toenemende globalisering, de op kennis gebaseerde digitale samenleving en veranderende arbeidsmarkten.

2.6 Innovatie is nu het sleutelwoord als gevolg van voortdurend onderzoek en nieuwe technologie en felle mededinging op zowel de thuis- als de buitenlandse markten.

2.7 Gedurende het laatste decennium worden scholing en opleiding op alle niveaus steeds meer als prioritair aangemerkt.

<sup>(4)</sup> COM(2004) 274 definitief.

<sup>(5)</sup> Relevante EESC-adviezen kunnen worden gevonden op <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>

2.8 Weliswaar is er duidelijk vooruitgang geboekt, maar deels vanwege verschillende benaderingen van bedrijvigheid is er nog altijd sprake van fragmentatie van de interne markt en een gebrek aan gerichtheid. Er wordt nog immer te weinig aandacht besteed aan het verband tussen de voltooiing van de interne markt en industriebeleid. Het Comité heeft er meerdere malen op aangedrongen om de juiste voorwaarden te scheppen en daarbij rekening te houden met de behoefte aan op sectoren toegesneden regels en met thematische kwesties betreffende de wereldwijde mondiale waardeketens.

### 3. Het nieuwe van de mededeling

3.1 Industriebeleid is bedoeld om een sterke Europese industrie te handhaven en de burgers en stakeholders ervan bewust te maken dat de EU moet nadenken en voor de juiste randvoorwaarden dient te zorgen zodat het bedrijfsleven (producenten en dienstverleners) zich succesvol op de thuis- en buitenlandse markten kan ontwikkelen.

3.2 Met dat beleid moet het hoofd worden geboden aan toegenomen onzekerheden en onevenwichtigheden, felle mededinging en de plannen van de mondiale concurrentie. Zulks door een kader op te stellen voor een sterke industriële basis in Europa, investeringen en nieuwe banen.

3.3 Industriebeleid vormt naast bijv. innovatie, vaardigheden, handel en de interne markt een centraal element in de strategie Europa-2020. De holistische aanpak benadrukt het belang van efficiënte coördinatie tussen en samenhang van het **gehele** EU-beleid. Die coördinatie en samenhang, met bijbehorende transparantie en zichtbaarheid van dat beleid, moeten dienen ter ondersteuning van technologische vooruitgang en innovatie (met name betreffende sleuteltechnologie), herstructurering, creatie van kwalitatief hoogwaardige banen<sup>(6)</sup> en de aanwezigheid van Europa op de internationale markten.

3.4 De Commissie stelt een nieuw instrument voor: „een analyse van de gevolgen voor het concurrentievermogen”. Die moet verder gaan dan eenvoudige prijs- of kostencompetitiviteit en ook investeringen en innovatieve factoren omvatten.

3.5 Verder maakt zij prioriteit van de vaak verwaarloosde externe dimensie van het industriebeleid. Ook schenkt zij meer aandacht aan toegang tot grondstoffen als basis voor welke vorm van industriebeleid dan ook.

3.6 Voorts wordt andermaal de nadruk gelegd op een combinatie van een geïntegreerde horizontale benadering met sectorale toepassingen en een aanpak op maat, sectorale verbanden en koppeling van waarde- en leveringsketens (cruciaal voor het MKB), vorming van netwerken en clusters, de impact van zakelijke dienstverlening en toegang tot financiering.

<sup>(6)</sup> Zie het EESC-advies „Innovatieve arbeidsplaatsen als grondslag voor productief en kwalitatief hoogstaand werk”, goedgekeurd op 18 maart 2011 (nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad), vooral paragraaf 2.6.

3.7 Verder vestigt de Commissie de aandacht op niet alleen de continue veranderingen en herstructureringen in grote delen van de Europese industrie maar ook op nieuwe sectoren die investeringen en banen genereren, zoals de ruimtevaart<sup>(7)</sup>, nieuwe veiligheidsdiensten, de culturele industrie en creatieve sectoren.

3.8 Van groot belang en ambitieus is haar op artikel 173 VWEU gebaseerde voorstel om jaarlijks verslag te doen over de stand van zaken en de ontwikkeling van het nationale industriebeleid. Die verslagen zijn bedoeld om gemeenschappelijke analyses en overeengekomen benaderingen en beleid te schragen.

3.9 Ten slotte constateert het Comité met genoegen dat de Raad Concurrentievermogen het kader voor de strategische lijnen van EU-optreden volledig steunt, hetgeen het er gemakkelijker op zal maken om een gezamenlijke visie op prioriteiten te ontwikkelen. Belangrijkste daarbij is dat de Raad doordrongen is van de noodzaak dat de lidstaten hun industriebeleid coördineren.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Gegeven de urgentie van de situatie is het Comité ingenomen met de timing van de mededeling over het industriebeleid en de Raadsconclusies.

4.2 Het industriebeleid staat centraal in de strategie „Europa 2020” en daarmee geeft de Commissie ervan blijk om op zowel Unie- als nationaal niveau naar een gecoördineerde strategie te streven. Inspanningen van de lidstaten zijn hier cruciaal en zeer geboden.

4.3 Het belang van een concurrentiekrachtige duurzame industrie mag niet worden onderschat. Dat vergt een sterke verknochtheid tussen producenten en hun vitale dienstverleners. Ingewijden wijzen erop dat er sprake is van een geleidelijke verschuiving van werkgelegenheid van de productie- naar gereleteerde dienstensectoren. Daarbij gaat het niet alleen om intermediaire diensten maar ook om diensten die de producenten zelf verlenen.<sup>(8)</sup>

4.4 De toekomst moet gestalte krijgen middels goed beleid: slimme energie, nanotechnologie, biowetenschappen, nieuwe materialen, bedrijfsdiensten, sociale media en meer ICT. Apple en Google zijn niet Europees! China achterhaalt ons en is ons op sommige gebieden reeds aan het passeren.

4.5 De Unie heeft dringend behoefte aan een visie en een programma om industriële investeringen en productiviteit op te krikken. Goed geformuleerde gemeenschappelijke beginselen voor nationale en EU-maatregelen moeten meer prikkels bevatten voor ambitieuze publieke en private investeringsplannen.

<sup>(7)</sup> Het Comité wil de aandacht vestigen op het belang van de ruimtevaartindustrie voor de ontwikkeling van afgelegen en plattelandsgebieden.

<sup>(8)</sup> Zie onder meer Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise (Centre d'analyse stratégique, ressorterend onder de Franse premier, november 2010).

4.6 Het industriebeleid vergt toereikend privaat en publiek geld. Het slinken van begrotingen moet worden gecompenseerd door andere, overeengekomen, middelen. <sup>(9)</sup>

4.7 Het Comité ziet voor de komende jaren drie hoofdthema's:

- samenhang en interactie tussen veel horizontale en sectorale beleidsterreinen van de Unie,
- gecompliceerde internationale netwerken en geïntegreerde productieprocessen <sup>(10)</sup>, en
- evaluatie en een verbeterde coördinatie op EU- en nationaal niveau.

4.8 Betere governance staat centraal in het toekomstige industriebeleid omdat planning en coördinatie binnen de EU-instellingen moeten worden gestroomlijnd en de banden tussen de Unie en de lidstaten moeten worden versterkt.

4.9 De lidstaten hebben hun eigen industriële aanpak en doelstellingen. Om van het industriebeleid „nieuwe stijl” van de Unie een succes te maken, moet de Raad ten behoeve van nauwere samenwerking voortbouwen op de conclusies van de Raad „Concurrentievermogen” teneinde de samenwerking te intensiveren.

4.10 Het Comité schaaft zich volledig achter een holistische en geïntegreerde aanpak. Beleidsamenhang is belangrijk voor een duurzame sociale markteconomie in Europa, en moet uitmonden in een geïntegreerde benadering van de toekomst van de Europese industrie in een operationele interne markt. Dat dient gestalte te krijgen via slimme wetgeving, O&O- en innovatiebeleid, toegang tot financiering en energie en een lage CO<sub>2</sub>-uitstoot, milieu-, vervoer- en mededingingsbeleid, meer vaardigheden, handelsbeleid en aanverwante aangelegenheden en toegang tot grondstoffen. Sectorale benaderingen zullen mogelijkheden ontvouwen. Deze onderwerpen worden in aparte mededelingen besproken. <sup>(11)</sup>

4.11 Het Comité kan zich vinden in het „onderzoek van de gevolgen voor het concurrentievermogen”, waarmee op selectieve basis zou moeten worden begonnen.

4.12 Handhaving of, liever nog, verhoging van de EU-middelen voor O&O is van het grootste belang. Grote Europese projecten en mede door een of meer lidstaten gefinancierde pan-Europese infrastructuur zouden toch hefboomeffecten moeten hebben.

<sup>(9)</sup> Zo is het Duitse innovatiebudget onlangs met 20 % gestegen.

<sup>(10)</sup> Zie het EESC-advies „Waarde- en aanbodketens in Europa en wereldwijd”, PB C 168 van 20 juli 2007, blz. 1.

<sup>(11)</sup> Het eerste voorbeeld van de toepassing van deze methode kan worden gevonden bij LeaderSHIP 2015, een in 2005 opgestarte strategie voor de Europese scheepsbouw.

4.13 Industriële clusters ontstaan doorgaans in traditionele industriële gebieden die voortdurend in ontwikkeling zijn middels nieuwe investeringen, technologie, innovatie, waardeketens, vaardigheden en regionale en nationale netwerken. <sup>(12)</sup> De rijkere regio's zijn voorlopers voor Europa.

4.14 Coherent beleid en samenhangende maatregelen op EU-niveau, gecombineerd met een voortdurende, meer transparante en geactualiseerde informatiestroom over nationale ontwikkelingen zullen significant bijdragen tot gelijke kansen en een sterke interne markt (het hart van de Europese integratie).

4.15 Gegevens en analyses zijn cruciaal en de Commissie heeft daar goed aan gewerkt. Iedere vorm van beleid vergt diepgaande analyses en nauwkeurige en vergelijkbare informatie op EU-niveau. Nauwgezet en toekomstgericht toezicht en evaluatie vereisen betrouwbare data over dynamische hedendaagse trends. <sup>(13)</sup> Er is vooruitgang, maar er is nog veel te doen.

4.16 Los van nationale statistieken zijn die van Eurostat van belang. Die organisatie moet over de middelen beschikken om de juiste gegevens te verzamelen en tijdig Europese en mondiale tendensen en bewegingen te analyseren en meer toegang tot data te krijgen. Informatie moet zo snel en compleet mogelijk beschikbaar zijn.

## 5. Governance op EU-niveau: horizontale en specifieke benaderingen: sectoren en waardeketens

5.1 Het bundelen van de activiteiten van de Commissie in één concept weerspiegelt de noodzaak van ontschotting en verhoogt zichtbaarheid en efficiëntie.

5.2 Weliswaar blijft industriebeleid tot op zekere hoogte een nationale aangelegenheid, maar de in de mededeling genoemde lijst van gebieden waarop de EU (Commissie, Raad, EP) moet of kan optreden is toch indrukwekkend. Tegen deze achtergrond biedt het samenhangend kader van Europa-2020 veelbelovende mogelijkheden.

5.3 Het Comité kan zich vinden in de beleidsvoornemens van de Commissie, maar haar rol is niet overal duidelijk aangegeven. Dit is gedeeltelijk te wijten aan het ontbreken van formele bevoegdheden op een aantal gebieden en vloeit ook voort uit het feit dat in bepaalde sectoren (bijv. energie) nationale doelstellingen en procedures de overhand houden en dat de bevoegdheden van Commissie en lidstaten niet samenhangend worden gebruikt.

<sup>(12)</sup> Dit wordt geïllustreerd door ontwikkelingen in een aantal Europese regio's en grootstedelijke gebieden waar verouderde industriële structuren worden vervangen door toekomstgerichte investeringen en nieuwe dynamiek.

<sup>(13)</sup> Het EESC heeft hierop reeds gewezen in zijn informatief rapport „Een sectorgewijs overzicht van bedrijfsverplaatsingen” (2006). Daarin werden gebreken aangetoond in de vergelijkbaarheid van door de Commissie gebruikte gegevens.



5.4 Ook zou moeten gewerkt aan het gezag en de doelmatigheid van de Raad Concurrentievermogen, die, samen met de Commissie, ter zake van veel thema's doelstellingen formuleert en voor regelgeving moet zorgen.

5.5 Het Comité roept Raad en Commissie op tot het opstellen van een operationele prioriteitenlijst met bijbehorend tijdpad. Tot die prioriteiten dient de economische infrastructuur te behoren, zoals geavanceerde vervoernetwerken, gediversifieerde energiebronnen en de toegang ertoe, de digitale agenda en ICT.

5.6 De externe dimensie van de interne markt en gelijke kansen op mondiaal niveau vergen steeds meer een actief handelsbeleid en een efficiënte Europese diplomatieke dienst.

5.7 Alle industriële sectoren ondergaan momenteel andermaal fundamentele veranderingen die worden gegenereerd door O&O en innovatie, gewijzigde regelgeving en de internationale product- en dienstenmarkten. De in de respectieve EU-programma's gestelde prioriteiten zouden deze trends moeten omvatten om de juiste randvoorwaarden en een concrete agenda te creëren ten behoeve van bewegwijzering en zekerheid voor industriële investeringen. Nodig is stabiele regelgeving voor de lange termijn.

5.8 Het verband tussen het industriebeleid en de interne markt is cruciaal. Naast meer specifieke industriepolitieke maatregelen dient de besluitvorming aangaande de Akte voor de interne markt de rol van de Commissie en de Unie andermaal duidelijk te weerspiegelen en ook dient er voor gelijke kansen in Europa te worden gezorgd.

5.9 Wat O&O betreft, moet de doelstelling worden gehandhaafd dat 3 % van het BBP daaraan wordt besteed. Inkrimping van financiële middelen mag er niet in resulteren dat doorslaggevende innovatieve krachten worden aangetast.

5.10 Met het oog op efficiëntie en meerwaarde van beleid en financiële instrumenten heeft het Comité zich in verscheidene adviezen uitgesproken voor door de Unie gefinancierde sectorale groepen op hoog niveau, technologieplatforms, stimulering van innovatieclusters en grensoverschrijdende samenwerking tussen onderzoekspanels en –centra. Ook moeten demonstratie- en modelprojecten worden uitgebouwd.

5.11 Als succesvol project kan worden genoemd „Een initiatief voor leidende markten van Europa” (LM-initiatief), waarin zes sectoren worden aangewezen waarin belemmeringen voor producten en diensten moeten worden teruggebracht.<sup>(14)</sup> In dezelfde zin zou de Unie zich moeten richten op nieuwe industriële projecten, zoals schone en energie-efficiënte voertuigen, koolstofafvang- en opslag, pan-Europese netwerken, inspanningen op ruimtegebied en sleuteltechnologie.

<sup>(14)</sup> Het gaat om de volgende markten: e-gezondheid, beschermingstextiel, duurzaam bouwen, recycling, producten op biobasis en duurzame energie.

5.12 De goedkeuring van het Europees octrooi is een test voor het industriebeleid van de Unie. Gaat dat nog steeds niet voor de gehele EU, dan zou er een beperkt aantal lidstaten aan moeten beginnen.

5.13 Meer in het algemeen verdient in de huidige mondiale context bescherming van de intellectuele eigendom de hoogste prioriteit.

5.14 Een sectorale benadering is cruciaal voor betere en dus passendere regelgeving en voor het ontwerpen van de nodige instrumenten en maatregelen.

5.15 Daar staat tegenover dat mondialisering, grensoverschrijdende fragmentatie van aanvoerketens en de nauwe onderlinge afhankelijkheid van de respectieve actoren een „traditionele” sectorale industriepolitieke benadering in de weg staan. Het gaat er niet om het bestaan van soms zeer sectorspecifieke problemen te negeren, maar wel is het zo dat die per geval in het licht van een Europees perspectief moeten worden opgelost.

5.16 Een flexibele sectorale aanpak maakt een vruchtbare gedachtewisseling mogelijk en vormt een goede basis voor de betrokkenheid van publieke en private stakeholders. Naast de Commissie en overheidsfunctionarissen behoren daartoe bedrijven, onderzoeksinstellingen, het (hoger) onderwijs, de sociale partners, ngo's en vertegenwoordigers van het regionaal bestuur.

## 6. Specifieke sleutelonderwerpen

6.1 Industriebeleid is een alomvattend concept dat veel verwante en dus gerelateerde gebieden bestrijkt.

6.2 **Toegang tot financiering en subsidies** is een snel aan te pakken serieus knelpunt. Het Comité kan zich volledig vinden in de aangekondigde verbetering van grensoverschrijdende voorwaarden voor risicokapitaal en de voorstellen voor publiek/private obligaties voor EU-investeringsprojecten in energie, vervoer en ICT.<sup>(15)</sup> Ook moet worden gekeken naar projectobligaties voor bijv. onderzoek en maatregelen als belastingverlichting.

6.3 Met name het MKB is geraakt door de financiële crisis. Er moeten frisse ideeën komen om privékapitaal, zoals „crowd funding” bijeen te brengen. De Commissie zou rondetafelbijeenkomsten met externe stakeholders moeten organiseren om te bezien hoe dat kapitaal voor de industrie kan worden gemobiliseerd. Daarbij moet men oog hebben voor hetgeen er gebeurt in de wereld en dienen er vruchtbare ideeën en praktijken te worden verspreid.

6.4 Voorts moeten de EIB en het EIF worden gestimuleerd in het ontwikkelen van gerichte groei-instrumenten ten behoeve van het Europese MKB.

<sup>(15)</sup> Zie noot 2.

6.5 De EIB is een schoolvoorbeeld voor andere particuliere investeerders en een hefboom voor het aantrekken van bijkomende financiering. Daarbij gaat het ook om langetermijninvesteringen die nodig zijn voor innovatieve processen. Ook dient bij EIB-leningen oog te bestaan voor sociale en milieucriteria en dient de impact van dat geleende geld op de Europese industrie als geheel en op de verwezenlijking van EU-doelstellingen achteraf te worden geëvalueerd.

6.6 De Commissie richt zich terecht meer op innovatieve industriële projecten en (grensoverschrijdende) samenwerking in het kader van de KP's 7 en 8.

6.7 Momenteel zijn alle EU-subsidies voor O&O gericht op verspreiding en verdieping van kennis. Projecten die aansluiten op de standpunten van de Europese technologieplatforms moeten worden gesteund en hetzelfde geldt voor het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT).<sup>(16)</sup> Ook moet de tenuitvoerlegging verder worden vereenvoudigd. De Unie moet haar subsidies als multiplier voor publieke en/of private investeringen inzetten.

6.8 Bijgevolg moet KP 8 niet alleen voor fundamenteel onderzoek maar ook voor industriepolitieke doeleinden dienen. Gaat het om breedskalige industriële projecten, dan bestaat er sowieso behoefte aan werkelijke coördinatie tussen (gecentraliseerde) EU- en nationale subsidies.

6.9 Hetzelfde geldt voor CIP, het MKB-programma voor concurrentievermogen en innovatie op het gebied van energie, ICT en ondernemerschap.

6.10 In regio's die slechts op één industriële sector zijn aangewezen, moet worden gekeken naar efficiëntere stimulering van diversificatie. Daarbij kan duurzame ontwikkeling worden ondersteund door EU-geld voor CO<sub>2</sub>-arme en milieuvriendelijke projecten.

6.11 De verhouding tussen **innovatie** en industriebeleid spreekt voor zich. Innovatie is een breed terrein en strekt zich ook uit tot niet-technische kwesties. Het gaat terecht gedeels om dezelfde hoofddoelstellingen en innovatieve partnerschappen. Maatregelen hier zullen bijdragen tot doelmatigheid en zichtbaarheid.

6.12 De banden tussen innovatie en de industrie moeten worden aangehaald om het verdwijnen van laatstgenoemde te voorkomen.<sup>(17)</sup> Dat kan met name gebeuren door speciale aandacht te schenken aan „sleuteltechnologie” en de randvoorwaarden voor de wetenschap als basis voor nijverheid te verbeteren.

6.13 Vooral vanwege krimpende middelen en concurrentie van buiten dienen nationaal en Uniebeleid aangaande onderzoek en innovatie nauw met industriebeleid verweven te zijn. In dit

verband zijn het bezuinigen op onderzoeksuitgaven in het bedrijfsleven en/of verplaatsing naar derde landen zorgwekkend.

6.14 Een zwak punt van Europa blijft omzetting, via toegepaste technologie, van onderzoek en wetenschapsresultaten in producten. Het Comité wil geen vraagtekens plaatsen bij fundamenteel onderzoek, maar de omschakeling van „laboratorium” naar de „reële economie” dient wel efficiënter, duurzamer en sneller gestalte te krijgen.

6.15 De overgang naar een energiezuinige en CO<sub>2</sub>-arme economie biedt bijkomende kansen voor baanbrekende innovatie.

6.16 Daarom vormt de coördinatie binnen en tussen kennisketens een prioriteit. Alle publiek/private stakeholders moeten bespreken hoe kloven te dichten en efficiëntie en meerwaarde dichterbij te brengen.

6.17 Universiteiten moeten hun rol als integraal onderdeel van de kennisdriehoek blijven spelen. Verder moet de nadruk liggen op open en grensoverschrijdende netwerken tussen universiteiten en industrie. De EU moet dergelijke ontwikkelingen stimuleren.

6.18 Het **sociale segment** van „Europa-2020” herbergt verschillende onderdelen. Centraal daarbij staan meer banen middels particuliere investeringen, de aanbod- en waardeketen en het MKB. Die doelstelling draagt er ook toe bij om de mensen meer van de strategie te doen doordringen.

6.19 Werknemers moeten meer bij het geheel worden betrokken. Dat betekent zonder enige twijfel een echte sociale dialoog en het werken aan gemeenschappelijke doelstellingen op dit dynamische gebied. Die dialoog is ook nodig voor maatschappelijk aanvaardbare oplossingen en vertrouwen in economische veranderingen. Bovendien moet de dialoog bijdragen tot bewustmaking en acceptatie onder de burgers.

6.20 De lidstaten kennen hier hun eigen tradities. Die betrokkenheid moet zich op bedrijfs-, regionaal, nationaal en Unieniveau voltrekken om vooruitzichten te stimuleren en veranderingen te bewerkstelligen. Sectorale dialogen tussen de sociale partners op EU-niveau zijn in dit verband een waardevol instrument en de Commissie moet die blijven ondersteunen en promoten waar zij nog niet bestaan.

6.21 **Scholing en opleiding** op alle niveaus zijn prioritair. Op basis van (sectorale) analyses van de arbeidsmarkt moeten er richtsnoeren voor scholing komen met het oog op de op middellange en lange termijn vereiste vaardigheden. Daarbij mag geslacht geen rol spelen. Op sommige gebieden (vooral technische) stemt de kloof tussen vraag en aanbod tot zorg. Bijgevolg moet ondernemerschap worden gestimuleerd.

<sup>(16)</sup> De eerste kennis- en innovatiegemeenschappen komen eraan.

<sup>(17)</sup> Zie onder meer „The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!”, Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Ook moeten er richtsnoeren en uitwisseling van goede praktijken komen om voor (hogere) scholingsniveaus te zorgen. <sup>(18)</sup> Hier mag de Commissie wat actiever zijn.

6.23 **Mondiale ontwikkelingen** vergen een actief Europees handelsbeleid. De arbeidsverdeling tussen kwalitatief „hoog- en laagwaardige” landen is aan het vervagen. Momenteel vinden er met name in Azië in een hoog tempo grote economische en sociale veranderingen plaats. Dat maakt het des te belangrijker om over de gehele wereld voor gelijkheid te zorgen qua milieu- en sociale normen, wederzijdse markttoegang, intellectuele eigendom, enz. <sup>(19)</sup>

6.24 In het gehele Europese besluitvormingsproces en bij toekomstige wetgeving moet oog bestaan voor die gelijkheid. Daarbij is het zaak dat het (markt)toezicht in de EU wordt verbeterd. Ook moet de douane nog beter worden geschoold.

6.25 Het belang van normalisatie kan niet worden overschat als belangrijk instrument voor de interne markt. VS- en Chinese bedrijven voldoen in hun hoedanigheid van pionier vaak spontaan wel aan de normen.

6.26 Alle aandacht verdient het verband tussen industriebeleid enerzijds en handelsbeleid en verwante kwesties anderzijds. In derde landen bestaande kunstmatige belemmeringen voor handel en investeringen moeten worden aangepakt. De desbetreffende onderhandelingen kunnen ook buiten de WTO bi- of multilateraal worden gevoerd. De externe dimensie van het industriebeleid vergt dat de Unie in welk internationaal forum dan ook met één stem spreekt. <sup>(20)</sup>

6.27 Ook moet de Unie zich ferm teweerstellen tegen door handelspartners opgelegde beperkingen voor de toegang tot grondstoffen. De maatregelen aangaande de grondstofprijzen en marktconsolidatie in de winningsector verdienen aanbeveling. Speculatie op de grondstoffenmarkten moet worden tegengegaan.

6.28 Zonder afbreuk te doen aan de in EU-verband overeengekomen doelstellingen en normen op het gebied van energie en klimaat moeten beleidsinstrumenten zorgvuldig worden bestudeerd en getoetst op de impact die zij op het industriële concurrentievermogen kunnen hebben. <sup>(21)</sup> Onze handelspartners moeten respect tonen voor een Europese economie waarin

efficiënt met hulpbronnen wordt omgesprongen en die CO<sub>2</sub>-arm is en dat vergt voor iedereen geldende regels. <sup>(22)</sup> Multilaterale onderhandelingen verdienen op dit gebied de voorkeur boven (te vermijden) handelssancties.

6.29 Wat **sociale normen** betreft verwijst het Comité naar de IAO-verklaring inzake fundamentele principes en rechten op het werk van 1998 betreffende kinderarbeid, dwangarbeid en de vrijheid van vereniging en het recht om collectief te onderhandelen. <sup>(23)</sup> De IAO-conventies zijn concreter maar zijn door een aantal landen niet ondertekend of uitgevoerd.

6.30 Ten slotte dient maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) internationaal in de praktijk te worden gebracht op basis van de IAO-verklaringen, de OESO-richtsnoeren en andere wereldwijd erkende internationale instrumenten. <sup>(24)</sup> Ondernemingen beginnen mvo als een label te gebruiken om hun imago op te krikken.

## 7. De relatie tussen nationaal en EU-industriebeleid

7.1 In de VS bestaan er verschillen tussen de staten, maar in economisch opzicht functioneert het land met één markt en één centrale regering. Hetzelfde geldt voor China en andere landen.

7.2 In Europa daarentegen hebben alle lidstaten hun eigen industriebeleid. <sup>(25)</sup> Dat vormt een lappendeken vanwege uiteenlopende besluitvormingsmechanismen en tradities, specifieke trekkingen tussen de publieke en particuliere sector en onderling verschillende structuren op het gebied van economie en comparatieve voordelen. Bovendien kan de huidige crisis aanleiding geven tot verkapt protectionisme.

7.3 Gegeven al deze dispariteiten verschilt de output in termen van economische groei en werkgelegenheid aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. De Raad benadrukt in dit verband dat het wenselijk is dat er jaarlijks verslag wordt gedaan over de ontwikkeling van het nationale industriebeleid. Dat is geen sinecure want de Commissie heeft hier slechts beperkte bevoegdheden.

7.4 Een van de hoofddoelstellingen van Europa-2020 is de Unie en de lidstaten dichterbij elkaar te brengen. De Commissieverslagen zouden hier een aanvullende bijdrage kunnen leveren. Transparantie, voorbeelden van succes en uitwisseling van goede praktijken kunnen tot positieve beleidsconvergentie leiden. Zij zouden ook een voedingsbodem moeten vormen voor discussie binnen de Raad over de respectieve concepten en de praktische resultaten ervan.

<sup>(18)</sup> Zie het EESC-advies „Universiteiten voor Europa”, PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 48.

<sup>(19)</sup> Zie de mededeling over het handelsbeleid, SEC(2010) 1268.

<sup>(20)</sup> Zie het EESC-advies „De externe dimensie van het Europese industriebeleid - Wordt er in het EU-handelsbeleid daadwerkelijk rekening gehouden met de belangen van het Europese bedrijfsleven?” (Zie bladzijde 25 van dit Publicatieblad) en het advies in PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 41.

<sup>(21)</sup> Zie het EESC-advies over de „Impact van de ontwikkeling van de energiemarkten op waardeketens in de Europese industrie” (PB C 77 van 31 maart 2009, blz. 88, met name par. 1.6)

<sup>(22)</sup> Zie het EESC-advies over „De invloed van internationale akkoorden over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen op de industriële veranderingen in Europa” (PB C 185 van 8 augustus 2006, blz. 62).

<sup>(23)</sup> Zie de IAO-verklaring over principes en rechten op het werk (1998).

<sup>(24)</sup> Zie onder meer de Global Compact and International Financial Reporting Standards (IFRS, waaronder de International Accounting Standards) van de VN. De richtsnoeren van de VN „Guiding Principles on Business and Human Rights”, opgesteld door John Ruggie, zijn hier ook relevant.

<sup>(25)</sup> Iets wat overdreven geformuleerd komt dit neer op 27 vormen van industrie- en innovatiebeleid.

7.5 Mits de EU-regelgeving wordt gerespecteerd, staat het iedere lidstaat uiteraard vrij om zijn eigen sterke punten te formuleren en kennis en andere infrastructuur te creëren. Discussieplatforms aangaande ervaringen kunnen de samenwerking tussen groepen lidstaten wel alleen maar verbeteren.

7.6 Monitoring en evaluatie van nationale prestaties kunnen nieuwe wegen openen voor samenwerking tussen de lidstaten (en met de Commissie) en uiteraard met en tussen bedrijven, waarvan veel mkb's internationaal hun vleugels uitslaan.

7.7 Verscheidene landen kennen innovatieplatforms met nationale doelstellingen, maar die komen zelden ten goede aan gemeenschappelijke Europese doelen. Daarom moet worden bekeken hoe een grensoverschrijdende aanpak de doelmatigheid ten goede kan komen en moeten er goede praktijken worden verspreid en besproken.

7.8 In de jaarverslagen moet de samenhang tussen EU- en nationaal industriebeleid worden geanalyseerd. Sinds onlangs publiceren lidstaten als Duitsland, Frankrijk, het VK, Spanje en Nederland beleidsverslagen.<sup>(26)</sup> Maar die ontberen grotendeels een verband met Unie-doelstellingen. Daarom wordt de Commissie verzocht om in haar komende jaarverslag deze verslagen in een Europees perspectief te plaatsen.

7.9 De lidstaten treden steeds meer in overleg over een gewenst industriebeleid. Dat, en de resultaten ervan, moet in de Unie steeds meer verspreiding krijgen om van een nationale op een bredere kijk over te springen.

7.10 Ook de regio's en stedelijke gebieden hebben hier een rol te spelen. Maar dan moeten zij wel de mogelijkheid krijgen

om clusters te ontwikkelen en de samenwerking uit te bouwen tussen onderwijs, kenniscentra en het bedrijfsleven (bijv. door te werken aan regionale/sectorale netwerken).

7.11 Voorts moet de Commissie aandacht schenken aan prestaties en praktijken op gebieden als aanbestedingen (17 % van het BBP). Volgens onderzoek, en in tegenstelling tot richtlijnvoorschriften, zijn nationale industriedoeleinden daar nog altijd prioritair.

7.12 Een speciaal en meestal ondergeschoven onderwerp is militaire uitrusting. Het leger wordt vaak zwaar getroffen door krimpende budgetten. Onafhankelijk onderzoek moet resulteren in meer waar voor hetzelfde geld.

7.13 Hier pleit het Comité voor eliminatie van intracommunautaire belemmeringen en competitieve grensoverschrijdende aanbodketens. „Spill over-“ en „spin off-“ effecten tussen productie voor militaire en civiele doeleinden moeten worden gestimuleerd. Daarnaast moet ook worden gestreefd naar harmonisatie van exportvergunningen.

7.14 Ook nutsbedrijven zijn interessant: gegeven de inventarisatie van de Commissie moet er meer ruimte komen voor grensoverschrijdende samenwerking en /of uitwisseling van goede praktijken.

7.15 Onderzoek op Unie- niveau kan belangwekkende data opleveren over veel nationale praktijken. Administratieve vereenvoudiging (zonder afbreuk te doen aan productveiligheid en consumentenbescherming) en lastenverlichting moeten worden gestimuleerd<sup>(27)</sup>, hetgeen nu in sommige lidstaten gaande is.

Brussel, 4 mei 2011

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

<sup>(26)</sup> Germany as a competitive industrial nation (Duitsland), Feuilles de route des comités stratégiques de filière (Frankrijk), the Growth Agenda (VK; binnenkort gevolgd door een gedetailleerd programma), Plan Integral de Política Industrial 2020 (Spanje), Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid (Nederland).

<sup>(27)</sup> Groep Stoiber



**Advies van de het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied**

(COM(2010) 524 definitief 2010/0278 (COD))

(2011/C 218/08)

Rapporteur: **Vincent FARRUGIA**

De Raad heeft op 6 december 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 136 en 121 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 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied*

COM(2010) 524 definitief — 2010/0278 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 10 tegen, bij 33 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC onderschrijft dat het stabiliteits- en groeipact (SGP) moet worden aangepast om het hoofd te bieden aan de problemen die het gevolg zijn van de crisis van 2008, alsook aan de problemen die al langer bestonden en al vóór de crisis aan het licht waren gekomen. Het EESC constateert bovendien dat het stabiliteits- en groeipact er niet in geslaagd is budgettaire onevenwichtigheden met een andere oorzaak, waaronder macro-economische onevenwichtigheden en tekortkomingen op het gebied van bancaire en financiële praktijken en regels, te voorkomen en in te dammen.

1.2 Het EESC verheugt zich weliswaar over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht, dat een stap is in de richting van dringend noodzakelijke hervormingen, maar wijst op de behoefte aan een adequate herziening van de preventieve en corrigerende onderdelen van dit voorstel.

1.3 Het EESC is van mening dat in de begrotingsregels ter-dege rekening moet worden gehouden met:

- de kwaliteit van de begrotingsactiviteiten, in de zin dat de bijdrage van inkomsten- en uitgavenmechanismen moet worden vergroot aan de aanbodzijde van de economie;
- het feit dat de houdbaarheid van begrotingsposities het best wordt gegarandeerd door meer nadruk te leggen op preventieve dan op corrigerende maatregelen, en
- het gegeven dat mechanismen die gebaseerd zijn op stimulerende maatregelen, meer kans van slagen hebben dan mechanismen die uitsluitend sanctionerend werken.

Dit standpunt doet niets af aan het belang van het corrigerende deel, dat essentieel is voor het bevorderen van begrotingsdiscipline.

1.3.1 Een dergelijke aanpak wordt beschouwd als zijnde in overeenstemming met de Europa 2020-doelstellingen van slimme, duurzame en inclusieve groei.

1.4 Ten aanzien van het preventieve deel, en in overeenstemming met de doelstellingen die in de jaarlijkse groeianalyse uiteengezet zijn, wordt voorgesteld om bij het vaststellen van streefcijfers voor begrotingsresultaten uit te gaan van een tweeledig systeem met een top-down- en een bottom-up-onderdeel. Het top-down-onderdeel houdt in dat een doel wordt vastgesteld dat aangeeft welke budgettaire consolidatie-inspanning in het gehele eurogebied moet worden geleverd, terwijl de bottom-upbenadering betekent dat deze inspanning wordt verdeeld over acties die door elke lidstaat afzonderlijk moeten worden ondernomen. Zo wordt door middel van een formele aanpak bijgedragen tot het streven van de Commissie om bij de toepassing van het stabiliteits- en groeipact meer aandacht te schenken aan landenspecifieke omstandigheden.

1.5 In het kader van deze benadering kan het, omwille van de positieve externe effecten op het gebied van geloofwaardigheid die worden verwacht van een monetaire unie, noodzakelijk zijn dat lidstaten ertoe worden aangespoord om hun overheidsfinanciën op orde te brengen op een wijze die overeenstemt met hun relatieve omvang en hun vermogen om dergelijke inspanningen te leveren.

1.6 Het EESC stelt ook voor dat rentedragende deposito's, niet-rentedragende deposito's en boetes in elk geval op een zodanige manier worden opgelegd dat deze in de eerste plaats rechtstreeks worden gefinancierd uit de correctie van beleids-onderdelen die leiden tot een onhoudbare begrotingspositie.

Dit laatste kan worden bepaald aan de hand van een beoordeling van de mate waarin inkomsten- en uitgavengegevens afwijken van het convergentiepad zoals vastgesteld in het preventieve deel. De hoogte daarvan wordt berekend aan de hand van de omvang van de uitgaven en/of inkomsten waarvan kan worden vastgesteld dat zij rechtstreeks leiden tot de onhoudbaarheid van het begrotingsbeleid. Deze benadering kan bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van het begrotingsbeleid.

1.7 Daarnaast wordt voorgesteld dat sancties die in het kader van het corrigerende deel worden opgelegd, gepaard gaan met een grondige effectbeoordeling om na te gaan of de kwaliteit van het begrotingsbeleid daadwerkelijk verbetert.

1.8 Om de stimulerende en sanctionerende maatregelen in het corrigerende deel met elkaar in evenwicht te brengen stelt het EESC voor dat de rente op niet-rentedragende deposito's kan worden verkregen door de betrokken lidstaat zodra een verlaging van de overheidsschuld wordt bereikt die minstens gelijk is aan deze rente en die naar alle waarschijnlijkheid stand houdt in de toekomst. Boetes, daarentegen, dienen te worden gestort ten gunste van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

1.9 Het EESC is van mening dat de adequate hervorming van het begrotingstoezicht een van de hoekstenen zal zijn van een sterkere *governance* en een hersteld vertrouwen in het eurogebied.

## 2. Effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied

2.1 De wereldwijde financiële en economische crisis van 2008 heeft tot een sterke stijging van de begrotingstekorten en overheidsschulden geleid. Hierdoor is de bezorgdheid over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn toegenomen. Ook de ongelijke budgettaire prestaties van de lidstaten, met enerzijds de reële kans dat sommige lidstaten niet meer aan hun schuldverplichtingen kunnen voldoen en anderzijds het gebrek aan voldoende begrotingscoördinatie en compensatiemechanismen, zijn een bron van grote zorg. Deze problemen worden nog vergroot door tekortkomingen in de financiële en bancaire stelsels en regelgevingsinfrastructuur en de daarmee gepaard gaande kans op in gebreke blijven.

2.2 Het stabiliteits- en groeipact, een regelgevingskader voor de coördinatie van nationaal begrotingsbeleid in de economische en monetaire unie, werd speciaal in het leven geroepen om begrotingsdiscipline te waarborgen maar de jongste ervaring heeft geleerd dat het bestaande systeem nog hiaten en zwakke punten vertoont die de stabiliteit van de euro ernstig kunnen ondermijnen. Dit heeft een debat aangezwengeld over het belang van Europese economische *governance* <sup>(1)</sup>, waarop de Commissie in september 2010 een wetgevingspakket bestaande uit zes mededelingen heeft gepresenteerd. Het pakket bestaat uit:

— maatregelen om het stabiliteits- en groeipact te versterken door middel van prudente budgettaire beleidsvorming <sup>(2)</sup>,

— het voorkomen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden <sup>(3)</sup>,

— het opzetten van nationale kwaliteitsnetwerken voor begrotingsbeleid <sup>(4)</sup> en

— krachtiger handhaving <sup>(5)</sup>.

2.3 Dit advies gaat met name over handhaving in de zin van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied <sup>(6)</sup>. Het EESC werkt momenteel ook aan een advies over macro-economische onevenwichtigheden (COM(2010) 527 definitief) <sup>(7)</sup>.

## 3. Context

3.1 Het belangrijkste instrument voor de coördinatie van en het toezicht op het begrotingsbeleid in het eurogebied is het stabiliteits- en groeipact (SGP), waarmee de Verdragsbepalingen inzake begrotingsdiscipline ten uitvoer worden gelegd. In juni 2010 werd de Europese Raad het erover eens dat een nauwere coördinatie van het economisch beleid dringend noodzakelijk was en dat:

(i) zowel het preventieve als het corrigerende deel van het SGP met onder meer sancties zou worden versterkt, maar dat daarbij rekening zou worden gehouden met de bijzondere situatie van de lidstaten die deel uitmaken van het eurogebied;

(ii) de hoogte en de ontwikkeling van de schuld en de algehele houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het begrotingstoezicht een prominentere rol zouden krijgen;

(iii) alle lidstaten nationale begrotingsregelgeving en een budgettair middellangetermijnkader zouden krijgen die aansluiten bij het SGP;

(iv) de kwaliteit van statistische gegevens gewaarborgd zou zijn.

3.2 Ten aanzien van de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied worden in het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad verdere wijzigingen voorgesteld bij de Verordening (EG) nr. 1466/97 en 1467/97, waarin de basis wordt gelegd voor het stabiliteits- en groeipact <sup>(8)</sup>. De voorgestelde verordening beoogt met name het preventieve deel te verankeren en de corrigerende delen van het SGP te versterken.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 527 definitief.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 523 definitief.

<sup>(5)</sup> COM(2010) 524 definitief en COM(2010) 525 definitief.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 524 definitief.

<sup>(7)</sup> Zie bladzijde 53 van dit Publicatieblad.

<sup>(8)</sup> De verordeningen zijn in 2005 gewijzigd bij de Verordeningen (EG) nr. 1055/2005 en nr. 1056/2005 en aangevuld met het verslag van de Raad van 20 maart 2005 getiteld „De uitvoering van het stabiliteits- en groeipact verbeteren”.

<sup>(1)</sup> Zie EESC-advies, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7

<sup>(2)</sup> COM(2010) 522 definitief en COM(2010) 526 definitief.

3.2.1 Ten aanzien van het preventieve deel wordt in het voorstel voor een verordening aangegeven dat wordt vastgehouden aan de huidige middellangetermijndoelstelling (MTD) die in de stabiliteits- en convergentieprogramma's is opgenomen en aan de jaarlijkse convergentie-eis van 0,5 % van het bbp, maar dat deze voortaan worden gekoppeld aan een nieuw principe, nl. dat van een prudente budgettaire beleidsvorming. Volgens het voorstel houdt dit principe in dat de groei van de jaarlijkse uitgaven niet mag uitstijgen boven een voorzichtige raming van de middellangetermijngroei van het bbp, tenzij de te hoge groei van de uitgaven met een verhoging van de overheidsontvangsten wordt opgevangen of tegenover een discretionaire ontvangstenverlaging ook een verlaging van de uitgaven staat. Indien er geen sprake is van prudente budgettaire beleidsvorming, komt de Commissie met een aanbeveling, geflankeerd door een handhavingmechanisme op basis van artikel 136 van het Verdrag waarbij een rentedragend deposito van 0,2 % van het bbp moet worden gestort.

3.2.2 Het corrigerende deel is gekoppeld aan de verplichtingen voor de lidstaten van het eurogebied om buitensporige begrotingstekorten en overheidsschulden tegen te gaan; deze tekorten worden afgezet tegen een cijfermatige tekortdrempel van 3 % van het bbp en een schuld drempel van 60 % van het bbp (of een schuld die snel genoeg daalt richting de 60 %).

3.2.2.1 De Commissie erkent in haar voorstel dat de nadruk op het jaarlijkse begrotingsevenwicht wellicht resulteert in te veel kortetermijndenken en dat meer aandacht moet worden besteed aan overheidsschuld als indicator van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn.

3.2.2.2 Ten aanzien van het corrigerende deel wordt in het voorstel voor een verordening gesteld dat de handhaving wordt aangescherpt door de invoering van een nieuwe reeks financiële sancties tegen lidstaten van het eurogebied, die gradueel en eerder in de procedure zullen worden opgelegd. Onmiddellijk na de officiële vaststelling dat een land een buitensporig tekort heeft, moet een niet-rentedragend deposito van 0,2 % van het bbp worden gestort. Dit deposito wordt omgezet in een boete indien geen gevolg wordt gegeven aan de oorspronkelijke aanbeveling om een einde te maken aan het tekort.

3.2.3 De Commissie stelt voor om bij het opleggen van sancties in zowel het preventieve als corrigerende deel een „omgekeerde stemprocedure” te volgen. Daarbij doet de Commissie een aanbeveling aan de Raad om de lidstaat aan te manen tot het storten van het deposito. Deze aanbeveling wordt als aangenomen beschouwd tenzij de Raad binnen tien dagen na het uitbrengen van de aanbeveling door de Commissie deze met gekwalificeerde meerderheid afwijst.

3.2.4 Volgens het voorstel van de Commissie mag de Raad het depositobedrag met eenparigheid van stemmen of op basis van een specifiek voorstel van de Commissie wegens uitzonderlijke omstandigheden of naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de betrokken lidstaat verlagen. In het preventieve deel wordt het deposito, inclusief de opgebouwde rente, teruggegeven aan de betrokken lidstaat zodra de Raad tevreden is met de aanpak van de situatie door de lidstaat. In het corrigerende deel wordt volgens het voorstel van de Commissie het niet-rentedragende deposito na de correctie van het

buitensporige tekort vrijgegeven; de rente op dergelijke deposito's en de geïnde boetes worden echter verdeeld onder de lidstaten van het eurogebied die geen buitensporig tekort hebben en evenmin aan een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden zijn onderworpen.

3.2.5 Het voorstel maakt deel uit van een algemene oproep tot een bredere macro-economische analyse, met inbegrip van de vaststelling van structurele onevenwichtigheden die een negatieve impact op het concurrentievermogen hebben. Hiertoe is ook een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied<sup>(9)</sup> en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden<sup>(10)</sup> gepubliceerd.

3.3 Ter aanvulling van effectief begrotingstoezicht op het niveau van de eurozone moet ook naar de nationale begrotingskaders worden gekeken.

3.4 Deze voorstellen maken deel uit van een meer algemene aanpassing van de economische *governance* om aan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te kunnen voldoen. Economische beleidscoördinatie en toezicht op de begrotingssituatie door het toepassen van begrotingsregels en uitvoeren van structurele hervormingen zullen naar verwachting deel uitmaken van het Europees Semester. Dit is een jaarlijks terugkerende periode die dient om het begrotings- en structureel beleid van de lidstaten te toetsen en zo eventuele inconsistenties en dreigende onevenwichtigheden aan het licht te brengen. Doel is de coördinatie te versterken in een fase waarin belangrijke beslissingen betreffende de begrotingen nog in voorbereiding zijn<sup>(11)</sup>.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het is de hoogste tijd dat het stabiliteits- en groeipact wordt aangepast om iets te doen aan de zwakke punten in het systeem die aan het licht zijn gekomen tijdens de uitzonderlijke crisis van 2008, maar ook om de problemen aan te pakken die daarvoor al waren ontstaan.

4.2 Een aantal jaren vóór de crisis waren er immers al landen in het eurogebied die een begrotingstekort van meer dan de referentiewaarde van 3 % van het bbp en een toenemende overheidsschuld hadden<sup>(12)</sup>. Met het uitbreken van de financiële en economische crisis is de begrotingssituatie aanzienlijk verslechterd; het gemiddelde financieringstekort in de eurozone zal naar verwachting tegen het eind van 2010 zijn opgelopen tot 6,3 % van het bbp en de overheidsschuld wordt op 84,1 % geschat<sup>(13)</sup>. Het stabiliteits- en groeipact kon dergelijke onevenwichtigheden, die in veel gevallen ook het resultaat waren van ernstige spanningen op breder macro-economisch en financieel niveau, niet voorkomen.

<sup>(9)</sup> COM(2010) 525 definitief.

<sup>(10)</sup> COM(2010) 527 definitief.

<sup>(11)</sup> Het begin van het Europees Semester werd ingeluid door de Jaarlijkse Groeianalyse die in januari 2011 werd gepubliceerd (COM(2011) 11 definitief). In de jaarlijkse groeianalyse worden de verschillende maatregelen samengebracht die noodzakelijk zijn om het herstel op de korte termijn te versterken en de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen dichterbij te brengen.

<sup>(12)</sup> Eurostat Statistics, 16 december 2010.

<sup>(13)</sup> Europese Commissie, *European Economic Forecast*, najaar 2010.

4.3 Ten aanzien van het stabiliteits- en groeipact moeten twee belangrijke opmerkingen worden gemaakt: ten eerste is het handhavingsmechanisme wellicht voor verbetering vatbaar. Ten tweede wordt te veel waarde gehecht aan het begrotings-tekortcriterium en wordt te weinig naar overheidsschuld gekeken. Bij de toepassing van het stabiliteits- en groeipact is onvoldoende rekening gehouden met de conjunctuurcyclus.

4.3.1 Door gebrekkige handhaving heeft een aantal landen het tekort- en schuld criterium in de loop der jaren geschonden. Gebrek aan sancties heeft tot begrotingsgedrag geleid dat niet alleen geen rekening hield met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaat in kwestie maar ook geen oog had voor de impact van het onverantwoorde begrotingsgedrag van één lidstaat op de hele monetaire unie. Door onvoldoende handhaving in het verleden is het stabiliteits- en groeipact verzwakt en is de geloofwaardigheid ervan aangetast.

4.3.1.1 Dit euvel zal naar verwachting worden verholpen door aanpassing van het preventieve en corrigerende deel van het pact, geflankeerd door een nieuwe reeks strengere financiële sancties. Het valt echter te bezien in hoeverre de handhaving in de praktijk geloofwaardig zal zijn.

4.3.1.2 In zekere zin kan worden gesteld dat de prijs van inefficiënte handhaving deze keer enorm hoog is. De financiële markt is nu, meer dan ooit, extra alert op de begrotingspositie en het macro-economisch evenwicht van de landen die de euro als munt hebben. Het uitblijven van serieuze handhaving kan het einde van het stabiliteits- en groeipact inluiden en de stabiliteit van de eurozone ernstig ondermijnen.

4.3.1.3 Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het feit dat de voorstellen voor extra toezicht worden gedaan in de nasleep van een ongekende crisis, op een moment dat de economische groei nog steeds zwak is. Regeringen hebben kapitaal in banken moeten pompen om een totale ineenstorting van het financiële stelsel te voorkomen. Zij hebben ook moeten ingrijpen om de economische en sociale kosten van de crisis niet uit de hand te laten lopen.

4.3.2 Met betrekking tot de vele aandacht voor het begrotingstekortcriterium dient te worden opgemerkt dat bij de herziening van het stabiliteits- en groeipact in 2005 is getracht de focus te verleggen naar structurele tekorten teneinde rekening te houden met de conjuncturele situatie van elke lidstaat. Dat heeft er echter niet toe geleid dat rekening wordt gehouden met begrotingsdiscipline op langere termijn. Door sterkere nadruk te leggen op het schuld criterium wordt dit euvel in zekere zin verholpen.

4.3.2.1 Er moet echter worden gekeken naar de redenen die ten grondslag liggen aan het oplopen van de schuldenlast. Schuld die is ontstaan door de financiering van openbare investeringsprojecten met een hoog economisch en sociaal rendement en schuld die het gevolg is van de financiering van uitgaven met een laag rendement kunnen niet over één kam worden geschoren.

4.3.2.2 Gezien het feit dat bij de aanpassing van de toezichtmechanismen naar verwachting rekening zal worden gehouden met landenspecifieke omstandigheden als de samenstelling van de schuld, risico's die voortvloeien uit de structuur van de

schuld, de schuldenlast van de particuliere sector en verplichtingen in verband met de vergrijzing, is het belangrijk dat ook een onderscheid wordt gemaakt tussen buitenlandse schuld en binnenlandse schuld die bijdraagt tot macro-economische stabiliteit.

4.3.2.3 Een ander punt van kritiek op het toezichtmechanisme houdt verband met de nadruk die wordt gelegd op bepaalde referentiewaarden, die in wezen willekeurig zijn<sup>(14)</sup>. Dat neemt niet weg dat het gebruik van referentiewaarden belangrijke voordelen heeft vanwege de eenvoud ervan en omdat het de *governance* gemakkelijker maakt.

4.3.2.4 Anderzijds illustreert de mate waarin elke lidstaat afzonderlijk afwijkt van dergelijke referentiewaarden dat convergentie in de EU alsnog ver te zoeken is. Snelle convergentie tussen landen is geboden en de nadruk die hierop onlangs door de Europese Raad is gelegd, is dan ook terecht. Dit vereist wel dat elk land een zorgvuldig evenwicht moet zien te bereiken tussen, enerzijds, de noodzaak om vast te houden aan begrotingsdiscipline en, anderzijds, de specifieke behoeften op het vlak van herstructurering, investeringen en groei, die wellicht moeten worden ondersteund door begrotingsmaatregelen.

4.4 Het is belangrijk er nogmaals op te wijzen dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet los kan worden gezien van macro-economische onevenwichtigheden. Uitgebreider macro-economisch toezicht om controle uit te oefenen op de correctie van onevenwichtigheden is dan ook volstrekt gerechtvaardigd.

4.5 Het streven naar het opzetten van nationale begrotingskaders als aanvulling op het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de erkenning van het feit dat begrotingsdiscipline weliswaar een kwestie van gemeenschappelijk belang is voor de landen van de eurozone, maar dat de zeggenschap over het begrotingsbeleid een nationale bevoegdheid is.

4.5.1 De mate waarin begrotingsdiscipline op een meer gedecentraliseerde wijze kan worden benaderd is in het uiterste geval afhankelijk van de nodige verdragswijzigingen waardoor het nationaal belang ondergeschikt wordt gemaakt aan het gemeenschappelijk belang, maar zou ook kunnen worden bewerkstelligd door een soepeler besluitvorming in de lidstaat. Zonder dergelijke wijzigingen zullen nationale belangen veelal de overhand hebben, hoe gerechtvaardigd het gemeenschappelijk belang ook is<sup>(15)</sup>. Het is dus belangrijk te kijken naar de rol die de nationale begrotingsregelgeving kan spelen bij het handhaven van begrotingsdiscipline; een succesvolle toepassing van die regels kan de bevordering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het hele eurogebied immers ten goede komen.

## 5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC onderschrijft het doel van het voorstel voor een verordening, nl. de versterking van het stabiliteits- en groeipact door het uit te rusten met effectieve handhavingsinstrumenten, maar vindt dat bepaalde aspecten van het preventieve en het corrigerende deel van het pact moeten worden heroverwogen.

<sup>(14)</sup> Wyplosz, C (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies, Genève en CEPR.

<sup>(15)</sup> Directoraat-generaal Intern beleid – Beleidsafdeling A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Charles Wyplosz).



5.2 De uitgavendoelstelling, die in het preventieve deel uiteengezet wordt en gebaseerd is op een voorzichtige raming van de middellangetermijngroei van het bbp, houdt geen rekening met de verschillende onderdelen van de overheidsuitgaven; dat neemt niet weg dat een algemene uitgavendoelstelling nuttig is vanwege de eenvoud ervan en omdat het de *governance* gemakkelijker maakt. Dit is ook het geval met begrotingsregels die alleen gericht zijn op overkoepelende indicatoren als het tekort- en schuld criterium. Dergelijke criteria houden geen rekening met de langetermijngroei aan de aanbodzijde van de economie die tweegebracht wordt door bepaalde soorten overheidsuitgaven, noch met de wijze waarop de kwaliteit van uitgaven- en inkomstengenererende begrotingsmechanismen zich in het algemeen ontwikkelt.

5.2.1 Daarom moet nadruk worden gelegd op de kwaliteit van de overheidsfinanciën door middel van een beoordeling van de samenstelling en de efficiency van de overheidsuitgaven. Dit kan vooral relevant zijn voor investeringen in menselijk kapitaal middels uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg, uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling, aan openbare infrastructuur en aan institutionele opbouw<sup>(16)</sup> <sup>(17)</sup>. Voorgesteld wordt derhalve om voor dit soort uitgaven geen plafond te hanteren, vooral wanneer het gaat om uitgaven die worden gefinancierd door EU-financieringsprogramma's en hun nationale medefinancieringsbronnen. Om de kwaliteit van de sociale uitgaven op peil te houden, kan dit ook gelden voor de niet-discretionaire onderdelen van werkloosheidsuitkeringen. Bovendien moet de tenuitvoerlegging van de begrotingsdoelstellingen volledig overeenstemmen met de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen voor slimme, duurzame en inclusieve groei, en voor het bereiken van deze doelstellingen kunnen hogere overheidsuitgaven noodzakelijk zijn<sup>(18)</sup>.

5.2.2 Om te voorkomen dat de verordening uitblinkt in onduidelijkheid, stelt het EESC bovendien voor om de begrippen „prudente budgettaire beeldvorming”, „voorzichtige raming van de middellangetermijngroei” en „uitzonderlijke omstandigheden” zorgvuldig te definiëren.

5.3 Het handhavingsmechanisme mag niet alleen op grond van afwijkingen van getalwaarden in werking worden gesteld; ook moet aandacht worden geschonken aan meer algemene factoren als de economische, politieke en sociale omstandigheden in de lidstaat. Het is niet de bedoeling van dit voorstel om het preventieve mechanisme af te zwakken, maar om rekening te houden met specifieke omstandigheden in de lidstaten die de euro als munt hebben. Dit is ook in overeenstemming met het voorstel voor een verordening betreffende macro-economische onevenwichtigheden, waarbij de lidstaat wordt onderworpen aan een diepgaande evaluatie zodra het waarschuwingsmechanisme in werking is getreden.

5.4 Verder wordt voorgesteld dat rentedragende deposito's, niet-rentedragende deposito's en boetes in elk geval op een

zodanige manier worden opgelegd dat zij rechtstreeks worden gefinancierd uit de correctie van beleidsonderdelen die zouden leiden tot een onverantwoorde en onhoudbare begrotingspositie zoals vastgesteld op grond van afwijkingen van de bepalingen van het preventieve deel. De hoogte daarvan wordt berekend aan de hand van de omvang van de uitgaven en/of inkomsten waarvan kan worden vastgesteld dat zij rechtstreeks leiden tot de onhoudbaarheid van het begrotingsbeleid. Een dergelijke aanpak vermijdt het risico dat deposito's en boetes worden gefinancierd uit overheidsuitgaven die een hoog rendement opleveren. Hoewel wordt erkend dat het niet gemakkelijk is om vast te stellen wat onder onverantwoord gedrag wordt verstaan, moet toch worden getracht om tot duidelijke en bruikbare definities te komen die in dit verband van nut kunnen zijn.

5.4.1 Het is bovendien absoluut noodzakelijk dat het deposito pas wordt vrijgegeven als de betrokken lidstaat zich ertoe heeft verplicht om deze middelen aan productieve uitgaven te besteden. Een kosten-batenanalyse die vergelijkbaar is met die welke bij de toewijzing van steun uit het Cohesiefonds en de Structuurfondsen wordt toegepast, is hier wellicht op zijn plaats<sup>(19)</sup>.

5.5 Voorts moet terdege aandacht worden geschonken aan de implicaties van de handhaving wanneer het niet-rentedragend deposito en de sancties worden opgelegd op een moment dat de economische en sociale situatie in de lidstaat als kwetsbaar kan worden beschouwd. Daarom zouden eventuele aanbevelingen van de Commissie om het corrigerende deel in werking te doen treden moeten worden onderworpen aan een effectbeoordeling om na te gaan in hoeverre de corrigerende maatregelen daadwerkelijk leiden tot kwalitatieve verbeteringen van het begrotingsbeleid in de betrokken lidstaten en in het eurogebied in het algemeen. Het is belangrijk dat de handhavingsmaatregelen niet meer problemen veroorzaken dan zij pogen op te lossen.

5.6 In artikel 7 van de verordening wordt gesproken over de verdeling van de rente en boetes die de Commissie heeft verdiend naar rata van het aandeel ervan in het bruto nationaal inkomen van de lidstaten die de euro als munt hebben, maar die geen buitensporig tekort of buitensporige onevenwichtigheden hebben. Deze verdeling kan tot grotere onevenwichtigheden binnen de monetaire unie leiden, die op hun beurt kunnen resulteren in meer divergentie tussen de lidstaten van het eurogebied, hetgeen in strijd is met de voorwaarden van een monetaire unie.

5.7 Om de stimulerende en sanctionerende maatregelen in het corrigerende deel met elkaar in evenwicht te brengen stelt het EESC voor dat de rente op niet-rentedragende deposito's kan worden uitgekeerd aan de betrokken lidstaat zodra een verlaging van de overheidsschuld wordt bereikt die minstens gelijk is aan deze rente en die naar alle waarschijnlijkheid stand houdt in de toekomst. Boetes, daarentegen, dienen te worden gestort ten gunste van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

<sup>(16)</sup> Salvador Barrios en Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, economische documenten van de Europese Commissie 337.

<sup>(17)</sup> António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht en Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper, serie 438.

<sup>(18)</sup> Zie EESC-advies, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7.

<sup>(19)</sup> Europese Commissie (2008), directoraat-generaal Regionaal beleid, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, juni 2008.

5.8 De gedachte achter dit voorstel is dat het stabiliteits- en groeipact stimulerend moet werken om verantwoord gedrag te bevorderen, en niet alleen sanctionerend moet optreden.

5.9 Hoewel erkend wordt dat bij het nastreven van fundamentele economische en budgettaire convergentie moet worden uitgegaan van gemeenschappelijke doelstellingen, moet voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op korte termijn wellicht flexibel gebruik worden gemaakt van „één doel voor allen”, in ieder geval totdat er voldoende fundamentele economische convergentie tussen landen is bereikt, maar ook met het oog op de asymmetrische wijze waarop de recente recessieperiode verschillende lidstaten heeft getroffen.

5.9.1 Het is ook belangrijk de randvoorwaarden te scheppen die ervoor zorgen dat elke lidstaat afzonderlijk kan profiteren van de positieve externe effecten op het gebied van geloofwaardigheid die worden verwacht van een grote monetaire zone. Derhalve kan worden overwogen de landen ertoe aan te sporen hun overheidsfinanciën op orde te brengen op een wijze die overeenstemt met hun relatieve omvang binnen de monetaire zone en hun vermogen om dergelijke inspanningen te leveren, zodat de gemeenschappelijke overkoepelende doelstelling voor het eurogebied consistent wordt bereikt. Dit zou alle landen rechtstreeks ten goede komen vanwege de economische geloofwaardigheid die in het gebied als geheel en met name in de beleidsvorming van de beter presterende landen tot stand wordt gebracht.

5.9.2 De doeltreffendheid van een dergelijke aanpak is sterk afhankelijk van het toezichtmechanisme dat door de Commissie wordt voorgesteld en dat ervoor dient te zorgen dat landen die achteroplopen, alle mogelijke moeite doen om zo snel mogelijk convergentie te bereiken. Ook moet consequent de nadruk worden gelegd op correcte statistische metingen en op verbetering van de statistische gegevens en verslaggeving, zodat kan worden uitgegaan van betrouwbare en geloofwaardige gegevens die tijdig beschikbaar zijn.

5.9.3 Het EESC stelt dan ook voor om op zeer korte termijn en totdat er voldoende economische convergentie tussen de lidstaten is bereikt een tweeledig systeem in te voeren dat zowel een top-down- als een bottom-upbenadering kent met als doel de huidige pogingen tot herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het eurogebied kracht bij te zetten en aan te vullen door daarin op doelgerichte en weloverwogen wijze noodzakelijke elementen van flexibiliteit in te bouwen.

5.9.4 De top-downbenadering houdt in dat voor het hele eurogebied een doel wordt vastgesteld dat aangeeft welke budgettaire consolidatie-inspanningen in dat gebied moeten worden geleverd. Als dat doel wordt gehaald, dan vergroot dat de geloofwaardigheid van het eurogebied in zijn geheel en daarvan hebben alle lidstaten afzonderlijk profijt. De bottom-upbenadering betekent dat de inspanningen die door het hele gebied moeten worden geleverd, worden verdeeld over acties die door de lidstaten afzonderlijk moeten worden ondernomen. Bij deze verdeling wordt uitgegaan van een aantal objectieve economische criteria zoals de stand van de ontwikkeling, de investeringsbehoeften, de voortgang van pensioenhervormingen, de voortgang van structurele hervormingen, de kwaliteit van de overheidsfinanciën en de doeltreffendheid van de belastingstelsels. Bovendien wordt op deze manier voorkomen dat een al te

restrictieve benadering van het stabiliteits- en groeipact in het geval van bepaalde landen blijvende schade veroorzaakt aan de groei.

5.9.5 Hiermee wordt enerzijds een element van solidariteit geïntroduceerd in de landen van het eurogebied en anderzijds een stap gezet in de richting van verbeterde coördinatie en budgettaire integratie. Indien voldoende fundamentele economische convergentie aanwezig is, komt de verdeling van inspanningen over de lidstaten (bottom-up) neer op een situatie waarin verschillende landen gemeenschappelijke cijfermatige doelstellingen nastreven. In de tussentijd zou de noodzakelijke flexibiliteit per land niet meer, zoals in het verleden vaak het geval is geweest, ogenschijnlijk ad hoc en misschien wel ongerechtvaardigd worden betracht, maar zou deze deel uitmaken van een coherent en consistent systeem om tot de noodzakelijke budgettaire consolidatie-inspanningen in het eurogebied te komen. Deze benadering kan er in hoge mate toe bijdragen dat de geloofwaardigheid van het systeem overeind blijft.

5.9.6 Een dergelijke benadering is in wezen vergelijkbaar met de aanpak die werd gevolgd bij het vaststellen van de doelstellingen voor de Europa 2020-strategie. Daarbij stellen de lidstaten hun eigen nationale doelstellingen vast, die in overeenstemming moeten zijn met de overkoepelende doelstellingen van de EU. In bijlage 1 bij de jaarlijkse groeianalyse, waarin voorlopige uiteenlopende doelstellingen voor de lidstaten worden gepresenteerd, wordt verwezen naar het feit dat een belangrijk onderdeel van de strategie is dat elke lidstaat zijn eigen ambities bepaalt ten aanzien van de algemene doelstellingen van Europa 2020. Gezien het interne politieke debat dat aan de vaststelling van deze doelstellingen voorafgaat en waarbij allerlei standpunten en nationale overwegingen een rol spelen, is het draagvlak voor deze doelstellingen waarschijnlijk groter. In verband hiermee kan ook worden voorgesteld om binnen een realistisch tijdsbestek strak omliggende overgangperiodes vast te stellen voor landen die bijzonder grote inspanningen moeten leveren om hun financiën op orde te krijgen.

5.9.7 Deze voorgestelde benadering is geen afzwakking van het door de Commissie voorgestelde preventieve mechanisme omdat het uitgaat van het op lange termijn nastreven van dezelfde streefcijfers door alle lidstaten van het eurogebied. Wel beoogt het een formeel kader te bieden ter rechtvaardiging van de verschillende convergentiesnelheden van de afzonderlijke lidstaten die de euro als munt hebben, in dezelfde geest als de landenspecifieke benaderingen die door de Commissie zelf worden voorgesteld. Dit wordt ook gezien als een belangrijke manier om de geloofwaardigheid van het systeem te vergroten, door flexibiliteit formeel een plaats te geven in landenspecifieke convergentieplannen.

5.10 Tot slot dient ook te worden opgemerkt dat de sociale dialoog een belangrijke rol kan spelen. Op nationaal niveau is de sociale dialoog belangrijk voor de ontwikkeling van een nationaal beleidskader dat zich richt op begrotingsbeleid en macro-economisch toezicht. Met een volwassen en uitgebreide politieke en sociale dialoog kunnen sociale en economische uitdagingen, met name die van langdurige aard zoals de hervorming van het pensioenstelsel en de uitgaven in de gezondheidszorg, tegemoet worden getreden. Indien regeringen doelstellingen willen bereiken als houdbaarheid van de overheidsfinanciën en macro-economisch evenwicht, dan moet er sprake zijn van een sterk sociaal partnerschap en samenwerking, alsook van politieke consensus.

5.10.1 Ook het EESC kan een belangrijke rol spelen door een doelgerichte dialoog op te zetten onder zijn leden over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met het oog hierop kan het EESC, in nauwe coördinatie met de nationale sociale dialoog, aanbevelingen en voorstellen voor hervormingen doen. Zoals geopperd in het advies getiteld „Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische *governance* van de EU”, zou het EESC speciale jaarlijkse bijeenkomsten kunnen houden om aanbevelingen en voorstellen voor hervormingen te bespreken. Los daarvan kan het EESC zich ook verdienstelijk maken door erop toe te zien dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties zich inzetten voor communautaire doelstellingen die bijdragen tot sociale en economische ontwikkeling.

Brussel, 5 mei 2011

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied**

(COM(2010) 525 definitief — 2010/0279 (COD))

**en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden**

(COM(2010) 527 definitief — 2010/0281 (COD))

(2011/C 218/09)

Rapporteur: **de heer PALMIERI**

De Raad heeft op 1 december 2010 besloten om overeenkomstig artt. 136 en 121, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied*

COM(2010) 525 definitief — 2010/0279 (COD) en het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden*

COM(2010) 527 definitief — 2010/0281 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 189 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) juicht het toe dat de Europese Commissie, met het oog op de noodzakelijke verbetering van de Europese economische *governance*, beseft dat er meer aandacht moet komen voor macro-economische onevenwichtigheden (net als voor overheidstekorten), die in de lidstaten van de Europese Unie tot economische, financiële en sociale instabiliteit kunnen leiden.

1.2 Op economisch, sociaal en ook politiek vlak heeft de huidige economische crisis de Europese Unie in het algemeen en de Economische en Monetaire Unie (EMU) in het bijzonder zwaar op de proef gesteld. Het is duidelijk geworden dat, als het om crisispreventie gaat, er niet alleen moet worden gekeken naar de omvang van de economische groei van een land. Ook moet worden nagegaan wat de kwaliteit van die groei is en welke macro-economische factoren al dan niet ten grondslag liggen aan de duurzaamheid van zo'n proces.

1.3 Het EESC hoopt dat de verbetering van de Europese economische *governance* gepaard gaat met evenveel aandacht voor stabiliteit als voor economische groei en nieuwe banen.

1.4 Om die reden zou de verbetering van de Europese economische *governance* – de hoeksteen van het economische,

sociale en cohesiebeleid van de EU – effectief moeten worden ondersteund, zodat de doelstellingen van de EU 2020-strategie en het nieuwe Europese cohesiebeleid kunnen worden verwezenlijkt.

1.5 Door aan te geven wat de tekortkomingen en risico's, maar ook de voornaamste mogelijkheden van de aanpak van de Commissie zijn, wil het EESC helpen de brede consensus te vinden die nodig is voor een effectieve verbetering van de economische *governance*.

1.6 Als, zoals de Commissie stelt <sup>(1)</sup>, de aanhoudende macro-economische onevenwichtigheden tussen de lidstaten moeten worden toegeschreven aan concurrentiefactoren en als onder concurrentie – volgens dezelfde definitie van de Commissie – „het vermogen van de economie om op basis van duurzaamheid een hoge en stijgende levensstandaard en een hoge arbeidsparticipatiegraad voor haar bevolking te waarborgen” <sup>(2)</sup> – wordt verstaan, betekent dat – zoals het EESC alleen maar kan beamen – dat er voor de analyse van dergelijke macro-economische onevenwichtigheden moet worden gekeken naar een hele reeks economische, financiële en sociale oorzaken.

<sup>(1)</sup> Europese Commissie, DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 714 definitief.



1.7 Het scorebord voor de analyse van onevenwichtigheden moet dan ook economische, financiële en sociale indicatoren bevatten. Dit betekent dat er aandacht moet worden besteed aan de onevenwichtigheden als gevolg van de grote en nog altijd groeiende materiële ongelijkheden binnen de lidstaten, die een van de oorzaken zijn geweest van de recente economische en financiële crisis <sup>(3)</sup>.

1.8 Macro-economische verschillen zijn niet alleen het gevolg van de monetaire unie, maar ook van het ontstaan van een gemeenschappelijke interne markt. De grensoverschrijdende verdeling van arbeid is gestoeld op de verschillende concurrentievoordelen en -nadelen van de betreffende markten. De beoogde maatregelen moeten daarom niet tot doel hebben om alle mogelijke verschillen uit te bannen die het gevolg zijn van de dynamiek van de interne markt en geen negatieve effecten met zich meebrengen.

1.9 Het is beslist noodzakelijk dat daarbij een correcte en eerlijke analyse wordt uitgevoerd van de concurrentiefactoren die al dan niet verband houden met de prijzen.

1.10 Het EESC zou graag zien dat het overleg over de indicatoren van het door de Commissie voorgestelde scorebord wordt uitgebreid, zodat een groot aantal nationale en Europese institutionele actoren en middenveldorganisaties, waaronder het EESC zelf en het Comité van de Regio's, daaraan mee kan doen.

1.11 Het scorebord dat de Commissie in het kader van het waarschuwingsmechanisme heeft voorgesteld, moet vooral worden gezien als een eerste beoordelingsinstrument vanwege de daarmee gepaard gaande technische problemen (vaststelling van de alarmdrempels, het „gewicht“ dat aan de oorzaken van onevenwichtigheid moet worden toegekend, het te overwegen tijdsbestek). Er moet daarom sowieso nog een uitgebreider en grondiger economisch onderzoek worden uitgevoerd door de lidstaat in kwestie.

1.12 Er moet niet zonder meer van worden uitgegaan dat het evenwicht binnen afzienbare tijd kan worden hersteld, zodra de onevenwichtigheden in kaart zijn gebracht en er corrigerende maatregelen zijn uitgevaardigd. Er zijn namelijk een aantal factoren die vertraging in de hand kunnen werken: a) de complexe wisselwerking tussen macro-economische doelstellingen en instrumenten; b) het gebrek aan directe controle over de instrumenten bij beleidsmakers; c) de mogelijkheid dat het voorgestelde systeem van sancties voor de landen van de EMU niet goed werkt.

1.13 Het EESC wil er ook voor waarschuwen dat beperkende herstelmaatregelen een procyclisch beleid in de hand kunnen werken, met als gevolg dat de economische recessie alleen maar verergerd en langer aanhoudt. Het is zelfs mogelijk dat het pakket economische maatregelen dat de afzonderlijke lid-

staten moeten doorvoeren om een einde te maken aan de interne onevenwichtigheden, uiteindelijk niet werkt voor de EU als geheel.

1.14 Bij de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming van macro-economische onevenwichtigheden in verband met vooral de uitzonderlijke schuldvorderingen in de particuliere sector, is er duidelijk sprake geweest van onderschatting van het vermogen van de Europese Centrale Bank (ECB), het Europees Stelsel van Centrale Banken, het Europees Comité voor systeemrisico's en de Europese banktoezichthouders om toezicht en controle uit te oefenen. Het EESC pleit er daarom voor dat deze organisaties de handen ineen slaan en er alles aan doen om direct of indirect toezicht op het bankwezen en uitvaardiging van passende maatregelen voor de regulering van kredietverstrekking, waarvan de criteria (voor regulering) tijdig zullen moeten worden vastgesteld, mogelijk te maken.

1.15 In het wetgevingspakket voor de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden wordt er onvoldoende aandacht besteed aan de EU-begroting. Gezien de asymmetrische schokken in de lidstaten van de eurozone zijn er instrumenten nodig om het macro-economische stelsel weer in evenwicht te brengen. In dat verband zou moeten worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn van een soepeler en ruimer begrotingssysteem dan het huidige. Daarmee zouden, zowel via automatische stabilisatoren als de financiering van pan-Europese investeringsprojecten (bijv. door de uitgifte van eurobonds), de noodzakelijke overdrachten kunnen worden verricht van gebieden die van de schokken profiteren naar gebieden die daaronder te lijden hebben <sup>(4)</sup>.

1.16 Voor een goede afstemming van de Europese beleidsmaatregelen – waaraan een sterke democratische legitimiteit bij de Europese burgers kan worden ontleend – is het noodzakelijk dat het Europees Parlement (EP), het EESC en het Comité van de Regio's als vertegenwoordigende organen van de burgers, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld een grotere stem in het kapittel krijgen <sup>(5)</sup>.

1.17 De rol van het EP bij het zoeken naar overeenstemming over het macro-economische referentiekader, de prioriteiten van de op te lossen problemen en de vaststelling van de te treffen economische maatregelen kan wel eens doorslaggevend zijn. Wellicht wordt daar – samen met andere Europese organen en instellingen – een gemeenschappelijke strategie uitgestippeld

<sup>(3)</sup> IAO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (De uitdagingen van groei, werkgelegenheid en sociale samenhang), discussienota voor de gezamenlijke IAO-IMF-conferentie, Oslo, 13 september 2010, blz. 67-73.

<sup>(4)</sup> Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, verslag aan de voorzitter van de Europese Commissie, mei 2010; Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, nr. 22, februari 2011; Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, te raadplegen op: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5893](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5893).

<sup>(5)</sup> Par. 1.15 t/m 1.18 bevatten dezelfde aanbevelingen als het advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU“ (ECO/282), PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7-15.

die niet alleen regels en formele procedures bevat, maar ook concrete en helder omschreven maatregelen om het vertrouwen van de Europese burgers te versterken en beter tegemoet te komen aan hun verwachtingen.

1.18 Het EESC is ingenomen met de conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011, die stipuleren dat, „om een breed draagvlak te verzekeren”, het Comité in „nauwe samenwerking” bij de uitvoering van het Europese semester dient te worden betrokken. Het verklaart zich bereid om volop medewerking te verlenen en zou graag al op zeer korte termijn met de Raad aan de overlegtafel plaatsnemen.

1.19 Als forum van de civiele dialoog zou het EESC elk najaar een speciale bijeenkomst kunnen organiseren om de aanbevelingen voor de lidstaten te bespreken en contactpunten op te zetten met de respectieve nationale sociaaleconomische raden, de nationale parlementen en het EP. Op die manier kunnen de gekozen strategieën worden beoordeeld en op nationaal niveau onder de aandacht worden gebracht en verspreid.

1.20 Aangezien de preventie en correctie van onevenwichtigheden niet alleen een zaak is van de Europese Commissie en de regeringen van de lidstaten, zou er intensiever gebruik moeten worden gemaakt van de macro-economische dialoog. De macro-economische dialoog zou zo kunnen uitgroeien tot een instrument dat regeringen en sociale partners in staat stelt om de economische situatie in de EU met elkaar te bespreken en om, in nauwe afstemming op het sociaal overleg in de lidstaten, afspraken te maken over te treffen maatregelen. Dit zal ervoor zorgen dat er meer samenhang ontstaat tussen nationale en EU-maatregelen.

## 2. De in de mededelingen COM(2010) 525 en 527 definitief voorgestelde maatregelen van de Europese Commissie voor het corrigeren van interne macro-economische onevenwichtigheden

2.1 Op 30 juni 2010 heeft de Europese Commissie de mededeling „Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU”<sup>(6)</sup> gepresenteerd, waarmee ze voortborduurde op de mededeling „Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie”<sup>(7)</sup>.

2.2 In het licht van de internationale financiële crisis beseffen de Commissie en de taskforce van Raadsvoorzitter Van Rompuy dat naleving alleen van de regels van het stabiliteits- en groei-pact (SGP) (die later zijn aangescherpt in het kader van de hervorming van de *governance*) onvoldoende is om de stabiliteit van de EMU te garanderen. De macro-economische onevenwichtigheden in de lidstaten van de EU kunnen eveneens een negatief effect hebben op de overheidsfinanciën en voor spanningen zorgen op de financiële markten en daarmee het hele Europese economische stelsel in gevaar brengen.

2.3 Om die reden heeft de Commissie op 29 september 2010 een wetgevingspakket gepresenteerd bestaande uit zes voorstellen<sup>(8)</sup> die de weg moeten effenen voor een wetgevingskader ter preventie en correctie van macro-economische en begrotingsonevenwichtigheden (met betrekking tot het SGP)<sup>(9)</sup> in de lidstaten. In dit advies wordt ingegaan op het voorstel van de Commissie voor toezicht op macro-economische onevenwichtigheden. Dit voorstel is gebaseerd op de mededelingen COM(2010) 525 en 527 over respectievelijk de procedure voor buitensporige onevenwichtigheden in de lidstaten en de alleen in de EMU-landen geldende sancties, en het waarschuwingsmechanisme, waaraan alle lidstaten gebonden zijn.

2.3.1 Dit waarschuwingsmechanisme bestaat uit de volgende elementen:

- een regelmatige beoordeling van het risico van onevenwichtigheden in elke lidstaat met behulp van een referentiekader met economische indicatoren en waarschuwingsdrempels (scorebord);
- vaststelling door de Commissie op basis van een economische en geen mechanische interpretatie van het scorebord van lidstaten met een mogelijk risico van onevenwichtigheden, zodat de daadwerkelijke ernst van de situatie kan worden bepaald;
- een grondige analyse van de economische situatie in lidstaten die bijzonder slecht scoren;
- in het geval van een daadwerkelijk risico een eventueel advies van de Commissie aan de betreffende lidstaat om, in het kader van andere beleidsaanbevelingen die in het Europese semester zijn voorzien (art. 121, lid, 2, VWEU), de onevenwichtigheid te corrigeren;
- inleiding van een procedure voor buitensporige onevenwichtigheden (art. 121, lid 4, VWEU) in het geval van een ernstig risico van onevenwichtigheid of van een onevenwichtigheid – in de eurozone – die kan overslaan op andere lidstaten, hetgeen een bedreiging kan zijn voor de goede werking van de EMU.

2.3.2 Op grond van de procedure voor buitensporige onevenwichtigheden moeten lidstaten een plan met corrigerende maatregelen aan de Raad van de EU voorleggen. Worden die maatregelen toereikend geacht, dan wordt de procedure tot de uitvoering van het overeengekomen actieplan met corrigerende maatregelen opgeschort. Wel moet de betreffende lidstaat periodiek aan de Raad (EcoFin) verslag uitbrengen over de gemaakte vorderingen. De procedure wordt pas afgesloten als de Raad, op basis van een aanbeveling van de Commissie, concludeert dat de onevenwichtigheid voldoende is gecorrigeerd en niet langer als buitensporig moet worden aangemerkt.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 367 definitief, behandeld in het EESC-advies „Meer economische beleidscoördinatie”, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7-15.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 250 definitief.

<sup>(8)</sup> Zie voor meer informatie: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm).

<sup>(9)</sup> Zie het EESC-advies over „Begrotingstoezicht in de eurozone” (Zie bladzijde 46 van dit Publicatieblad).

2.3.3 Alleen aan de landen van de EMU worden er bij het uitblijven van maatregelen tegen buitensporige onevenwichtigheden boetes opgelegd (ter hoogte van maximaal 0,1 % van het bbp). Dit gebeurt als er na twee opeenvolgende termijnen geen actieplan met corrigerende maatregelen is voorgelegd of als de genomen maatregelen niet worden doorgevoerd.

2.4 Het belangrijkste instrument om het waarschuwingsmechanisme voor macro-economische onevenwichtigheden in werking te zetten is het door de Commissie voorgestelde scorebord, dat vergezeld gaat van een gerichte analyse van de economische situatie in de betreffende lidstaat. Kenmerken van het scorebord zijn:

- i) het beperkte aantal indicatoren voor het vaststellen van onevenwichtigheden en problemen op het gebied van concurrentievermogen;
- ii) de waarschuwingsdrempels die, op straffe van toezicht, niet mogen worden overschreden;
- iii) de mogelijkheid van verschillende drempels voor lidstaten die wel en lidstaten die geen deel uitmaken van de eurozone;
- iv) het „evolutieve” karakter, aangezien de samenstelling van de indicatoren na verloop van tijd moet worden aangepast aan de veranderingen in de verschillende bronnen van onevenwichtigheden.

2.4.1 Op grond van de eerste opzet blijkt de Commissie voor het scorebord<sup>(10)</sup> voor de volgende indicatoren te hebben gekozen (waarbij de eerste drie betrekking hebben op de externe positie en de laatste vier op de interne situatie):

- **de balans van de lopende rekening als percentage van het bbp**, die de nettovorderings- of schuldpositie ten opzichte van de rest van de wereld weerspiegelt;
- **de nettoposities in buitenlandse activa als percentage van het bbp**, die in de vorm van reserves de tegenwaarde vormen van de lopende rekening;
- **de variatie in de reële effectieve wisselkoers** op basis van de kosten per arbeidseenheid, die de indicatie vormt van het concurrentievermogen van het land (met verschillende drempels voor lidstaten die wel en lidstaten die geen deel uitmaken van de eurozone);
- **de variatie in de reële huizenprijzen**, om het ontstaan van speculatieve zeepbellen te controleren, of, als alternatief, **de variatie in de toegevoegde waarde in de hele onroerendgoedsector**;
- **de schulden van de particuliere sector in percentage van het bbp**, om de kwetsbaarheid van de particuliere sector voor veranderingen in de economische cyclus, de inflatie en de rentevoet te peilen;

<sup>(10)</sup> Europese Commissie, DG ECFIN, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism en A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010 (Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee)*, 11 november 2010 (zie Europees onderzoekscentrum (GCO), 2011, „Buitenlandse betrekkingen”).

- **de variatie in de aan de particuliere sector verstrekte leningen**, die in de vorm van stromen de tegenwaarde vormt van de omvang van de particuliere schulden;
- **de overheidsschuld in percentage van het bbp**, als traditionele indicator van de financiële toestand van de lidstaten.

### 3. De aanhoudende concurrentiever verschillen in de eurozone

3.1 De interne macro-economische onevenwichtigheden binnen de lidstaten houden verband met de aanhoudende verschillen tussen vraag en aanbod in de lidstaten, die leiden tot structurele overschotten of tekorten in de totale besparingen van een economie. Dit is het gevolg van een reeks factoren die van invloed zijn op het hele proces van vraag en aanbod en over het algemeen een negatief effect hebben op de economie van de lidstaten, de EMU en de hele EU.

3.2 Het is daarom goed dat de Commissie zich opnieuw buigt over macro-economische onevenwichtigheden in de lidstaten en over overheidstekorten. Beide factoren dragen immers bij aan de economische en financiële instabiliteit in de hele EU.

3.3 Na een ruim een decennium waarin de Commissie binnen de EMU uitsluitend toezicht hield op een gezond begrotingsevenwicht van de lidstaten, wordt er nu een aanpak gelanceerd om hun prestaties veel uitgebreider en binnen de hele EU te kunnen beoordelen. Er lijkt een groeiend besef te zijn dat er niet alleen meer moet worden gekeken naar de kwantitatieve dimensie van economische groei in een land, maar dat ook de kwaliteit van die groei belangrijk is. Dit betekent dat ook moet worden nagegaan welke macro-economische factoren al dan niet ten grondslag liggen aan de duurzaamheid van zo'n proces.

3.4 Ten onrechte werd ervan uitgegaan dat met de vorming van de EMU de concurrentiever verschillen tussen de lidstaten slechts van voorbijgaande aard zouden zijn. De ervaring met de euro leert dat deze verschillen niet alleen hardnekkig zijn, maar ook tot moeilijk houdbare situaties leiden die het fundament onder de EMU dreigen aan te tasten (zoals de financiële crises van de afgelopen maanden laten zien).

3.4.1 Vooral in het decennium voorafgaand aan de economische crisis kenden de landen van de eurozone grote onderlinge verschillen in de productie – uitgedrukt als de reële effectieve wisselkoers – en het concurrentievermogen (exportprestaties) (zie figuur 1 en 2 in de bijlage)<sup>(11)</sup>. Het bijzondere hieraan is niet zozeer de situatie op zich, als wel het feit dat ze zo lang heeft kunnen voortduren. In eerdere gevallen (in de jaren zeventig en tachtig) werden de verschillen snel weer teniet gedaan via een aanpassing van de nominale wisselkoersen van de betrokken landen.

<sup>(11)</sup> Europese Commissie, DG ECFIN, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, n. 1/2010.

3.4.2 De onderlinge verschillen hebben gevolgen gehad voor de handelsbalans van de lidstaten. De handelsbalans van Duitsland en die van de groep van „perifere” landen (Portugal, Ierland, Italië, Griekenland en Spanje) laten een tegengestelde ontwikkeling zien en het niveau van de tekorten lijkt overeen te komen met die van de overschotten (zie figuur 3 en 4 in de bijlage) <sup>(12)</sup>. Het lijkt hier niet om tijdelijk proces te gaan. De verschillen nemen sinds de oprichting van de EMU juist alleen maar toe, ook al bestaat de indruk dat ze door de crisis van 2008 zijn afgenomen.

3.4.3 De verschillen in concurrentievermogen en export hebben ook hun weerslag op de lopende rekening van de betalingsbalansen en de netto externe posities (zie figuur 5 en 6 in de bijlage), met als gevolg dat voor sommige landen van de eurozone de situatie op de middellange termijn moeilijk houdbaar is.

#### 4. Kritische opmerkingen over de voorgestelde maatregelen

4.1 Bij al deze grote problemen, die al even krachtige oplossingen vergen, roept de aanpak van de Commissie en de daarmee gepaard gaande risico's toch een aantal vraagtekens op.

4.2 Als, zoals de Commissie stelt <sup>(13)</sup>, de aanhoudende interne macro-economische onevenwichtigheden moeten worden toegeschreven aan concurrentiefactoren en als onder concurrentie – volgens dezelfde definitie van de Commissie – „het vermogen van de economie om op basis van duurzaamheid een hoge en stijgende levensstandaard en een hoge arbeidsparticipatiegraad voor haar bevolking te waarborgen” <sup>(14)</sup> wordt verstaan, zou er naar een hele reeks economische, financiële en sociale oorzaken van deze macro-economische onevenwichtigheden moet worden gekeken en zouden in het scorebord indicatoren moeten worden opgenomen waarmee mogelijke macro-economische onevenwichtigheden kunnen worden vastgesteld.

4.2.1 Tot de concurrentiefactoren behoren zowel factoren die verband houden met de prijzen (weerspiegeld in de reële effectieve wisselkoers) als factoren die daar los van staan, maar minstens zo belangrijk zijn. Bij deze laatste categorie moet worden gedacht aan productdifferentiatie, de technische know-how die aan de geproduceerde goederen ten grondslag ligt, de kwaliteit van de geboden waar en van de dienstverlening rondom het product (after sales) enz. Het gaat hierbij om een hele reeks elementen die bepalend zijn voor het concurrentievermogen van een productiesysteem. Hoewel ze moeilijk kwantificeerbaar zijn in één enkele indicator, moet al het nodige worden gedaan om de variabelen te bepalen waarmee hun niveau en dynamiek in de landen van de EMU kunnen worden vastgesteld.

<sup>(12)</sup> Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, nota ter attentie van de commissie Economische en monetaire aangelegenheden van het Europees Parlement, september 2010.

<sup>(13)</sup> Europese Commissie, DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010

<sup>(14)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Het industriebeleid na de uitbreiding (COM(2002) 714 definitief).

4.2.2 Afgaande op haar eerste opzet voor de vaststelling van indicatoren moet worden geconcludeerd dat de Commissie het effect van de grote en groeiende ongelijkheid tussen de lidstaten op het ontstaan van onevenwichtigheden over een langere periode (in ieder geval de afgelopen twintig jaar) waarin de verschillen in welvaart en inkomen sterk zijn toegenomen, lijkt te onderschatten. Vooral daardoor – door een gebrek aan evenwicht tussen de wereldwijde expansie in het aanbod van goederen en diensten en de verslechterende koopkracht van de consumenten – is de economische en financiële crisis is uitgebroken <sup>(15)</sup>.

4.2.3 Met behulp van de reeks indicatoren uit het scorebord moeten de factoren kunnen worden vastgesteld die als gevolg van macro-economische, financiële en sociale verschijnselen kunnen leiden tot onevenwichtigheden in het geheel van vraag en aanbod. Zo zou in het scorebord niet alleen de Gini-coëfficiënt, waarvan de waarden in de landen uit het Middellandse Zeegebied en in de Angelsaksische landen bijzonder hoog zijn <sup>(16)</sup>, moeten worden opgenomen, maar ook het verschil tussen de actuele en potentiële productie van een land (*output gap*), zodat er rekening kan worden gehouden met diens conjunctuurcyclus.

4.2.4 De discussie over de vraag welke indicatoren in het scorebord moeten worden opgenomen, zou daarom moeten worden uitgebreid, zodat op nationaal en Europees niveau zo veel mogelijk institutionele actoren en vertegenwoordigende organisaties van het maatschappelijk middenveld, waaronder ook het EESC en het Comité van de Regio's, daaraan kunnen deelnemen.

4.3 Bovendien is de parallel die de Commissie trekt tussen fiscale en macro-economische *governance* zwak en wetenschappelijk gezien niet echt houdbaar. Hoewel er eigenlijk goede argumenten zijn vóór toezicht op het fiscale beleid van de landen van de EMU <sup>(17)</sup> en de procedure voor toezicht beantwoordt aan concrete behoeften <sup>(18)</sup>, lijkt er veel minder overeenstemming te bestaan over het hoe en waarom van een geïntegreerde aanpak van interne macro-economische onevenwichtigheden.

4.3.1 Aangezien er meerdere oorzaken voor onevenwichtigheden kunnen worden aangewezen, moet er tegelijkertijd een flink aantal factoren (buitenlandse handelsbetrekkingen, productiekosten, verdeling van welvaart, prijs- en niet-prijsgerelateerde productiefactoren, vastgoedbubbels en financiële zeepbellen, enz.) onder de loep worden genomen die bovendien verweven zijn met culturele en sociale elementen die losstaan van het

<sup>(15)</sup> IAO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (De uitdagingen van groei, werkgelegenheid en sociale samenhang), discussienota voor de gezamenlijke IAO-IMF-conferentie, Oslo, 13 september 2010, blz. 67-73.

<sup>(16)</sup> OESO, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, oktober 2008.

<sup>(17)</sup> Deze houden verband met de negatieve spillover-effecten die binnen een monetaire unie door landen met een hoge schuld via de gemeenschappelijke rentevoet worden overgebracht op landen die de hand op de knip weten te houden. Zie De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, hoofdstuk 10.

<sup>(18)</sup> Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, online te raadplegen op: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5622](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5622).



productiesysteem (zoals de voorkeuren en het gedrag van consumenten en spaarders). Afgezien van het probleem van de bepaling en keuze van dergelijke factoren, moet er ook een oplossing worden gevonden voor de vaststelling van de waarschuwingdrempels en voor de vraag hoe zwaar de verschillende bronnen van macro-economische onevenwichtigheden moeten worden „gewogen” (19).

4.3.2 Het is bovendien helemaal niet zo vanzelfsprekend dat de onevenwichtigheden na hun vaststelling (door middel van waarschuwingdrempels) en de invoering van corrigerende maatregelen binnen afzienbare tijd zullen verdwijnen. Het is ook niet zeker of er met de macro-economische herstelmaatregelen betere antwoorden zullen worden gevonden op het gebied van economisch beleid. Verkeerde besluiten zouden wel eens procyclisch beleid in de hand kunnen werken en de huidige economische recessie zou daardoor kunnen verergeren en langer aanhouden doordat er beperkende maatregelen worden getroffen, terwijl er juist een expansief beleid nodig is dat de vraag stimuleert. Het is zelfs mogelijk dat het pakket economische maatregelen dat de afzonderlijke lidstaten moeten doorvoeren om een einde te maken aan de interne onevenwichtigheden, uiteindelijk niet werkt voor de EU als geheel.

4.3.3 De indicatoren voor toezicht waar de Commissie voor lijkt te opteren – met name prijzen en lonen, en dus het concurrentievermogen – hangen in de eerste plaats af van actoren die buiten de publieke sfeer (het bedrijfsleven en de vakbonden) staan, waardoor er alleen sprake kan zijn van een indirecte en gefaseerde sturing vanuit het economische beleid via prikkels, mededingingsregels en de sociale dialoog. Deze variabelen lenen zich daardoor niet echt voor automatiseren en snelle maatregelen. En het is niet toevallig dat de Commissie ervoor pleit om bij de toepassing van de nieuwe regels de nodige soepelheid te betrachten en om die regels steeds verder te ontwikkelen.

4.4 In het voorgestelde wetgevingspakket wordt overigens niet echt ingegaan op het monetaire en kredietbeleid, dat een vruchtbaarder terrein vormt voor wie op zoek is naar een betere coördinatie van financieel toezicht en controle op buitensporige vormen van schuldenopbouw (en daarmee ook leningverstrekking) in de particuliere sector (20), en waarover het EESC reeds enige voorstellen heeft geformuleerd (21). Er wordt helemaal niet ingegaan op de rol die de Europese Centrale Bank (ECB) – met inachtneming van de statutaire autonomie die zij terecht geniet – samen met het systeem van nationale centrale banken en nieuwe instellingen zoals de Europese Raad voor systeemrisico's en de Europese Bankautoriteit zou kunnen spelen.

4.4.1 Deze laatste twee zijn in principe in staat om te zorgen voor een voorzichtiger en waakzamer Europees beleid voor

(19) Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Discussion Papers, Berlijn, november 2010.

(20) De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, oktober 2010, online te raadplegen op: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5615](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5615); Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, oktober 2010, online te raadplegen op: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5680](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5680); Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, online te raadplegen op: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5622](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5622).

(21) Zie het EESC-advies over „De gevolgen van de staatsschuldcrisis voor de EU-governance”, PB C 51 van 17.2.2011, blz. 15-19.

krediettoezicht dan in het verleden, toen verkeerde regelgeving en praktijken tot uitwassen konden leiden, met als gevolg dat sommige lidstaten in een crisis terechtkwamen en daarmee de stabiliteit van de hele EMU in gevaar brachten. Men mag niet vergeten dat landen als Ierland en Spanje, die nu in moeilijkheden verkeren, tot 2007 aan de vereisten van het SGP voldeden, hun begroting op orde hadden en een lage staatsschuld kenden, maar op het punt van leningen het aanbod vergrootten en daardoor de hausse op de woningmarkt voedden, zonder dat de monetaire autoriteiten van de EU zich om deze buitengewone kredietexpansie bekommerden. Dergelijke problemen houden ook verband met de rol van ratingbureaus en vooral met de effecten van hun besluitvorming op de overheidsfinanciën van de lidstaten. Het EESC heeft reeds zijn bezorgdheid hieromtrent geuit (22).

4.4.2 Het zou daarom goed zijn om de EU speciale bevoegdheden toe te kennen voor toezicht en regulering, zodat buitengewone kredietexpansies in de lidstaten, vooral bij hypothecaire leningen, aan banden kunnen worden gelegd (23). In een geïntegreerde financiële ruimte als de EMU zouden toezicht en regelgeving niet moeten worden toevertrouwd aan de nationale overheden, maar aan een derde organisatie. Het zou juist heel goed zijn om de nieuwe Europese financiële autoriteiten verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe te kennen waarmee ze direct of indirect effectief toezicht kunnen uitoefenen op het bankwezen en maatregelen kunnen uitvaardigen voor de regulering van kredietverstrekking, waarvan de criteria (voor regulering) tijdig zullen moeten worden vastgesteld.

4.5 Tot slot wordt er in het voorgestelde wetgevingspakket ook niet stilgestaan bij de EU-begroting. Gezien de kans op asymmetrische schokken in de eurolanden (d.w.z. veranderingen in vraag- of aanbodzijde die in sommige landen positief en in andere landen negatief uitpakken omdat ze noch de wisselkoers, noch de rente kunnen aanpassen (24) zijn er andere instrumenten nodig om het economische stelsel aan te passen. Volgens de economische theorie is, afgezien van prijzen en lonen, die over het algemeen niet bijzonder flexibel zijn, een ruimer en soepeler begrotingssysteem met meer middelen dan tot nu toe het enige doeltreffende instrument in zo'n situatie. Daarmee zouden, zowel via automatische stabilisatoren als de financiering van pan-Europese investeringsprojecten (bijv. door de uitgifte van eurobonds), de noodzakelijke overdrachten kunnen worden verricht van gebieden die van de schokken profiteren naar gebieden die daaronder te lijden hebben (25).

(22) Zie de EESC-adviezen inzake ratingbureaus, PB C 277 van 17.11.2009, blz. 117-124, en PB C 54 van 19.2.2011, blz. 37-41.

(23) Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, september 2010, online te raadplegen op: [http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=2909&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0).

(24) Worden de positieve en negatieve veranderingen op het niveau van de monetaire unie gecompenseerd, dan zal de Centrale Bank van de Unie geen reden hebben om in te grijpen in het monetaire beleid (zie De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., hfdst. 1).

(25) Monti M., *A New Strategy for the Single Market*, At the Service of Europe's Economy and Society, verslag aan de voorzitter van de Europese Commissie, mei 2010; Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*, Notre Europe, Les Brefs, nr. 22, februari 2011; Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, te raadplegen op: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5893](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5893).

4.6 Om een balans te helpen vinden tussen prikkels en sancties ter correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in de eurozone, stelt het EESC voor dat de boetes die in de eurozone worden opgelegd niet, zoals de Commissie bepleit, tussen de lidstaten worden verdeeld op basis van de hoogte van het bruto nationaal inkomen, maar naar het Europees Stabiliteitsmechanisme gaan.

4.7 Het EESC benadrukt in dit advies nogmaals<sup>(26)</sup> dat regels en automatische procedures niet alleen weinig effectief zijn als het gaat om het afwenden van ernstige crises (die immers bijna altijd het gevolg zijn van buitengewone en onverwachte gebeurtenissen), maar ook de situatie dreigen te verergeren. Aan de ene kant kunnen ze schadelijk zijn voor het vertrouwen in de EU-instellingen, die, zo blijkt althans uit de Eurobarometerpeilingen<sup>(27)</sup>, volgens de Europese burgers politieke besluiten liever overlaten aan de „technocraten in Brussel”. Aan de andere kant bestendigen ze de traditionele aanpak van de problemen die vraagstukken als groei, sociale gelijkheid en het milieu naar de achtergrond schuift en zo de ambities van de Europa 2020-strategie in de kiem dreigt te smoren.

4.8 Dezelfde kortetermijnvisie die zo kenmerkend is voor de handel en wandel van de financiële markten en als achterliggende oorzaak van de crisis wordt gezien, lijkt nu een richtsnoer van het Europese beleid te zijn geworden<sup>(28)</sup>. Of het nu om crisissituaties gaat die een snelle besluitvorming vergen, of om veranderingen in de publieke opinie van de belangrijkste lidstaten, die vooral in verkiezingstijd met grote belangstelling door politici worden gevolgd, zowel in de EU-instellingen als op intergouvernementeel niveau<sup>(29)</sup> voeren ad-hocmaatregelen de boventoon.

## 5. Mogelijke maatregelen tegen macro-economische onevenwichtigheden

5.1 Voor een doeltreffende coördinatie van een Europees economisch beleid dat niet wordt bepaald door electorale overwegingen of plotselinge verschuivingen in de publieke opinie, is het belangrijk dat het Europees Parlement (EP), het Comité van de Regio's en het EESC, als vertegenwoordigende instellingen van de burgers en het maatschappelijk middenveld, een grotere stem in het kapittel krijgen. Het is juist bij deze instellingen dat de door de Commissie voorziene coördinatie kan rekenen op een sterke democratische legitimiteit voor de preventieve en corrigerende maatregelen en er dus voldoende draagvlak kan worden gevonden voor een effectieve tenuitvoerlegging daarvan.

5.2 In zijn huidige vorm kent het Europese semester het EP slechts een ondergeschikte rol toe in de beginfase van het debat en bij de eerste oriëntatie van het coördinatieproces, terwijl deze instelling zich juist veel zinvoller en effectiever zou kunnen inzetten als zijn activiteiten zouden worden afgestemd op die van de nationale parlementen tijdens het overleg over en de

goedkeuring van de begrotingen van de afzonderlijke lidstaten. De rol van het EP bij het zoeken naar overeenstemming over het macro-economische referentiekader, de prioriteiten van de op te lossen problemen en de vaststelling van de te treffen economische maatregelen kan wel eens doorslaggevend zijn. Wellicht wordt daar een gemeenschappelijke strategie uitgestippeld die niet alleen formele regels en procedures bevat, maar ook concrete en helder omschreven maatregelen om het vertrouwen van de Europese burgers te versterken en beter tegemoet te komen aan hun verwachtingen.

5.3 Meer aandacht voor concurrentievervalsingen betekent ook meer belangstelling voor de overeenkomsten tussen regeringen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Dit geldt met name voor de eurozone, waar de lidstaten geen gebruik meer kunnen maken van wisselkoersschommelingen. De betrekkingen tussen regeringen, de partners van het sociaal overleg (vakbonden en werkgeversorganisaties) en het maatschappelijk middenveld dienen dan ook een integrerend bestanddeel te zijn van de door de Commissie uitgestippelde strategie.

5.4 In dit verband kan het EESC, overeenkomstig zijn rol als raadgevend orgaan van de Europese instellingen, bijdragen tot de versterking van de economische *governance* van de EU. Als forum is het in staat het overleg tussen de organisaties van het maatschappelijk middenveld te bevorderen. De meerwaarde van het EESC zit hem juist in het feit dat het organisaties vertegenwoordigt die, na zorgvuldige evaluatie, hun steun kunnen uitspreken voor de bereikte consensus over het economische beleid van de lidstaten. Op die manier kan het in belangrijke mate ertoe bijdragen dat niet alleen de politieke leiders, maar vooral ook de burgers van de lidstaten en de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld in de EU hun verplichtingen nakomen en hun verantwoordelijkheid nemen.

5.4.1 Het EESC zou een jaarlijkse bijeenkomst kunnen organiseren om te discussiëren over de aanbevelingen en de mogelijkheden voor het bereiken van overeenstemming over de hervormingen op nationaal niveau en voor het opvangen van de maatschappelijke gevolgen van de getroffen maatregelen<sup>(30)</sup>. Zo'n discussie zou in het najaar kunnen worden gehouden, na de formele goedkeuring van de aanbevelingen voor de lidstaten. De conclusies die daarbij worden getrokken, zouden als basis kunnen dienen voor het overleg met de verschillende nationale sociaaleconomische raden, de nationale parlementen en het EP. Op die manier zouden de goedgekeurde strategieën kunnen worden beoordeeld en kan daar op nationaal niveau aandacht voor worden gevraagd en steun voor worden gewonnen.

5.5 Voorts zou er meer en beter gebruik moeten worden gemaakt van de macro-economische dialoog (MED). Met een kwaliteitsverbetering zou die kunnen uitgroeien tot een instrument dat regeringen en sociale partners in staat stelt om de economische situatie in de EU met elkaar te bespreken en om, in nauwe afstemming op het sociaal overleg in de lidstaten, afspraken te maken over te treffen maatregelen. Op die manier zal er op een maatschappelijk aanvaardbare wijze meer samenhang worden gecreëerd tussen nationale en EU-maatregelen.

<sup>(26)</sup> Net als in het EESC-advies „Meer economische beleidscoördinatie”, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7-15.

<sup>(27)</sup> Het tanende vertrouwen heeft niet zozeer betrekking op de Europese instellingen als wel op het nut van het EU-lidmaatschap. Eurobarometerpeiling 73, eerste resultaten, vragen QA9a en QA10a.

<sup>(28)</sup> Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 december 2010.

<sup>(29)</sup> Een voorbeeld is het concurrentiepact dat op 4 februari 2011 door de regeringen van Frankrijk en Duitsland werd gepresenteerd.

<sup>(30)</sup> Zoals ook in EESC-advies „Meer economische beleidscoördinatie” is voorgesteld, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7.

5.5.1 De preventie en correctie van onevenwichtigheden dient niet alleen een taak van de Commissie en de regeringen van de lidstaten te zijn <sup>(31)</sup>. Het proces van loon- en prijsvorming is een cruciaal aspect in het overkoepelende mechanisme voor toezicht op macro-economische onevenwichtigheden. Daarom moet bij elke beleidsmaatregel op dit terrein rekening worden gehouden met art. 153, lid 5, van het Europees Verdrag en moeten de sociale partners op nationaal én Europees niveau daarbij worden betrokken. Op Europees niveau kan de MED worden versterkt door middel van een stabiele structuur en organisatie, terwijl er op nationaal niveau kan worden gezorgd

voor een betere aansluiting op het sociaal overleg en een betere oriëntatie op de daarmee belaste organen. De nationale regeringen zouden bedrijven en vakbonden moeten stimuleren en ondersteunen om deel uit te maken van deze organen en mee te doen aan het collectieve overleg dat daar wordt gevoerd. De correctie van onevenwichtigheden door middel van nationale hervormingen is een complexe aangelegenheid die tot vertraging leidt. De MED zou een doeltreffender middel kunnen zijn om sneller en op een meer gecoördineerde wijze voor blijvende samenhang te zorgen tussen macro-economische kwesties en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Brussel, 5 mei 2011

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

---

<sup>(31)</sup> Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 juli 2010, online te raadplegen op: [www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/](http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/); Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010, online te raadplegen op: [www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf](http://www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf).

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Witboek over verzekeringsgarantiestelsels

(COM(2010) 370 definitief)

(2011/C 218/10)

Rapporteur: **de heer WUERMELING**

De Europese Commissie heeft op 12 juli 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

*Witboek over verzekeringsgarantiestelsels*

COM(2010) 370 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór en 7 tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het witboek van de Europese Commissie over verzekeringsgarantiestelsels. Het steunt de inspanningen van de Commissie om maatregelen te nemen ter bescherming van verzekerden in de EU.

1.2 Het staat ook achter haar streven om geharmoniseerde regels voor garantiestelsels in te voeren. Haar plan voor een Europese richtlijn die een hoog beschermingsniveau biedt in de vorm van minimale harmonisatie (zodat binnen de nationale stelsels ook méér bescherming mogelijk is) kan derhalve op bijval van het EESC rekenen. Van de garantiestelsels zou alleen in uiterste nood (als „last resort”) gebruik moeten worden gemaakt, als andere instrumenten (zoals toezichtsregels) geen soelaas meer bieden.

1.3 Het EESC wijst er echter op dat de afgelopen jaren al een reeks krachtige maatregelen - op het vlak van toezicht en eisen inzake eigen vermogen - is genomen om de solvabiliteit van verzekeringsondernemingen te verbeteren. In de praktijk gaan maar weinig verzekeraars bankroet en dankzij deze maatregelen zal dat nog minder worden. Bij de ontwikkeling van garantiestelsels moet hiermee rekening worden gehouden, teneinde tot een optimale kosten-batenverhouding te komen. Het EESC is daarom voorstander van EU-beleid dat enerzijds consumenten en werknemers meer zekerheid biedt, maar anderzijds de administratieve rompslomp voor ondernemingen en verzekerden beperkt houdt.

1.4 Het EESC vindt dat de Commissie zich in haar witboek terecht afvraagt of garantiestelsels wel onbeperkte dekking zouden moeten bieden. Voorkomen moet namelijk worden dat solide verzekeringsondernemingen ten gevolge van onbeperkte borgstellingen zelf in de problemen raken. Het is er daarom mee ingenomen dat de Commissie overweegt om de claims te beperken.

1.5 Als het tot een wetgevingsinitiatief komt, zou de Commissie goed moeten nadenken over de vraag wanneer van een garantiestelsel gebruik mag worden gemaakt. In ieder geval

zouden eerst alle mogelijkheden om op grond van toezichtsregels in te grijpen, moeten zijn uitgeput. Alleen het feit dat niet meer wordt voldaan aan het minimumkapitaalvereiste overeenkomstig de Solvabiliteit II-richtlijn („Minimum Capital Requirement”), zou voldoende moeten zijn om een beroep te kunnen doen op een garantiestelsel.

1.6 Wat het streefniveau voor de bijdragen van de verzekeraars betreft, beveelt het EESC aan om de verschillende bestudeerde opties nog eens opnieuw te bekijken in het licht van de „vijfde kwantitatieve impactstudie” (QIS5) van de Solvabiliteit II-richtlijn. Wellicht zou het nuttig zijn een bepaald Europees beschermingsniveau vast te stellen, maar de financiële bijdragen telkens te laten afhangen van nationale en sectorale risico's.

1.7 Gelet op de al bestaande nationale garantiestelsels zou de Europese regeling een hoog en adequaat beschermingsniveau moeten bieden. De verdere invulling van de regeling zou dan aan iedere lidstaat voor zich kunnen worden overgelaten. Daarbij moet worden gedacht aan vragen als hoe de bijdragen precies worden opgebracht, de timing van de financiering, of wordt gekozen voor compensatiebetalingen of overdracht van portefeuilles, en of voor de verschillende verzekeringsbranches specifieke garantiestelsels worden ingevoerd.

### 2. Inleiding

2.1 Verzekeringen bieden de consument dekking tegen belangrijke risico's zoals ziektes, ongevallen en aansprakelijkheid en geven hen de mogelijkheid een extraatje voor de oude dag op te bouwen.<sup>(1)</sup> Het faillissement van een verzekeringsonderneming kan leiden tot een onherstelbaar verlies van het gehele of een aanzienlijk deel van het vermogen van consumenten en kan hen zelfs in de armoede doen belanden.

2.1.1 De noodzaak van een garantiestelsel verschilt per soort verzekering. Bij levensverzekeringen loopt de consument in de regel het risico dat hij het door hem gespaarde kapitaal verliest, hetgeen bij schadeverzekeringen niet het geval is.

<sup>(1)</sup> PB C 48 van 15. februari 2011, blz. 38, par. 1.4



2.1.2 Levensverzekeringen (waarbij kapitaal wordt opgebouwd) zijn op de lange termijn bedoeld als oudedagsvoorziening of als uitkering voor nabestaanden. Als de onderneming waar zulke verzekeringen zijn afgesloten, failliet gaat, zou zonder insolventiegarantieregeling een significant deel van de financiële reserves van de verzekerden in rook opgaan. In het ergste geval zullen zij daardoor worden gedwongen een beroep te doen op de sociale zekerheid. Het EESC vindt voor dit soort verzekeringen de invoering van garantiestelsels dan ook het meest noodzakelijk.

2.1.3 In de schade- en aansprakelijkheidsverzekeringsbranches moeten de verzekerden worden beschermd die na het faillissement van hun verzekeraar bij hem nog uitstaande schadevorderingen hebben. Voor de verzekerden doet zich in deze branches echter niet het probleem voor dat een nieuwe overeenkomst bij een andere verzekeraar alleen tegen ongunstigere voorwaarden kan worden afgesloten omdat de verzekerde inmiddels ouder is geworden of zijn gezondheid is verslechterd. Nieuwe verzekeringen kunnen regelmatig tegen dezelfde marktvoorwaarden worden afgesloten.

2.2 Van de 5 200 verzekeringsondernemingen (2008) konden er volgens de Commissie sinds 1994 130 hun betalingsverplichtingen niet nakomen. In dit verband zij echter opgemerkt dat verzekeraars wettelijk verplicht zijn eigen vermogen achter de hand te houden, juist om in geval van insolventie geheel of minstens gedeeltelijk aan de vorderingen van hun verzekerden te kunnen voldoen.

2.3 Daarom werd het tot nu toe niet nodig geacht om Europese garantiestelsels in te voeren voor het zeldzame geval dat verzekeringsondernemingen failliet zouden gaan. De Europese Commissie is in 2001 wel gestart met de voorbereiding van een richtlijn, maar heeft die werkzaamheden na enige tijd weer opgeschort. Collectieve garantiestelsels zijn in een markteconomie uitzonderlijk, maar er zijn er wel ettelijke in de financiële sector ingevoerd vanwege de bijzondere risico's die consumenten daar kunnen lopen.

2.4 Voor de banksector bestaat al sinds 1994 een Europese depositogarantieregeling<sup>(2)</sup>, die bescherming moet bieden mocht zich een „bankrun” voordoen, die de financiële markten ernstig zou destabiliseren. Deze regeling wordt momenteel geactualiseerd.<sup>(3)</sup> In de verzekeringsbranche doen zich echter andere risico's voor dan in de banksector. In het bijzonder bestaat er in deze branche geen herfinancieringsbehoefte en hoeven verzekeraars niet te vrezen voor een „bankrun”. Wil een garantiestelsel voor de verzekeringssector daarom doeltreffend zijn, dan moet die structureel anders zijn opgezet dan de regelingen voor banken.

2.5 De wetgever heeft voor de verzekeringssector uitgebreide voorzorgsmaatregelen vastgesteld, om de verzekerden te beschermen tegen verlies van hun vorderingen: grondig, proactief toezicht, strenge eisen inzake eigen vermogen, strenge regels inzake beleggingen, en bescherming van claims in de faillissementswetgeving. Met de omzetting van de Solvabiliteit II-richtlijn wordt het gevaar dat het met een verzekeraar financieel verkeer afloopt verder verkleind.<sup>(4)</sup>

2.6 Bovendien zijn de risico's van directe verzekeringen door herverzekeringen apart gedekt, wat de kans op faillissementen nog geringer maakt. De samenvoeging en spreiding van een

groot aantal risico's via herverzekering maakt verzekeraars onderling afhankelijker, wat de consument extra bescherming biedt.

2.7 Daarnaast heeft de EU naar aanleiding van de financiële crisis het financieel toezicht binnen een compleet nieuw, Europees kader gebracht. Voor de verzekeringssector is in dit verband o.a. de oprichting van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAUVB) van belang.

2.8 Deze sector heeft zich in de financiële crisis goed staande weten te houden. Ze was niet de veroorzaker van die crisis, maar ondervond daar wel de gevolgen van.<sup>(5)</sup> Europese verzekeraars moesten de nodige afschrijvingen doen en hadden moeite om met hun kapitaalinvesteringen het vereiste rendement te behalen omdat de rente laag bleef, en ten gevolge van de door overheden uitgevoerde reddingsoperaties en hun monetair beleid. Catastrofale verslechteringen van de financiële situatie van verzekeringsondernemingen, zoals van het Amerikaanse AIG of onlangs nog Ambac, zijn niet te wijten aan klassieke verzekeringsactiviteiten, maar aan „bankachtige” afdekingsactiviteiten. De kans hierop blijft ook in de toekomst bestaan. Met name ondernemingen en financiële conglomeraten die actief zijn in zowel het bank- als verzekeringswezen, lopen in dit verband risico.

2.9 Al 12 van de 27 lidstaten kennen garantiestelsels voor de verzekeringssector.<sup>(6)</sup> Die zijn zeer complex en bestaan in sommige lidstaten alleen voor bepaalde onderdelen van de sector. Ook komen grote verschillen voor in de dekking die de stelsels bieden. Verder is in een aantal gevallen sprake van staatsgaranties.

2.10 In heel Europa actieve verzekeringsondernemingen werken op de verschillende nationale markten meestal met zelfstandige, nationale dochterondernemingen. Die moeten telkens bijdragen aan de nationale garantiestelsels. Mocht een grote Europese onderneming in de problemen komen, dan zouden de consumenten via die stelsels normaliter toch voldoende kunnen worden beschermd. Niettemin roept het EESC op om een Europees garantiestelsel voor internationaal actieve verzekeringsondernemingen in het leven te roepen voor het geval de nationale garantiestelsels niet toereikend zouden zijn.

2.11 De kosten van een garantiestelsel worden uiteindelijk via hogere premies doorberekend aan de verzekerden. Weliswaar geniet elke consument bescherming in geval van een faillissement, maar de kosten daarvan worden door alle consumenten gedragen.

### 3. Opmerkingen over hoofdstuk 3 van het witboek van de Commissie

#### 3.1 Aard van mogelijke EU-maatregelen (par. 3.1 van het witboek)

De nationale verzekeringsmarkten verschillen onderling sterk wat betreft product- en risicostructuur. Er dient dan ook te worden gekozen voor een minimale harmonisatie d.m.v. een richtlijn, zodat de lidstaten de mogelijkheid krijgen om bijzonderheden uit hun faillissements-, overeenkomsten-, socialezekerheids- en fiscaal recht naar behoren in aanmerking te nemen, en eigen garantieregelingen kunnen behouden als ze in overeenstemming zijn met de bepalingen van de richtlijn.

<sup>(2)</sup> PB L 135 van 31 mei 1994, blz. 5; PB L 84 van 26 maart 1997 blz. 22

<sup>(3)</sup> COM(2010) 368 definitief 2010/0207 (COD) van 12 juli 2010

<sup>(4)</sup> PB C 224 van 30 augustus 2008, blz. 11, par. 3.1

<sup>(5)</sup> PB C 48 van 15. februari 2011, blz. 38, par. 1.3

<sup>(6)</sup> Zie voor een uitgebreid overzicht van zulke stelsels in de OESO-lidstaten OESO-rapport nr. DAF/AS/WD(2010) 20 van 10 november 2010.

### 3.2 Niveau van centralisatie en rol van het verzekeringsgarantiestelsel (par. 3.2. van het witboek)

3.2.1 In de eerste plaats is het belangrijk te bewerkstelligen dat verzekeraars helemaal niet failliet gaan. Dat vereist om te beginnen adequaat toezicht. Als een faillissement desondanks niet kan worden voorkomen kan gebruik worden gemaakt van garantieregelingen.

### 3.3 Geografische reikwijdte (par. 3.3 van het witboek)

De Commissie geeft terecht de voorkeur aan het oorsprongsbeginsel. Dit is in overeenstemming met de beginselen van het Europese verzekeringstoezicht: krachtens de Solvabiliteit II-richtlijn vindt het toezicht op alle activiteiten van de in de EU toegelaten verzekeringsondernemingen plaats in hun lidstaat van herkomst. Dat geldt ook voor de activiteiten die in het kader van de vrijheid van vestiging via niet-zelfstandige filialen of in het kader van de vrijheid van dienstverlening via grensoverschrijdende dienstverlening worden uitgeoefend.

### 3.4 Gedekte verzekeringen (par. 3.4 van het witboek)

3.4.1 Vanwege de verschillen tussen levens- en schadeverzekeringen is het zinvol aparte garantiestelsels te creëren. Binnen deze branches zijn de risico's redelijk gelijk en valt wederzijdse borgstelling nog te rechtvaardigen. Het is echter moeilijk uit te leggen waarom bijvoorbeeld de cliënten van een inboedelverzekeraar zouden moeten bijdragen aan een garantieregeling waarvan gebruik kan worden gemaakt om in te staan voor een levensverzekeraar. Maar omdat hier ook nationale bijzonderheden meespelen - bijv. het op een verzekeringsmarkt bestaan van de verplichting om de verschillende soorten verzekeringen onder te brengen in juridisch van elkaar gescheiden ondernemingen (het zgn. stelsel van verplichte specialisatie) - zou de Europese wetgever de lidstaten op dit punt de vrije hand moeten geven.

3.4.2 Het EESC is, net als het CETVB (Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen), van mening dat ook motorrijtuigverzekeringen opgenomen zouden moeten worden in de toekomstige richtlijn inzake verzekeringsgarantiestelsels. Dit zou leiden tot meer duidelijkheid, evenwichtigere concurrentie en begrijpelijker wetgeving voor de consument.

3.4.3 De voorstellen van de Commissie behelzen niet de bescherming van bedrijfspensioenen. Alleen bedrijfspensioenregelingen in klassieke zin vallen onder de garantiestelsels. Het EESC is niettemin van mening dat ook voor andere soorten bedrijfspensioenen maatregelen nodig zijn en stelt dan ook voor deze kwestie bij de follow-up van het groenboek Pensioenen in aanmerking te nemen.

3.4.4 Een gepast en aanvaardbaar eigen risico voor de verzekerden in geval van een faillissement vormt een goede prikkel om ervoor te zorgen dat consumenten, voor zover mogelijk, bij de keuze van een verzekeraar letten op de soliditeit van ondernemingen.

3.4.5 Het zou nuttig zijn maximumvergoedingen in te voeren of de betalingen uit hoofde van de garantiestelsels op een andere manier te beperken, door bijv. te werken met minimumdrempels of een eigen risico, zoals ook het CETVB adviseert. De beperkingen mogen zich echter niet opeenstapelen, want dan zou er te veel van de verzekerden worden gevraagd. Al met al

zou dit alles de garantiestelsels aanmerkelijk ontlasten en goedkoper maken, waarvan dan weer de verzekerden zouden profiteren, want die dragen uiteindelijk de kosten van deze stelsels.

### 3.5 Rechthebbenden (par. 3.5 van het witboek)

3.5.1 De Commissie heeft gelijk dat het veel te duur zou zijn als alle marktpartijen van de garantieregelingen zouden kunnen profiteren. In de eerste zin van het witboek worden verzekeringsgarantiestelsels gepresenteerd als een vorm van consumentenbescherming. Dit betekent echter niet dat alleen consumenten onder die stelsels zouden moeten vallen. Ze zouden ook moeten gelden voor entiteiten die op grond van nationale wetgeving in sommige landen dezelfde bescherming genieten als consumenten, in de hoedanigheid van verzekeringsnemers, verzekerden of begunstigen.

3.5.2 Het zou de lidstaten vrij moeten staan om pure bedrijfsverzekeringen, bijv. voor bedrijfsonderbrekingen of vervoer, bij voorbaat al van de garantiestelsels uit te sluiten. Ook zouden de lidstaten zelf moeten beslissen of het ze nodig lijkt kleine ondernemingen onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen.

3.6 Wanneer het tot een wetgevingsinitiatief komt, zal de Commissie goed moeten nadenken over de vraag op welk moment van een garantiestelsel gebruik mag worden gemaakt en wie daarover besluit. De Commissie overweegt om de garantiestelsels niet pas in geval van een faillissement te benutten, maar al eerder, om faillissementen af te wenden. Volgens het EESC zou, met het oog op de efficiency, aard en doelstellingen van de garantiestelsels, het feit dat niet meer wordt voldaan aan het minimumkapitaalvereiste overeenkomstig de Solvabiliteit II-richtlijn („Minimum Capital Requirement”), voldoende moeten zijn om een beroep te kunnen doen op een garantiestelsel.

### 3.7 Financiering (par. 3.6 van het witboek)

#### 3.7.1 Timing van de financiering (par. 3.6.1 van het witboek)

3.7.1.1 De meningen lopen uiteen over de vraag of voor financiering vooraf, financiering achteraf of voor een combinatie daarvan moet worden gekozen. Al deze drie mogelijkheden kennen voor- en nadelen.

3.7.1.2 Bij financiering achteraf wordt minder geld aan de markt onttrokken, wat de kosten laag houdt en daardoor leidt tot minder hoge premies voor de verzekerden. Ook hoeven de bijeengebrachte middelen niet tijdelijk te worden belegd. Verder gaat bij financiering achteraf niet al voordat zich een faillissement voordoet, een deel van de middelen op aan beheerskosten.

3.7.1.3 Bij financiering achteraf is het echter lastiger in te spelen op de „moral hazard”-problematiek. Immers, juist de zwakke marktdeelnemers die failliet gaan, zijn op het moment dat aan de garantieregeling moet worden bijgedragen niet meer op de markt actief en kunnen dan dus ook niet meer daaraan meebetalen.

3.7.1.4 Het voordeel van financiering vooraf is vooral dat de hoogte van de bijdragen kan worden vastgesteld aan de hand van de kans op een faillissement. Marktdeelnemers die meer risico's nemen zullen dan meer moeten betalen. Ook zal bij financiering vooraf minder sprake zijn van de procyclische effecten die verbonden zijn aan financiering achteraf.

3.7.1.5 De timing van de financiering kan doorslaggevend zijn voor de doeltreffendheid van een verzekeringsgarantiestelsel. De voordelen van financiering ex nunc zijn veel groter dan de nadelen ervan, en het is moeilijk te begrijpen waarom vanwege nationale gewoontes en bijzonderheden de lidstaten hier zelf over zouden moeten besluiten. Voor een efficiënte garantieregeling dient de richtlijn te voorzien in één enkele financieringsmethode ex nunc.

### 3.7.2 Streefniveau (par. 3.6.2 van het witboek)

3.7.2.1 Er dienen grenzen te worden gesteld aan de hoogte van de financiële bijdragen van de marktpartijen aan de garantiestelsels. Ook het CETVB dringt in zijn advies daarop aan. Een onbeperkte dekkingsplicht zou het onmogelijk maken de financiële risico's voor een onderneming in te schatten en zou ertoe leiden dat iedere verzekeraar voor de hele markt borg staat.<sup>(7)</sup> Dan zouden niet meer de eigen beslissingen van een onderneming, maar de door al haar concurrenten tezamen genomen risico's doorslaggevend zijn voor het risico dat die ene onderneming loopt.

3.7.2.2 De Commissie stelt in eerste aanleg een streefniveau voor de bijdragen van de verzekeraars van ongeveer 1,2 % van de bruto geboekte premies voor. Het EESC zou het op prijs stellen als de verschillende in dit verband bestudeerde opties nog eens opnieuw zouden kunnen worden bekeken in het licht van de recente cijfers m.b.t. de Solvabiliteit II-richtlijn. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat deze richtlijn en andere interventie-instrumenten zijn ingevoerd om verzekerden beter te beschermen, hetgeen ook het CETVB in zijn advies benadrukt.

3.7.2.3 De Commissie gaat er in haar berekeningen vanuit dat de kans dat van een garantiestelsel gebruik moet worden gemaakt gemiddeld 0,1 % bedraagt. Uitgangspunt daarbij is echter een eigen vermogen dat overeenstemt met 100 % van het solvabiliteitskapitaalvereiste (SCR). Mocht in bepaalde lidstaten en branches het eigen vermogen meer bedragen dan het SCR, dan wordt het risico op faillissementen dienovereenkomstig kleiner. De richtlijn moet het daarom mogelijk maken om de bijdragen aan de nationale garantiestelsels telkens te laten afhangen van de daadwerkelijke risico's op de nationale markten en in de betrokken branches.

3.7.2.4 De Commissie gaat in het witboek niet in op de vraag of de marktpartijen opnieuw aan een garantiestelsel zouden moeten bijdragen als daarvan gebruik is gemaakt. Voor deze kwestie moeten echter duidelijke regels (met plafonds) worden geformuleerd om onbeperkte borgstellingen uit te sluiten, zodat de ondernemingen vooraf weten wat hun verplichtingen zijn en zich daarop kunnen voorbereiden.

### 3.7.3 Bijdragen (par. 3.6.3 van het witboek)

3.7.3.1 De bijdrageregeling zou moeten worden gebaseerd op reeds beschikbare gegevens om niet te veel administratieve rompslomp te creëren. Bij levensverzekeringen zou kunnen worden uitgegaan van het aanwezige vermogen en bij schadeverzekeringen van de omvang van de technische voorzieningen. Ook de omvang van het eigen vermogen t.o.v. het SCR zou een criterium kunnen zijn. De Europese wetgever zou hier de methodologie moeten bepalen en de lidstaten de bijdrageregeling zelf gedetailleerder moeten laten invullen, zodat ze nationale bijzonderheden in aanmerking kunnen nemen.

3.7.3.2 Voordat van garantieregelingen gebruik wordt gemaakt, zouden solvabele verzekeraars de mogelijkheid moeten krijgen ondernemingen in nood over te nemen om hun klantenbestand desgewenst te vergroten, ook als daar geen financiële tegemoetkoming tegenover staat.

### 3.8 Overdracht van portefeuille en/of betaling van vorderingen (par. 3.7 van het witboek)

3.8.1 Voor een garantiestelsel kan worden gekozen uit twee verschillende instrumenten: eenmalige compensatie van de verzekeringsnemers óf voortzetting van de verzekeringsovereenkomsten door een garantstellende instantie na overname door die laatste van het klantenbestand van de failliete onderneming. Dit laatste wordt „overdracht van portefeuille” genoemd en heeft naar de mening van het EESC in de levensverzekeringsbranche voordelen voor de verzekerden. In de schade- en ongevallenverzekeringsbranche daarentegen zouden compensatiebetalingen moeten volstaan om de consumenten voldoende bescherming te bieden. Hoe dan ook mag een Europese richtlijn niet beletten dat het voor de consumenten gunstigste instrument wordt gehanteerd.

Brussel, 5 mei 2011

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

<sup>(7)</sup> PB C 48 van 15. februari 2011, blz. 38, par. 2.7.3.1

## BIJLAGE

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

Onderstaand wijzigingsvoorstel is verworpen, maar kreeg ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen (artikel 54, lid 3, van het reglement van orde):

**Paragraaf 2.10**

Als volgt wijzigen:

*„In heel Europa actieve verzekeringsondernemingen werken op de verschillende nationale markten meestal met zelfstandige, nationale dochterondernemingen. Die moeten telkens bijdragen aan de nationale garantiestelsels. Mocht een grote Europese onderneming in de problemen komen, dan zouden de consumenten via die stelsels normaliter toch voldoende kunnen worden beschermd. Niettemin roept het EESC op om in een later stadium de gedachten te laten gaan over een Europees garantiestelsel voor internationaal actieve verzekeringsondernemingen ~~in het leven te roepen~~ voor het geval de nationale garantiestelsels niet toereikend zouden zijn.”*

**Motivering**

Op dit moment lijkt een pan-Europees systeem waarbij verzekeringsondernemingen elkaar wederzijds overeind houden, niet aan de orde.

**Stemuitslag:**

Vóór: 68

Tegen: 78

Onthoudingen: 13

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie over de monitoring van en rapportering over registratiegegevens van nieuwe personenauto's**

(COM(2010) 657 definitief)

(2011/C 218/11)

Afdelingsrapporteur: **Mihai MANOLIU**

De Commissie heeft op 10 november 2010 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 over de monitoring van en rapportering over registratiegegevens van nieuwe personenauto's*

COM(2010) 657 definitief

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies

1.1 Het Comité is van mening dat het bij *duurzame mobiliteit* gaat om het vervoeren van personen en goederen door Europa op een zo efficiënt mogelijke manier, het beperken van emissies en het besparen van brandstof. Dat vereist informatie over en toegang tot de meest geschikte vervoerswijze of vervoerswijzen en investeringen in de technologie, de infrastructuur en beheersystemen die *vrij en duurzaam verkeer* bevorderen.

1.2 Naar mening van het Comité betekent duurzame mobiliteit *het ontwerpen van een regelgevingskader dat de Europese auto-industrie in staat stelt voorspoedig te ontwikkelen* en het verder vernieuwen en beschikbaar stellen van technologieën en voertuigen met een lage uitstoot met het oog op een duurzame toekomst.

1.3 Het Comité benadrukt dat het wetgevingskader voor het vaststellen van het doel inzake de gemiddelde emissies van nieuwe auto's ervoor moet zorgen dat de reductiedoelstellingen concurrentieneutraal, sociaal rechtvaardig en duurzaam zijn en dat deze doelstellingen billijk zijn ten aanzien van de diversiteit van de Europese autofabrikanten en niet tot ongerechtvaardigde concurrentievervalsing leiden tussen de fabrikanten.

1.4 Het Comité is verheugd dat de Europese Commissie „*in de geest van betere regelgeving*” streeft naar „een coherenter wisselwerking tussen verschillende beleidsgebieden, naar voorspelbaarheid en bescherming van het algemeen belang (bv. milieu en veiligheid), terwijl wordt geprobeerd om de lasten van de regelgeving voor de industrie te verminderen”.

1.5 Het Comité verwelkomt de holistische aanpak en de bereidheid om rekening te houden met de verschillende dimensies van de *industriële ontwikkeling, het concurrentievermogen en de verschillende belanghebbenden*.

1.6 Het Comité is van mening dat het bij de vaststelling van emissienormen belangrijk is rekening te houden met de gevolgen voor de consument, de markten en het concurrentievermogen van fabrikanten en dat deze innovatie moeten stimuleren en het energieverbruik moeten reduceren. Het is belangrijk om autofabrikanten planningszekerheid te bieden.

## 2. Achtergrond

2.1 De EU-markt voor nieuwe personenauto's is in 2010 5,5 % gekrompen. Volgens cijfers van de Europese Associatie van automobielfabrikanten (ACEA) zijn er in de loop van het jaar in totaal 13 360 599 nieuwe voertuigen geregistreerd. De resultaten van 2010 werden gekenmerkt door de beëindiging van de regelingen om het wagenpark te moderniseren in veel EU-landen. In december bedroeg het aantal registraties 1 009 638 voertuigen, wat 3,2 % minder is dan een jaar eerder.

2.2 In december (– 3,2 %) nam de vraag naar nieuwe auto's beduidend af in Spanje (– 23,9 %), Italië (– 21,7 %) en het Verenigd Koninkrijk (– 18 %). De Franse markt bleef stabiel (– 0,7 %), terwijl de Duitse markt 6,9 % groeide.

2.3 Het segment personenauto's omvat een grotere verscheidenheid aan modellen dan ooit tevoren. Veelzijdige nieuwe soorten voertuigen, zoals sportstationwagens en combinaties van stationwagon/SUV, concurreren met sedans, coupés, cabriolets, hatchbacks en stationwagens voor een marktaandeel. Deze nieuwe modellen zijn goed vertegenwoordigd in de diverse voertuigsegmenten, van compacte auto's tot luxe voertuigen.

2.4 Dat zijn positieve ontwikkelingen voor de kopers, die meer keuze hebben inzake prijs alsook inzake stijl en functionaliteiten. Consumentengedrag heeft een effect op de totale emissies die worden geproduceerd door personenauto's. Consumenten moeten worden geïnformeerd over de vraag of nieuwe personenauto's voldoen aan de emissiedoelstellingen.

2.5 Bij duurzame mobiliteit gaat het erom de consumenten een echte keuze te bieden, maar het gaat er ook om hen aan te moedigen de auto te kopen die het best past bij hun behoeften en hen duurzame rijmethoden aan te leren om onnodige vervuiling tegen te gaan en geld te besparen.

2.6 Bij de productie van voertuigen betekent dit dat er duurzamere materialen moeten worden gevonden, dat de logistiek in de aanvoerketen moet worden verbeterd om verspilling en overbodige emissies te verminderen en dat er meer onderdelen moeten worden ontworpen die aan het einde van hun levensduur kunnen worden gerecycled.

2.7 Het beleid van de regeringen moet ook meer kostenefficiënte middelen omvatten om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren, alsmede gezamenlijke fiscale prikkels en de ontwikkeling van alternatieve brandstoffen, hernieuwbare energiebronnen, en hun infrastructuur.

2.8 Derhalve moet een nieuwe methode worden ontworpen waarmee voldoende aandacht kan worden gevraagd voor CO<sub>2</sub>-besparingen door bi- of flexfuelvoertuigen die op alternatieve brandstoffen kunnen rijden.

2.9 Het bedrijfsleven zal nog meer moeten investeren in emissiereductietechnologie, onder meer op het gebied van slimme verkeersleidingssystemen, en de efficiëntie van motoren nog verder moeten verbeteren.

2.10 De EU heeft een ambitieuze strategie voor de beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van wegvoertuigen vastgesteld en er is al veel bereikt. Verordening (EG) nr. 443/2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's<sup>(1)</sup> schrijft voor dat de gemiddelde uitstoot van de nieuwe personenauto's in 2015 130 g CO<sub>2</sub>/km moet bedragen.

2.11 Autofabrikanten zetten zich in om de strenge doelstellingen voor 2012 voor CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's te halen en hebben nieuwe doelstellingen vastgesteld voor 2020. De industrie zal actief deelnemen aan het debat over duurzaam vervoer.

2.12 De afgelopen twintig jaar is de CO<sub>2</sub>-uitstoot van auto's en bedrijfsvoertuigen drastisch gedaald; sinds 1995 is de uitstoot 20 % gedaald. De Europese Commissie heeft deze vooruitgang erkend, alsook het feit dat deze vooruitgang hoofdzakelijk te danken is aan investeringen in de autotechnologie; het Comité is van mening dat de maatschappij verder moet kijken dan autotechnologie om verdere aanzienlijke verlagingen te bewerkstelligen.

2.13 Naar mening van het Comité wordt dit de geïntegreerde benadering genoemd: het waarborgen van het concurrentievermogen en de duurzame groei van de auto-industrie teneinde de productie van auto's in Europa te handhaven en een efficiënt kader te creëren voor de ontwikkeling van energie-efficiënte voertuigen en hun invoering op de markt.

2.14 De lidstaten moeten het aantal geregistreerde voertuigen volgen om te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor het monitoringproces en de verwezenlijking van de doelstelling van de

gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot in de EU voor nieuwe personenauto's overeenkomstig het advies van de Commissie klimaatverandering.

2.15 Het Comité is van mening dat het noodzakelijk is EU-doelstellingen voor nieuwe personenauto's vast te stellen om te voorkomen dat de interne markt versnipperd ten gevolge van uiteenlopende maatregelen op het niveau van de lidstaten.

2.16 EU-doelstellingen bieden fabrikanten meer zekerheid bij de planning en meer flexibiliteit bij de naleving van de CO<sub>2</sub>-reductievereisten dan afzonderlijke nationale reductiedoelstellingen.

### 3. Gegevens, gegevensoverdracht, gegevensbronnen, gegevensonderhoud en -controle

3.1 Overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 443/2009 moeten de lidstaten elk jaar bepaalde gegevens over de nieuwe personenauto's die het voorgaande jaar op hun grondgebied zijn ingeschreven, registreren en aan de Commissie verstrekken<sup>(2)</sup>.

3.2 Op basis van deze gegevens worden de specifieke CO<sub>2</sub>-emissiedoelstellingen voor fabrikanten van nieuwe personenauto's vastgesteld en wordt beoordeeld of de fabrikanten die doelstellingen naleven; *de regels voor het verzamelen en rapporteren van die gegevens moeten worden geharmoniseerd.*

3.3 Om te kunnen beoordelen of de fabrikanten hun overeenkomstig Verordening (EG) nr. 443/2009 vastgestelde specifieke CO<sub>2</sub>-emissiedoelstellingen naleven en om de nodige ervaring op te doen met de toepassing van die verordening, heeft de Commissie gedetailleerde gegevens nodig. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat die gegevens worden geregistreerd en aan de Commissie worden verstrekt.

3.4 Ongeacht de gegevensbron die elke lidstaat gebruikt om de geaggregeerde monitoringgegevens en de gedetailleerde monitoringgegevens voor te bereiden, worden deze gegevens gebaseerd op informatie in het certificaat van overeenstemming van de desbetreffende personenauto.

3.5 De voornaamste gegevensbronnen die de lidstaten moeten gebruiken om de desbetreffende gegevens te verzamelen zijn de *certificaten van overeenstemming* of het typegoedkeuringsdocument. Het kentekenbewijs kan niet de plaats van het certificaat van overeenstemming innemen voor het registreren van een voertuig. Het kentekenbewijs wordt namelijk pas afgegeven nadat het voertuig is geregistreerd.

3.6 Het is belangrijk dat de gegevens over de registratie van nieuwe personenauto's nauwkeurig zijn en effectief kunnen worden verwerkt met het oog op de vaststelling van de specifieke emissiedoelstellingen. De lidstaten moeten informatie registreren en rapporteren over nieuw geregistreerde voertuigen die geschikt zijn om op alternatieve brandstoffen te rijden, inclusief het aandeel tankstations op hun grondgebied.

<sup>(1)</sup> PB L 140 van 5.6.2009, blz. 1.

<sup>(2)</sup> Verordening (EU) nr. 1014/2010 van de Commissie van 10 november 2010 inzake de monitoring en rapportering van registratiegegevens van nieuwe personenauto's overeenkomstig Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad, PB L 293 van 11.11.2010, blz. 15.

3.7 De lidstaten zorgen voor het onderhouden, verzamelen, controleren, verifiëren en verzenden van de geaggregeerde monitoringgegevens en de gedetailleerde monitoringgegevens.

3.8 Omdat de gegevens gecontroleerd en geregistreerd moeten worden met betrekking tot de fabrikant, is het van belang dat de fabrikant duidelijk geïdentificeerd kan worden en herkenbaar is aan zijn merk.

Brussel, 4 mei 2011

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende de samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming**

(COM(2010) 791 657 definitief — 2011/0001 (COD))

(2011/C 218/12)

Rapporteur: **de heer HERNÁNDEZ BATALLER**

De Raad en het Europees Parlement hebben respectievelijk op 19 en 18 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende de samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming”

COM(2010) 791 definitief — 2011/0001 (COD).

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen voor, 13 tegen, bij 4 onthoudingen werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie en is verheugd over haar voornemen de EU-wetgeving duidelijker en doeltreffender te maken en in meer rechtszekerheid te voorzien.

1.2 Het EESC betreurt echter dat de voorgestelde herziening zo weinig inhoudt en dat niet alle aspecten van de verordening die, gelet op de ervaring sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2006/2004, gewijzigd moeten worden, ook daadwerkelijk worden herzien.

1.3 Het EESC vraagt de Commissie om bij de volgende herziening van de verordening (EG) nr. 2006/2004 rekening te houden met de suggesties die in dit document worden gedaan, zodat de huidige samenwerking van de bevoegde instanties op consumentengebied beter kan functioneren.

## 2. Achtergrond

2.1 Het EESC had al eerder ingestemd met het voorstel<sup>(1)</sup> voor Verordening (EG) nr. 2006/2004, hoewel het betreurde dat bepaalde zaken ontbraken, met name op het gebied van het geplande stelsel van wederzijdse bijstand en het wederkerigheidsstelsel die konden leiden tot situaties welke het functioneren van de interne markt belemmeren.

2.2 Op 27 oktober 2004 werd de verordening<sup>(2)</sup> overeenkomstig de hoofdlijnen van het voorstel, goedgekeurd.

## 3. Het uitvoeringsverslag

3.1 Op 2 juli 2009 werd door de Commissie een uitvoeringsverslag betreffende de verordening<sup>(3)</sup> gepresenteerd. In dat verslag worden het institutionele kader en de bezorgdheid omtrent de vorming en de werking van het netwerk en het samenwerkingskader besproken. In zijn advies<sup>(4)</sup> klaagde het EESC er al over dat het over dat uitvoeringsverslag niet was geraadpleegd door de Commissie.

3.2 Concluderend is de Commissie van mening dat het netwerk nog niet zijn volle potentieel heeft bereikt en wijst zij erop dat er dus nog maatregelen moeten worden genomen. Het gaat onder meer om herziening van de uitvoeringsbepalingen bij de verordening, goedkeuring van een jaarlijks actieplan voor wets-handhaving, gezamenlijke initiatieven zoals EU-sweeps, bevordering van een gemeenschappelijke interpretatie van de EU-wetgeving en activiteiten om het netwerk meer zichtbaarheid te geven.

## 4. Wijzigingsvoorstel van de Commissie

4.1 Op 3 januari 2011 heeft de Commissie een wijzigingsvoorstel voor de verordening ingediend, waarmee zij de bijlage wil actualiseren om zo recht te doen aan de recente ontwikkelingen op het gebied van die bescherming.

<sup>(1)</sup> PB C 108 van 30.04.2004, blz.86.

<sup>(2)</sup> PB L 364 van 9.12.2004, blz.1.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 336 definitief.

<sup>(4)</sup> PB C 18, van 19.1.2011, blz. 100.



4.2 De actualisering van de bijlage bestaat erin de regelgeving die niet relevant is voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming tussen de nationale handhavingsinstanties te verwijderen, en verwijzingen naar wetgeving die niet langer van kracht is te vervangen door verwijzingen naar de daarvoor in de plaats gekomen regels.

4.3 Dat betekent onder meer het schrappen van enkele verwijzingen (zoals die naar de richtlijn betreffende misleidende en vergelijkende reclame)<sup>(5)</sup> en het vervangen van andere (zoals die naar de richtlijn betreffende het consumentenkrediet, de richtlijn betreffende televisieomroepactiviteiten en de richtlijn betreffende timesharing).

## 5. Algemene opmerkingen

5.1 Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie, aangezien het van mening is dat heldere EU-wetgeving leidt tot meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor alle burgers. Het maakt zich zorgen over de moeilijkheden waarop zelfstandigen en mkb's, net als consumenten, stuiten wanneer zij met grote bedrijven zaken doen, met name als het om netwerkindustrieën gaat.

5.2 Het EESC steunt de Commissie opnieuw omdat zij deze administratieve samenwerking, die nodig is voor de goede werking van de interne markt, op consistente wijze aanmoedigt en het erkent de inspanningen van de Commissie om te komen tot meer transparantie met de goedkeuring van de aanbeveling van 1 maart 2011 waarin de „Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de regels inzake gegevensbescherming in het systeem voor samenwerking op het gebied van consumentenbescherming”<sup>(6)</sup> zijn vastgelegd.

5.3 Ondanks het bovenstaande is het EESC van mening dat het voorstel te mager is en dat veel onderwerpen die momenteel onopgelost zijn binnen de samenwerking tussen diensten voor consumentenzaken niet worden behandeld. De Commissie behandelt zelfs niet de kwesties die zij zelf in haar uitvoeringsverslag als „zwakke punten” aanduidt!

5.3.1 Naar de mening van het EESC hadden enkele van de volgende thema's in het voorstel tot wijziging ter sprake gebracht moeten worden:

### 5.4 Systematisch markttoezicht

5.4.1 Om toezicht en controle van goederen en diensten die aan de communautaire voorschriften moeten voldoen, te kunnen uitoefenen, moet de programmaplaning zo veel mogelijk gezamenlijk worden gedaan, zowel wat betreft het tijdstip als de inhoud en het optreden van de nationale autoriteiten voor consumentenzaken. Het wordt wenselijk geacht om gelijksoortige controlemechanismen in te voeren en toe te zien op de naleving van de internationale bepalingen door middel van systematische markttoezichtcampagnes, waarmee constant een hoog en gelijk niveau van consumentenbescherming op de interne markt kan worden verwezenlijkt.

<sup>(5)</sup> Richtlijn 2006/114/EG strekt tot bescherming van de belangen van de consument in verband met uitsluitend vergelijkende reclame. In de bijlage van de Verordening wordt enkel naar de relevante artikelen van deze richtlijn verwezen.

<sup>(6)</sup> Zie PB L 57 van 2.3.2011, blz. 44.

5.4.2 De jaarlijks gecoördineerde inspecties, met name op basis van normen met een horizontaal karakter, zouden aangevuld kunnen worden met initiatieven voor marktinformatie en -onderzoek met behulp van de bijbehorende screenings die de „sweeps”, die nu regelmatig worden uitgevoerd, tot een vast onderdeel kunnen maken.

### 5.5 Sanctieprocedure

5.5.1 Om een grenseffect te voorkomen, is bij de toepassing van corrigerende maatregelen in vermeende gevallen van schendingen van de communautaire regelgeving, een minimale harmonisatie geboden van de gemeenschappelijke criteria voor een sanctieprocedure en van de door de autoriteiten voor consumentenzaken op te leggen sancties. Een en ander om dezelfde doeltreffendheid en gelijke resultaten te verkrijgen bij het openen en behandelen van dossiers voor dezelfde schendingen.

5.6 Verschillen in wezenlijke aspecten van de sanctieregelingen kunnen inbreuken op de EU-bepalingen in de hand werken, de consumentenbescherming en de openheid van de markt ernstig in gevaar brengen en de concurrentie op de interne markt vervalsen. Kortom, zij kunnen het consumentenvertrouwen schaden.

5.7 Voorts zijn een betere onderlinge afstemming en grotere striktheid van de sanctiemechanismen onmisbaar om te bereiken dat de interne markt goed blijft functioneren. Daarom stelt het EESC voor een minimaal aantal gemeenschappelijke criteria vast te leggen voor een minimale afstemming van de nationale sanctieregelingen. Die moeten bestaan uit:

- adequate administratieve sancties voor inbreuken op belangrijke bepalingen;
- publicatie van zware sancties;
- administratieve boetes van voldoende hoogte en in functie van de inbreuk;
- criteria waar bij het opleggen van de sancties rekening mee moet worden gehouden;
- sancties voor natuurlijke en rechtspersonen;
- mogelijke invoering van strafrechtelijke sancties voor ernstige inbreuken;
- adequate mechanismen om toepassing van sancties af te dwingen.

### 5.8 Toezicht op de kwaliteit van goederen en diensten

5.8.1 Een apart thema in de ontwikkeling van het initiatief „Systematisch markttoezicht” wordt gevormd door de wijze van toezicht op goederen en diensten en de bijbehorende methoden om te bepalen of aan de betreffende regels is voldaan, of de geleverde informatie juist is en vooral om vast te stellen of de kwaliteit van goederen en diensten gegarandeerd is.

5.8.2 Er moet dan ook een gemeenschappelijke procedure worden vastgesteld voor dat toezicht, die leidt tot convergentie van methoden en het opstellen en uitwerken van een transnationale planning, waarmee meer en beter toezicht mogelijk is met een optimaal gebruik van de middelen die elke deelnemende instantie tot zijn beschikking krijgt zulks om overlappingen die tot ongewenste verschillen kunnen leiden, te voorkomen.

5.8.3 Tevens moeten in de gemeenschappelijke procedure alle aspecten worden vastgelegd voor het nemen van steekproeven, de documentaire formaliteiten, de manier waarop het initiële onderzoek kan worden uitgevoerd (contradictoir, beslissend) en alle andere zaken die niet vallen onder de kwaliteitsnormen of enige andere wetgeving ter zake.

5.9 De noodzaak van dit initiatief spreekt voor zich in een wereldmarkt waar grensoverschrijdende handel steeds meer de norm is van de consument, die zoekt naar wat aan zijn wensen en behoeften voldoet.

5.10 **Productveiligheid.** Op dit vlak, dat zich weliswaar bij uitstek voor samenwerking leent en daarom ook het best geharmoniseerd is, bestaan niettemin enkele tekortkomingen buiten het systeem voor snelle waarschuwingen, meestal alarmnetwerken genoemd. Ter aanvulling kunnen instrumenten worden ontwikkeld voor perceptie, beheer en communicatie van risico's, zoals ook de risico's van voedingsmiddelen worden behandeld.

5.10.1 Zo is een periodieke Eurobarometer om te onderzoeken welk beeld de consument heeft van de risico's van non-food producten ongetwijfeld een hulpmiddel bij het onderzoek naar andere aspecten, bijv. die verband houden met consumentenvoorlichting en -vorming.

5.10.2 Een andere maatregel die op dit gebied overwogen kan worden om de huidige alarmnetwerken doeltreffender te maken, zou zijn om alle maatregelen onder te brengen in één instrument dat interoperabiliteit mogelijk maakt, met andere woorden gegevensuitwisseling ongeacht de bron waaruit die informatie komt of het bevoegde behandelingsorgaan (gezondheid, landbouw en voeding, consumenten, belastingen, enz.).

5.11 **Ethische en milieuoverwegingen bij de toestemming tot commercialisering van goederen en diensten.** Bijzonder interessant en onvermijdelijk voor de uitvoering is de uitbreiding van de werkwijze voor de eerdergenoemde snelle waarschuwingen tot producten die van de markt moeten worden gehaald om milieutechnische, ethische of soortgelijke redenen. Het kan namelijk om bedrijfspraktijken gaan die in de IAO-Conventies als inbreuk worden gekwalificeerd en die indruisen tegen de waardigheid van personen of die een gevaar zijn voor hun omgeving, milieuschade of uitputting van de natuurlijke hulpbronnen, en andere praktijken, zowel in de productie- als de distributiefase en bij verhandeling en levering van de betreffende goederen en diensten.

5.11.1 In gevallen waarbij de fabricage en vervaardiging elders in de wereld plaatsvinden, is het met name bezwaarlijk dat

de consument niet beschikt over belangrijke informatie betreffende de herkomst van het product, waar en hoe het is geproduceerd en gedistribueerd en welke economische en sociale gevolgen dat heeft voor de gemeenschap waar een en ander zijn beslag krijgt. Daarom moet de consument zoveel mogelijk toegang hebben tot informatie via Webpagina's en andere media zodat hij niet onbewust producten gebruikt die uit illegale praktijken voortkomen. Ook moet er informatie komen waarmee de consument bij zijn aankoop andere criteria dan de gebruikelijke over kwaliteit en prijs in overweging kan nemen en die hem garanderen dat hij met zijn aankoop niet onbedoeld bijdraagt aan onwettige praktijken die direct of indirect verband houden met het product dat hij koopt en dat hij, als hij hiervan geweten had, niet zou hebben gekozen.

5.11.2 Nauw verbonden met het recht van de consument op toegang tot volledige informatie van de aangeboden goederen (de „sociale traceerbaarheid van goederen”) is ook de handhaving van het mededingingsrecht en de concretisering van de potentiële machtspositie van de consument en zijn rol in de markt door de keuze die hij in vrijheid maakt op het moment dat hij een aankoop doet („met je aankoop stem je”).

5.12 *Bevordering van goede bedrijfspraktijken op het gebied van verantwoordelijk consumeren*

5.12.1 Door het belang en de almaar toenemende invloed van programma's voor maatschappelijk verantwoord ondernemen MVO komen het consumentenbeleid en de adviserende rol van de consument ten aanzien van de desbetreffende verslagen meer centraal te staan.

5.12.2 Het aannemen van criteria en gemeenschappelijkstimuleringsbeleid voor toezicht op de naleving van programma's voor MVO van internationale ondernemingen, en de invloed ervan op de internationale consumenten en gebruikers, moet bovendien worden aangevuld met overtuigende methoden voor het herkennen van beste praktijken zoals zelfregulering, gedragscodes, kwaliteitslabels en alle andere vrijwillige initiatieven die erop gericht zijn de respectieve belangen te verenigen.

5.12.3 Deze ingrepen verhogen bovendien het concurrentievermogen van bedrijven op door faire concurrentie gekenmerkte markten. Het concurrentievermogen kan een positieve invloed uitoefenen op alle spelers op de markt (producenten, distributeurs, consumenten) die door middel van samenwerking, met name als het gaat om wederzijdse belangen, ervoor kunnen zorgen dat bij de uitoefening van de verschillende activiteiten en de erkenning van de beoogde toegevoegde waarde voor de consument of de gebruiker, onvermijdbaar lijkende conflicten vermeden worden.

5.12.4 Bij dit initiatief moet ook specifiek rekening worden gehouden met alles wat te maken heeft met biolandbouw, eerlijke handel, verantwoord kopen, onafhankelijke voedselvoorziening, en andere eigentijdse aspecten zoals genetisch gemodificeerde organismen.

### 5.13 Groepsacties

5.14 De communautaire regelgeving kent collectieve verbodsacties maar geen vorderingen tot herstel of schadevergoeding. Het EESC heeft zich herhaaldelijk uitgesproken voor de vorming van een geharmoniseerd communautair kader, dat ook de mogelijkheid biedt om aanspraak te maken op vergoeding van „schade”.

5.15 De inbeslagname, met boetes, van onwettige winsten en schadeloosstellingen moeten in het geval van zware inbreuken gezien worden als aanvullende maatregelen bij de sancties die door de overheden worden opgelegd. Zoals het EESC <sup>(7)</sup> al eerder heeft aangegeven, moeten deze bedragen worden gestort in een „Steunfonds voor collectieve middelen” dat het instellen van dit soort collectieve herstelacties door consumentenorganisaties moet vereenvoudigen. Verder zouden ook consumentenorganisaties en overheden aan dit fonds moeten bijdragen. Het EESC <sup>(8)</sup> herinnert de Commissie daarom aan de noodzaak supranationale geharmoniseerde regelgeving voor groepsacties vast te stellen, teneinde de economische belangen van de consument goed te beschermen.

5.16 Het Comité dringt er nogmaals op aan dat ook in de tekst van de Verordening zelf wordt bepaald dat de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en de consumentenorganisaties moet worden versterkt, zodat de betrokken nationale autoriteit „andere instanties” ermee kan belasten een eind te maken aan intracommunautaire inbreuken of deze te verbieden.

### 5.17 Alternatieve systemen van geschillenbeslechting

5.17.1 De Commissie heeft een raadplegingsdocument gepubliceerd over „het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting

als middel om conflicten over handelstransacties en –praktijken in de Europese Unie te beslechten”, waarover het EESC niet geraadpleegd is. Het EESC wacht met belangstelling op het voorstel van de Commissie om zich, eens te meer, uit te spreken over deze aanvullende methoden voor daadwerkelijke toegang tot de rechter.

5.17.2 Ten behoeve van meer consumentenvertrouwen moet nagedacht worden over de mogelijkheid een „communautair keurmerk” in te voeren voor de instellingen en bedrijven die bij deze systemen zijn aangesloten.

### 5.18 Netwerken en centra voor ondersteuning

5.18.1 Die centra moeten worden gestimuleerd door de bestaande samenwerkingsnetwerken verder te ontwikkelen. Die netwerken dienen om consumenten te informeren, te vormen en op te leiden (te denken valt aan Europese consumentencentra voor publicaties, programma’s, projecten enz.).

5.19 **Traceerbaarheid van de prijzen.** Op een interne markt waar consumenten dezelfde zorgen en problemen hebben en waar, door het mondiale karakter, de toegang tot eerlijke informatie moeilijk, en de totstandkoming van de prijzen voor goederen duister kan zijn, is het van belang om een methode te hebben om de prijzen van analoge en basisproducten te traceren. Daarmee krijgt de interne markt voor consumenten en gebruikers een betere samenhang en vooral een grotere doorzichtigheid en kan het consumentenvertrouwen, een sterke indicator van de economische gezondheid van een bepaald gebied, in dit geval de Europese Unie, worden hernieuwd.

Brussel, 5 mei 2011

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

<sup>(7)</sup> Zie PB C 162 van 25 juni 2008, blz. 1 en PB C 175 van 28 juli 2009, blz. 20.

<sup>(8)</sup> Zie PB C 324 van 30 december 2006, blz. 1.

## BIJLAGE

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

A) De volgende paragraaf uit het afdelingsadvies werd tijdens de zitting gewijzigd, maar er werd wel meer dan één kwart van de stemmen op uitgebracht (artikel 54, lid 4, van het reglement van orde):

*„5.7 Voorts zijn een betere onderlinge afstemming en grotere striktheid van de sanctiemechanismen onmisbaar om te bereiken dat de interne markt goed blijft functioneren. Daarom stelt het EESC voor een minimaal aantal gemeenschappelijke criteria vast te leggen voor een minimale afstemming van de nationale sanctieregelingen. Die moeten bestaan uit:*

- *adequate administratieve sancties voor inbreuken op belangrijke bepalingen;*
- *publicatie van de sancties;*
- *administratieve boetes van voldoende hoogte;*
- *sancties voor natuurlijke en rechtspersonen;*
- *criteria waar bij het opleggen van de sancties rekening mee moet worden gehouden;*
- *mogelijke invoering van strafrechtelijke sancties voor ernstige inbreuken;*
- *adequate mechanismen om toepassing van sancties af te dwingen.*”

**Stemuitslag**

Voor: 82  
Tegen: 44  
Onthoudingen: 10

B) De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens één kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen (artikel 54, lid 3, van het reglement van orde):

**Paragraaf 5.11.2**

Schrappen:

*„5.11.2 ~~Namw verbonden met het recht van de consument op toegang tot volledige informatie van de aangeboden goederen (de „sociale traceerbaarheid van goederen”) is ook de handhaving van het mededingingsrecht en de concretisering van de potentiële machtspositie van de consument en zijn rol in de markt door de keuze die hij in vrijheid maakt op het moment dat hij een aankoop doet („met je aankoop stem je”).~~”*

**Motivering**

In de praktijk is het onmogelijk om alle gevraagde informatie op het etiket te vermelden, zeker voor het MKB. Het zou een extra (administratieve) last betekenen voor kleine en middelgrote ondernemingen die goederen en diensten produceren en verdelen. Bovendien zou het een concurrentienadeel vormen en problemen opleveren bij de invoer van producten uit derde landen.

De vraag is ook of consumentenorganisaties al beschikken over studies waarin wordt onderzocht of consumenten dergelijke informatie daadwerkelijk gebruiken en bereid zijn de extra kosten ervoor te dragen?

**Stemuitslag**

Voor: 45  
Tegen: 75  
Onthoudingen: 4

**Paragraaf 5.16**

Schrappen:

*„5.16 ~~Het Comité dringt er nogmaals op aan dat ook in de tekst van de Verordening zelf wordt bepaald dat de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en de consumentenorganisaties moet worden versterkt, zodat de betrokken nationale autoriteit „andere instanties” ermee kan belasten een eind te maken aan intracommunautaire inbreuken of deze te verbieden~~”*

**Motivering**

Het is niet aanvaardbaar dat een organisatie die één partij vertegenwoordigt, belast zou worden met het stoppen of verbieden van intracommunautaire inbreuken.

**Stemuitslag**

Voor: 38  
Tegen: 76  
Onthoudingen: 8



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van technische vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009**

(COM(2010) 775 definitief — 2010/0373 (COD))

(2011/C 218/13)

Rapporteur: **de heer WUERMELING**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 18 en 28 januari 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 tot vaststelling van technische vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009”

COM(2010) 775 definitief - 2010/0373 (COD).

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 5 april 2011.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 471e zitting van 4 en 5 mei 2011 (vergadering van 5 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen voor, 8 tegen, bij 19 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité steunt de Commissie bij de totstandbrenging van een eengemaakte eurobetalingsruimte (SEPA). Het is een grote stap in de richting van de voltooiing van de interne markt dat een rekeninghouder via een uniforme procedure giraal en in euro in heel Europa kan betalen.

1.2 Toch moet het Commissievoorstel nog op enige punten worden gewijzigd om in het belang van de consument en het bedrijfsleven (gebruikers) en de banken (aanbieders) de overgang vlot te doen verlopen.

1.3 De in de ontwerpverordening gekozen termijnen voor de verplichte overstap op de SEPA-betalingsprocedure lijken te kort. Er kan alleen voor efficiëntie, veiligheid en gebruiksvriendelijkheid worden gezorgd wanneer alle kredietinstellingen voldoende voorbereidingstijd hebben. Voor overmakingen zou de omschakelingstermijn niet één maar drie jaar na de inwerking-treding van de verordening moeten bedragen. Voor automatische afschrijvingen zou die termijn van twee tot vier jaar dienen te worden verlengd.

1.4 Verder zou de voorgestelde machtiging voor gedelegeerde handelingen aanzienlijk beperkt of zelfs geschrapt moeten worden omdat aanpassingen van de in het ontwerp genoemde eisen voor de betalingsprocedures aan technische vooruitgang en marktontwikkelingen belangrijke praktische gevolgen hebben. Daarover moet in de wetgevingsprocedure, met deelname van het Comité, worden besloten.

1.5 Verder is het Comité er ten eerste over te spreken dat multilaterale afwikkelingsvergoedingen voor automatische afschrijvingen in principe verboden zullen zijn. Hiermee wordt

duidelijkheid en transparantie gecreëerd ten aanzien van de ingewikkelde contractverhoudingen die aan die betalingen ten grondslag liggen en dat komt vooral het MKB ten goede.

## 2. Achtergrond van het advies

2.1 De voltooiing van een eengemaakte eurobetalingstuijme behoort in het kader van de verwezenlijking van de interne markt tot de prioriteiten van de Commissie. Dank zij de nieuwe SEPA-betalingsprocedures zullen gebruikers zowel nationaal als grensoverschrijdend op dezelfde wijze kunnen betalen (d.w.z. overmaken en afschrijven). Dat maakt betalen gemakkelijker, reduceert administratieve rompslomp en is goedkoper voor alle partijen (consument en bedrijfsleven) bij de intracommunautaire handel. Het is de bedoeling dat de meer dan 500 miljoen burgers en over de 20 miljoen ondernemingen hiervan zullen profiteren.

2.2 Reeds sinds een aantal jaren werden de eerste belangrijke juridische stappen in deze richting gezet: bij Richtlijn 2007/64/EG betreffende betalingsdiensten in de interne markt werden geharmoniseerde voorwaarden en rechten voor betrekkers van betalingsdiensten ingevoerd. Daarmee werd de deur voor de interne markt voor die diensten geopend, maar werd er nog geen einde gemaakt aan de verscheidenheid aan nationale stelsels en de verschillen tussen procedures voor nationale en grensoverschrijdende betalingen. Wel werd er een rechtsgrondslag in het leven geroepen voor invoering van een uniforme procedure voor alle grensoverschrijdende betalingen.

2.3 Bij Verordening (EG) 924/2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap werd bepaald dat vergoedingen voor grensoverschrijdende en binnenlandse automatische afschrijvingen in beginsel dezelfde dienen te zijn. Daarnaast werd het fundament voor de SEPA-betalingsinfrastructuur gelegd.

2.4 Het Comité heeft over beide regelingen advies uitgebracht.<sup>(1)</sup> Het vond het een goede zaak dat de invoering van de euro werd gevolgd door de totstandkoming van een eurobetalingsruimte.

2.5 Sinds 28 januari 2008 kan de SEPA-overmaking aan de bank worden aangeboden en de afwikkeling ervan mag sinds november 2009 maximaal drie (bank)werkdagen duren. Vanaf 2012 zou dat tot één werkdag teruggebracht moeten zijn.

2.6 Sinds 2 november 2009 kan via SEPA automatisch worden afgeschreven. Daartoe bestaan er twee procedures: de algemene variant („SEPA Core Direct Debit”) en de variant voor afschrijvingen tussen bedrijven („SEPA Business to Business Direct Debit”). Sinds november 2010 moeten alle banken de eerste variant aanvaarden.

2.7 Toch wordt er nog weinig gebruik van SEPA gemaakt. Zo was het systeem begin 2011 (drie jaar na de invoering ervan) slechts goed voor 4 % van de overmakingen. Gaat dat zo door, dan duurt het nog 25 jaar voordat de voordelen ervan volledig zullen blijken te worden benut.

2.8 De Commissie vindt dat hier via marktwerking te weinig vooruitgang wordt geboekt en stelt daarom voor om de invoering van de SEPA-instrumenten wettelijk te verplichten: de nationale instrumenten moeten op een vastgelegde datum door SEPA worden vervangen.

2.9 Zij heeft laten berekenen dat de banken (aanbieders) dan 52 miljard euro moeten afboeken. Daar staat volgens dezelfde berekeningen tegenover dat de gebruikers lagere prijzen en operationele voordelen zullen genieten.

2.10 Onderhavig Commissievoorstel bevat dus de termijnen voor de vervanging van de nationale door de SEPA-instrumenten: 12 maanden na inwerkingtreding van de verordening voor overmakingen en 24 maanden voor automatische afschrijvingen.

2.11 Een essentieel verschil voor consument en onderneming is in dit verband dat ook bij binnenlandse betalingen het vertrouwde binnenlandse bank- en rekeningnummer zal worden vervangen door het „International Bank Account Number” (IBAN) en de „Bank Identifier Code” (BIC). IBAN staat voor een gestandaardiseerd internationaal bankrekeningnummer dat maximaal 34 vakjes omvat. BIC is de internationale code van een bank en bestaat maximaal 11 hokjes.

<sup>(1)</sup> Zie PB C 318 van 23 december 2006, blz. 51 en PB C 228 van 22 september 2009, blz. 66.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité kan zich vinden in het voorstel voor een verordening. Het is een doorslaggevende stap op weg naar een goed functionerende eengemaakte eurobetalingsruimte.

3.2 De interne markt vormt een van de drijvende krachten achter de economische groei in de EU en de invoering van de euro was belangrijk om de lidstaten nader tot elkaar te brengen. Daarom acht het Comité het voorstel op zijn plaats, maar wel moet het project voor een uniform Europees betalingssysteem slagen.

3.3 Geconstateerd moet echter worden dat de door de Commissie voorgestelde termijnen voor de vervanging van de nationale betalingsprocedures te ambitieus zijn. Het welslagen van het project, en niet de snelheid van de tenuitvoerlegging ervan, dient doorslaggevend te zijn. Betalingen liggen niet alleen bij de consument maar ook bij alle andere deelnemers aan het economisch verkeer zeer gevoelig. Daarom moeten, net zoals bij de invoering van de euro, alle denkbare voorzorgsmaatregelen worden getroffen. Daarbij valt te denken aan testen, proefperiodes, voorlichtingscampagnes, enz. om storingen, defecten, verkeerd verwerkte betalingen, zoekraken van overmakingen, enz. te voorkomen. Die maatregelen vergen tijd! Daarom waarschuwt het Comité voor overhaasting, want daarmee zou de acceptatie onder de burgers wel eens in gevaar kunnen geraken. Daar staat tegenover dat te lange overgangstermijnen bijkomende kosten zouden kunnen genereren.

3.4 De voorwaarden om voor een probleemloze overstap op de SEPA-betalingsprocedure te zorgen, zijn nog niet alle vervuld. Daar komt nog bij dat veel open vragen slechts op nationaal niveau tussen de bij SEPA betrokken partijen kunnen worden geregeld. Met name moet er evenwicht worden gevonden tussen de belangen aan de aanbodzijde (de banken) en de vraagzijde (de gebruikers).

3.5 Zowel de consument als het bedrijfsleven vragen zich vaak af waarom de nationale betalingssystemen, die hun waarde hebben bewezen, plaats voor SEPA moeten maken. Na jarenlange ervaring voelen zij zich immers vertrouwd met de oude rekeningnummers en bankidentificatiecodes. Weliswaar resulteert de SEPA-procedure in vereenvoudiging van grensoverschrijdende overmakingen en automatische afschrijvingen, maar die procedure dient straks ook bij, doorgaans, binnenlandse betalingen te worden gevolgd. In dit verband roept het Comité de Commissie en het bankwezen ertoe op om beter aan te geven hoe SEPA qua kosten en snelheid voordeliger is.

3.6 Het succes van SEPA hangt in wezen af van de acceptatie onder de gebruikers (consument en bedrijfsleven). Daarom moet in de eerste plaats vooral worden gewerkt aan de bekendheid van de nieuwe betalingscodes (IBAN en BIC), en dat vergt meer voorlichting van de zijde van de kredietinstellingen, hetgeen nog niet in alle lidstaten het geval is. Zodoende weten veel burgers en mkb's nog onvoldoende weg met de aan de, nieuwe, SEPA-producten klevende eisen.

3.7 De gebruiksvriendelijkheid van de IBAN-code, die tot 34 vakjes kan oplopen, kan worden verhoogd door minstens vier vakjes te schrappen (vakje niet invullen, koppelteken, nieuw vakje). Men moet er oog voor hebben dat vooral oudere consumenten moeite kunnen hebben met de nieuwe gegevens en getallen. Daarom moeten de banken de consument hulp bieden via bijv. uitvoeringsprogramma's.

3.8 Verder moeten de nieuwe betalingsinstrumenten afdoende worden uitgetest. Dat kon tot op heden niet met alle SEPA-producten, omdat pas sinds november 2010 alle Europese banken bijv. de nieuwe afschrijvingen moeten accepteren. Slechts via „trial and error” kunnen de banken en gebruikers kinderziektes en praktische belemmeringen in kaart brengen en vervolgens uit de wereld helpen. Middels dienovereenkomstig lange aanlooptermijnen moet er vooral voor worden gezorgd dat de nieuwe betalingsprocedures automatisch kunnen worden afgewikkeld en breed toegankelijk zijn.

3.9 SEPA wordt dus verplicht en daarom moet de invoering ervan door toereikende voorzorgsmaatregelen begeleid worden, waarbij er vooral op dient te worden gelet dat de procedures voor grootschalig gebruik geschikt blijven. Betaler, ontvanger en diensverlener dienen erop te kunnen rekenen dat transacties correct, tijdig en betrouwbaar worden afgewikkeld.

3.10 De overstap op SEPA zal zeker op nationaal niveau problemen meebrengen. Zo staat het nog niet vast of in bijv. Duitsland (de lidstaat die verreweg de meeste automatische afschrijvingen kent) de huidige machtigingen ook voor de SEPA-afschrijvingen geldig zijn. Hier dient een efficiënte en rechtszekere oplossing te worden gevonden, die noch de consument noch het bedrijfsleven onevenredig benadeelt. Het zou toch te gek voor woorden zijn wanneer alle klanten schriftelijk zouden moeten worden verzocht om een nieuwe machtiging te verlenen. Dat zou in overmatige rompslomp en kosten resulteren. Daarnaast wordt het er ook voor de consument niet leuker op wanneer hij talloze brieven van leveranciers mag gaan ontvangen.

3.11 Voorts moeten de gebruikers op zowel Europees als nationaal niveau meer worden betrokken bij de vormgeving van de betalingsprocedures. Dat geldt niet alleen voor de huidige invoeringsfase maar vooral ook voor de verfijning van de procedures. De Commissie en de ECB hebben door de oprichting van de SEPA-Raad een eerste aanzet tot die betrokkenheid gegeven. Helaas weerspiegelt de gebruikersvertegenwoordiging in die raad de bij SEPA betrokken partijen onvoldoende. Daarnaast is het van belang dat een paritair samengestelde deskundigengroep (aanbieders en gebruikers) wordt opgericht om die raad bij te staan bij de technische uitbouw van de betalingsprocedures.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

##### 4.1 Artikel 5, leden 1 en 2 – toereikend lange termijnen voor de overgang naar SEPA

4.1.1 De termijnen voor de verplichte overstap op de nieuwe betalingsprocedures zijn te kort. Het dient vast te staan dat die

procedures net zo efficiënt en veilig zijn als die welke momenteel in de lidstaten bestaan.

4.1.2 Voor overmakingen moet de omzettingstermijn niet één maar drie jaar na inwerkingtreding van de verordening bedragen.

4.1.3 Voor afschrijvingen moet die termijn van twee tot vier jaar worden verlengd.

4.1.4 Die termijnverlenging is vooral nodig om het vertrouwen van de consument in de SEPA-betalingsprocedures te winnen en dus moet er meer bekendheid aan SEPA (en met name IBAN en BIC) worden gegeven. Ook moeten de voordelen van de nieuwe procedures beter aan de man worden gebracht. Verder moeten de nieuwe producten in de praktijk efficiënt en veilig blijken en tevens dienen nationale problemen zoals machtingwijzigingen uit de wereld te worden geholpen.

4.1.5 Ook voor het bedrijfsleven zijn vanwege de met de omschakeling gepaard gaande lasten langere termijnen noodzakelijk: een onderneming moet extra gaan investeren in de aanpassing van werkmethodes en interne systemen. Zo moet bijv. het gehele klantenbestand van IBAN en BIC-codes worden voorzien. De Commissie heeft overigens in haar effectbeoordeling zelf opgemerkt dat de normale duur voor bedrijfsinvesteringen in IT-systemen drie tot vijf jaar bedraagt.

##### 4.2 Artikel 5, lid 4, in samenhang met artikel 12 – gedelegeerde bevoegdheden mogen niet te ver gaan

4.2.1 Ook in de toekomst moeten de cruciale besluiten over de vormgeving van SEPA door de Europese wetgever, met betrokkenheid van adviesorganen als het EESC, worden genomen. Een algemeen luidende machtiging voor de Commissie om via gedelegeerde handelingen aanpassingen aan technische vooruitgang en marktontwikkelingen door te voeren, gaat te ver. Zelfs kleine wijzigingen in de betalingsprocedures kunnen een forse impact op consumenten, bedrijven en de dienstverleners hebben en daarom moet daarover via de normale wetgevingsprocedure worden besloten.

4.2.2 Krachtens artikel 290 VWEU kan de bevoegdheid voor niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking enkel worden overgedragen ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling.

4.2.3 In de in de bijlage bij de ontwerpverordening opgesomde vereisten voor de overmakingen en afschrijvingen gaat het om cruciale criteria voor de toekomstige SEPA-producten. Zelfs de kleinste wijziging van die eisen volstaat om de bedrijfstechische afwikkeling door aanbieders en gebruikers doorslaggevend te beïnvloeden. Ten slotte moet krachtens die bijlage ook overgegaan worden tot afschaffing van nationale procedures omdat die niet meer aan de SEPA-eisen voldoen. Daarom mogen die eisen niet buiten EP en Raad om worden gewijzigd.

#### 4.3 Artikel 6 – duidelijkheid over de toekomstige kostenstructuur

4.3.1 Het is goed dat multilaterale afwikkelingsvergoedingen voor de automatische afschrijvingen in beginsel verboden zullen zijn. Er dient ervoor te worden gezorgd dat de toekomstige transactievergoedingen transparant zijn en met de werkelijk door de bank verrichte dienst overeenkomen.

4.3.2 Verder heeft de Commissie vanaf het begin zeer terecht benadrukt dat de SEPA-procedures niet duurder mogen uitvallen dan de oude, nationale procedures. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de nodige maatregelen te nemen zodat de nieuwe SEPA-betalingen door tariefverhogingen niet duurder worden dan de oude nationale, zoals dat het geval was bij de invoering van de euro. Anders is het maar alleszins de vraag of vooral de consument de nieuwe procedures wel zal aanvaarden. Multilaterale afwikkelingsvergoedingen zijn voorts niet in alle

Eurolanden de gewoonte. Het zou daarom een fundamenteel verkeerd signaal zijn wanneer die vergoedingen in alle eurolanden de invoering van de SEPA-procedures zouden flankeren.

4.3.3 Het EESC benadrukt ten slotte dat voor automatische transacties die niet correct door een betalingsdienstaanbieder kunnen worden uitgevoerd omdat de betalingsopdracht werd verworpen, geweigerd, teruggestuurd of herroepen (R-transacties), consumenten enkel een multilaterale afwikkelingsvergoeding moeten betalen als er op de voorziene datum van de automatische betaling onvoldoende geld op hun rekening staat. In alle andere gevallen moet die vergoeding door de begunstigde worden betaald. De begunstigde, de bank van de begunstigde of de bank van de betaler mogen de betaler geen vergoedingen aanrekenen voor R-transacties die niet door hem zijn veroorzaakt.

Brussel, 5 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

---

#### BIJLAGE

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

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens één kwart van de stemmen voor werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen (artikel 54, lid 3, van het reglement van orde):

##### Paragraaf 3.11 (nieuw)

Nieuwe paragraaf toevoegen:

„3.11 Het EESC is van mening dat het mandaat in de bank van de schuldenaar moet blijven, omdat bewaring bij de schuldeiser meer veiligheidsrisico's inhoudt, aangezien de bank van de consument (de schuldenaar) geen controle heeft over het mandaat. Het EESC vindt ook dat het IBAN van de betaler nooit automatisch en zonder toestemming van de betaler aan de begunstigde mag worden meegedeeld.”

##### Motivering

In een uniform Europees betalingssysteem is veiligheid cruciaal om het vertrouwen van consumenten in betalingsdiensten te sterken.

##### Stemuitslag:

Voor: 64  
Tegen: 74  
Onthoudingen: 13

##### Paragraaf 3.12 (nieuw)

Nieuwe paragraaf toevoegen:

„3.12 Het EESC staat volledig achter de maatregelen die de consument de mogelijkheid bieden om zijn bank op te dragen een automatische afschrijving te beperken tot een bepaald bedrag, een bepaalde frequentie of beide, en automatische afschrijvingen vanaf de rekening van de betaler te blokkeren. Wat het recht op de restitutie betreft, onderstreept het EESC dat, aangezien dit recht niet door de begunstigde wordt verleend, het door hem ook niet kan worden verworpen.”

##### Motivering

Toevoeging om in overeenstemming te zijn met artikel 62 van de Betalingsdienstenrichtlijn.

##### Stemuitslag:

Voor: 64  
Tegen: 83  
Onthoudingen: 10

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken**

(COM(2010) 748 definitief/2 — 2010/0353 (COD))

(2011/C 218/14)

Rapporteur: **de heer HERNÁNDEZ BATALLER**

De Raad heeft op 15 februari 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 67, lid 4, en 81, lid 2, 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 de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken*

COM(2010) 748 definitief/2 — 2010/0353 (COD).

Op 11 februari 2011 heeft het bureau van het Comité de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie met de voorbereidende werkzaamheden belast.

Tijdens zijn op 4. en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei 2011) heeft het Comité wegens de urgentie van de werkzaamheden de heer HERNANDEZ BATALLER als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór, 1 tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité steunt het Commissievoorstel dat ertoe kan bijdragen dat de bescherming door de rechter wordt verhoogd omdat juridische obstakels worden geëlimineerd, hetgeen er het leven van de burgers en bedrijven gemakkelijker op maakt.

1.2 De Commissie wordt verzocht door te gaan met het opheffen van juridische belemmeringen binnen de Unie om tot een echte gerechtelijke ruimte te komen en daarbij rekening te houden met de opmerkingen die het Comité ter zake in eerdere adviezen heeft gemaakt.

## 2. Inleiding

2.1 Verordening 44/2001 is sinds 1 maart 2002 in de plaats getreden van het Verdrag van Brussel en vervangt, meer in het algemeen, ook alle bilaterale regelingen die de lidstaten op dit gebied hebben gesloten. Deze Verordening „Brussel I” is momenteel de belangrijkste regeling in de Unie voor de rechterlijke samenwerking in burgerlijke zaken.

2.2 In wezen komt het erop neer dat Verordening 44/2001 het mogelijk maakt dat onder bepaalde voorwaarden een in lidstaat A gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die in een grensoverschrijdend geding betrokken is, kan worden gedagvaard voor de rechter van lidstaat B, waarbij wordt uitgegaan van het „meest verwante aanknopingspunt”.

2.2.1 Verder bevat artikel 5 van de Verordening een regeling voor verbintenissen uit overeenkomst, met name betreffende

koop en verkoop van roerende lichamelijke zaken, krachtens dewelke een bedrijf kan worden gedagvaard in de lidstaat waar de zaken geleverd werden of geleverd hadden moeten worden.

2.2.2 Dat artikel bestrijkt goeddeels het werkingsgebied van de nieuwe regel (contractuele en wettelijke aansprakelijkheid, vorderingen tot schadevergoeding of teruggave, exploitatie van filialen en agentschappen, enz.).

2.2.3 De gehele afdeling 3 van de Verordening is gewijd aan de bevoegdheid in verzekeringszaken en bevat de regel dat verzekeringsnemer verzekeraar voor de rechter van zijn woonplaats kan oproepen, ook al is laatstgenoemde in een andere lidstaat gevestigd. Als daarentegen verzekeraar verzekeringsnemer, verzekerde of begunstigde in rechte wil betrekken, dan zal hij zich tot de rechter van de woonplaats van gedaagde moeten wenden.

2.3 De Verordening bestaat in wezen uit een reeks expliciete bevoegdheidstoewijzingen die uit beschermingsoverwegingen veelal voor bepaalde overeenkomsten zijn geschreven (consumentencontracten, individuele arbeidsovereenkomsten). De traditionele competentieregelingen blijven echter van kracht voor geschillen inzake onroerend goed, ontbinding van rechtspersonen, inschrijvingen in registers en tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen.

2.4 Verder bevat de Verordening, naast twee lijvige afdelingen betreffende de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en de erkenning van in een andere lidstaat afgegeven publieke documenten, overgangs- en slotbepalingen waarin vooral wordt ingegaan op de verhouding tussen dit nieuwe instrument voor gerechtelijke samenwerking en andere, meer specifieke akkoorden waartoe iedere lidstaat kan toetreden.

2.5 De Commissie keurde op 21 april 2009 een verslag goed over de uitvoering van de Verordening, alsook een groenboek waarover het Comité reeds een advies <sup>(1)</sup> heeft uitgebracht en waarin het zich achter verscheidene hervormingsvoorstellen van de Commissie schaarde.

### 3. Het voorstel voor een verordening

3.1 De algemene doelstelling van de herziening is de Europese rechtsruimte verder te ontwikkelen door de resterende belemmeringen voor het vrije verkeer van rechterlijke beslissingen weg te nemen conform het beginsel van wederzijdse erkenning. In het programma van Stockholm van 2009 <sup>(2)</sup> heeft de Europese Raad het belang van deze doelstelling onderstreept. Het voorstel heeft meer bepaald ten doel de grensoverschrijdende geschillenbeslechting en het vrije verkeer van beslissingen in de Europese Unie te vergemakkelijken. De herziening moet er ook toe bijdragen dat het juridische kader dat nodig is voor het herstel van de Europese economie, tot stand wordt gebracht.

3.2 De volgende wijzigingen worden voorgesteld:

- opheffing van de intermediaire procedure voor de erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen („exequatur”). Die blijft echter wel bestaan voor smaadzaken en collectieve schadevergoedingsacties en wordt geflankeerd door verschillende beroepsmogelijkheden om uitzonderlijke gevallen te voorkomen waarin een beslissing van de rechter van lidstaat A niet in lidstaat B zou gelden.
- Het voorstel bevat ook een reeks modelformulieren die de erkenning of de tenuitvoerlegging van in een andere lidstaat gegeven beslissingen na de afschaffing van de exequaturprocedure moeten vergemakkelijken en die kunnen worden gebruikt voor het verzoek om heroverweging in het kader van de procedure ter waarborging van de rechten van verdediging.
- Uitbreiding van de bevoegdheidsregels van de verordening tot geschillen waarbij verweerders uit derde landen zijn betrokken, met inbegrip van een regeling voor situaties waarbij hetzelfde geschil aanhangig is bij een rechter binnen en een buiten de EU. Meer in het bijzonder zal de wijziging ertoe leiden dat de bevoegdheidsregels ter bescherming van consumenten, werknemers en verzekerden ook van toepassing zijn wanneer de verweerder woonplaats heeft buiten de EU.
- forumkeuzeovereenkomsten middels de volgende twee wijzigingen doeltreffender maken:
  - wanneer de partijen een bepaald gerecht of bepaalde gerechten hebben aangewezen om hun geschil te beslechten, beslist het gekozen gerecht, conform het voorstel, bij voorrang over zijn bevoegdheid, ongeacht of het het eerste dan wel het tweede aangezochte gerecht is.

- Bovendien bevat het voorstel een geharmoniseerde colli-sieregel betreffende de materiële geldigheid van forumkeuzeovereenkomsten, zodat op dat gebied een vergelijkbaar resultaat zal worden bereikt ongeacht het aangezochte gerecht.

- betere toegang tot de rechter voor bepaalde specifieke geschillen, en

- de wisselwerking tussen de verordening en arbitrage versterken;

- verduidelijking van de voorwaarden waaronder voorlopige en bewarende maatregelen binnen de EU kunnen circuleren.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité kan zich zonder meer vinden in het Commissievoorstel en steunt de goedkeuring van de herschikking van Verordening 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I).

4.2 Uit het voorstel blijkt duidelijk dat het om een initiatief gaat ter verbetering van het functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, alsmede van de interne markt. Dat kan alleen op supranationaal niveau lukken en in een globaliseerde wereld vormt de herziene regeling tevens een deugdelijk rechtsinstrument omdat internationale handelstransacties alsook het oplossen van geschillen waarbij partijen uit derde landen zijn betrokken, zullen worden vergemakkelijkt.

4.2.1 Alle voorgestelde nieuwe rechtsmechanismen en de opname in de regeling van een aantal reeds in de Unie toegepaste regels en beginselen vloeien voort uit opgedane transnationale juridische ervaringen die door deskundigen en bevoegde nationale organen in het openbaar aan de Commissie zijn doorgegeven.

4.2.2 In lijn hiermee wordt in de breedte het subsidiariteitsbeginsel in acht genomen omdat de lidstaten niet bevoegd zijn om unilateraal bepaalde aspecten van Brussel I te wijzigen (bijv. het exequatur, regels voor bevoegdheid en voor nationale coördinatie van rechtezaken of tussen die processen en arbitrage. Maar de Commissie heeft zeker ook oog voor de zog. „functionele subsidiariteit”, die via het Verdrag van Lissabon integraal deel uitmaakt van het beginsel participatiedemocratie van het EU-Verdrag. Het Comité heeft zich reeds positief uitgesproken over veel van de voorstellen die de Commissie nu doet. <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> PB C 255 van 22 september 2010, blz. 48

<sup>(2)</sup> Door de Europese Raad goedgekeurd tijdens zijn vergadering van 10 en 11 december 2009.

<sup>(3)</sup> Zie PB C 117 van 26 april 2000, blz. 6.

4.3 Voorgesteld worden realistische, evenwichtige en soepele technische oplossingen voor de problemen die zich met de toepassing van Brussel I hebben voorgedaan. Het gaat daarbij om de opheffing van de exequaturprocedure (behalve voor smaadzaken en collectieve schadevergoedingsacties), toepassing van de Verordening op zaken waarin gedaagde in derde landen is gevestigd, efficiëntere forumkeuzeovereenkomsten, betere samenwerking tussen de Verordening en arbitrage, verduidelijking van de voorwaarden waaronder voorlopige en bewarende maatregelen binnen de EU kunnen circuleren: kortom betere toegang tot de rechter en verbetering van een aantal nationale procedures.

4.3.1 Er bestaat geen reden voor de uitsluiting van groepsacties bij de opheffing van het exequatur en daarom is de redactie van artikel 37 onbevredigend. Het Comité heeft reeds herhaaldelijk gepleit voor een supranationale regeling van die acties. De Commissie moet eens nadenken over een eventuele wijziging van artikel 6 van Verordening 44/2001 zodat tijdens een proces vorderingen kunnen worden gebundeld. Zulks altijd wanneer de eisen dusdanig nauw verbonden zijn dat het beter is ze samen te behandelen ten einde tegenstrijdige uitspraken te voorkomen.

4.3.2 In artikel 37, lid 3, onder a, wordt niet alleen smaad uitgesloten maar ook in een andere lidstaat gegeven gerechtelijke beslissingen betreffende niet-contractuele verbintenissen die voortvloeien uit een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of persoonlijkheidsrechten. De Commissie zou erover moeten nadenken om die uitsluitingen te beperken want het gaat namelijk om zaken die veelvuldig opduiken in het leven van de burgers.

4.3.3 Het Comité wil het denkproces over de voorgestelde juridische mechanismen en procedures verdiepen en beveelt de Commissie daarom het volgende aan.

4.3.4 Krachtens artikel 58, lid 3, beslist de rechter „onverwijld” over een verder rechtsmiddel van appellant tegen een uitspraak in beroep over een verklaring van uitvoerbaarheid jegens hem. Dat „onverwijld” moet aan een maximale duur worden gebonden om de justitiabelen ongerechtvaardigde of schadelijke vertragingen te besparen.

4.3.5 Hier zou kunnen worden gekozen voor de termijn van artikel 58, lid 2, (90 dagen – beroep tegen een beslissing op het verzoek om een verklaring van uitvoerbaarheid) of een termijn die zich situeert tussen die 90 dagen en de zes weken van artikel 11, lid 3, van Verordening 2201/2003 van de Raad

van 27 november 2003 (betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid).

4.3.6 Ook zou kunnen worden gedacht aan een nieuwe formulering van het voorgestelde samenwerkingsmechanisme (artikel 31) om de rol van de rechter in de bodemprocedure te versterken en te kwader trouw verrichte handelingen om de procedure te vertragen te voorkomen.

4.3.7 Op de rechter in het bodemgeschil en de rechter van een andere lidstaat die om voorlopige of bewarende maatregelen is verzocht, rust namelijk een tamelijk vage coördinatieverplichting die als volgt wordt uitgewerkt: de laatstgenoemde rechter dient bij de eerstgenoemde informatie in over alle relevante omstandigheden van de zaak, zoals de spoedeisendheid van de gevraagde maatregel of de eventuele afwijzing van een soortgelijke maatregel door de rechter in het bodemgeschil. Hier zou kunnen worden toegevoegd dat in dit geval een bevel van de tweede rechter tot voorlopige en bewarende maatregelen een uitzondering vormt of, algemener nog, dat die tweede rechter zich onthoudt en het verzoek doorverwijst naar eerstgenoemde rechter.

4.3.8 Dat zou ook volledig stroken met de centrale rol die het Hof van Justitie omwille van snelheid en uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning toekent aan de rechter die in een bodemgeschil uitspraak doet over de uitlegging van connexe regelingen zoals genoemde Verordening 2201/2003.

4.4 Verder moet, vanwege de eventuele schrapping van het exequatur, vooral worden vastgehouden aan de handhaving van de openbare-ordeclausule (artikel 34, lid 1, van Brussel I en artikel 48, lid 1, van het voorstel). Op basis van die bepaling kunnen de gerechtelijke organen van een aangezochte lidstaat weigeren om beslissingen te erkennen die kennelijk met de openbare orde van die lidstaat strijden.

4.4.1 Het spreekt voor zich dat de aangezochte rechter hiermee een eigen interpretatie- en toepassingsruimte krijgt. Maar de uitvoering van Brussel I heeft inmiddels geleerd dat eventuele risico's daarvan door in ieder geval drie juridische limieten worden verzacht: de ter zake door het Hof van Justitie geformuleerde criteria<sup>(4)</sup>, de dwingende aard van het Handvest van grondrechten van de EU en de uitgebreide rechtspraak van het Hof waarin het nuttig effect van het EU-recht prevaleert boven de notie „openbare orde”.

<sup>(4)</sup> Zie de uitspraak van 28 maart 2000, zaak C-7/98, Krombach, jur. blz. I-1935.

4.4.2 Toch wordt de Commissie verzocht om goed op de handelingen van de nationale gerechtelijke instanties te letten. Een en ander ten behoeve van een correcte toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen die betrekking hebben op de rechterlijke bevoegdheid in het licht van de openbare orde.

4.5 Weliswaar bevat het voorstel een indirecte maar innovatieve regel voor de erkenning van arbitrageovereenkomsten waarin voor de rechter van een bepaalde lidstaat wordt gekozen en het risico van *forum shopping* wordt tegengegaan, maar dat is ontoereikend.

4.5.1 Met name voor handelsgeschillen wordt er meer en meer overgegaan op dit soort beslechtingmechanismen en ook voor andere geschillen (onder meer op het gebied van het arbeids- en consumentenrecht) lijken de burgers gebaat bij die tendens. Daarom wordt de Commissie verzocht om snel na te gaan denken over een supranationaal rechtsinstrument voor de erkenning en tenuitvoerlegging van arbitrale beslissingen. In artikel 1, lid 2, sub d, van het voorstel is arbitrage namelijk expliciet uitgesloten van gerechtelijke controle.

4.6 Tevens zou de Commissie ter wille van de verduidelijking van uitspraken en de goedkeuring van beslissingen een mededeling of richtsnoeren kunnen uitbrengen betreffende de uitlegging van artikel 5 van het voorstel, dat nagenoeg gelijk, is aan de huidige van kracht zijnde bepaling van Brussel I.

4.6.1 Volgens beide bepalingen rust de bevoegdheid voor contractuele geschillen bij de rechter van de plaats waar de verbintenis waarop de eis betrekking heeft, is of zou moeten worden nagekomen. Zulks met uitzondering van koop en verkoop van roerende lichamelijke zaken en de verstrekking van

diensten: daar is de rechter van de lidstaat bevoegd waar de zaken werden of zouden moeten worden geleverd of waar de diensten verstrekt werden of verstrekt zouden moeten worden.

4.6.2 Het Hof van Justitie interpreteert de noties „zaken” en „diensten” in het Licht van de interne-marktvrijheden en die rechtspraak geldt niet in het kader van Brussel I. Bijgevolg heeft het Hof tot op heden interpretatiekwesaties aangaande de reikwijdte van artikel 5 opgelost aan de hand van internationale regelingen die noch de Unie noch alle lidstaten binden. Die regelingen bevatten dus geen gemeenschappelijke regels voor intracommunautaire overeenkomsten.

4.7 Paradoxaal lijken redenen van procedurele versnelling aan de basis te liggen van de nieuwe formulering van artikel 24, lid 2, van het herschikkingsvoorstel. Daarin wordt de toepassing van artikel 24, lid 1, (dat een algemene bevoegdheidstoewijzing bevat aan de rechter van de lidstaat voor wie verweerder verschijnt) er afhankelijk van gemaakt dat verweerder in het stuk dat het geding inleidt, wordt geïnformeerd over zijn recht om de bevoegdheid van die rechter te betwisten en over de gevolgen van een verschijning. Die bepaling kan gemakkelijk via een standaardclausule worden uitgevoerd en daarmee kan afbreuk worden gedaan aan rechten van de zwakste contractpartij omdat lid 2 uitsluitend van toepassing is op verzekerings-, consumenten- en individuele arbeidsovereenkomsten.

4.7.1 Het is aan de aangezochte rechter om na te gaan of die informatie aan verweerder is verstrekt maar daarvoor is geen enkele formaliteit voorgeschreven. Dat kan erin resulteren dat de toepassing van deze bepaling in 27 soevereine rechtsgebieden verschillen en onzekerheid in de hand werkt. Daarom verzoekt het Comité de Commissie om deze bepaling anders te formuleren om de rechtspositie van consumenten en werknemers te versterken en voor een uniforme handelswijze van de bevoegde gerechten te zorgen.

Brussel, 5 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG wat de bevoegdheden van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en van de Europese Autoriteit voor effecten en markten betreft**

(COM(2011) 8 definitief — 2011/0006 (COD))

(2011/C 218/15)

Rapporteur: **de heer WUERMELING**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 3 februari 2011, respectievelijk 2 maart 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG wat de bevoegdheden van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en van de Europese Autoriteit voor effecten en markten betreft*

COM(2011) 8 definitief — 2011/0006 COD.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC **verwelkomt ten zeerste het voorstel van de Europese Commissie** voor een richtlijn tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG, en steunt de inspanningen van de Commissie om de sectorale wetgeving te wijzigen opdat het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFT) doeltreffend kan functioneren. Het Comité herhaalt dat het overtuigd voorstander is van de nieuwe toezichtregels voor het verzekeringsbedrijf („Solvabiliteit II”), met name gezien de ervaringen tijdens de recente financiële crisis.

1.2 Het streven naar solide solvabiliteitsnormen **dient echter rekening te houden met de behoefte om de capaciteit veilig te stellen van de verzekeringsmarkten** om de risico's van hun klanten te dragen en hun rol te vervullen als aanbieder van financiering voor gemeenschappen en ondernemingen van elke omvang.

1.3 Het EESC verwelkomt de nieuwe wijziging van de Solvabiliteit II-richtlijn met betrekking tot **overgangsvoorschriften** in aanvulling op het uitstel van twee maanden voor de datum van tenuitvoerlegging.

1.4 Het EESC onderstreept de noodzaak van het beginsel van een overgang van het huidige systeem (Solvabiliteit I) naar het nieuwe systeem (Solvabiliteit II). De **overgang naar de nieuwe regeling dient soepel te verlopen**. Verstoring van de markt moet worden voorkomen door middel van een benadering waarin toezichthoudende maatregelen op consistente wijze gekoppeld worden aan overgangsvoorschriften. Solvabiliteit II dient niet tot marktconsolidatie te leiden, met name bij kleine en middelgrote verzekeraars.

1.5 De overgangsmaatregelen die in het huidige voorstel worden beschreven, dienen een **infaserings-/uitfaseringsproces** mogelijk te maken dat rekening houdt met het vermogen van

ondernemingen om de wijzigingen door te voeren. Het vastgestelde maximum voor de duur van de overgangsperiode mag door de Commissie worden ingekort mits er onderling overeenstemmende aanwijzingen zijn dat dit mogelijk is. Het spreekt voor zich dat de overgangsperiode zal verschillen per gebied.

1.6 **In het tijdschema voor de uitvoering dient op realistische wijze rekening te worden gehouden met de capaciteit van zowel de toezichthouders als de verzekeringsondernemingen**, met inbegrip van kleinere bedrijven, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Solvabiliteit II-richtlijn. Het EESC dringt er bij de Commissie en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB) op aan ervoor te zorgen dat de nieuwe regeling niet tot administratieve overbelasting leidt, en dat deze niet van een onhanteerbare complexiteit is, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening aan consumenten nadelig beïnvloed zou kunnen worden.

1.7 Het EESC onderschrijft de **democratische legitimering van de toekomstige reeks Europese voorschriften** („één enkel wetboek”) voor verzekeraars. De omschrijving van de passende werkingssfeer van technische normen dient ook beschouwd te worden als extra instrument voor toezichtconvergentie en met het oog op de ontwikkeling van één enkel wetboek.

1.8 Het EESC is van mening dat er een duidelijk **onderscheid** moet worden gemaakt tussen enerzijds **puur technische kwesties** en anderzijds **politieke kwesties**, die het terrein zijn van de communautaire instellingen met een politiek mandaat.

1.9 Het EESC benadrukt evenwel de status van de **EAVB als autonome instantie**. In haar bijdragen tot de samenstelling van één enkel wetboek opereert de EAVB binnen het mandaat dat is vastgesteld door de wetgevende instellingen met politieke verantwoordelijkheid.

1.10 Het EESC is van mening dat de verzekeringsindustrie consumenten **gegarandeerde pensioenen op de lange termijn** moet blijven aanbieden en een betrouwbare partner moet blijven voor hun ouderdomvoorziening. Een passende rentetermijnstructuur is derhalve onontbeerlijk voor de berekening van het solvabiliteitskapitaal. Het EESC bepleit een oplossing die ervoor zorgt dat dergelijke producten economisch haalbaar blijven.

1.11 Het EESC beveelt voorts aan de methoden die gebruikt worden voor dergelijke berekeningen niet uitsluitend als een technische kwestie te zien, maar onder toezicht van het Parlement en de Raad vast te stellen, **zodat de politieke gevolgen hierbij in aanmerking kunnen worden genomen** die het vaststellen van dergelijke methoden kan hebben voor het algemene niveau van bereidheid van burgers met het oog op de stijgende levensverwachting en de lage geboortecijfers onder jongere generaties.

1.12 Het EESC onderstreept het belang van **permanent overleg met de belangengroepen van de EAVB**, die bestaan uit vertegenwoordigers van vakbonden van de verzekeringsindustrie, consumenten van financiële diensten en academici die gespecialiseerd zijn op het gebied van regelgeving en toezicht.

## 2. Achtergrond en algemene opmerkingen

2.1 Op 19 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van twee eerdere richtlijnen met betrekking tot activiteiten in de financiële dienstensector, de Prospectusrichtlijn en de Solvabiliteit II-richtlijn. Het voorstel wordt de „Omnibus II-richtlijn” genoemd, omdat het de tweede richtlijn betreft waarin verschillende wijzigingsvoorstellen voor bestaande richtlijnen worden samengevoegd om de richtlijn aan te passen aan de nieuwe Europese structuur voor financieel toezicht.

2.2 De Solvabiliteit II-richtlijn heeft betrekking op de toegang tot en de uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf. De grondig voorbereide hervorming van het Europese toezicht op verzekeringen is erop gericht de verzekeringsindustrie duurzaam te versterken en deze concurrerder te maken: kapitaalvereisten voor verzekeraars zullen veel meer risicogebaseerd zijn (Pijler I). De vereisten voor kwalitatief risicobeheer (Pijler II) en rapportage door verzekeraars (Pijler III) worden eveneens vernieuwd.

2.3 De Omnibus II-richtlijn is erop gericht de Europese toezichtregelingen aan te passen, na de conclusies van de groep op hoog niveau onder leiding van de heer de Larosière en de mededeling van de Commissie van mei 2009, waarin werd voorgesteld een Europees Systeem voor Financiële Toezichthouders (ESFT) in te stellen, bestaande uit een netwerk van nationale financiële toezichthouders die samenwerken met nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's).

2.4 Het EESC heeft adviezen uitgebracht (onder andere EESC 100/2010 en 446/2010) over de nieuwe toezichtsstructuur, zijn brede steun betuigd voor de hervormingen, en nadrukkelijk gewezen op het onderscheid dat gemaakt moest worden tussen technische en politieke kwesties, waarbij de laatste gezien werden als het terrein van de communautaire instellingen met een politiek mandaat. In de adviezen van het EESC werd de noodzaak benadrukt van het voeren van een permanente

dialogo door de nieuwe autoriteiten met vertegenwoordigende instanties van de financiële dienstensectoren, de vakbonden, consumenten van financiële diensten en ook met de EESC, als de vertegenwoordiger van de georganiseerde civiele samenleving in Europa.

2.5 Het EESC betuigde zijn algemene steun aan de Commissie in haar pogingen om de onlangs opgerichte toezichthouders van bevoegdheden te voorzien voor de omschrijving van technische normen en voor het oplossen van geschillen tussen nationale toezichthoudende autoriteiten, hetgeen met het huidige voorstel wordt beoogd op het gebied van effecten en verzekeringen en bedrijfspensioenen.

2.6 Het EESC prijst de overkoepelende doelstellingen van de richtlijn, namelijk alle klanten van financiële diensten te beschermen en de stabiliteit van de markten te waarborgen door middel van een flexibele benadering, de eerbiediging van de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid bij de voortgang naar toezichtconvergentie, en de ontwikkeling van één enkel wetboek. Deze doelstellingen kunnen bijdragen aan het proces tot verwezenlijking van de interne markt en aan de voortrekkersrol van Europa op het gebied van internationale normen, zonder daarbij de internationale financiële markten uit het oog te verliezen.

2.7 Omnibus II wijzigt hoofdzakelijk de Solvabiliteit II-richtlijn. Het voorstel voorziet in nieuwe bevoegdheden voor bindende technische normen en brengt de procedures voor uitvoeringsmaatregelen in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon. Daarnaast omvat het algemene wijzigingen die gemeenschappelijk zijn voor de meeste sectorale wetgeving in de financiële sector die is opgenomen in de „Omnibus-I-richtlijn” en die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de richtlijnen in de context van de nieuwe autoriteiten, bijvoorbeeld door de niveau 3-comités (CETVB) de naam te geven van de nieuwe autoriteiten („EAVB”) en door te voorzien in passende kanalen voor de uitwisseling van informatie.

2.8 Omnibus II past ook de bestaande regeling van uitvoeringsbevoegdheden („niveau 2”) aan het Verdrag van Lissabon aan. De Solvabiliteit II-richtlijn trad in werking vóór het nieuwe Verdrag. De omzetting van bestaande niveau 2-mandaten in mandaten voor gedelegeerde handelingen, uitvoeringsmaatregelen of technische regelgevingsnormen is derhalve noodzakelijk. Er dient voorzien te worden in passende controleprocedures.

2.9 In de Solvabiliteit II-richtlijn worden ook overgangsregelingen ingevoerd. Dit is noodzakelijk voor een soepele overgang naar de nieuwe regeling. Verstoring van de markt moet worden voorkomen en er moet rekening kunnen worden gehouden met de effecten voor de belangrijkste verzekeringsproducten.

## 3. Wijzigingen in de Solvabiliteit II-richtlijn

3.1 In zijn advies over de Solvabiliteit II-richtlijn (EESC 976/2008) **juichte het EESC de fundamentele inspanningen toe die erop gericht waren de verzekeringsindustrie te versterken** en concurrerder te maken, en wel door een betere kapitaalallocatie, beter risicobeheer en betere rapportage. In dit opzicht is Solvabiliteit II naar de mening van het EESC tevens de juiste respons in het licht van de ervaringen van de recente

financiële crisis. Het ondersteunt de Commissie in haar benadering geen fundamentele wijzigingen aan te brengen in de Solvabiliteit II-richtlijn. In gevallen waarin de aanpassing van uitvoeringsmaatregelen passend lijkt, kunnen echter op specifieke gebieden waarvan het toepassingsgebied beperkt is, meer wijzigingen noodzakelijk zijn.

3.2 In de loop der tijd, naarmate de door de handel in kredietderivaten veroorzaakte crisis twijfels deed rijzen over de soliditeit van alle financiële activiteiten, ontstond de angst dat veronderstellingen ingegeven door een voorkeur voor een extreme mate van risicovermijding, gevolgen zouden kunnen hebben voor de afstemming van solvabiliteitsnormen voor verzekeringsactiviteiten. Het EESC spreekt zijn waardering uit over de verklaringen van de Commissie waarin zij bevestigt vastbesloten te zijn een evenwichtig standpunt in te nemen met betrekking tot deze normen. Het dringt er bij de Commissie op aan te **voorkomen dat er nieuwe volatiliteitsproblemen ontstaan** in een industrie waarin verbintenissen voor de lange termijn de norm zijn.

3.3 Sinds het begin van het hervormingsproces in het kader van Solvabiliteit II zijn er verschillende kwantitatieve impactstudies verricht. Aan de meest recente, QIS 5 genoemd, heeft ongeveer tweederde van de Europese verzekeringsmarkt deelgenomen. De resultaten zijn onlangs gepubliceerd door de EAVB en vereisen nog een verdere diepgaande analyse. Uit de verrichte impactstudies is echter gebleken dat het tijdschema en de reikwijdte van de migratie naar het nieuwe stelsel **ernstige gevolgen kan hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van verzekeringen** voor gemeenschappen, bedrijven en particuliere huishoudens, alsmede voor de voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening van verzekeringsondernemingen.

3.4 Het Comité benadrukt nogmaals dat het voorstander is van de beginselen van evenredigheid en flexibiliteit. Het heeft erop aangedrongen dat op basis hiervan heldere en passende vereisten opgesteld dienen te worden, waarbij het gerechtvaardigd is rekening te houden met de diversiteit van de verzekeringsmarkt, zowel wat betreft de grootte als de aard van verzekeringsondernemingen. In dit stadium vreest het EESC dat de invoering van Solvabiliteit II tot een mate van **complexiteit zal leiden die kleine en middelgrote verzekeraars te boven zal gaan**.

3.5 Een adequate opzet van de overgangsvorschriften van Solvabiliteit II en van het Europees financieel toezicht is van essentieel belang om de **stabiliteit van de verzekeringsmarkten** te waarborgen. Deze doelstellingen lopen gevaar indien niet op dit moment de juiste koers wordt ingezet.

*Uitstel tot 1 januari 2013*

3.6 Het EESC **onderschrijft de verlenging met twee maanden** van de datum van uitvoering van Solvabiliteit II, die nu op 1 januari 2013 in werking zal treden.

3.7 Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat het beter is **de start van de nieuwe Solvabiliteit II-regeling** met haar nieuwe vereisten op het gebied van onder andere berekeningen en rapportage **te laten samenvallen met de datum die voor de meeste verzekeringsondernemingen het begin van het boekjaar is** (1 januari), in plaats van Solvabiliteit II in de loop van het boekjaar (1 november) in te laten gaan, zoals in de Solvabiliteit II-richtlijn werd voorgesteld. Bijgevolg dienen de

andere data in de Solvabiliteit II-richtlijn, met name voor de overgangsvorschriften en evaluatiebepaling, eveneens met twee maanden te worden verlengd, zoals vastgesteld in Omnibus II.

*Overgangsregeling*

3.8 Het voorstel van de Commissie is een reactie op het verzoek om de **overgang** tussen de verbeterde Solvabiliteit I-normen en de Solvabiliteit II-normen **soepel te laten verlopen**, om **marktverstoring te voorkomen**. Verzekeringsgroepen met activiteiten zowel binnen als buiten de EU zouden de ontwikkeling van hun bedrijf effectiever moeten kunnen beheren.

3.9 Het is belangrijk dat de **overgang alle drie de pijlers van Solvabiliteit II bestrijkt**. Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat in overgangsvorschriften moet worden voorzien met betrekking tot governance, berekeningen en rapportage. Er moet rekening worden gehouden met de effecten voor de verzekeringsproducten die belangrijk zijn voor nationale markten. De vijfde kwantitatieve impactstudie (QIS5) moet gezien worden als een primaire bron van overwegingen voor overgangsvereisten. Uit de QIS5 blijkt dat er dringend behoefte is aan een consistent overgangskoncept (infasering/uitfasering) zodat bedrijven en toezichthouders **voldoende tijd hebben om zich dienovereenkomstig voor te bereiden**.

3.10 Het EESC raadt aan dat er deugdelijk onderzoek wordt verricht naar de manier waarop deze overgangsvorschriften consistent **aan toezichthoudende maatregelen gekoppeld kunnen worden** ingeval van niet-naleving van de nieuwe voorschriften. Bij een soepele overgang dient rekening te worden gehouden met het huidige interventieniveau van toezichthouders en dient tevens het huidige **beschermingsniveau van verzekeringnemers gewaarborgd te worden**.

3.11 Het EESC raadt aan bij de **overgang explicieter te verwijzen naar de verbeterde Solvabiliteit I-normen** als een (optioneel) minimumniveau.

3.12 Wat de rapportage betreft, raadt het EESC aan niet alleen de methoden maar ook de inhoud en het tijdschema van de rapportage tijdens de overgangperiode nader uit te werken. Aangezien er twijfels bestaan over welke gegevens in de kwartaalrapporten en zelfs in de inleidende verklaring moeten worden opgenomen, lijkt het beter te voorzien in aanpassingen van de rapportagenormen na de datum van 1 januari 2013. Dit is van essentieel belang voor kleine en middelgrote ondernemingen. Met name van onderlinge maatschappijen en andere verzekeraars die geen toegang hebben tot de aandelenmarkt, mag niet verlangd worden dat zij aan dezelfde rapportageverplichtingen voldoen als internationale beursgenoteerde ondernemingen die vanaf het begin IFRS-jaarrekeningen hebben opgesteld, of dat zij zich aan dezelfde korte tijdschema's houden.

*Waarborgen van langetermijngaranties voor pensioenen*

3.13 In de context van de vergrijzende bevolking van Europa heeft het EESC het **belang van solide en goed beheerde pensioenverzekeringen** en andere vormen van oudedagvoorziening benadrukt, meest recentelijk in zijn advies over het groenboek van de Commissie over adequate, houdbare en zekere pensioenen in Europa (EESC 72/2011).



3.14 De uitwerking van beleid inzake rentetermijnberekeningen voor pensioenen is van het allergrootste belang voor de voorwaarden waaronder een dergelijke bescherming door consumenten kan worden verkregen. Het EESC is **bezorgd over de rentetermijnstructuur** die momenteel wordt besproken. Deze zal waarschijnlijk tot een enorme afname van het aanbod leiden en tot een stijging van de kosten van pensioenproducten.

3.15 Met het oog hierop is het EESC kritisch over het feit dat, overeenkomstig het Omnibus II-voorstel van de Commissie, de rentetermijnstructuur en de illiquiditeitspremie niet zal worden vastgesteld door wetgevende organen. De rentetermijnstructuur en het renterisico zijn bepalend voor de toekomst van de particuliere ouderdagvoorziening. Een dergelijk **belangrijk politiek besluit kan niet uitsluitend op het administratieve niveau van de EAVB worden genomen**.

#### *Uitdagingen voor de EAVB*

3.16 Aangezien zowel dit voorstel als de uitvoeringsmaatregelen nog moeten worden goedgekeurd, **lijkt bij nader inzien het tijdschema voor de doeltreffende invoering van Solvabiliteit II de EAVB voor bijzondere uitdagingen te plaatsen**. Verzekeringsondernemingen kunnen niet verantwoordelijk worden gehouden voor het opvolgen van instructies die in een laat stadium worden gepubliceerd. Het EESC dringt er derhalve bij de Commissie op aan dergelijke instructies snel te publiceren of in redelijke aanpassingstermijnen te voorzien.

3.17 Het EESC onderkent tevens dat de EAVB zichzelf een aanzienlijke werklast heeft opgelegd, met name gezien het feit dat zij nog steeds aan het uitbreiden is en nog niet de verwachte personeelsbezetting heeft bereikt. Het EESC is derhalve van mening dat het onderhavige voorstel **haar beschikbare capaciteit te boven gaat** en verlangt dat de Commissie rekening houdt met de reeks prioriteiten die vastgesteld moet worden.

3.18 Het EESC is van mening dat zorgvuldig overwogen moet worden of de EAVB over voldoende middelen beschikt voor de bevoegdheden en taken die haar door de tweede Omnibus-richtlijn zijn toegewezen, met name met betrekking tot technische invoergegevens en bindende bemiddeling, als de Solvabiliteit II-richtlijn in werking treedt. Het voorstel om de EAVB vóór 31 december 2011 een ontwerp van uitvoeringsmaatregelen te laten opstellen lijkt vrij ambitieus.

3.19 Het EESC is op de hoogte van het feit dat de EAVB haar personeelsbestand en kennis aan het opbouwen is. Om ontwrichtingen te voorkomen, dient in de overgangsregeling rekening te worden gehouden met de middelen die aan de EAVB zijn toegewezen. De middelen dienen in verhouding te staan tot de bevoegdheden en taken.

3.20 Dit kan gevolgen hebben voor **de taakverdeling tussen de nieuwe autoriteit en de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten**, die op consistente wijze het dagelijks toezicht op ondernemingen zouden verrichten die onder hun bevoegdheid vallen.

3.21 Meer bepaald is het EESC van mening dat **de leidende rol van de groepstoezichthouder** bij de goedkeuring van groepsbrede interne modellen **bevestigd moet worden** en dat er in de richtlijn geen onduidelijkheid mag bestaan over de toegewezen respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

3.22 Het EESC steunt de Commissie in haar beslissing de verschillende functies van de nationale toezichthouders en van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteit voor verzekeringen, de EAVB, aan de orde te stellen. Het is belangrijk om op passende wijze te **voorzien in de mogelijkheid voor de EAVB om geschillen op evenwichtige wijze te beslechten** op de gebieden waar de Solvabiliteit II-richtlijn of andere sectorale wetgeving reeds in gemeenschappelijke besluitvormingsprocessen voorziet.

#### *Uitvoeringsbevoegdheid*

3.23 Het EESC is van mening dat voor het functioneren van het „Lamfalussy-systeem”, waarbij financiële regelgeving op verschillende niveaus wordt uitgevoerd, **een consistent trapsgewijs systeem** is vereist om ervoor te zorgen dat technische normen voortbouwen op uitvoeringsmaatregelen, dat er **geen kwesties worden geregeld zonder basis van politieke verantwoordelijkheid**, vooral met betrekking tot subsidiariteit, en dat het aandachtsgebied van de uitvoeringsmaatregelen duidelijk en eenduidig blijft.

3.24 Het EESC neemt kennis van het voorstel van de Commissie voor bindende technische normen (niveau 3) in gebieden waar reeds in uitvoeringsmaatregelen (niveau 2) is voorzien. **Aanvullende bindende technische normen dienen beperkt te zijn** in omvang. Het zou wenselijk zijn als er meer duidelijkheid bestond over het toekomstige evenwicht tussen de Europese instellingen ten aanzien van de delegatie van bevoegdheden.

3.25 Het EESC is van mening dat de prioriteitenstelling van bindende technische normen van cruciaal belang kan zijn voor de kwaliteitswaarborging van de geharmoniseerde regels. Bepaalde technische uitvoeringsnormen zijn mogelijk niet noodzakelijk aan het begin van Solvabiliteit II en dit zou de EAVB meer tijd geven om ze te ontwikkelen, aan de hand van de usances in de sector en de ervaringen van toezichthouders. Andere technische uitvoeringsnormen kunnen als optioneel worden behandeld („mogen”) en dienen pas te worden ingevoerd indien er in de toekomst behoefte bestaat aan harmonisatie.

3.26 Er dient zorgvuldig te worden nagedacht over de reikwijdte van technische normen. Het is zinvol **de vraag te stellen of de geplande reguleringsdichtheid werkelijk noodzakelijk is** op Europees niveau in termen van subsidiariteit. In geval van twijfel dient er niet in aanvullende technische normen (niveau 3) voor individuele uitvoeringsmaatregelen (niveau 2) te worden voorzien; niveau 3 lijkt bijvoorbeeld niet noodzakelijk ten aanzien van de beoordeling van het eigen risico en de solvabiliteit, de indeling van het eigen vermogen of afgezonderde fondsen.



3.27 De voorschriften op verschillende niveaus zouden niet transparant zijn. Bovendien is het mogelijk dat er nationale verschillen zijn voor dezelfde onderwerpen van de regelgeving. Dit zou **te complex** worden – vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen. Een andere kwestie die zorgvuldig overwogen moet worden, is de voorgestelde inhoudelijke uitbreiding van bepaalde uitvoeringsmaatregelen.

Brussel, 5 mei 2011

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het antwoord op het verslag van de groep deskundigen inzake de tussentijdse evaluatie van het zevende kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie en op het verslag van de groep deskundigen inzake de tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit met risicodeling**

(COM(2011) 52 definitief)

(2011/C 218/16)

Algemeen rapporteur: **Gerd WOLF**

De Europese Commissie heeft op 9 februari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het antwoord op het verslag van de groep deskundigen inzake de tussentijdse evaluatie van het zevende kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie en op het verslag van de groep deskundigen inzake de tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit met risicodeling*

COM(2011) 52 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 maart 2011 goedgekeurd.

Gelet op het spoedeisende karakter van de werkzaamheden (artt. 20 en 57(1) rvo) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 471e zitting van 4 en 5 mei 2011 (vergadering van 4 mei) de heer WOLF aangewezen als algemeen rapporteur en het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met het deskundigenverslag en ondersteunt de aanbevelingen die hierin worden gedaan. Het onderschrijft tevens voor een groot deel de reactie van de Commissie op dit verslag, zoals uiteengezet in de mededeling, naar aanleiding waarvan het enkele bijzondere opmerkingen wenst te maken.

1.2 Onder verwijzing naar o.a. het deskundigenverslag beveelt het Comité met name aan:

- het deel van de algehele begroting dat bestemd is voor bevordering van onderzoek en innovatie, dermate te verhogen dat het daadwerkelijk overeenkomt met het belang en gewicht dat hieraan wordt gehecht in de Europa 2020-strategie,
- de steunmaatregelen te richten op taken die alleen met succes verwezenlijkt kunnen worden als er transnationaal wordt samengewerkt,
- collaboratief onderzoek in ere te houden en te versterken,
- ook grootschalige infrastructuurprojecten in aanmerking te laten komen voor steun
- het belang van „sleuteltechnologieën” sterker te onderstrepen, zonder welke we de uitdaging van de mondiale concurrentie niet kunnen aangaan noch de belangrijkste maatschappelijke problemen kunnen oplossen,

- de weg te effenen voor een grotere deelname van tot dusverre ondervertegenwoordigde lidstaten door de structuurfondsen en het kaderprogramma nauwer met elkaar te verbinden,
- ten minste 20 % van het totale programmbudget te besteden aan O&O-activiteiten die worden uitgevoerd onder leiding van de Europese Onderzoeksraad,
- de administratieve procedures drastisch te vereenvoudigen en een moratorium op nieuwe instrumenten te overwegen.

1.3 Het Comité roept de lidstaten op hun „3 %-verplichting” volledig na te komen en daarnaast extra inspanningen te doen zodra hun financiële situatie dat toelaat.

1.4 Met betrekking tot de benamingen die in het deskundigenverslag worden gebruikt ter aanduiding van de verschillende onderzoekscategorieën, heeft het Comité bedenkingen bij de benaming „Science for Science”. Het Comité raadt daarentegen aan om te spreken van „Science for Knowledge”.

1.5 Het Comité begroet het standpunt van de Commissie inzake het deskundigenverslag over de financieringsfaciliteit met risicodeling (RSFF). De evaluatie in het deskundigenverslag is correct en het is duidelijk dat de RSFF moet worden gezien als een zeer nuttig financieringsinstrument ter bevordering van innovaties.

## 2. Commissiededeling

2.1 Overeenkomstig de besluiten van het Europees Parlement en de Raad is door een groep externe deskundigen een tussentijdse evaluatie <sup>(1)</sup> opgemaakt van het 7<sup>e</sup> kaderprogramma voor O&TO. Het verslag bevat tien duidelijke, behartigenswaardige aanbevelingen. De Commissie heeft met betrekking tot dit deskundigenverslag en de hierin vervatte aanbevelingen een mededeling uitgebracht, waarin ze reageert op de aanbevelingen die op basis van de tussentijdse evaluatie zijn geformuleerd.

Genoemde mededeling en dus ook het deskundigenverslag en de daarin vervatte aanbevelingen vormen het onderwerp van onderhavig EESC-advies.

2.2 De Commissie gaat in de mededeling met name in op de volgende aanbevelingen uit het deskundigenverslag:

- 1) Bevordering van de doelstellingen van de Europese Onderzoeksruimte (ERA) en de Innovatie-Unie door integratie van de onderzoeksbasis
- 2) Onderzoeksinfrastructuur van hoge kwaliteit ontwikkelen en invoeren
- 3) De financiering moet in ieder geval op peil blijven
- 4) Er is een goed geformuleerde innovatiestrategie nodig
- 5) Vereenvoudiging moet een sprong vooruit maken
- 6) De mix van financieringsmaatregelen in KP7 en volgende programma's moet de balans tussen bottom-up- en top-down-benaderingen van onderzoek veranderen
- 7) Een moratorium op nieuwe instrumenten moet worden overwogen
- 8) De resterende jaren van KP7 moeten verdere stappen worden gezet om ervoor te zorgen dat er meer vrouwen aan deelnemen
- 9) De weg bereiden voor intensievere deelname van de ondervertegenwoordigde lidstaten door verbeterde verbindingen tussen de Structuurfondsen en het KP
- 10) Openstelling van KP7 voor internationale samenwerking.

2.3 De Commissie onderschrijft in essentie de aanbevelingen uit het deskundigenverslag en is van plan hier in het volgende kaderprogramma de nodige aandacht aan te besteden, al legt zij hier en daar het accent lichtjes anders en voegt ze enkele nuances en nieuwe interpretaties toe.

## 3. Algemene opmerkingen van het EESC

3.1 Het Comité erkent dat het deskundigenverslag en de mededeling die de Commissie als reactie hierop heeft gepubliceerd, de basis vormen voor het groenboek <sup>(2)</sup> waarin de Commissie de uitgangspunten uiteenzet voor de manier waarop onderzoek en innovatie in de toekomst dienen te worden bevorderd. Het belang van deze twee documenten reikt dan ook verder dan de tussentijdse evaluatie.

3.2 Het Comité stelt met grote voldoening vast dat de meeste van de hierboven genoemde aanbevelingen (zie par. 2.2) uit het deskundigenverslag nauw aansluiten bij hetgeen het Comité in eerdere adviezen heeft gesteld en heeft aanbevolen.

3.3 Het Comité wil m.b.t. het commentaar van de Commissie bij enkele aanbevelingen uit het deskundigenverslag het volgende opmerken:

### 3.3.1 Bevordering van de doelstellingen van de Europese Onderzoeksruimte (ERA) en de Innovatie-Unie door integratie van de onderzoeksbasis

Het Comité steunt uitdrukkelijk de aanbeveling uit het deskundigenverslag om de steunmaatregelen van de EU te richten op terreinen waar een kritische massa van essentieel belang is en waar het succes afhangt van transnationale samenwerking. Het Comité denkt daarbij allereerst aan het uiterst succesvolle collaboratieve onderzoek, dat een belangrijke integrerende rol speelt, die gehandhaafd en uitgebreid zal moeten worden.

### 3.3.2 Onderzoeksinfrastructuur van hoge kwaliteit ontwikkelen en invoeren

Het Comité is het hier volledig mee eens, zoals het ook al in eerdere adviezen heeft laten weten. Omdat omvangrijke infrastructuur over het algemeen de financierings- en benuttingsmogelijkheden van afzonderlijke lidstaten te boven gaat, voldoet deze aan de voorwaarde die in par. 3.1.1 is geformuleerd, en zou de Commissie hiervoor adequate middelen moeten uittrekken tijdens de fasen van ontwikkeling en ingebruikneming

### 3.3.3 De financiering moet in ieder geval op peil blijven

Terwijl het in het deskundigenverslag heet dat „*The percentage of the total EU budget that FP7 will have when it ends should be regarded as a minimum*”, wat volgens het Comité nog net aanvaardbaar is, stelt de Commissie zich in haar mededeling nog terughoudender op. Het Comité vindt deze ontwikkeling buitengewoon verontrustend. Een en ander staat haaks op alle eerdere politieke uitspraken en doelstellingen in samenhang met de Europa 2020-strategie. Het Comité dringt er daarom bij de Commissie en alle terzake verantwoordelijke politieke actoren op aan om onderzoek en innovatie in de EU-begroting en de Europa 2020-strategie absoluut de plaats en het gewicht toe te kennen die ze verdienen.

<sup>(1)</sup> Zie <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 48 definitief.

### 3.3.4 Er is een goed geformuleerde innovatiestrategie nodig

Het Comité is het hier volledig mee eens en verwijst hierbij naar zijn adviezen INT/545<sup>(3)</sup> en INT/571. Innovaties zijn een voedingsbodem voor vooruitgang, groei, welvaart, sociale zekerheid, internationaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en moeten helpen de grote maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Ze vergen en ondersteunen een maatschappelijk klimaat van optimisme en zelfvertrouwen, dat in de context van mondiale concurrentie kan leiden tot verdere vooruitgang en een constructieve dynamiek. Voor hun bloei is een Europese aanpak en een Europese eengemaakte markt nodig, waarbij de Europese onderzoeksruimte met een krachtig O&O-kaderprogramma een sleutelrol kan spelen.

### 3.3.5 Vereenvoudiging moet een sprong vooruit maken

Het Comité is het hier volledig mee eens en verwijst in dit verband naar zijn desbetreffende advies<sup>(4)</sup>. De toename van het aantal uiteenlopende projecten en instrumenten, ieder met zijn eigen zeer verschillende regels en procedures, is uitgegroeid tot één van de centrale problemen in de Europese onderzoeksfinanciering. Deze onoverzichtelijke situatie wordt nog versterkt door het feit dat de lidstaten en hun geldschieters in sommige gevallen heel verschillende regels hanteren. Daarom zal een en ander radicaal moeten worden vereenvoudigd, incl. acceptatie van de in de lidstaten gebruikelijke boekhoudpraktijken.

### 3.3.6 De mix van financieringsmaatregelen in KP7 en volgende programma's moet de balans tussen bottom-up- en top-down-benaderingen van onderzoek veranderen

Dit klopt, als hier tenminste mee wordt bedoeld dat meer gewicht moet worden toegekend aan bottom-up-benaderingen. Terwijl top-down-benaderingen het resultaat zijn van een strategische visie van toonaangevende stakeholders, uitgaande van de bestaande kennisbasis, maken bottom-up-benaderingen gebruik van het creatieve potentieel van wetenschappers en ingenieurs die direct betrokken zijn bij de te onderzoeken of verbeteren objecten. Zelfs waar het gaat om maatschappelijke uitdagingen als gezondheid, klimaat en energie of daar waar sleuteltechnologieën in het geding zijn, zal er meer aandacht moeten zijn voor bottom-up-ideeën en –voorstellen die opwellen uit de kennissamenleving in brede zin, i.p.v. dat er alleen wordt afgegaan op instructies van boven. „Investeringen in het kader van het innovatiebeleid zouden (...) ten goede moeten komen aan organisatorische en van de werknemers uitgaande innovaties”<sup>(5)</sup>.

### 3.3.7 Een moratorium op nieuwe instrumenten moet worden overwogen

Dit klopt, zoals het Comité al eerder heeft opgemerkt in een aantal adviezen waarin de kwestie van de zich voortdurende uitbreidende hoeveelheid instrumenten aan de orde komt (zie hiertoe ook par. 3.3.5). Als men vindt dat de duidelijke conclusies in het deskundigenverslag<sup>(6)</sup> niet volstaan, zal er in

samenwerking met een breed spectrum aan gebruikers een analyse moeten worden gemaakt van de steuninstrumenten, om vast te stellen welke instrumenten succesvol zijn gebleken en om de minder geschikte instrumenten weg te selecteren of het gebruik ervan in te perken.

### 3.3.8 De resterende jaren van KP7 moeten verdere stappen worden gezet om ervoor te zorgen dat er meer vrouwen aan deelnemen

Dit klopt. Om te beginnen zullen meer vrouwen moeten worden gestimuleerd om exacte en technische wetenschappen te studeren. Verder gaat het hier om de algemene problematiek van de gelijkheid tussen man en vrouw in het beroepsleven. Wat betreft een carrière in de O&O-sector is er specifiek de kwestie van duale loopbaanmogelijkheden<sup>(7)</sup> die bijzondere aandacht verdient met het oog op de gewenste mobiliteit van onderzoekers.

### 3.3.9 De weg bereiden voor intensievere deelname van de ondervertegenwoordigde lidstaten door verbeterde verbindingen tussen de Structuurfondsen en het KP

Dit klopt. Hierbij zij o.a. verwezen naar het EESC-advies over het groenboek. Het Comité staat achter de volgende uitspraak van de Commissie in haar groenboek<sup>(8)</sup>: „Op de lange termijn kan excellentie van wereldklasse alleen gedijen in een systeem waarin alle onderzoekers in de hele EU zijn voorzien van de middelen om excellent te worden en uiteindelijk om de topplaatsen te wedijveren. Daartoe is vereist dat de lidstaten voor hun publieke onderzoeksbasis ambitieuze moderniseringsagenda's uitvoeren en publieke financiering ondersteunen. De EU-financiering moet, ook door middel van de fondsen in het kader van het cohesiebeleid, ertoe bijdragen waar en naarmate passend excellentie op te bouwen”.

### 3.3.10 Openstelling van KP7 voor internationale samenwerking

Dit klopt. Al eerder heeft het Comité gepleit voor deze belangrijke stap<sup>(9)</sup>. Internationale samenwerking heeft een positieve invloed op de wetenschappelijke en technische vooruitgang en bevordert daarnaast het onderlinge begrip tussen de volkeren. Erkend dient te worden dat er op dit gebied al heel wat is bereikt. Het succes van internationale samenwerking hangt echter ook af van de aantrekkingskracht van de Europese Onderzoeksruimte en de prestaties van Europese universiteiten en onderzoeksinstituten.

3.4 Het Comité begroet het standpunt van de Commissie inzake het deskundigenverslag over de financieringsfaciliteit met risicodeling (RSFF). De evaluatie in het deskundigenverslag is correct en het is duidelijk dat de RSFF moet worden gezien als een zeer nuttig financieringsinstrument ter bevordering van innovaties. Hierbij wordt ook verwezen naar de oproep van het Comité om m.n. bij het opstarten van ondernemingen risicokapitaal ter beschikking te stellen (zie bijv. par. 4.8 van het EESC-advies over de „Innovatie-Unie”<sup>(10)</sup>).

<sup>(3)</sup> PB C 132 van 3 mei 2011, blz. 39; („Innovatie-Unie”).

<sup>(4)</sup> PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 129.

<sup>(5)</sup> PB C 132 van 3 mei 2011, blz. 22; („Innovatieve werkplaatsen”), par. 2.6.

<sup>(6)</sup> Zie verslag van de groep deskundigen vanaf par. 4.3.

<sup>(7)</sup> PB C 110 van 30 april 2004, blz. 3, m.n. par. 5.5.5.2.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 48 definitief.

<sup>(9)</sup> PB C 306 van 16 december 2009, blz. 13.

<sup>(10)</sup> PB C 132 van 3 mei 2011, blz. 39; („Innovatie-Unie”).



#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 In dit hoofdstuk wil het Comité ingaan op een aantal aspecten die naar zijn mening in de mededeling onvoldoende worden belicht, en wil het aanvullend commentaar leveren op het verslag van de groep deskundigen.

##### 4.2 Sleuteltechnologieën

De Commissie heeft al een mededeling en het Comité een advies<sup>(1)</sup> gewijd aan het belang van een leidende positie bij de ontwikkeling van sleuteltechnologieën voor onze mondiale concurrentiepositie. Ontwikkeling en beschikbaarheid van sleuteltechnologieën zijn een vitale voorwaarde voor de Europese economie in haar streven om de internationale concurrentie aan te gaan en de grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. In haar huidige mededeling besteedt de Commissie echter onvoldoende aandacht aan deze essentiële kwestie. Het Comité beveelt dan ook nadrukkelijk aan om bij de voorbereiding van KP8 meer gewicht toe te kennen aan deze kwestie en deze meer voor het voetlicht te brengen.

##### 4.3 Europese Onderzoeksraad

In de aanbevelingen van het verslag van de groep deskundigen en de bijbehorende mededeling wordt niet voldoende aandacht besteed aan het inmiddels tastbare succes van het door de Europese Onderzoeksraad geëvalueerde en beheerde programma-onderdeel „Ideeën” en aan de kwalitatief hoogstaande werkzaamheden die in dit verband zijn verricht. Het Comité herhaalt dan ook zijn voorstel om 20 % van het totale budget van KP8 te besteden aan dit programma.

##### 4.4 Terminologie

Om de belangrijkste uitdagingen te kunnen aangaan beveelt de groep deskundigen in haar verslag de volgende programma-structuur als leidraad aan:

— Science for science - the researchers set the agenda

— Science for competitiveness - industry sets the agenda

— Science for society - civil society actors set the agenda

Het Comité acht deze opzet zeer doordacht en handzaam, maar vraagt zich bezorgd af of hierin de complexe relatie tussen bottom-up- en top-down-benaderingen en tussen fundamenteel en toegepast onderzoek wel voldoende tot uiting komt. In dit verband verwijst het naar zijn advies INT/571 en zou het hier alleen willen benadrukken dat er eigenlijk helemaal geen onderzoek van het type „Science for Science” bestaat, maar dat er alleen zoiets is als „Science for Knowledge”. Bij de drie categorieën die in het verslag van de groep deskundigen worden genoemd, gaat het meer om de vraag of en in hoeverre de kennis die naar verwachting wordt gegenereerd als resultaat van verricht onderzoek, automatisch kan worden beschouwd als iets dat relevant en bruikbaar is bij het oplossen van problemen.

4.4.1 Het Comité verwijst verder naar zijn opmerkingen in advies INT/545 over incrementele en revolutionaire innovaties, waaruit duidelijk blijkt dat baanbrekende, revolutionaire innovaties in het verleden nooit of slechts zelden zijn voortgekomen uit bestaande industriën, maar juist hebben geleid tot het ontstaan van geheel nieuwe industriën en sectoren.

4.4.2 Het Comité beveelt dan ook aan om deze terminologie, hoe handzaam ook, te herzien om elk mogelijk misverstand bij de interpretatie ervan te vermijden, anders kunnen er foute beslissingen worden genomen en middelen verkeerd worden toegewezen.

Brussel, 4 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 112.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU: belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen**

(COM(2010) 386 definitief)

(2011/C 218/17)

Rapporteur: **de heer PÎRVULESCU**

De Europese Commissie heeft op 20 juli 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU: belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen*

COM(2010) 386 definitief.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 maart 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 167 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Nu de gevolgen van de economische crisis goed voelbaar zijn, bestaat er een verhoogd gevaar van radicalisering in de vorm van zowel religieus als ideologisch gemotiveerd terrorisme. De bescherming van de grondrechten dient een essentieel beoordelingscriterium te zijn bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van maatregelen tegen terrorisme.

1.2 Het EESC pleit ervoor om nog eens goed te kijken naar het onderdeel preventie en daaraan voorafgaand een extra dimensie toe te voegen in de vorm van samenwerking en tijdige aanpak van spanningen. Deze horizontale dimensie heeft betrekking op zowel het antiterrorismebeleid als andere Europese en nationale beleidsterreinen, zoals het jeugdbeleid, cultuur, onderwijs en politieke en maatschappelijke participatie.

1.3 In de officiële documenten van de Europese Unie en de gespecialiseerde agentschappen zou in plaats van „moslimterrorisme” de term „door fanatisme, racisme en xenofobie geïnspireerd terrorisme” moeten worden gebruikt.

1.4 Het EESC roept alle EU-instellingen en nationale overheden op om een beleid uit te stippelen dat uitgaat van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens met betrekking tot de dynamiek van het terrorisme. Aangezien terrorisme allerlei vormen kan aannemen, zou het niet alleen een vergissing, maar ook duur en verre van doeltreffend zijn om met een pasklare aanpak te komen. Ook moet het evenredigheidsbeginsel worden nageleefd, zodat het antwoord qua inspanningen en kosten in verhouding staat tot de omvang van dit soort dreigingen.

1.5 In de strategische documenten inzake terrorismebestrijding in de EU zouden behalve de vier takken – voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren – en de horizontale

kwesties – eerbiediging van de grondrechten, internationale samenwerking en partnerschap met derde landen, en financiering – ook de verschillende vormen van terrorisme, ingedeeld naar motivering en frequentie (separatistisch, extreemlinks of anarchistisch terrorisme, extreemrechts, *single issue* en religieus gemotiveerd terrorisme), aan bod moeten komen. Deze strategische opzet zal nationale overheden, EU-instellingen en andere betrokken partijen helpen om een visie en instrumenten te ontwikkelen voor de specifieke problemen die met de verschillende vormen van terrorisme gepaard gaan.

1.6 In de speciale EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen en het daarbij horende actieplan moeten concrete maatregelen worden opgenomen tegen ongelijkheid en discriminatie; hierbij moet onder andere worden uitgegaan van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor de grondrechten.

1.7 Het EESC roept de Commissie en de nationale overheden op om precies uit te zoeken wat de economische gevolgen zijn van de getroffen veiligheidsmaatregelen voor het bedrijfsleven. Bedrijven, en daarmee ook burgers, kunnen door de ontwikkeling van dure technologieën en de invoering van ingewikkelde procedures in hun activiteiten worden belemmerd.

1.8 Onwettig of oneigenlijk gebruik van (meestal gevoelige) persoonsgegevens kan, in combinatie met extra bevoegdheden voor overheden, tot discriminatie en stigmatisering van bepaalde personen en/of groepen leiden.

1.9 Om de geloofwaardigheid van het antiterrorismebeleid te vergroten en het belang van de naleving van de grondrechten te onderstrepen zou de Commissie moeten ingaan op het verzoek dat het Europees Parlement in 2007 in zijn resolutie over het vermoedelijke gebruik van het grondgebied van de lidstaten

door de CIA voor het vervoer en de illegale detentie van gevangenen formuleerde. Het vraagt daarin om een analyse van het antiterrorismebeleid van de lidstaten en van andere procedures die dergelijke maatregelen mogelijk maken.

1.10 In landen waar het antiterrorismebeleid de kwaliteit van de democratie en de naleving van de grondrechten kan aantasten, zou de Europese Unie meer de aandacht moeten vestigen op het op democratische normen en procedures gebaseerde terrorismebestrijdingsmodel.

## 2. Inleiding

2.1 De Commissiemededeling bevat, overeenkomstig het verzoek van het Europees Parlement, de kernelementen van een beleidsevaluatie van de huidige EU-terrorismebestrijdingsstrategie. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet op weg naar een bredere interne-veiligheidsstrategie.

2.2 Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden en een nieuw meerjarig werkprogramma en een actieplan voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn goedgekeurd (het programma van Stockholm), is het des te belangrijker de geboekte resultaten en de toekomstige uitdagingen te inventariseren en zo'n evaluatie uit te voeren. De Commissiemededeling is een uitvloeisel van en een aanvulling op de in het programma van Stockholm<sup>(1)</sup> vastgestelde maatregelen en initiatieven ter bestrijding van terrorisme en van het bijbehorende actieplan<sup>(2)</sup>, waarin de toekomstige maatregelen van de EU in grote lijnen worden beschreven.

2.3 De terrorismebestrijdingsstrategie uit 2005<sup>(3)</sup>, die nog steeds het belangrijkste referentiekader vormt voor het optreden van de EU op dit terrein, bestaat uit vier takken: voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren. De Commissiemededeling volgt die structuur. Voor elk van de vier takken wordt een aantal belangrijke resultaten toegelicht en worden de toekomstige uitdagingen vastgesteld.

2.4 Het EESC acht het een goede zaak dat het antiterrorismebeleid van de Europese Unie volledig wordt doorgelicht. Dit is een belangrijke stap op weg naar een evenwichtige visie op de terroristische dreigingen en de instrumenten voor de bestrijding van terrorisme.

2.5 Het EESC pleit ervoor dat er met de herziene terrorismebestrijdingsstrategie en de onlangs gelanceerde interne-veiligheidsstrategie doelstellingen en instrumenten worden geformuleerd die geen inbreuk zullen maken op de bescherming van de grondrechten en vrijheden. Deze laatste vormen de hoeksteen van de rechtstaat en de democratische samenleving en mogen dan ook in geen geval worden opgeschort of aangetast.

2.6 Het EESC heeft reeds twee adviezen uitgebracht waarin het thema antiterrorismebeleid centraal staat. Beide adviezen richten zich op het voorkómen en vooral het bestrijden van radicalisering. En in beide adviezen wordt het standpunt van het Comité in hoofdlijnen beschreven. Dit standpunt wordt

hier herzien en anders geformuleerd om een bijdrage te kunnen leveren aan de aanpassing van het beleid aan de jongste ontwikkelingen op het gebied van terrorisme.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 De crisis heeft in Europa diepe sporen nagelaten, niet alleen op economisch vlak, maar ook in de maatschappelijke, politieke en culturele verhoudingen. De economische crisis heeft de solidariteit tussen burgers, groepen en politieke instellingen aangetast. Tegelijkertijd is er sprake van een snel groeiend wantrouwen en intolerantie jegens minderheden, die daardoor in het defensief zijn gedreven.

3.2 Het EESC beschouwt het antiterrorismebeleid van de EU als een complex en heikel onderwerp. Veiligheidseisen, technologische ontwikkelingen en wetgevingsinstrumenten moeten dan ook te allen tijde zijn ingebed in een solide systeem van bescherming van grondrechten.

3.3 Aangezien terrorisme allerlei vormen kan aannemen en vaak diepliggende oorzaken heeft, zou het antiterrorismebeleid van de EU moeten worden aangevuld met een visie op het gebied van integratie en politieke samenwerking die ervoor moet zorgen dat terroristen geen heil meer zien in het plegen van aanslagen. Het debat over preventie moet bovenal gaan over thema's als maatschappelijke integratie, armoedebestrijding, gendergelijkheid en betere arbeidsplaatsen (vooral in het kader van de sociale dimensie van de Europa 2020-strategie).

3.4 Het laatste Europolverslag bevat een aantal belangrijke gegevens met betrekking tot de dynamiek van het terrorisme in de Europese Unie<sup>(4)</sup>. In 2009 is het aantal mislukte, verwijderde en geslaagde terroristische aanslagen gedaald en ten opzichte van 2007 zelfs gehalveerd. Er is dan ook duidelijk sprake van een neergaande lijn.

3.5 Niet alleen de frequentie, maar ook het karakter van de terroristische aanslagen is veranderd. De meest voorkomende soort aanslagen in 2009 was die van separatisten (275), gevolgd door extreemlinkse of anarchistische aanslagen (40), extreemrechtse aanslagen (4) en *single issue*-aanslagen (2). Opvallend is dat het religieus gemotiveerd terrorisme, dat in de beleving van het grote publiek het meest voorkomt en het gevaarlijkst is, juist de meest zeldzame vorm is. Over 2009 is er slechts één geval bekend van dit type terrorisme (aanslag in Italië).

3.6 Het EESC betreurt het verlies van mensenlevens en de materiële schade als gevolg van terroristische activiteiten. Het dalende aantal terroristische aanslagen laat echter zien dat dit verschijnsel een halt kan worden toegevoerd door middel van een pakket slimme en vooruitziende maatregelen. Maatregelen tegen terrorisme vragen om een op maat gesneden aanpak die rekening houdt met het gebied waar dit verschijnsel zich voordoet en met de redenen, het karakter en de achterliggende oorzaken daarvan.

<sup>(1)</sup> PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 171 definitief van 20 april 2010.

<sup>(3)</sup> Doc. 14469/4/05, van 30 november 2005.

<sup>(4)</sup> Verslag van Europol over de stand van zaken en de tendensen in verband met terrorisme in 2010 (TE-SAT), online te raadplegen op: [http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TE-SAT/Tesat2010.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf).

3.7 Gezien de grote verschillen tussen de publieke perceptie en de concrete verschijningsvormen van terrorisme zouden regeringen en Europese instellingen de burgers op de juiste wijze moeten informeren over de oorzaken, de omvang en de effecten van dit verschijnsel. Het EESC waarschuwt voor de risico's van een onjuiste en onvolledige informatieverstrekking en voor het feit dat terroristische dreigingen tot maatschappelijke uitsluiting, intolerantie en discriminatie kunnen leiden. Het doel van terrorisme is angst zaaien. Door de omvang van terroristische dreigingen te overdrijven, speelt men potentiële daders in feite in de kaart. Aan de andere kant moet worden voorkomen dat er een „terrorisemarkt” ontstaat, die op bijzondere belangstelling zou kunnen rekenen van de verschillende economische en institutionele actoren op het gebied van terrorismebestrijding.

3.8 Wat betreft de vervolging en bestraffing van terroristische daden, is er een opvallende ontwikkeling gaande. Verdachten van terrorisme worden meestal gearresteerd vanwege lidmaatschap van een terroristische organisatie en niet vanwege overtredingen die direct verband houden met het voorbereiden of het plegen van aanslagen. Dit bewijst dat nationale overheden al in een vroeg stadium een stokje weten te steken voor de organisatie en uitvoering van terroristische aanslagen.

3.9 De ontwikkeling en inzet van technologie op dit terrein, met name voor toezicht en het verzamelen en opslaan van gegevens, dienen te worden afgestemd op de ernst van de dreigingen. Het antiterrorismebeleid mag er niet toe leiden dat men ongestoord in het privéleven van de burgers kan binnendringen. Dit zou er namelijk voor kunnen zorgen dat het gevoel van onveiligheid niet kleiner wordt, maar juist verder toeneemt. Ook zou dit slecht zijn voor het vertrouwen in de maatregelen van nationale overheden en EU-instellingen.

3.10 Europese middenveldorganisaties hebben een belangrijke rol te vervullen bij de aanpak van terroristische dreigingen. Hoewel er onderling grote verschillen zijn in normen en waarden, in de wijze waarop ze zijn georganiseerd en in de maatregelen die ze voorstaan, dienen ze bij alle aspecten van het antiterrorismebeleid te worden betrokken, zeker in de preventiefase. Het middenveld kan ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een communicatie-, samenwerkings- en solidariteitsmodel, dat voorafgaand aan de eigenlijke preventiefase (waarin op individueel niveau reeds bereidheid bestaat om mee te doen aan terroristische activiteiten<sup>(5)</sup>) wordt toegepast. Volgens het EESC kan terrorisme het beste worden bestreden door de oorzaken en niet de gevolgen daarvan aan te pakken.

3.11 Het Europees maatschappelijk middenveld kan de verbindende schakel vormen tussen burgers en nationale en lokale overheden enerzijds en gemeenschappen en groepen die terroristische activiteiten steunen anderzijds. Het zou in aanvulling

op de maatregelen van overheden een speciale rol kunnen spelen door specifieke instrumenten en programma's in te zetten (bijv. op het gebied van bemiddeling en onderwijs).

#### 4. Specifieke opmerkingen

*De belangrijkste resultaten van de EU en de uitdagingen voor de toekomst*

##### 4.1 Voorkomen

4.1.1 Het EESC verwelkomt de huidige strategische heroriëntering op de tak „voorkomen”. Deze tak zal de komende vijf jaar via het programma van Stockholm verder worden ontwikkeld wat betreft het onderzoek op het gebied van veiligheid, maar ook wat betreft de politieke en maatschappelijke aspecten. Ook is het goed dat het onderzoek naar het gebruik van internet voor terroristische doeleinden (voor communicatie, geldinzameling, training, werving en propaganda) hoge prioriteit geniet. Het afluisteren van communicatieverkeer moet echter geen instrument worden waarmee ongestoord in de privélevens van burgers kan worden binnengedrongen.

4.1.2 Het EESC heeft indertijd steun verleend aan het voorstel voor een speciale EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen<sup>(6)</sup>. Deze strategie heeft drie doelstellingen: verstoren van de activiteiten van netwerken en individuen die mensen ronselen voor terroristische doeleinden; ervoor zorgen dat gematigde standpunten meer weerklank vinden dan extremistische ideeën; bevorderen van veiligheid, rechtvaardigheid, democratie en gelijke kansen voor iedereen. Het EESC wacht met belangstelling de resultaten af van de tussentijdse evaluaties van de tenuitvoerlegging van de strategie en verklaart zich bereid om te helpen bij de aanpassing van de strategie aan de uitkomsten daarvan. Wel merkt het op dat het laatste actieplan voor terrorismebestrijding geen maatregelen bevat voor de aanpak van alle mogelijke vormen van ongelijkheid en discriminatie in de EU en voor de bevordering van integratie op de lange termijn waar dat noodzakelijk is<sup>(7)</sup>.

4.1.3 Hoewel het is goed is dat er aandacht wordt besteed aan preventie, zullen de oorzaken van terrorisme daarmee in de toekomst niet meer afdoende kunnen worden aangepakt. Het EESC heeft daar in een eerder stadium reeds op gewezen: „Dat processen van vervreemding, radicalisering en ronseling uiteindelijk kunnen leiden tot terrorisme, kan in veel gevallen echter wel worden verklaard doordat er tussen groepen binnen één gebied brede ongelijkheden bestaan, doordat mensen in sociaal, politiek of economisch opzicht uitgesloten en gediscrimineerd worden”<sup>(8)</sup>. Het EESC pleit daarom voor een intensievere dialoog om politieke antwoorden te vinden voor de ontwikkeling van het terrorisme. Bij de formulering daarvan moet er nog eens goed worden gekeken naar de politieke, institutionele, maatschappelijke en economische verhoudingen op het niveau van de lidstaten, zodat er op doeltreffende en vreedzame wijze een einde kan worden gemaakt aan lang slepende conflicten.

<sup>(6)</sup> De EU-strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen werd in november 2008 herzien (CS/2008/15175).

<sup>(7)</sup> Raad van de Europese Unie, EU-actieplan ter bestrijding van terrorisme, Brussel, 17 januari 2011.

<sup>(8)</sup> PB C 211 van 19.8.2008, blz. 61.

<sup>(5)</sup> PB C 128 van 18.5.2010, blz. 80.



4.1.4 Het is een goede zaak dat de Commissie in 2008 het Europees netwerk van deskundigen inzake radicalisering (ENER) heeft opgezet. Een gemeenschappelijke bijdrage van de instellingen, waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van elke samenleving en het soort terroristische aanslagen, kan helpen om het beleid van de EU en de lidstaten op dit terrein beter te formuleren.

4.1.5 Aangezien de meeste in de EU geregistreerde terroristische aanslagen een historische achtergrond hebben (separatisme), pleit het EESC voor een nauwere betrokkenheid van het Comité van de Regio's bij het Europese debat en is het graag bereid om de dialoog aan te gaan met deze EU-instelling van lokale en regionale afgevaardigden.

4.1.6 Het EESC spreekt zijn waardering uit voor het plan van de Commissie om een mededeling uit te brengen over goede praktijken in de lidstaten bij de bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen. Het adviseert de Commissie om daarbij rekening te houden met de conclusies en aanbevelingen uit zijn advies over de rol van de Europese Unie bij het vredesproces in Noord-Ierland<sup>(9)</sup>. De goede praktijken zullen alle betrokken partijen helpen een beter inzicht te verwerven in de verschillende vormen van terrorisme die op basis van motivering en frequentie kunnen worden onderscheiden. Dit is een stap vooruit op weg naar de uitwerking van een specifiek beleid voor elke lidstaat en elke vorm van terroristische dreiging.

## 4.2 Beschermen

4.2.1 Het valt toe te juichen dat de Commissie, de lidstaten, de onderzoekswereld en het bedrijfsleven er alles aan doen om de bevolking en infrastructuur te beschermen. Deze tak, die een heel scala aan activiteiten bestrijkt, zoals risico-evaluaties voor de hele EU, beveiliging van de toeleveringsketen, bescherming van kritieke infrastructuur, beveiliging van het vervoer, grenscontroles en veiligheidsonderzoek, is zonder meer de meest complexe en duurste van de hele strategie. Toch dient de ontwikkeling van beschermingssystemen in verhouding te staan tot de daadwerkelijke risico's en moet zij zijn toegespitst op de verschillende vormen van terrorisme.

4.2.2 De veiligheid van het vervoer in de lidstaten is een cruciaal vraagstuk. De interne markt is gebaseerd op vrij verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen. De interne en grensoverschrijdende mobiliteit van de inwoners van de lidstaten is een belangrijk aspect van het economische stelsel en de levensstijl in de EU en draagt bij tot een betere communicatie en meer wederzijds begrip en tolerantie. De Europese instellingen en nationale overheden zouden dan ook ruim aandacht moeten besteden aan vervoersveiligheid en alles wat daarmee samenhangt.

4.2.3 Het EESC wijst op het onderzoek dat op het gebied van veiligheid wordt gedaan naar technologieën voor de

bescherming van burgers en infrastructuur. Toch dient de onderzoekswereld zich bewust te zijn van de impact die technologie kan hebben op het leven en de privacy van burgers. Voorkomen moet worden dat er misbruik wordt gemaakt van technologie of dat de waardigheid en rechten van personen worden geschonden.

4.2.4 Het EESC is blij met de samenwerking met het bedrijfsleven, waaronder ook ICT-ondernemingen en de chemische industrie, bij de bestrijding van terrorisme. Ook is het een goede zaak dat particuliere vervoersondernemingen extra veiligheidsmaatregelen treffen, ofschoon die financieel verlies teweeg kunnen brengen. Om die reden roept het EESC de Commissie en de nationale overheden met klem op om precies uit te zoeken wat de economische gevolgen zijn van de getroffen veiligheidsmaatregelen voor het bedrijfsleven. Bedrijven, en daarmee ook burgers, kunnen door de ontwikkeling van dure technologieën en de invoering van ingewikkelde procedures in hun activiteiten worden belemmerd.

4.2.5 Aangezien veel activiteiten op het gebied van de bescherming van het personenvervoer in Europa samen met het bedrijfsleven worden ontplooid, is het noodzakelijk dat ondernemingen bij voorlichtings- en educatieprogramma's worden betrokken. Zo wordt voorkomen dat veiligheidsprocedures de veiligheid en waardigheid van passagiers in gevaar brengen.

## 4.3 Achtervolgen

4.3.1 Het EESC is ingenomen met de recente ontwikkelingen in deze tak van de strategie, waartoe onder meer zaken als gegevensverzameling en -analyse, belemmering van terroristen bij bewegingen en activiteiten, politieke en justitiële samenwerking, en bestrijding van financiering van terrorisme behoren. Alle daarbij betrokken actoren kunnen hun eigen visie inbrengen bij de formulering van passende antwoorden op de verschillende vormen van terroristische dreigingen.

4.3.2 Het welslagen van terrorismebestrijding hangt ook af van de bilaterale samenwerking tussen nationale overheden onderling en tussen deze zelfde overheden en de gespecialiseerde Europese agentschappen. Toch mag er niet worden voorbijgegaan aan de netelige kwesties in verband met het verzamelen en gebruiken van privégegevens. Bij alle maatregelen die in de strijd tegen terrorisme worden genomen, mag de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nimmer uit het oog worden verloren. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) heeft er reeds op gewezen dat onwettig of oneigenlijk gebruik van (vaak gevoelige) persoonsgegevens in combinatie met extra bevoegdheden voor overheden tot discriminatie en stigmatisering van bepaalde personen en/of groepen kan leiden<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> EESC-advies over „De rol van de Europese Unie bij het vredesproces in Noord-Ierland” van 23 oktober 2008, PB C 100 van 30 april 2009, blz. 100.

<sup>(10)</sup> Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de Mededeling van de Europese Commissie over het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU (2010): *Counter-Terrorism Policy and Data Protection* – bijdrage van de heer Buttarelli tijdens de hoorzitting van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 9 februari 2011.

4.3.3 Het tegengaan van financiering van terrorisme is een belangrijk onderdeel van het antiterrorismebeleid. Het EESC merkt op dat er, met het oog op de naleving van de grondrechten, veranderingen zijn doorgevoerd in de EU-wetgeving inzake de procedures voor het opstellen van lijsten met personen en organisaties die zich met terrorisme bezighouden. De procedures voor sancties tegen individuele burgers, zoals het bevriezen van goederen, dienen correct, helder en transparant te zijn. Verdachten moeten zich kunnen verdedigen en besluiten van overheden kunnen aanvechten.

4.3.4 Het EESC is het ermee eens dat transparantie, goed bestuur en verantwoordelijkheid essentieel zijn voor ngo's. Hoewel vrijwillige procedures op Europees niveau nuttig kunnen zijn, dienen ze niet te leiden tot de vorming van een nieuwe laag van wetgeving (waarmee irrealistische juridische en/of financiële obstakels worden opgeworpen) die in strijd is met de wetgeving van de lidstaten en het vermogen van de sector of de bereidheid van de burgers tot samenwerking met hun begunstigen kan aantasten. Het EESC is bereid om zijn medewerking te verlenen bij het vinden van oplossingen voor een gemeenschappelijke strategie voor het antiterrorismebeleid waarmee ook het recht en de wens van de burgers om zich in onafhankelijke organisaties te verenigen worden erkend. Dit is een grondrecht dat moet worden geëerbiedigd.

#### 4.4 Reageren

4.4.1 Het EESC juicht de recente ontwikkelingen in deze tak van de strategie toe, die betrekking heeft op zaken als capaciteitsverbetering van civiele partijen bij de aanpak van de gevolgen van terroristische aanslagen, vroegtijdige-waarschuwingssystemen, crisisbeheersing in het algemeen en hulp aan slachtoffers van terrorisme. De lidstaten zouden hun responscapaciteit moeten vergroten, zodat ze het leven en de veiligheid van hun burgers in crisissituaties beter kunnen beschermen.

4.4.2 Het is goed dat er inspanningen worden geleverd om de toegang tot chemisch, biologisch, radioactief en nucleair materiaal, dat voor terroristische doeleinden kan worden ingezet, te beperken. Er moet prioriteit worden verleend aan de tenuitvoerlegging van het CBRN-actieplan van de EU, dat 130 specifieke acties omvat op het gebied van preventie, detectie en reactie inzake CBRN-incidenten. Daarbij dient overigens wel rekening te worden gehouden met de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor de betreffende economische sector. Het is belangrijk dat met vertegenwoordigers daarvan overleg wordt gevoerd.

4.4.3 Het EESC is ook zeer te spreken over de maatregelen van de Commissie voor hulp aan slachtoffers van terrorisme, met name over de circa vijf miljoen euro die daarvoor ter beschikking is gesteld en over de steun aan een netwerk van verenigingen van terrorismeslachtoffers. Deze steun dient te worden voortgezet en verbeterd.

#### Horizontale vraagstukken

##### 4.5 Eerbiediging van de grondrechten

4.5.1 Het is goed dat eerbiediging van de grondrechten als een horizontale prioriteit wordt beschouwd. Toch dienen de inspanningen van de Commissie op het gebied van de grondrechten te worden geflankeerd door overeenkomstige

maatregelen van de nationale regeringen. Bovendien dient eerbiediging van de grondrechten niet op te houden bij het ontwerp en de ontwikkeling van instrumenten, maar ook een onderdeel te zijn van de toepassing daarvan.

4.5.2 Het Europese systeem voor mensenrechtenbescherming is vanuit juridisch oogpunt solide, iets waarvan de Commissie zich in haar mededelingen en maatregelen meer rekenschap van dient te geven. De nationale regeringen dienen meer vastberadenheid te tonen bij het gebruik van de specifieke instrumenten. De beleidstoezeggingen moeten ook in de dagelijkse bestuurspraktijk terug te vinden zijn. Lidstaten die op hun eigen grondgebied martelingen toestaan of zich daaraan schuldig maken, moeten worden bestraft. Dergelijke praktijken moeten voorgoed worden uitgebannen. Het beginsel van non-refoulement moet worden nageleefd. Alle vormen van discriminerend gedrag die op grond van internationale, Europese en nationale wetgeving strafbaar zijn, dienen te worden opgespoord en bestreden.

4.5.3 De Commissie zou in kaart moeten brengen wat, in verband met het antiterrorismebeleid, de snelste manieren zijn om feedback te geven en besluiten te nemen op het punt van de naleving van de grondrechten. Daartoe zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van het potentieel van het Europees maatschappelijk middenveld, dat zich uitdrukkelijk bezighoudt met de bescherming van de rechten en vrijheden van de burgers.

##### 4.6 Internationale samenwerking en partnerschappen met derde landen

4.6.1 Terrorismen, en met name religieus gemotiveerd terrorisme, kent een belangrijke internationale dimensie. De Europese Unie dient met andere landen samen te werken om terroristische dreigingen in te perken, ook al is ze zelf, zoals reeds eerder werd benadrukt, niet meer het belangrijkste doelwit van dit soort activiteiten.

4.6.2 In de betrekkingen met derde landen dient ze zich bovendien in te zetten voor democratische normen en procedures. De EU beschikt over diverse systemen om de naleving van mensenrechten op effectieve wijze te waarborgen en te bevorderen. In talrijke derde landen kan het antiterrorismebeleid daarentegen ontsporen en zowel de kwaliteit van de democratie als de bescherming van de grondrechten aantasten.

##### 4.7 Financiering

4.7.1 Het EESC is ingenomen met het algemene programma „Veiligheid en bescherming van de vrijheden” en het daartoe behorende specifieke programma „Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen”. De verdeling van de uitgaven voor elke tak van de strategie (voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren) moet onderling opnieuw worden afgestemd en de beleidstoezegging op het gebied van preventie dient met passende begrotingsmiddelen te worden ondersteund. Daarnaast moet meer aandacht worden besteed aan publiek-private samenwerking bij de bestrijding van terroristische dreigingen. Het EESC ziet met belangstelling de uitkomsten tegemoet van de tussentijdse evaluatie van het bovengenoemde programma en spreekt de hoop uit dat de beschikbare middelen gemakkelijk konden worden ingezet en dat daarmee de verwachte resultaten zijn geboekt.

## 5. Verdere maatregelen

5.1 Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, kan ook op het gebied van antiterrorismebeleid de samenwerking tussen de lidstaten worden uitgediept. Bovendien voorziet het verdrag in meer bevoegdheden voor de Europese Unie op het gebied van mensenrechtenbescherming. Daardoor kan er een antiterrorismebeleid worden ontwikkeld dat in alle fasen, dus ook bij de tenuitvoerlegging, rekening houdt met de meest vooruitstrevende normen en procedures op het gebied van mensenrechtenbescherming. Het te voeren beleid moet zich volgens het EESC richten naar de wijze waarop het verschijnsel terrorisme zich concreet ontwikkelt. De nadruk moet daarbij zonder meer komen te liggen op preventie, hetgeen in de ruime zin des woords moet worden opgevat als een proces van directe bestrijding van de maatschappelijke, politieke en economische oorzaken van terrorisme.

Brussel, 5 mei 2011

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid**

(COM(2010) 379 definitief — 2010/0210 (COD))

(2011/C 218/18)

Rapporteur: **mevrouw SCHWENG**

De Raad heeft op 29 september 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

*„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid”*

COM(2010) 379 final. — 2010/0210 (COD)

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft dit advies op 24 maart 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 3 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel, dat deel uitmaakt van een breed pakket Europese maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling van legale migratie. Het voorstel kan ertoe bijdragen om gedurende bepaalde seizoenen een verhoogde behoefte aan arbeidskrachten te dekken wanneer dat niet met nationale arbeidskrachten kan. Tegelijkertijd vormt het voorstel een belangrijke bijdrage tot de bestrijding van illegale migratie.

1.2 Het Comité kan zich met name vinden in de vereenvoudigde en versnelde toelatingsprocedures. Het gaat bij seizoenarbeid immers om een beperkte periode en juist dan worden bedrijven met een tekort aan arbeidskrachten geconfronteerd.

1.3 Ook steunt het Comité de bepaling dat de lidstaten een arbeidsmarkttoets kunnen blijven uitvoeren. Wel beveelt het aan, de sociale partners bij alle maatregelen betreffende de toelating van onderdanen van derde landen als seizoenarbeider te betrekken.

1.4 Verder worden Raad, Commissie en EP ertoe opgeroepen om nog eens na te denken over de maximale verblijfsduur. Zes maanden per kalenderjaar zijn namelijk ontoereikend voor ondernemingen in bijv. landen die twee seizoenen kennen. Daarom stelt het Comité voor dat de lidstaten in gegronde gevallen, en in nauw overleg met de sociale partners, van de maximale verblijfsduur kunnen afwijken. Daarbij mag echter niet worden getornd aan het seizoensgebonden karakter van het arbeidscontract en mogen de desbetreffende controlemogelijkheden niet worden omzeild.

1.5 Verder moet in de richtlijn duidelijk worden aangegeven in welke de sectoren van de economie seizoenarbeid kan worden uitgevoerd. Daarop zouden in nauw overleg met de sociale partners op nationaal niveau uitzonderingen moeten kunnen worden gemaakt.

1.6 Ten slotte zij erop gewezen dat seizoenarbeiders slechts een tijdelijke toegang tot de arbeidsmarkt van de respectieve lidstaten krijgen. Gegeven het beginsel „lex loci laboris” dienen zij daarom arbeidsrechtelijk gezien qua wettelijke, nationale of regionale cao's over één kam te worden geschoren met nationale arbeidskrachten. Gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid dient echter van het bestaan van bilaterale akkoorden af te hangen.

## 2. Inleiding en inhoud van het voorstel

2.1 De Commissie kondigde aan om in het verlengde van haar mededeling inzake het beleidsplan legale migratie <sup>(1)</sup> tussen 2007 en 2009 met vijf wetgevingsvoorstellen over arbeidsmigratie te komen, waaronder een voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van seizoenarbeiders. In het door de Raad van 10 en 11 december 2009 goedgekeurde programma van Stockholm hebben de Raad en de Commissie nog eens bevestigd dat zij het beleidsplan legale migratie zouden uitvoeren.

2.2 De Commissie kwam op 13 juli 2010 met onderhavig voorstel <sup>(2)</sup> en motiveerde het met e behoefte van de lidstaten aan seizoenarbeid, waarvoor naar verwachting steeds minder EU-burgers beschikbaar zullen zijn. Weliswaar neemt in de Unie de vraag naar hooggekwalificeerde arbeidskrachten toe, maar zullen traditionele sectoren te kampen blijven hebben met een toenemende behoefte aan laaggeschoolde arbeidskrachten. Voorts, aldus de Commissie, zijn er sterke aanwijzingen dat seizoenarbeiders uit bepaalde derde landen te maken krijgen met uitbuiting en niet-conforme arbeidsvoorwaarden, die mogelijk een bedreiging voor hun gezondheid en veiligheid inhouden.

2.3 De in de aanloop naar het voorstel georganiseerde raadpleging leverde op dat er behoefte bestaat aan uniforme EU-regels voor de toelating van bepaalde cruciale categorieën migrerende arbeidskrachten (met name hooggekwalificeerde

<sup>(1)</sup> COM(2005) 669 final

<sup>(2)</sup> COM(2010) 379 final



mensen in het kader van bedrijfsinterne detacheringen en seizoenarbeiders). De desbetreffende toegangsvoorwaarden moeten daarom zo eenvoudig, onbureaucratisch en soepel mogelijk zijn.

2.4 De Commissie stelt voor om op basis van gemeenschappelijke definities en criteria de toegangsprocedure voor seizoenarbeiders uit derde landen te vereenvoudigen. Onder bepaalde voorwaarden krijgen die mensen een gecombineerde arbeids- en verblijfsvergunning, die zes maanden kan bedragen. Daarbij staat het de lidstaten vrij om voor maximaal drie jaar een „meerseizoenvergunning” af te geven of in een vereenvoudigde toelatingsprocedure voor opeenvolgende seizoenen te voorzien. De arbeidsvoorwaarden voor seizoenkrachten zijn duidelijk gedefinieerd en bepaald is dat zij betreffende bepaalde rechten gelijk met nationale arbeidskrachten worden behandeld.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 De Commissie schat in dat het aantal seizoenarbeiders uit derde landen van lidstaat tot lidstaat nogal uiteen loopt: een en ander varieert van 919 in Hongarije, via 3 860 in Frankrijk en 7 552 in Zweden tot 24 838 toegelaten seizoenarbeiderskrachten in Spanje (gegevens 2008). Het gaat daarbij in veel lidstaten om laaggekwalificeerd werk in bijv. de landbouw (60 % van de seizoenarbeiders in Italië en 20 % in Griekenland) en toerisme (in Spanje werd in 2003 13 % van alle arbeidsvergunningen afgegeven voor werk in het hotel- en restaurantwezen). Bepaalde Oostenrijkse regio's kunnen niet zonder seizoenarbeiders en daarom werd het quotum voor het winterseizoen 2008/2009 op 8 000 vastgelegd.

3.2 Het Comité heeft zich reeds in talrijke eerdere adviezen beziggehouden met uniforme toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. Naar aanleiding van de raadpleging over het „Groenboek over het beheer van economische migratie”<sup>(3)</sup> heeft het gepleit voor specifieke voorschriften voor seizoenarbeiders en daarbij om het voorleggen van een arbeids-overeenkomst gevraagd.

3.3 De Commissie heeft haar voorstel gebaseerd op artikel 79, lid 2, onder a) en b) VWEU. Volgens het Comité had ze daarnaast mede artikel 153 VWEU als rechtsgrondslag kunnen nemen want het voorstel betreft ook arbeids- en werkgelegenheidsvoorwaarden. Ook zouden dan de sociale partners moeten zijn geraadpleegd. Het Comité is zich echter bewust van de vaste rechtspraak van het HvJ: voor een voorstel voor een richtlijn dat twee doelstellingen dient, waarvan er een domineert, moet de bepaling aangaande die ene als rechtsgrondslag worden gekozen.

3.4 Een voor de gehele Unie geldende procedure betreffende verblijf en arbeidsvergunning voor onderdanen van derde landen die hier als seizoenarbeider komen, is een hele stap vooruit om in bepaalde periodes de toenemende vraag naar arbeidskrachten met het aanbod daarvan op één lijn te brengen. Bedrijven hebben nu en straks behoefte aan zowel lager als hoger

gekwalificeerde arbeidskrachten, en de werkloosheid kan dan wel door de crisis gestegen zijn, maar vaak zijn er in sommige landen, sectoren en beroepen te weinig EU-arbeidskrachten te vinden om aan de vraag naar seizoenarbeid te voldoen.

3.5 Het Comité herinnert eraan dat EU-werknemers, los van de vraag of zij als migrerende werknemer dan wel als seizoenarbeider in een andere lidstaat werken, zowel aan Europees als aan nationaal recht zijn onderworpen. De voorgestelde richtlijn mag niet in een uitzonderingscategorie voor onderdanen van derde landen resulteren: het arbeidsrecht van de lidstaat waar de arbeid wordt verricht, dient integraal van toepassing te zijn.

3.6 Verder vindt ook het Comité dat een Europese procedure ertoe kan bijdragen, seizoenarbeiders legaal werk te verschaffen en de in vele regio's bestaande uitbuiting te reduceren. In dit verband moet ook de „Sanctie-richtlijn” 2009/52<sup>(4)</sup> voor ogen worden gehouden, krachtens dewelke de arbeidsgever is verplicht om na te gaan of een werknemer rechtmatig verblijf houdt en waarin ontdoeking strafbaar wordt gesteld. Voorts is er nog Richtlijn 2008/115 die ertoe dient, te vermijden dat seizoenarbeiders uit derde landen na verstrijking van hun verblijfsvergunning in de illegaliteit belanden. In de regeling is bepaald dat zulk illegaal verblijf via eerlijke en transparante procedures wordt beëindigd waarbij de voorkeur wordt gegeven aan vrijwillig vertrek boven verwijdering.

3.7 Juist onderhavig voorstel heeft in zeven nationale parlementen<sup>(5)</sup> geresulteerd in diepgaand onderzoek naar de naleving van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Daarbij werd veel kritiek geuit op zowel de duur van het verblijfsrecht als de huisvestingsregeling.

3.8 Om tegemoet te komen aan de bedenkingen van de nationale parlementen aangaande de naleving van het subsidiariteitsbeginsel stelt het Comité voor dat de lidstaten, in het licht van de nationale situatie, de regels voor de verblijfstitel maken. Dan kunnen ook de lidstaten die gedurende zowel het winter- als het zomerseizoen meer behoefte aan seizoenarbeiders hebben, hun huidige regelingen handhaven.

### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Geconstateerd moet worden dat de definities van „seizoenarbeider” en „seizoensgevoelige activiteit” de lidstaten de vrijheid laten om te bepalen welke sectoren seizoensgevoelig zijn. Dat staat op gespannen voet met inleidende overweging 10, waarin er duidelijk op wordt gewezen dat seizoensgevoelige activiteiten hoofdzakelijk voorkomen in sectoren als de landbouw, tijdens het plantseizoen of de oogst, of het toerisme, tijdens de vakantie. Hier moet in het voorstel een duidelijke regeling worden ingevoerd om de sectoren aan te geven waarin seizoenarbeid plaats kan vinden. Nationale uitzonderingen daarop zouden in nauw overleg met de sociale partners geformuleerd kunnen worden.

<sup>(4)</sup> Richtlijn 2009/52, PB L 168/2009, 24 van 30 juni 2009

<sup>(5)</sup> [http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210)

<sup>(3)</sup> PB C 286/20 van 17 november 2005

4.2 Verder worden interpretatieperikelen en rechtsonzekerheid in de hand gewerkt door het vereiste dat „het aantal benodigde (seizoen)arbeidskrachten ver uitstijgt boven het aantal dat nodig is ...”. Volgens het Comité kan hier met „tamelijk” of „behoorlijk” worden volstaan. De autoriteiten in de lidstaten moeten dan samen met de sociale partners aldaar maar besluiten of dat inderdaad het geval is.

4.3 Wel is het een goede zaak dat de hoedanigheid „seizoenarbeider” afhangt van het overleggen van een geldig arbeidscontract voor bepaalde duur of een bindend werkaanbod met opgave van bezoldiging en aantal werkuren. Op die manier kunnen de verblijfstitel verlenende instanties de contractuele basis van werk door onderdanen van derde landen controleren. Ook wordt er daarmee voor gezorgd dat de respectieve nationale vereisten voor een arbeidsverhouding worden gerespecteerd.

4.4 Tot de afwijzingsgronden behoort het feit dat „de werkgever reeds bestraft is (...) (wegens) zwartwerk en/of illegale arbeid”. Het Comité is ten eerste gekant tegen zwartwerk, maar het wijst er wel op dat deze afwijzingsreden dusdanig kan worden geïnterpreteerd dat reeds een kleine overtreding langdurig voor afwijzing volstaat. Daarom moet ten behoeve van de rechtszekerheid in navolging van de Sanctie-richtlijn worden bepaald dat deze afwijzingsredenen slechts gedurende een bepaalde periode na oplegging van een straf mag worden aangevoerd. Die periode moet evenredig aan de zwaarte van de inbreuk zijn.

4.5 Het Comité is ermee ingenomen dat lidstaten die dat wensen hun arbeidsmarkttoets kunnen blijven uitvoeren en de mogelijkheid behouden om aanvragen van onderdanen van derde landen op grond van het reeds toegelaten aantal af te wijzen. Daarbij moeten het onderzoek en de vaststelling van de quota met medewerking van de nationale sociale partners en de arbeidsbureaus plaatsvinden. Verder mag de quotumkeuze niet resulteren in ellenlange verlenging van de duur van de procedure voor een individuele aanvraag.

4.6 De in artikel 11 voorgestelde verblijfsduur van zes maanden per kalenderjaar is te rigide en zou het subsidiariteitsbeginsel wel eens kunnen schenden. Ondernemingen in sommige lidstaten die twee seizoenen moeten „draaien” moeten in elk seizoen kunnen terugvallen op arbeidskrachten uit derde landen. Daarom moeten de lidstaten de mogelijkheid krijgen om in nauw overleg met de nationale sociale partners uitzonderingen op de maximale duur van verblijf en arbeidsvergunning te maken. Daarbij mag echter niet worden getornd aan het seizoensgebonden karakter van het arbeidscontract en mogen de desbetreffende controlemogelijkheden niet worden omzeild.

4.7 Het kalenderjaar als berekeningsgrondslag doet de praktijk en toerisme-oorden met een winter- en zomerseizoen geen

recht. Werkgever en seizoenarbeider zouden op die manier nog tijdens het lopende contract alweer een nieuw verzoek moeten indienen.

4.8 Artikel 11, lid 2, van het voorstel luidt als volgt: „Binnen de in lid 1 genoemde periode, en mits aan de criteria van artikel 5 is voldaan, mogen seizoenarbeiders hun contract verlengen of als seizoenarbeider in dienst treden bij een andere werkgever.” Dat is vaag geformuleerd en werpt vragen op: is met „de in lid 1 genoemde periode” het kalenderjaar bedoeld of gaat het om zes maanden? Kan een seizoenarbeider zijn verblijfstitel tot bijv. elf maanden per kalenderjaar verlengen?

4.9 Het Comité beveelt aan dat een seizoenarbeider slechts onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van nationaal recht van werkgever mag veranderen: hij is doorgaans namelijk in dienst om in de behoefte aan arbeidskrachten van één bepaalde werkgever te voorzien. En de duur van zijn verblijfstitel houdt gelijke tred met die behoefte. Wisseling van werkgever zou bij de nationale autoriteiten moeten worden aangemeld om controles mogelijk te maken.

4.10 De vergemakkelijking van tweede en latere binnenkomst verdient in beginsel de bijval van het Comité want werkgevers kunnen dan weer een beroep doen op seizoenarbeiders met wie zij goede ervaringen hebben. De Commissie stelt voor dat werkgevers die hun contractuele verplichtingen niet zijn nagekomen en daarom bestraft zijn, geen seizoenarbeiders meer mogen aanvragen. Dat gaat te ver, het mag niet om kleine vergrijpen gaan maar om inbreuk op fundamentele arbeidsrechtelijke voorschriften.

4.11 In de sectie „Procedurele waarborgen” wordt voorgesteld dat de lidstaten binnen 30 dagen over de aanvraag besluiten en de aanvrager daarvan in kennis stellen. Het Comité heeft in beginsel geen probleem met die termijn, maar vraagt zich wel af of die tijd voldoende is om alle gegevens na te gaan.

4.12 De verplichting van artikel 14 voor de werkgever om het bewijs te leveren dat de seizoenarbeider op passende wijze wordt gehuisvest, werpt de vraag op of hij er ook toe gehouden is om zelf onderdak te verschaffen. Dat laatste lijkt ver van de praktijk te staan. Mocht de werkgever een onderkomen ter beschikking stellen, dan moet dat voor inspectiedoeleinden toegankelijk voor de bevoegde autoriteiten zijn.

4.13 Er zij erop gewezen dat seizoensarbeiders slechts een tijdelijke toegang tot de arbeidsmarkt van de respectieve lidstaten hebben. Gegeven het beginsel „lex loci laboris” dienen zij daarom arbeidsrechtelijk gezien qua wettelijke voorschriften, nationale of regionale cao's over één kam te worden geschoren met nationale arbeidskrachten. Daarom moet artikel 16, lid 1, tweede alinea („cao's die van algemene toepassing zijn”), worden geschrapt.

4.14 De Commissie stelt voor dat seizoenarbeiders in een aantal sociale-zekerheidsopzichten ((pre)pensioen, weduwe- en wezenpensioen, werkloosheid en gezinstoelagen) op dezelfde wijze als nationale werknemers moet worden behandeld. Dat kan in beginsel slechts mogelijk zijn wanneer daar bilaterale akkoorden over bestaan. Los daarvan: de verplichting om in het land van verblijf aan sociale zekerheid af te dragen, brengt uitkeringsgerechtigdheid aldaar mee.

4.15 Bovendien moeten de lidstaten worden gestimuleerd om hun controleautoriteiten (bijv. de arbeidsinspectie) van de

nodige middelen te voorzien en hen dusdanig op te leiden dat zij hun werk met eerbiediging van grondrechten kunnen doen.

4.16 Naast de overheid zijn de sociale partners in de lidstaten belangrijke spelers op de arbeidsmarkt. Daarom moet er nauw worden samengewerkt wanneer het gaat om kwesties als in welke sectoren seizoenarbeid is toegelaten, arbeidsmarkt-onderzoek en controle op naleving van het arbeidsrecht.

Brussel, 4 mei 2011

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming**

(COM(2010) 378 definitief — 2010/0209 (COD))

(2011/C 218/19)

Rapporteur: **de heer RÖPKE**

De Raad heeft op 29 september 2010 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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming*

COM(2010) 378 definitief — 2010/0209 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 maart 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de inspanningen van de Europese Commissie om d.m.v. het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, transparante en geharmoniseerde toelatingsvoorwaarden te creëren voor deze categorie tijdelijk overgeplaatste werknemers.

1.2 Het EESC plaatst echter grote vraagtekens bij delen van de inhoud van de voorgestelde richtlijn en bij de wijze waarop de Commissie tijdens de voorbereiding van het voorstel procedureel is omgegaan met de Europese sociale partners.

1.3 Het EESC betreurt dat alleen artikel 79 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrondslag voor de richtlijn is gekozen hoewel het voorstel belangrijke bepalingen omvat inzake de arbeidsrechtelijke positie van leidinggevenden, specialisten en afgestudeerde stagiairs, en daarom aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de nationale arbeidsmarkten. Over een dergelijk initiatief had de Commissie eigenlijk de sociale partners overeenkomstig artikel 154 VWEU formeel moeten raadplegen alvorens met een concreet richtlijnvoorstel te komen. Dat zou niet alleen beter hebben aangesloten op de doelstelling van het Verdrag van Lissabon om meer inhoud te geven aan de sociale dialoog in de EU, maar meer nog de kans hebben geboden een aantal van de nu ontstane controverses al in de voorbereidingsfase met de sociale partners op te lossen.

1.4 In het richtlijnvoorstel worden de voorwaarden geformuleerd voor de toegang van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Die voorwaarden zijn niet alleen van toepassing op een relatief kleine groep leidinggevenden, maar ook op

specialisten en afgestudeerde stagiairs. Naar de mening van het EESC echter had met een richtlijn voor alleen leidinggevenden beter recht kunnen worden gedaan aan hun bijzondere positie en behoeften. Het is des te belangrijker dat voor alle onder de richtlijn vallende werknemers de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie gelden t.a.v. loon en arbeidsvoorwaarden, en oneigenlijk gebruik van de richtlijn wordt uitgesloten.

1.5 Om deze reden stelt het EESC voor dat binnen een onderneming overgeplaatste werknemers niet alleen wat loon, maar ook wat arbeidsvoorwaarden betreft hetzelfde moeten worden behandeld als de werknemers in de lidstaat van verblijf dan wel als het vaste personeel. Deze gelijke behandeling mag zich niet beperken tot algemeen verbindende collectieve arbeids-overeenkomsten, maar moet voor alle wettelijke bepalingen en collectieve afspraken (m.i.v. bedrijfs-cao's) gelden. Het EESC vindt dat gezinshereniging hetzelfde moet worden geregeld als in de „blue card”-richtlijn (Richtlijn 2009/50/EG).

1.6 Het voorstel is midden in de grootste financieel-economische crisis in de geschiedenis van de EU gepubliceerd. In enkele lidstaten is nog lang geen sprake van economisch herstel en zijn de werkloosheidscijfers dermate hoog dat ook binnen de EU met grotere migratiebewegingen rekening moet worden gehouden. De Commissie wijst in haar groeianalyse 2011 <sup>(1)</sup> nadrukkelijk op het gevaar dat zelfs een aantrekkende economische groei niet gepaard hoeft te gaan met de dynamiek die is vereist voor het ontstaan van nieuwe arbeidsplaatsen, en vindt dan ook dat de relatief geringe benutting van het binnen de EU beschikbare arbeidspotentieel omhoog moet. Anderzijds neemt het EESC er nota van (zoals ook blijkt uit het Gezamenlijk Verslag over de werkgelegenheid 2010) dat in sommige lidstaten en beroepsgroepen nog altijd een tekort aan arbeidskrachten bestaat.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 11 definitief van 12 januari 2011



1.7 De onder de richtlijn vallende werknemers zullen ook komen uit derde landen waar de lonen en sociale bescherming nog altijd beduidend minder zijn dan die in de EU. Daarom moet adequaat worden gecontroleerd of de richtlijn wordt nageleefd, waarbij het bedrijfsleven echter niet met onnodige bureaucratie mag worden belast. De Commissie ontwikkelt in dit verband samen met de lidstaten momenteel een elektronisch uitwisselingsstelsel ter vereenvoudiging van de grensoverschrijdende administratieve samenwerking uit hoofde van de detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG). Dit stelsel zou ook gegevens over de binnen ondernemingen overgeplaatste onderdanen van derde landen moeten bevatten.

1.8 Het EESC vindt dat de definities van „leidinggevenden”, „specialisten” en „afgestudeerde stagiairs” helderder moeten worden geformuleerd, teneinde de betrokken ondernemingen meer rechtszekerheid te bieden en ervoor te zorgen dat de richtlijn niet verder gaat dan de bilaterale afspraken met derde landen en de verplichtingen die voortvloeien uit het GATS-akkoord. De definities moeten zo luiden dat ze precies betrekking hebben op die drie categorieën hoogopgeleide werknemers wier overplaatsing de richtlijn moet regelen.

1.9 De richtlijn zou er volgens het EESC daadwerkelijk toe kunnen bijdragen de overdracht van deskundigheid binnen een onderneming naar de EU te vergemakkelijken en het concurrentievermogen van de EU te vergroten, mits het voorstel wordt aangepast op de in dit advies bepleite wijze.

## 2. Het richtlijnvoorstel

2.1 Deze richtlijn moet het voor concerns die zowel binnen als buiten de EU vestigingen („entiteiten”) hebben, eenvoudiger maken om werknemers uit derde landen over te plaatsen van een buiten de EU gevestigde onderneming naar dochterondernemingen of filialen in EU-lidstaten. Alleen leidinggevenden, specialisten en afgestudeerde stagiairs komen voor dergelijke overplaatsingen in aanmerking.

2.2 Onder „leidinggevende” moet worden verstaan: „ieder lid van het hogere kader dat in de eerste plaats leiding geeft aan de gastentiteit, onder het algemene toezicht of volgens de instructies van, in hoofdzaak, de raad van bestuur of de aandeelhouders van de onderneming of daarmee gelijkgestelde personen”.

2.3 Onder „specialist” moet worden verstaan: „eenieder die beschikt over bijzondere kennis die van wezenlijk en specifiek belang is voor de gastentiteit, niet alleen rekening houdend met de voor het functioneren van de gastentiteit vereiste specifieke kennis, maar ook met de bekwaamheid van de persoon om bepaalde werkzaamheden uit te voeren of om een bepaald beroep uit te oefenen waarvoor specifieke technische vaardigheden zijn vereist”.

2.4 Onder „afgestudeerde stagiair” moet worden verstaan: eenieder die „met succes een postsecundair hogeronderwijsprogramma van ten minste drie jaar heeft gevolgd” en „die wordt overgeplaatst om zijn of haar kennis van en ervaring in een onderneming te ontwikkelen teneinde hem of haar voor te bereiden op de uitoefening van een leidinggevende functie in die onderneming”.

2.5 Onderzoekers vallen niet onder de richtlijn, aangezien voor hen een specifieke richtlijn bestaat (Richtlijn 2005/71/EG).

2.6 De lidstaten mogen eisen dat de betrokken werknemers al een arbeidsovereenkomst van minstens twaalf maanden

hebben in de onderneming die hen wil overplaatsen, en mogen tevens een maximum stellen aan het aantal personen dat op grond van de richtlijn wordt toegelaten. De duur van een overplaatsing in de zin van de richtlijn is beperkt tot drie jaar voor leidinggevenden en specialisten en één jaar voor afgestudeerde stagiairs.

2.7 Een spoedprocedure voor toelating en een gecombineerde titel die zowel een verblijfs- als arbeidsvergunning omvat, moet de aantrekkelijkheid vergroten.

2.8 Overgeplaatste werknemers mogen werken in alle vestigingen van hetzelfde concern in andere lidstaten en in de gebouwen van klanten van de gastentiteit in andere lidstaten, maar overplaatsingen naar andere lidstaten mogen in principe niet langer duren dan twaalf maanden. Op deze regel bestaan echter uitzonderingen.

2.9 De in de gastlidstaat bestaande minimumlonen dan wel collectieve overeenkomsten moeten in acht worden genomen. Verder moeten o.a. de volgende rechten worden nageleefd: vrijheid van vereniging, vrijheid van aansluiting bij of lidmaatschap van een werknemers- of werkgeversorganisatie, erkenning van diploma's overeenkomstig de desbetreffende nationale procedures, toegang tot goederen en diensten, en toegang tot socialezekerheidsregelingen. Niet alle sociale en arbeidswetgeving van de gastlidstaat echter hoeft te worden toegepast.

## 3. Inleiding

3.1 Migratiebeleid is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam gedeeltelijk een EU-bevoegdheid. De Europese Raad en ook de Raad hebben meermaals uitdrukkelijk aangedrongen op de ontwikkeling van een migratiebeleid (conclusies van de Raad van Tampere van 1999, Haags programma uit 2004, Stockholmprogramma uit 2009, Pact inzake immigratie en asiel).

3.2 Na een openbare raadpleging in de vorm van een groenboek kwam de Europese Commissie in 2005 met een beleidsplan over legale migratie, waarin ze een aantal richtlijnvoorstellen inzake arbeidsmigratie aankondigde. Een van die richtlijnen - over de immigratie van hoogopgeleide werknemers (de „blue card”-richtlijn) <sup>(2)</sup> - is door de Raad al op 25 mei 2009 goedgekeurd. De zgn. „single permit”-richtlijn wordt momenteel nog door de Raad en het Europees Parlement behandeld. Tegelijk met de richtlijn die voorwerp is van dit advies, heeft de Commissie een richtlijn over seizoenswerk voorgesteld.

3.2.1 Oorspronkelijk had de Commissie al in 2001 een voorstel gepubliceerd voor een horizontale richtlijn m.b.t. alle vormen van arbeidsmigratie, maar ze heeft nu voor een sectorale aanpak gekozen omdat een horizontaal rechtsinstrument niet haalbaar bleek.

3.3 De Commissie heeft het voorstel voor de richtlijn over overplaatsingen binnen ondernemingen op 13 juli 2010 ingediend. Doel van deze richtlijn is om in de hele EU de regels te harmoniseren voor de toelating van werknemers uit derde landen die worden overgeplaatst van een buiten de EU gevestigde onderneming naar een onderneming van hetzelfde concern binnen de EU.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 637 en 638 van 23 oktober 2007

3.4 Het richtlijnvoorstel omvat bepalingen voor die buiten het grondgebied van de EU verblijvende werknemers met de nationaliteit van een niet-EU-lidstaat die bij een aldaar gevestigde onderneming van een bepaald concern een arbeidsovereenkomst hebben en door dit concern naar een van haar andere ondernemingen in een EU-lidstaat worden overgeplaatst.

3.5 De Commissie legt in de toelichting bij het voorstel uit dat de richtlijn ook is bedoeld om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te realiseren. Met de formulering van transparante en geharmoniseerde toelatingsvoorwaarden voor tijdelijk overgeplaatste werknemers uit derde landen wordt beoogd snel in te spelen op de behoefte van multinationale ondernemingen om leidinggevenden en specialisten uit derde landen intern over te plaatsen. Ook krijgen deze ondernemingen hiermee de mogelijkheid om afgestudeerde stagiairs via overplaatsing op een leidinggevende functie in het concern voor te bereiden. De Commissie meent dat de richtlijn leidt tot minder onnodige rompslomp, er tegelijkertijd voor zorgt dat de rechten van werknemers in acht worden genomen, en dat ze ook in economisch moeilijke tijden voldoende garanties biedt.

3.6 In principe moet het doel van een Europees migratiebeleid zijn om enerzijds de EU voor „knappe koppen” aantrekkelijk te maken, maar anderzijds ook om, o.a. met passende begeleidende controlemaatregelen, te garanderen dat de sociale en arbeidswetgeving niet kan worden ontdoken. Hoewel het richtlijnvoorstel niet in de eerste plaats is bedoeld om duurzame migratie te stimuleren, dient met dit uitgangspunt wel rekening te worden gehouden.

3.7 De bevordering van grensoverschrijdende overplaatsingen van werknemers vereist eerlijke concurrentie en de eerbiediging van de rechten van werknemers, waaronder een veilige rechtspositie voor binnen ondernemingen overgeplaatste personen. Het voorstel omvat dan ook een aantal rechten voor intern overgeplaatste werknemers, bijv. de betaling van bezoldigingen zoals die in de gastlidstaat in collectieve overeenkomsten zijn vastgelegd. Niet alle arbeidswetgeving echter hoeft te worden toegepast. Weliswaar is het salaris van leidinggevenden meestal hoger dan het minimumloon, voor specialisten en afgestudeerde stagiairs is dat lang niet altijd het geval.

3.8 Het EESC heeft in zijn advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan”<sup>(3)</sup> opgemerkt dat „de wetgeving inzake de toelating van migrantenwerknemers gekoppeld moet zijn aan de evolutie op de arbeidsmarkt en dat de nationale autoriteiten derhalve overleg moeten voeren met de sociale partners”. Evenzo heeft het in zijn advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven”<sup>(4)</sup> uitgelegd dat „elke lidstaat in overleg met de sociale partners [kan] beslissen aan de hand van welke kenmerken ze de immigratie wil reguleren”.

3.9 Voorts heeft het EESC in zijn advies over „De integratie van arbeidsmigranten”<sup>(5)</sup> gesteld: „Integratie op het werk op

basis van gelijke kansen en gelijke behandeling houdt ook een uitdaging in voor de sociale partners, die een impuls moeten geven aan de collectieve onderhandelingen en de sociale dialoog, ook op Europees niveau.”

3.10 Deze citaten maken duidelijk dat het EESC ervan overtuigd is dat de sociale partners zowel op nationaal als Europees niveau bij het wetgevingsproces moeten worden betrokken.

3.11 In de context van overplaatsingen binnen ondernemingen moet wat „outward mobility” betreft, worden nagedacht over de vraag onder welke voorwaarden EU-burgers naar derde landen zouden mogen worden overgeplaatst. In het bijzonder dient erop te worden gelet dat de voorgestelde richtlijn niet de mogelijkheden voor de EU verkleint om wederzijdse verbintenissen aan te gaan in het kader van GATS mode 4 of bilaterale overeenkomsten. Dit is buitengewoon belangrijk voor een sector als de bouw, die tot nu toe niet gebonden is door de GATS.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1 De eerste reacties van de Europese sociale partners op het richtlijnvoorstel liepen zeer uiteen. Zo kan BusinessEurope zich in principe in het voorstel vinden en denkt het dat dit zal leiden tot meer transparantie en eenvoudigere toelatingsprocedures voor binnen ondernemingen overgeplaatste werknemers. Maar ook deze organisatie heeft kritiek op een aantal bepalingen uit de voorgestelde richtlijn, met name op de mogelijkheid voor de lidstaten om te eisen dat de betrokken werknemers al een arbeidsovereenkomst van minstens twaalf maanden hebben in de onderneming die hen wil overplaatsen. Bovendien, aldus BusinessEurope, zouden de beperkingen voor de lidstaten om gunstigere bepalingen toe te passen, leiden tot verslechtering van momenteel geldende nationale regelingen.

4.2 Het Europees Vakverbond (EVV) daarentegen heeft grote bezwaren tegen het richtlijnvoorstel en heeft de Commissie opgeroepen dat weer in te trekken. Het heeft er vooral kritiek op dat alleen artikel 79 VWEU als rechtsgrondslag voor de richtlijn is gekozen hoewel het voorstel (net als de richtlijn voor seizoenarbeiders) aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de nationale arbeidsmarkten. Over dergelijke initiatieven moeten de sociale partners overeenkomstig artikel 154 VWEU worden geraadpleegd, aldus het EVV. Volgens deze organisatie biedt het voorstel bovendien geen garanties dat binnen ondernemingen overgeplaatste werknemers gelijk worden behandeld. Ook stelt ze vast dat controlemechanismen en sancties bij overtreding van de bepalingen ontbreken.

4.3 Gezien in de context van migratiebeleid in het algemeen past het voorstel op zijn minst gedeeltelijk binnen het concept van „circulaire migratie”. In ieder geval heeft de richtlijn betrekking op het concept van kortstondige, tijdelijke migratie. Dat concept wordt in het integratie- en arbeidsmarktbeleid vaak beschouwd als een verkeerd uitgangspunt voor de aanpak van problemen. Als Europa langdurig kampt met een tekort aan vakkrachten en jongeren in sommige landen, sectoren en beroepsgroepen, zou allereerst gepoogd moeten worden dat tekort op te lossen met een hele reeks scholingsmaatregelen in Europa zelf en door de mogelijkheden te benutten die het vrije verkeer van werknemers binnen de EU biedt. Pas in een later stadium zou nagedacht kunnen worden over gecontroleerde arbeidsmigratie met in de loop der tijd toenemende rechten en verblijfsrechten.

<sup>(3)</sup> PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 108

<sup>(4)</sup> PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 114

<sup>(5)</sup> PB C 354 van 28 december 2010, blz. 16

4.4 Anderen beschouwen het concept van tijdelijke c.q. circulaire migratie echter als een goede maatregel om eerst de komst van hoogopgeleide werknemers naar Europa te bevorderen, en vervolgens de landen van herkomst te laten profiteren van de door hun onderdanen hier opgedane ervaringen. Tegelijkertijd kan Europa daarmee in de mondiale concurrentiestrijd om de „knapste koppen” dezelfde randvoorwaarden creëren als zijn concurrenten.

4.5 Specifieke, op tijdelijke migratie gebaseerde benaderingen zijn in een aantal lidstaten al enige tijd geleden op mislukkingen uitgelopen. Die lidstaten trokken geen geld uit voor integratiemaatregelen omdat ze ervan overtuigd waren dat de migranten maar korte tijd zouden blijven. De gevolgen van deze benaderingen zijn tot op heden deels nog altijd voelbaar.

4.6 De Europese Commissie heeft in 2007 een belangrijke mededeling uitgebracht over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en derde landen<sup>(6)</sup>, waarin zij de voordelen en specifieke kenmerken van dit concept beschreef. Het EESC heeft een objectieve bijdrage geleverd aan de discussie ter zake in de vorm van een initiatiefadvies<sup>(7)</sup>, waarin het erkende dat regelingen voor tijdelijke toelating ook nuttig zouden kunnen zijn en stelde dat het gebrek aan flexibiliteit van de wetten regelgeving in Europa een ernstige belemmering vormt voor circulaire migratie.

4.7 In dit verband is uiteraard ook gezinshereniging een belangrijk thema, dat des te relevanter wordt als de tijdelijke migratie zich over meerdere jaren uitstrekt of zal uitmonden in permanente vestiging. Daarom zou gezinshereniging hetzelfde moeten worden geregeld als in de „blue card”-richtlijn (Richtlijn 2009/50/EG).

4.8 Tot slot wijst het EESC in veel van zijn adviezen op het grote belang van integratie.<sup>(8)</sup>

4.9 De EU en de nationale autoriteiten moeten samen integratiebeleid ontwikkelen. Onlangs nog stelde het EESC: „Het gemeenschappelijk immigratiebeleid dient ook gericht te zijn op integratie, wat een sociaal proces is van aanpassing in twee richtingen, tussen de immigranten en het gastland, dat ondersteund moet worden via goed beleid op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau.”<sup>(9)</sup> Het EESC pleitte er in zijn advies over „Integratie en sociale agenda”<sup>(10)</sup> voor „om integratie te mainstreamen in de verschillende politieke, wettelijke en financiële instrumenten van de EU, ter bevordering van integratie, gelijke behandeling en non-discriminatie”.

4.10 De richtlijn staat echter op gespannen voet met het streven naar integratie, aangezien op grond van het voorstel integratiemaatregelen achterwege zouden kunnen blijven omdat de migranten na enige tijd weer moeten vertrekken.

4.11 Ter voorkoming van oneerlijke concurrentie moeten voor de binnen ondernemingen overgeplaatste werknemers minstens dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als voor het vaste personeel. Dus niet alleen hetzelfde minimumloon, maar alle arbeidsrechtelijke bepalingen van het gastland, met andere woorden de integrale arbeidswetgeving van de lidstaat van ontvangst moet van toepassing zijn.

4.12 Het EESC heeft over de rechten van arbeidsmigranten in zijn advies over het groenboek getiteld „Het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak”<sup>(11)</sup> het volgende opgemerkt: „Bij de discussie hierover moet worden uitgegaan van het non-discriminatiebeginsel. Hoe lang de arbeidsmigrant ook in de EU mag verblijven en werken, hij moet dezelfde economische, arbeids- en sociale rechten hebben als de overige werknemers.”

4.13 In zijn advies over de „single permit”-richtlijn<sup>(12)</sup> heeft het EESC gewezen „op de rol van de sociale partners op de verschillende niveaus (bedrijfsleven, in de verschillende beroepssectoren, op nationaal en Europees niveau), bij de bevordering van de gelijkheid van behandeling op de werkplek.” Ook voor de Europese ondernemingsraden is hier een belangrijke taak weggelegd, want de voorgestelde richtlijn zal uiteindelijk met name relevant zijn voor grote concerns met veel vestigingen.

4.14 Zeer belangrijk zal de controle op de naleving van de bepalingen zijn. Het EESC heeft in zijn advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van sancties voor werkgevers van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven”<sup>(13)</sup> uitgelegd dat de lidstaten wat dit betreft „niet voor een gemakkelijke opgave staan daar i) de monitoringinstanties over onvoldoende geschoold personeel beschikken, ii) de taken tussen de betrokken instanties moeilijk te verdelen zijn en iii) er een groot aantal bedrijven te controleren zijn”. De lidstaten moeten er dan ook voor zorgen dat ze hun controle-instanties voldoende middelen geven zodat die hun taken doeltreffend kunnen uitvoeren.

4.15 Het toepassingsgebied van de richtlijn is onduidelijk en te breed geformuleerd: met name de definitie van „specialisten” moet duidelijker worden afgebakend om te voorkomen dat in de praktijk vrijwel alle werknemers van hetzelfde concern voor maximaal drie jaar kunnen worden overgeplaatst naar een vestiging in een van de lidstaten. Ook de definitie van „afgestudeerde stagiairs” moet worden aangepast, zodat daadwerkelijk alleen afgestudeerde stagiairs kunnen worden overgeplaatst die op een zeer concrete leidinggevende functie moeten worden voorbereid. Daarbij zou rekening moeten worden gehouden met het GATS-voorstel van de EU uit 2005.

4.16 Er zou pas overwogen mogen worden om bepaalde sectoren niet onder de richtlijn te laten vallen als werkgevers én vakbonden in die sectoren daar eensgezind op aandringen.

<sup>(6)</sup> COM(2007) 248 definitief

<sup>(7)</sup> PB C 44 van 16 februari 2008, blz. 91

<sup>(8)</sup> Zie de EESC-adviezen in PB C 125 van 27 mei 2002, blz. 112, PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 92, PB C 318 van 23 december 2006, blz. 128, PB C 347 van 18 december 2010, blz. 19, PB C 354 van 28 december 2010, blz. 16, en het EESC-advies over „Nieuwe uitdagingen op het gebied van integratie” (rapporteur Pariza Castaños).

<sup>(9)</sup> PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 6

<sup>(10)</sup> PB C 347 van 18 december 2010, blz. 19

<sup>(11)</sup> PB C 286 van 17 november 2005, blz. 20

<sup>(12)</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>(13)</sup> PB C 204 van 9 augustus 2008, blz. 70



4.17 Bij overplaatsingen van één lidstaat naar een andere doen zich praktische problemen voor t.a.v. de bezoldiging waar de betrokken werknemers recht op hebben. De regelmatig gehoorde klachten over loondumping bij overplaatsingen uit andere lidstaten (in het kader van de detacheringsrichtlijn) zijn ook voor dit voorstel relevant. Het EESC wijst er in dit verband met name in zijn advies over de detachering van werknemers<sup>(14)</sup> op dat tekortschietende controlemogelijkheden tot problemen kunnen leiden.

## 5. Specifieke opmerkingen

5.1 De definitie van „specialisten” is verwarrend en kan zowat voor alle arbeidsovereenkomsten gelden aangezien alleen „bijzondere kennis die van wezenlijk en specifiek belang is” verlangd wordt. De desbetreffende definitie („eenieder die beschikt over bijzondere kennis die van wezenlijk en specifiek belang is voor de gastentiteit, niet alleen rekening houdend met de voor het functioneren van de gastentiteit vereiste specifieke kennis, maar ook met de bekwaamheid van de persoon om bepaalde werkzaamheden uit te voeren of om een bepaald beroep uit te oefenen waarvoor specifieke technische vaardigheden zijn vereist”) is veel algemener dan die is geformuleerd in het gedeelte van de GATS-overeenkomst over de verplichtingen van de EU, omdat, in tegenstelling tot die overeenkomst, de richtlijn niet het bezit van buitengewone kennis vereist. Daardoor kan elke „specialist” worden overgeplaatst, waardoor de loondruk sterk dreigt toe te nemen.

5.2 Hoewel momenteel vooral grote multinationale ondernemingen werknemers intern overplaatsen, zouden, om misbruik van de richtlijn te voorkomen, minimumeisen moeten worden geformuleerd voor de gastentiteit. Die zou minstens een bepaalde grootte en met name een bepaald aantal werknemers moeten hebben waarmee kan worden vermeden dat door overplaatsingen binnen een onderneming eenmansbedrijven ontstaan (waar alleen de overgeplaatste specialist of leidinggevende werkzaam is).

5.3 Verder dient ervoor te worden gezorgd dat uitzendondernemingen die van het concern deel uitmaken geen uitzendkrachten naar andere vestigingen kunnen overplaatsen.

5.4 Op grond van het richtlijnvoorstel zouden de lidstaten aanvragen voor toelating van binnen een onderneming overgeplaatste werknemers moeten afwijzen „indien tegen de werkgever of de gastentiteit naar nationaal recht een sanctie is uitgesproken voor zwartwerk en/of illegale arbeid”. Dit zou ook moeten gebeuren als minder wordt betaald dan het minimum cao-loon. Uit het oogpunt van proportionaliteit zouden zulke aanvragen echter slechts tijdelijk en niet permanent, zoals wordt voorgesteld, moeten worden geweigerd. Ook zouden de lidstaten verschillende gradaties van deze afwijzing moeten kunnen toepassen, afhankelijk van de ernst van het vergrijp.

5.5 Louter de mogelijkheid voor de overgeplaatste werknemer om terug te keren naar de vestiging in het land van waaruit hij is uitgezonden, is onvoldoende. Veeleer zou op zijn minst een arbeidsovereenkomst moeten worden vereist die na afloop van de overplaatsing doorloopt, om er zeker van te zijn dat werknemers niet alleen met het oog op overplaatsing worden aangenomen.

5.6 Op grond van de richtlijn hoeven alleen de nationale rechtsvoorschriften t.a.v. lonen te worden nageleefd. Omdat de overplaatsing van werknemers binnen een concern een gevoelig onderwerp is, zouden echter alle arbeidsrechtelijke bepalingen van het gastland (zowel wettelijke bepalingen als collectieve afspraken) eveneens voor binnen het concern overgeplaatste werknemers moeten gelden. De overplaatsende onderneming en de gastentiteit zouden zich beide vóór iedere overplaatsing ertoe moeten verbinden deze bepalingen in acht te nemen. Het belangrijkste is te voorkomen dat er onzekere dienstverbanden ontstaan en de overgeplaatste werknemers anders worden behandeld dan het vaste personeel.

5.7 De bepalingen uit artikel 16 hebben de facto tot gevolg dat lidstaten de bevoegdheid krijgen verblijfs- en werkvergunningen voor het grondgebied van andere lidstaten af te geven. De autoriteiten van de lidstaten zijn echter niet bevoegd zulke vergunningen en titels te verstrekken. De EU kan deze bevoegdheid evenmin overdragen omdat zij zelf niet bevoegd is verblijfs- en werkvergunningen voor afzonderlijke lidstaten af te geven. Bovendien hebben de lidstaten geen enkele mogelijkheid om de door andere lidstaten samen met verblijfsvergunningen afgegeven werkvergunningen te verifiëren. Er moet daarom duidelijk worden gemaakt dat een vergunning uitsluitend geldig is in de lidstaat die haar heeft verstrekt.

5.8 Niet helder is welke regels van toepassing zijn bij overplaatsing naar een tweede lidstaat. Dan gaat het immers om overplaatsing van één lidstaat naar een andere. In ieder geval zijn specifieke procedures voor administratieve samenwerking tussen de lidstaten nodig.

5.9 In het voorstel is sprake van de invoering van „spoedprocedures”. Onduidelijk is hoe de procedure in dit verband concreet moet worden vereenvoudigd. Een *fast track procedure* mag er niet toe leiden dat onnauwkeuriger te werk wordt gegaan. De autoriteiten moeten elk individueel geval hoe dan ook altijd nauwgezet en zonder vertraging kunnen onderzoeken, met name t.a.v. de loonvoorwaarden.

5.10 De in het voorstel bedoelde overplaatsingen zouden voor een periode van maximaal drie jaar mogen gelden. Bij zo'n duur kan niet meer gesproken worden van noodzakelijke tijdelijke overplaatsingen binnen een onderneming. Daarom zouden de overgeplaatste werknemers normaal bij de gang van zaken in de gastlidstaat moeten worden betrokken en zou in ieder geval alle sociale en arbeidswetgeving van die lidstaat op hen van toepassing moeten zijn.

5.11 Overplaatsingen met een periode van drie jaar duren in veel sectoren langer dan normale dienstverbanden. Arbeidsmigratie van hoogopgeleide werknemers valt echter al onder Kaderrichtlijn 2009/50/EG („blue card”-richtlijn).

5.12 Loondumping kan niet in alle gevallen met een minimumloon worden tegengegaan, aangezien het richtlijnvoorstel erin voorziet dat bij overplaatsing naar een tweede lidstaat de relevante arbeidsvoorwaarden uit de eerste lidstaat gelden. Dat zou er bij dergelijke overplaatsingen toe kunnen leiden dat niet het mogelijk hogere minimumloon van de tweede lidstaat, maar het minimumloon van de lidstaat die de vergunning heeft afgegeven, van toepassing is. Daarom moet hoe dan ook duidelijk worden gemaakt dat het minimumloon dient te worden betaald van de lidstaat waar de overgeplaatste werknemer daadwerkelijk

<sup>(14)</sup> PB C 224 van 30 augustus 2008, blz. 95



werkzaam is. Verder moet ervoor worden gezorgd dat zowel alle collectieve afspraken als het beginsel van gelijke behandeling in acht worden genomen.

5.13 Het richtlijnvoorstel geeft uit derde landen overgeplaatste werknemers niet de mogelijkheid om bij rechtbanken in de EU een zaak aan te spannen tegen hun werkgever. Voor dergelijke zaken (bijv. over betaling van het in de gastlidstaat geldende cao-loon) zou normaliter een rechtbank van het land van waaruit de betrokken werknemer is uitgezonden bevoegd zijn en niet een rechtbank van de gastlidstaat. Dat zou het voor binnen ondernemingen overgeplaatste werknemers

onaanvaardbaar lastig maken om met gegronde klachten naar de rechter te stappen. Toegang tot het recht is echter een democratisch beginsel en daarom zouden binnen ondernemingen overgeplaatste werknemers uit derde landen ook in de gastlidstaat naar de rechter moeten kunnen stappen.

5.14 Het EESC roept het Europees Parlement en de Raad op om de geconstateerde tekortkomingen van het richtlijnvoorstel tijdens het verdere verloop van de wetgevingsprocedure weg te werken, zodat de richtlijn er daadwerkelijk toe kan bijdragen de gewenste overdracht van deskundigheid binnen een onderneming naar de EU te vergemakkelijken.

Brussel, 4 mei 2011

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

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit**

(COM(2011) 32 definitief — 2011/0023 (COD))

(2011/C 218/20)

Algemeen rapporteur: **de heer RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Op 2 maart 2011 besloot de Commissie overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

*„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit”*

COM(2011) 32 definitief – 2011/0023 (COD).

Op 14 maart 2011 besloot het bureau van het Comité de gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap te belasten met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 (vergadering van 5 mei 2011) gehouden 471<sup>e</sup> zitting de heer Rodríguez García-Caro aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens onderstaand advies met 80 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen goedgekeurd.

## 1. Conclusies

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt het voorstel voor een richtlijn, onder voorbehoud van hetgeen in dit advies naar voren is gebracht, en wijst er met bezorgdheid op dat bij de terugkerende afweging tussen veiligheid en vrijheid of meer in het bijzonder tussen het verhogen van de veiligheid en het verminderen van de rechten van burgers wat betreft de bescherming van hun persoonsgegevens, in geen geval mag worden ingegaan tegen de algemene beginselen die voortvloeien uit de grondrechten van personen.

1.2 Het EESC deelt de algemene mening van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, de Groep artikel 29, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Parlement. Het is voorts van oordeel dat het voorstel onvoldoende duidelijk maakt waarom het nodig zou zijn de PNR-gegevens van alle burgers op internationale vluchten zonder enig onderscheid te gebruiken, zodat de voorgestelde maatregel zijns inziens mank gaat aan onevenredigheid.

1.3 Het EESC steunt met name de opmerking van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, in diens laatste advies over het voorstel, dat PNR-gegevens niet stelselmatig en willekeurig maar van geval tot geval dienen te worden gebruikt.

1.4 Het EESC is van mening dat de optie van één enkele passagiersinformatie-eenheid (PIU) minder duur kan zijn voor de luchtvaartmaatschappijen en voor de lidstaten zelf dan de gedecentraliseerde optie uit het voorstel, en een betere controle van en toezicht op de PNR-gegevens mogelijk kan maken, aangezien het dan niet nodig is de gegevens meer dan eens door te geven.

## 2. Inleiding tot het voorstel voor een richtlijn

2.1 Het voorstel voor een richtlijn heeft als doel de regulering van de doorgifte door luchtvaartmaatschappijen van de persoonsgegevens van passagiers (PNR) op internationale vluchten naar of uit een lidstaat, evenals van de verwerking van de gegevens en de uitwisseling ervan tussen lidstaten en met derde landen. Het beoogt de nationale wetgevingen inzake gegevensbescherming te harmoniseren, teneinde de PNR-gegevens te kunnen gebruiken voor de bestrijding van terrorisme<sup>(1)</sup> en zware criminaliteit<sup>(2)</sup> overeenkomstig de begripsomschrijving daarvan in het EU-recht.

2.2 Het voorstel beschrijft de manieren waarop PNR-gegevens mogen worden gebruikt door de lidstaten, de gegevens die moeten worden verzameld, de doeleinden waarvoor de informatie kan worden gebruikt, de doorgifte van de gegevens tussen de PIU's van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte. Daartoe is gekozen voor een gedecentraliseerd systeem voor de verzameling en verwerking van PNR-gegevens door elke lidstaat.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC, als rechtmatige spreekbuis van het maatschappelijk middenveld, is de aangewezen gesprekspartner om het standpunt van de maatschappelijke organisaties te vertolken. Het is de Raad daarom erkentelijk voor zijn besluit tot facultatieve raadpleging van het EESC over dit voorstel.

<sup>(1)</sup> PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.

<sup>(2)</sup> PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

3.2 Het voorstel voor een richtlijn waarover het EESC wordt geraadpleegd, kan worden beschouwd als een harmonisatie a priori van de wetgevingen van de lidstaten op dit gebied, aangezien er in de meeste lidstaten geen specifieke regelgeving is voor het gebruik van PNR-gegevens voor de in het voorstel genoemde doeleinden. Het EESC acht het derhalve terecht een rechtskader te scheppen waaraan de nationale wetgevingen zich aanpassen, zodat ten aanzien van de bescherming van deze gegevens in alle lidstaten van de Europese Unie aan de burgers dezelfde waarborgen en veiligheid worden geboden.

3.3 Uit het voorstel blijkt dat de beoogde regelgeving het mogelijk zou maken een breed scala van gegevens te verwerken en te analyseren van miljoenen burgers die nooit een misdrijf in de zin van de richtlijn hebben begaan noch dat ooit zullen doen. Met andere woorden, de gegevens van volstrekt normale mensen worden gebruikt om profielen van gevaarlijke criminelen vast te stellen. Naar het oordeel van het EESC moet hierbij een afweging worden gemaakt tussen veiligheid en vrijheid of meer in het bijzonder tussen het verhogen van de veiligheid en het verminderen van de rechten van burgers wat betreft de bescherming van hun persoonsgegevens.

3.4 Tijdens het lange voortraject van het voorstel zijn bij diverse gelegenheden zeer uiteenlopende voorbehouden gemaakt door op dit gebied belangrijke gesprekspartners. Sinds 2007, het jaar van goedkeuring door de Commissie van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake het gebruik van PNR-gegevens, de voorloper van het voorstel voor een richtlijn, zijn standpunten ingenomen door de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming<sup>(3)</sup>, die bovendien in maart van dit jaar advies over deze nieuwe tekst heeft uitgebracht, de Groep artikel 29, die zich er in april van dit jaar ook over heeft uitgesproken<sup>(4)</sup>, en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Parlement, dat naar aanleiding van het voorstel van 2007 een resolutie heeft uitgebracht<sup>(5)</sup>, en dat middels het huidige voorstel deelneemt aan de wetgevingsprocedure overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3.5 Het EESC sluit zich aan bij de algemene mening van al deze gekwalificeerde gesprekspartners. Het is voorts van oordeel dat het voorstel onvoldoende duidelijk maakt waarom het nodig zou zijn de PNR-gegevens van alle burgers op internationale vluchten zonder enig onderscheid te gebruiken, zodat zijns inziens de voorgestelde maatregel onevenredig is, temeer omdat in de motivering en inhoud van het voorstel wordt erkend dat er „... op EU-niveau ... geen gedetailleerde statistieken beschikbaar [zijn] over de mate waarin dergelijke gegevens bijdragen tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van zware criminaliteit en terrorisme”<sup>(6)</sup>. Het EESC steunt daarom met name de opmerking van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming dat geen stelselmatig en willekeurig gebruik van PNR-gegevens mag worden gemaakt maar dat ze van geval tot geval gebruikt moeten worden.

3.6 Overeenkomstig het hiervoor gestelde en in samenhang met de eerder door het EESC uitgebrachte adviezen moet onderstaande aanbeveling in herinnering worden gebracht en worden

opgenomen in dit document. Deze aanbeveling is goedgekeurd in het advies over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger<sup>(7)</sup>: „Het veiligheidsbeleid mag niet tornen aan de fundamentele waarden (mensenrechten en openbare vrijheden) en democratische beginselen (rechtsstaat) die in de gehele EU worden gedeeld. Collectieve en nationale veiligheid mag niet ten koste gaan van de individuele vrijheid. Sommige beleidsvoorstellen komen neer op een herhaling van een in vroeger tijden gemaakte fout, nl. dat vrijheid wordt opgeofferd aan veiligheid”.

3.7 In elk geval dient de tekst die uiteindelijk middels het wetgevingsproces wordt goedgekeurd de vertrouwelijkheid en bescherming van de gegevens van persoonlijke aard in de PNR-informatie maximaal te waarborgen, met inachtneming van de beginselen van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken<sup>(8)</sup> en van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens<sup>(9)</sup>. Het buitengewone karakter van de regelgeving mag in geen geval aanleiding zijn voor schending van de algemene beginselen die voortvloeien uit de grondrechten van personen.

3.8 Desondanks, en aangenomen dat het in dit voorstel voor een richtlijn gaat om een bepaald uitzonderlijk gebruik van persoonsgegevens, is het EESC van mening dat de in de artikelen 6 en 7 opgenomen bepalingen inzake de uitzonderlijke aard zoveel mogelijk dienen te worden afgezwakt om misbruik ervan te voorkomen, waarbij verzoeken om gegevens in afwijking van de algemene voorschriften van de artikelen 4 en 5 van het voorstel te allen tijde onderbouwd moeten zijn.

3.9 Teneinde te waarborgen dat de gegevens uitsluitend voor de in het voorstel voor een richtlijn genoemde doeleinden worden gebruikt en dat het te allen tijde mogelijk is te weten wie er toegang heeft tot de PNR-gegevensbanken of tot reeds verwerkte gegevens, dient uit de tekst van het voorstel duidelijk te zijn dat het verplicht is een systeem op te zetten aan de hand waarvan het mogelijk is te traceren welke functionaris of instantie toegang heeft gehad tot de gegevens en op welke wijze de gegevens daarbij zijn verwerkt of behandeld.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

##### 4.1 Met betrekking tot artikel 3

In de huidige tijd van globalisering is de inhoud van overweging (18) van het voorstel alleen te begrijpen als rechtvaardiging van de in artikel 3 gekozen optie, een gedecentraliseerd model. Het EESC meent dat genoemd model de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen kan opdrijven, aangezien zij de gegevens dan moeten doorgeven aan de eenheden van alle lidstaten waar op een internationale vlucht een tussenlanding wordt gemaakt. Bovendien maakt dat model de behandeling en doorgifte van persoonsgegevens door meerdere eenheden mogelijk. Een dergelijk systeem lijkt niet verenigbaar te zijn met de criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid die wij allen zouden moeten nastreven.

<sup>(3)</sup> PB C 110 van 1-5-2008.

<sup>(4)</sup> Advies nr. 145 van 5.12.2007 en Advies nr. 10 van 5-4-2011.

<sup>(5)</sup> P6\_TA (2008) 0561.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 32 final, blz. 6.

<sup>(7)</sup> Advies van het EESC over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger”, PB C 128 van 18-5-2010, blz. 80.

<sup>(8)</sup> PB L 350 van 30.12.2008, blz. 60.

<sup>(9)</sup> PB L 281 van 23.11.1995 blz. 31.

#### 4.2 Met betrekking tot artikel 4, lid 1

Het EESC stelt voor aan het eind van lid 1 van het artikel het volgende toe te voegen: „... en stelt zij de luchtvaartmaatschappij daarvan in kennis opdat zij die gegevens niet meer doorgeeft”. Bij constatering van een afwijking moet immers onmiddellijk opdracht tot herstel worden gegeven.

#### 4.3 Met betrekking tot artikel 4, lid 4, en artikel 5, lid 4

Het EESC is van mening dat deze twee artikelen niet congruent zijn opgesteld. Artikel 4, lid 4, stelt dat de PIU van een lidstaat de verwerkte gegevens per geval doorgeeft aan de bevoegde autoriteit. Daarentegen kunnen volgens artikel 5, lid 4, de PNR-gegevens en de van de PIU ontvangen resultaten van de verwerking ervan opnieuw worden verwerkt door de bevoegde autoriteit. Deze kennelijke tegenspraak zal moeten worden opgelost of passend worden toegelicht om geen ruimte voor interpretatie te laten.

#### 4.4 Met betrekking tot artikel 6, lid 1

In overeenstemming met het gestelde in opmerking 4.1 denkt het EESC dat dit systeem voor de doorgifte van gegevens naar diverse PIU's extra administratieve handelingen voor de luchtvaartmaatschappen met zich meebrengt, terwijl er juist wordt gepleit voor een vermindering daarvan, en dat hun exploitatiekosten bijgevolg hoger zullen zijn, waardoor de consument uiteindelijk meer moet betalen voor een ticket.

#### 4.5 Met betrekking tot artikel 6, lid 2

Met het oog op de veiligheid en bescherming van de persoonsgegevens van de burgers meent het EESC dat de doorgifte via „... andere passende middelen ...” bij storing van het systeem voor elektronische verzending niet de meest aangewezen methode is. Het dringt er derhalve op aan de toegestane wijzen van verzending specifieker te bepalen.

#### 4.6 Met betrekking tot artikel 6, lid 3

Het EESC is van mening dat artikel 6, lid 3, aan doelmatigheid wint als „kunnen” wordt vervangen door „moeten”. Op die manier bepalen de lidstaten namelijk niet zelf of zij wel of niet gevolg geven aan het hier gestelde. Lid 3 zou daarom als volgt dienen te luiden: „De lidstaten moeten de luchtvaartmaatschappijen toestaan ...”.

#### 4.7 Met betrekking tot artikel 6, lid 4, en artikel 7

Naar het oordeel van het EESC beschrijven artikel 6, lid 4, en heel artikel 7 een in ernst oplopende reeks van uitzonderlijke omstandigheden waarin geen sprake meer is van de doorgifte van gegevens „per geval” als bedoeld in artikel 4, lid 4, maar van een vrijwel algemene doorgifte waarbij iedereen recht heeft op het doorgeven en ontvangen van PNR-gegevens. Artikel 7 is een compendium van uitzonderingen op de regel.

#### 4.8 Met betrekking tot artikel 8

Om te vermijden dat het zover komt dat gegevens worden doorgegeven aan derde landen, die op hun beurt de gegevens kunnen doorgeven aan andere derde landen, zou dit artikel de beperking moeten bevatten dat de doorgifte slechts kan plaatsvinden nadat de PIU of bevoegde autoriteit van de lidstaat die voornemens is gegevens aan een derde land door te geven, de gegevens heeft verwerkt, en altijd per geval.

#### 4.9 Met betrekking tot artikel 11, lid 3

Naar analogie van artikel 4, lid 1, stelt het EESC voor aan het einde van artikel 11, lid 3, het volgende toe te voegen: „... en stelt zij de luchtvaartmaatschappij daarvan kennis opdat zij die gegevens niet meer doorgeeft”.

#### 4.10 Met betrekking tot artikel 11, lid 4

Het in paragraaf 3.9 van dit advies voorgestelde systeem voor traceerbaarheid zou kunnen worden opgenomen in dit artikel. Op die manier kan worden vastgelegd wie er op enig moment toegang heeft tot de informatie.

Brussel, 5 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft**

(COM(2010) 728 definitief — 2010/0362 (COD))

(2011/C 218/21)

Rapporteur: **mevrouw Dilyana SLAVOVA**

De Raad heeft op 22 december 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 42 en 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft*

COM(2010) 728 definitief — 2010/0362 COD.

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

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór en 3 tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De crisis van 2007-2009 heeft ertoe geleid dat de zuivelsector, en m.n. de producenten, onder grote druk is komen te staan.

1.2 Het Comité wijst op de ongelijke verhoudingen in de bevoorradingsketen, m.n. tussen kleinhandel enerzijds en landbouwers en verwerkers anderzijds, hetgeen een eerlijke verdeling van de meerwaarde onder melkproducenten in de weg staat. De Commissie moet de nodige maatregelen nemen om de transparantie in alle schakels van de zuivelketen te verzekeren (producenten – verwerkers – distributeurs - kleinhandel).

1.3 Het Comité is ingenomen met het feit dat de Commissie de aanbevelingen van de deskundigengroep op hoog niveau voor de melksector (HLG) ter harte neemt en tijdig tracht in te spelen op de uitdagingen waarmee de zuivelsector te maken krijgt.

1.4 Het Comité is ervan overtuigd dat een zo efficiënt mogelijke zuivelbevoorradingsketen in het belang is van alle betrokkenen en beklemtoont dat een eerlijke spreiding van de toegevoegde waarde over de hele keten, en m.n. het versterken van de onderhandelingspositie van de producenten, de efficiëntie, het concurrentievermogen en de duurzaamheid ervan in het algemeen ten goede zal komen.

1.5 De vier aangekaarte thema's (contractuele betrekkingen, de onderhandelingspositie van de producenten, brancheorganisaties en transparantie) kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het is dan ook logisch dat een gemeenschappelijke aanpak wordt uitgewerkt.

1.6 Het Comité is zich ervan bewust dat de structuur van de zuivelproductie van lidstaat tot lidstaat sterk kan verschillen en is het er dan ook mee eens dat het gebruik van contracten vrijwillig moet blijven. Wel zouden de lidstaten met het oog

op de vlotte werking van de interne markt de mogelijkheid moeten krijgen het gebruik van contracten op hun grondgebied te verplichten. Voorts moet absoluut worden beklemtoond dat het voorstel niet van toepassing is op coöperaties en moet de aandacht worden gevestigd op de goede praktijkvoorbeelden in bepaalde lidstaten.

1.7 Het Comité is het ermee eens dat in een contract op zijn minst de volgende vier fundamentele aspecten moeten worden vastgelegd, na overleg door de betrokken partijen: 1) de bij levering verschuldigde prijs/de prijsformule, 2) de hoeveelheid, 3) de termijn voor levering tijdens het verkoopseizoen, en 4) de looptijd van het contract.

1.8 Het Comité is voorstander van de oprichting van producentenorganisaties en brancheorganisaties, m.n. in bepaalde van de nieuwe lidstaten waar de zuivelsector erg versnipperd is en dus zwak staat tijdens onderhandelingen. De ervaring in de groenten- en fruitsector leert dat organisaties die de banden tussen de verschillende belanghebbenden binnen de branches aanhalen, voor een toegevoegde waarde zorgen, aangezien zij de product- en marktkennis en de transparantie kunnen verbeteren; een vergelijkbare ontwikkeling zou volgens het Comité het algemene functioneren van de zuivelbevoorradingsketen ten goede kunnen komen.

1.9 De EU-mededingingsregels moeten worden verduidelijkt en de naleving ervan in de zuivelsector verbeterd, zodat de primaire producentenorganisaties kunnen profiteren van de versterkte onderhandelingspositie.

1.10 Meer transparantie betekent een vlotter functionerende zuivelsector, wat voordelig is voor alle betrokkenen. Het Comité is daarom ingenomen met de aanbevelingen van de HLG aan de Commissie, die garanderen dat transparantie de concurrentieverhoudingen op de interne markt niet verstoort.

1.11 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie maar wijst er wel op dat alle problemen hiermee niet meteen van de baan zijn.

## 2. Inleiding

2.1 De melkproductie is bijzonder belangrijk voor de EU, niet alleen vanuit het oogpunt van economie (de omzet) en werkgelegenheid, maar ook in het kader van bodemgebruik en milieubescherming. In tal van regio's, en m.n. in berggebieden en probleemgebieden, is de melkproductie een van de weinige productievormen die kans maakt overleefd te blijven en zich te ontwikkelen.

2.2 De zuivelsector is cruciaal voor de levenskwaliteit van de Europese consumenten: melk maakt immers deel uit van een gezonde, verantwoorde en veilige voeding; ook is de sector vanuit economisch oogpunt belangrijk voor plattelandsontwikkeling en milieuduurzaamheid.

2.3 De sectoren zuivelproductie en zuivelverwerking verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. De nationale productie- en verwerkingsstructuren lopen enorm uiteen: aan de ene kant zijn er de landen waar de sector voornamelijk op coöperatieve leest geschoeid is en waar ook de verwerking van de melk in handen is van coöperatieve bedrijven; het andere uiterste zijn de landen die grote aantallen individuele producenten en particuliere verwerkers tellen. In de aanloop naar 2015 zullen alle producenten, ook die in de best georganiseerde omgeving, zichzelf terdege moeten voorbereiden op de nieuwe marktsituatie waarmee zij na de afschaffing van de quota te maken zullen krijgen. Als de overheid (zowel op EU- als op nationaal niveau) zich niet langer bezighoudt met het beheer van de productie, krijgt de sector te maken met een volledig nieuwe situatie en nieuwe verantwoordelijkheden. Dat is iets dat niet mag worden vergeten. Producenten moeten er dan ook zeker van kunnen zijn dat zij op de markt een eerlijke prijs krijgen.

## 3. Achtergrond

3.1 In oktober 2009 werd vanwege de problematische situatie in de melksector een deskundigengroep op hoog niveau voor de melksector opgericht (HLG). Bedoeling was dat deze groep zich zou buigen over de regelingen voor de sector melk en zuivelproducten voor de middellange en de lange termijn en een regelgevingskader zou uitwerken om zo bij te dragen tot de stabilisatie van de markt en de producenteninkomens.

3.2 De groep op hoog niveau ontving mondelinge en schriftelijke bijdragen van de voornaamste Europese belanghebbende partijen uit de zuivelbevoorradingketen, waaronder vertegenwoordigers van landbouwers, verwerkers, handelaren, kleinhandelaren en consumenten. Ook daartoe uitgenodigde academische deskundigen, vertegenwoordigers van derde landen, nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie leverden input aan de groep op hoog niveau.

3.3 Bovendien werd op 26 maart 2010 een conferentie van belanghebbende partijen uit de zuivelsector gehouden waarop nog meer betrokkenen uit de bevoorradingketen hun standpunt kenbaar konden maken. Op 15 juni 2010 presenteerde de groep op hoog niveau haar verslag; zij gaf daarin een analyse van de situatie in de zuivelsector en formuleerde een aantal aanbevelingen.

3.4 De conclusie van de groep luidt dat zowel het evenwicht in de bevoorradingketen (tussen producenten, verwerkers,

distributeurs en kleinhandelaars) als de spreiding van de toegevoegde waarde heel wat te wensen overlaten. Deze situatie is te wijten aan een gebrek aan transparantie en flexibiliteit en problemen op het vlak van de doorrekening van de toegevoegde waarde in de prijs in de hele keten.

3.5 Het verslag en de aanbevelingen van de HLG zijn door de Raad behandeld en op 27 september 2010 zijn de conclusies ter zake van het voorzitterschap goedgekeurd. Hierin wordt de Commissie verzocht tegen het einde van het jaar een antwoord te formuleren op de eerste vier aanbevelingen van de HLG (contractuele betrekkingen, onderhandelingspositie van de producenten, brancheorganisaties en transparantie).

3.6 Deze vier elementen (contractuele betrekkingen, onderhandelingspositie van producenten, brancheorganisaties en transparantie) komen stuk voor stuk aan de orde in het voorstel van de Commissie, die bekijkt of de bestaande bepalingen hierover moeten worden gewijzigd.

3.7 Wat de betrekkingen tussen melkproducenten en zuivelfabrikanten aangaat blijkt als constante naar voren te komen dat de concentratie op aanbodniveau fors achterblijft bij de concentratie op verwerkingsniveau. Dit leidt tot verschillen in onderhandelingspositie. Krachtens het voorstel kunnen vooraf eventueel schriftelijke contracten worden gesloten voor de levering van rauwe melk door een landbouwer aan een verwerker. Hierin wordt een aantal fundamentele elementen vastgelegd, zoals de prijs, de leveringstermijn, de hoeveelheid en de looptijd van het contract. De lidstaten kunnen ervoor kiezen deze contracten verplicht te stellen op hun grondgebied. Gezien hun specifieke aard hoeven coöperaties geen contracten te sluiten, op voorwaarde dat in hun statuten bepalingen van dezelfde strekking zijn opgenomen.

3.8 Om de onderhandelingsposities binnen de bevoorradingketen meer in evenwicht te brengen, stelt de Commissie voor om landbouwers de kans te geven via de producentenorganisaties collectief te onderhandelen over de contractuele voorwaarden. Daarbij worden adequate plafonds vastgesteld, waardoor de landbouwers op gelijke voet zouden worden gesteld met de grote zuivelfabrikanten zonder dat de concurrentieverhoudingen in het kader van de levering van rauwe melk worden scheefgetrokken. De plafonds worden vastgelegd op 3,5 % van de EU-productie en 33 % van de nationale productie. Wel wordt voorzien in specifieke garanties, om te voorkomen dat m.n. het MKB ernstige schade zou lijden. De hier bedoelde producentenorganisaties dienen dus ook in aanmerking te komen voor erkenning op grond van artikel 122 van Verordening (EG) nr. 1234/2007. De Commissie moet de bevoegdheid krijgen om overeenkomstig artikel 290 VWEU gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot de voorwaarden voor de erkenning van unies van producentenorganisaties.

3.9 Ook worden in het voorstel specifieke EU-voorschriften vastgelegd voor de brancheorganisaties, die de hele keten omvatten. Deze kunnen een nuttige rol spelen op het gebied van onderzoek, kwaliteitsverbetering, promotie en verspreiding van beste praktijken inzake productie- en verwerkingsmethoden.

3.10 Voorgesteld wordt de voorschriften voor de brancheorganisaties uit de sector groenten en fruit toe te passen op de zuivelsector, weliswaar met de nodige aanpassingen.

3.11 De brancheorganisaties zouden kunnen bijdragen tot het verbeteren van de productie- en marktkennis en de transparantie, onder meer door statistische gegevens over de prijzen, de hoeveelheden en de looptijd van contracten voor de levering van rauwe melk bekend te maken, en zich te buigen over de mogelijke ontwikkelingen op de regionale en nationale markten.

3.12 Volgens het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 290 van het VWEU gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de onderhavige verordening. De onderdelen waarvoor deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend en de voorwaarden waaraan deze delegatie van bevoegdheden moet worden onderworpen, dienen te worden vastgelegd.

3.13 Om de eenvormige toepassing van de in deze verordening vastgestelde maatregelen door de lidstaten te waarborgen, dient de Commissie de bevoegdheid te krijgen overeenkomstig artikel 291 van het VWEU uitvoeringshandelingen vast te stellen.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het voorstel is bedoeld om de positie van de zuivelproducenten in de zuivelbevoorradingketen te versterken en de sector klaar te stomen voor een meer marktgerichte en duurzame toekomst.

4.2 Het voorstel biedt melkproducenten en verwerkers de gelegenheid schriftelijke contracten te sluiten en maakt het de producenten mogelijk via hun organisaties collectief te onderhandelen over de contractuele voorwaarden, zodat zij op gelijke voet komen te staan met de grote verwerkers. Daarnaast worden specifieke EU-voorschriften voor brancheorganisaties vasgelegd en worden maatregelen voorgesteld om de transparantie op de markt te vergroten. De maatregelen zouden geldig blijven tot 2020; de Commissie plant voor die periode twee tussentijdse herzieningen. Aangezien het de bedoeling is de onderhandelingspositie van de melkproducenten te versterken zonder de concurrentieverhoudingen scheef te trekken of de belangen van het MKB te schaden, worden maxima vastgesteld voor de hoeveelheden waarover collectief kan worden onderhandeld en is voorzien in andere specifieke vrijwaringsmaatregelen.

4.3 Wat de contractuele betrekkingen aangaat krijgen de lidstaten de nodige speelruimte. Elke lidstaat kan binnen het kader van zijn eigen contractenrecht besluiten of hij landbouwers en verwerkers wil verplichten contracten te sluiten. Gezien de uiteenlopende situaties in de EU op dit gebied en in het belang van de subsidiariteit is het logisch dat deze besluiten worden overgelaten aan de lidstaten.

4.4 Het is met recht dat de Commissie de onderhandelingspositie van de producenten wil versterken; daarbij dient echter wel rekening te worden gehouden met de verschillende nationale situaties.

4.5 Wat de gedelegeerde handelingen betreft is het Comité van oordeel dat de duur van de delegatie (mandaat) beperkt moet zijn in de tijd. Bovendien moeten gedelegeerde handelingen worden voorbehouden voor gebieden waarop snel een besluit moet worden genomen.

4.6 Als een uniforme tenuitvoerlegging in de lidstaten wenselijk is, dient gebruik te worden gemaakt van uitvoeringshandelingen.

4.7 Het Comité is overtuigd voorstander van overleg met de betrokken partijen bij de uitwerking van EU-wetgeving. Zo is het belangrijk dat de nationale deskundigen worden betrokken bij het streven naar betere regelgeving voor de onstabiele zuivelmarkt. Ook moet in dit verband absoluut worden vermeden dat het gebrek aan stabiliteit onomkeerbare negatieve gevolgen zou hebben voor de producenten in de EU-zuivelsector. Sleutelaspecten hierbij zijn meer transparantie en een evenwichtige spreiding van de toegevoegde waarde over alle spelers, evenals de versterking van de onderhandelingspositie van de producenten.

4.8 In een handvol lidstaten bestaan al brancheorganisaties die deze taken op zich nemen, met inachtneming van de EU-wetgeving. Hun efficiëntie wordt echter beknot door de verstoorde verhoudingen in de zuivelketen.

4.9 Het weze duidelijk dat niet alle problemen van de melkmarkt van de baan zijn met het Commissievoorstel, dat overigens niet van toepassing is op de zuivelcoöperaties, die nochtans goed zijn voor zo'n 58 % van de melkproductie. Het Comité betreurt dat de voorstellen geen betrekking hebben op de zuivelindustrie, noch op de grote detailhandelketens, die toch bepalend zijn voor het evenwicht op de melkmarkt en de prijsvorming.

4.10 Het Comité merkt op dat de plafonds, gezien de structuur van de melksector op nationaal niveau en m.n. in de kleinste lidstaten, wel eens te restrictief zouden kunnen blijken. Het verzoekt de Commissie om in uitzonderlijke gevallen alle producenten die aan hetzelfde bedrijf leveren het recht te geven zich te verenigen, zodat producentengroepen kunnen worden opgericht die in verhouding staan tot de omvang van de aankoper.

4.11 Aangezien de Commissie voornemens is het beheer van de melkproductie in handen te geven van de verantwoordelijken in het veld, is het vitaal dat deze over volledige, actuele en transparante gegevens over de marktontwikkelingen beschikken. Het Comité dringt er daarom op aan dat een doeltreffend Europees monitoringinstrument wordt ontwikkeld, zodat de productie toch nog enigszins kan worden gestuurd.

4.12 Ten slotte moet gezien de nieuwe context worden vastgehouden aan instrumenten voor marktbeheer (zoals interventie, particuliere opslag, uitvoerrestituties), die zowel doeltreffend als snel en vlot toepasbaar moeten zijn.

#### 5. Bijzondere opmerkingen

5.1 De Commissie heeft een bijzondere inspanning verricht met dit aan het EP en de Raad gerichte voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft. Het is ingenomen met de kwaliteit van het voorstel, waarmee tijdig wordt ingespeeld op de grote uitdagingen die dit specifieke onderdeel van de landbouwsector te wachten staan.

5.2 Wel onderstreept het Comité dat het voorstel niet alle problemen van de zuivelsector uit de weg zal ruimen. Met het oog op een vlottere werking van de zuivelketen moet worden toegezien op de transparantie in alle fases (producenten – verwerkers - distributeurs – kleinhandelaars).

5.3 Om de EU-zuivelsector ook na 2015 te doen bloeien dient de melkproductie uiterst efficiënt te verlopen; daartoe zijn bedrijven met een adequate economische omvang en hoogopgeleid personeel nodig. De inspanningen op het vlak van herstructurering moeten daarom worden voortgezet, zowel op het niveau van de landbouwbedrijven als van de zuivelfabrikanten. Het is van cruciaal belang dat landbouwproducenten toegang krijgen tot doeltreffende, concurrerende en innovatieve zuivelbedrijven die het onderste uit de kan weten te halen op de markt. Bijzondere aandacht dient hierbij uit te gaan naar probleemgebieden, waar de zuivelsector moet afrekenen met lastige geografische omstandigheden en zich dus in een nadelige concurrentiepositie bevindt. Vandaar dat moet worden gewerkt aan een transparante en efficiënte regionale productie, waarmee een milieuvriendelijke aanpak, consumentenvoorlichting en kwaliteit verzekerd zijn, doordat het aantal tussenpersonen wordt teruggebracht. De hele zuivelsector zou zich moeten toeleggen op kwaliteitsproducten met een grote toegevoegde

waarde: de binnenlandse markt voor deze producten breidt zich uit en de exportvooruitzichten zijn rooskleurig.

5.4 Bepaalde lidstaten zouden regelgeving kunnen invoeren om de werking van hun markt voor zuivelproducten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding (Verordening (EG) nr. 510/2006) te verbeteren en schommelingen tegen te gaan.

5.5 Meer dan andere landbouwsectoren is de zuivelsector heterogeen en zijn de verschillen tussen de lidstaten groot; bij de uitvoering van de EU-beleidsmaatregelen dient dan ook de nodige flexibiliteit aan de dag te worden gelegd. Het Comité denkt bijgevolg dat de herstructurering en modernisering van de zuivelsector in de lidstaten gepaard zal moeten gaan met specifieke maatregelen voor landbouwers en verwerkers.

5.6 Het Comité zou graag zien dat de Commissie bij een crisis sneller reageert en zich flexibeler opstelt. De klimaatproblemen hebben tot gevolg dat de zuivelmarkt in 2011 extreem onstabiel is, en de kans bestaat dat de crisissituatie van de jaren 2007-2009 zich herhaalt. Het Comité beveelt de Commissie dan ook aan de ontwikkelingen op de zuivelmarkt op de voet te blijven volgen en al het mogelijke te doen om te voorkomen dat de sector in een neerwaartse spiraal terechtkomt.

Brussel, 4 mei 2011

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

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten**

(COM(2010) 733 definitief — 2010/0353 (COD))

(2011/C 218/22)

Rapporteur: **José M<sup>a</sup> ESPUNY MOYANO**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 18 en 27 januari 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 43, lid 2, 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 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten*

COM(2010) 733 definitief — 2010/0353 (COD).

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

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 5 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité staat achter het voornemen van de Commissie om de hele Europese regelgeving inzake de kwaliteit van landbouwproducten op te nemen in het kwaliteitspakket. De desbetreffende beleidsmaatregelen zullen daarmee aan samenhang winnen, wat de eerste stap is op weg naar een sterkere en dynamischer agrovoedingsmiddelensector. De verbetering van de relevante EU-instrumenten en bepalingen is in de ogen van het Comité van groot belang; deze maatregelen komen immers de kwaliteit en meerwaarde van de Europese producten en de consumentenvoorlichting ten goede.

1.2 Het Comité is tevreden over de bestaande Europese kwaliteitsregelingen (beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten), die uitstekend geschikt zijn om de Europese producten te promoten. Dankzij deze vermeldingen stijgt het aanzien van bepaalde gebieden én van de landbouwers en producenten uit deze gebieden; ook de consument kan hiermee zijn voordeel doen. Voorts is het Comité het met de Commissie eens dat de regelingen het beleid voor plattelandsontwikkeling ten goede komen. Toch mag niet worden vergeten dat de kwaliteit van de Europese producten en het Europese productiemodel niet alleen erkenning moeten krijgen op de binnenlandse markt, maar ook en vooral op de markten van derde landen. Daarnaast is het belangrijk dat die kwaliteit nog voortdurend wordt verbeterd en dat op alle niveaus strikt de hand wordt gehouden aan de regels inzake de erkenning van agrovoedingsproducten en het toezicht op de afzet <sup>(1)</sup>.

1.3 Het Comité is tevreden met het feit dat het onderscheid tussen beschermde oorsprongsbenamingen (BOB) en beschermde geografische aanduidingen (BGA) behouden blijft,

maar is van oordeel dat de voorgestelde definities minder duidelijk zijn dan de definities in Verordening 510/2006. Voorts betreurt het Comité dat in de nieuwe tekst geen onderscheid wordt gemaakt tussen de drie stappen in het productieproces (landbouw- of veeteeltproductie – verwerking – verpakking) maar enkel wordt verwezen naar de productiefase in het algemeen.

1.4 Wat de voorwaarden voor de erkenning van een product als gegarandeerde traditionele specialiteit (GTS) aangaat, merkt het Comité op dat traditionele producten inderdaad producten zijn die al een bepaalde tijd bestaan, zoals de Commissie stelt, maar dat ook andere criteria relevant zijn, zoals de specifieke kenmerken van de grondstoffen, de productie- of verwerkingsmethoden, de plaatselijke cultuur en andere kwaliteiten en invloeden. Aangezien deze specialiteiten bovendien voortdurend aan verandering onderhevig zijn, is het Comité het er niet mee eens dat het aantal jaren dat een product in gebruik is, wordt gehanteerd als het voornaamste criterium om een product op te nemen in deze categorie.

1.5 Volgens het EESC kan beperking van de GTS-regeling tot uitsluitend registraties met reservering van de naam niet alleen het aantal registraties drastisch terugdringen, maar ook een instrument opheffen dat verscheidenheid en producenten die voor traditionele methodes kiezen, beloont. In dit verband stelt het EESC voor dat de Commissie, als de overgangperiode verstrijkt, een regeling uitwerkt waarbij de geregistreerde GTS behouden blijven, zonder reservering van de naam, voordat de onderhavige verordening in werking treedt.

1.6 Wat de facultatieve kwaliteitsaanduidingen betreft dringt het Comité erop aan dat opnieuw wordt bekeken of het mogelijk is bergproducten te erkennen en op te nemen <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> PB C 18 van 19.01.2011, blz. 1-4 „Versterking van het Europese model voor de agrovoedingssector” en PB C 18 van 19.01.2011, blz. 5-10 „Het Europees landbouwmodel: productkwaliteit en consumentenvoorlichting als concurrentiefactoren”

<sup>(2)</sup> PB C 120 van 16.5.2008, blz. 47-48 „De toekomst van de landbouw in gebieden met specifieke natuurlijke handicaps”

1.7 Het begrip „kwaliteit” moet in de toekomst verder worden verruimd. De consument moet, zoals dat nu al met eieren kan, meer tussen de verschillende veehouderijmethoden kunnen kiezen. Ook moeten suggestieve vormen van reclame op verpakkingen (zoals afbeeldingen van grazende koeien of vermeldingen als „Alpenmelk”) overeenstemmen met de inhoud van het product. Het EESC verwacht van de Commissie concrete voorstellen in die richting.

1.8 Het Comité dringt erop aan dat de Commissie ook de nodige vervolgmaatregelen voorstelt, zodat de betrokkenen gemakkelijker kunnen voldoen aan de technische vereisten die voortvloeien uit de deelname aan de EU-kwaliteitsregelingen.

1.9 Naast het productdossier dat is vereist voor de goedkeuring van BOB's en BGA's en van facultatieve kwaliteitsaanduidingen, stelt de Commissie nog aanvullende regels voor. Het Comité is het ermee eens dat deze via gedelegeerde handelingen zouden moeten worden vastgesteld.

1.10 In het kader van de handelsnormen wordt informatie vereist over de ligging van het bedrijf en/of de plaats van herkomst van landbouw- of veeteeltproducten. Het Comité dringt er in dit verband op aan dat in de effectbeoordeling telkens een concreet overzicht wordt gegeven van de kosten en baten. Overigens wordt ook in het kader van het voorstel voor een verordening betreffende consumentenvoorlichting al gewerkt aan het opleggen van de verplichting om de plaats van herkomst van bepaalde levensmiddelen te vermelden. In de meest recente documenten die verband houden met dit dossier wordt bovendien melding gemaakt van de noodzaak om voor elk geval een effectbeoordeling op te stellen. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook te blijven streven naar meer samenhang tussen de twee regelgevingspakketten, om zo mogelijke overlappingsen te voorkomen.

1.11 Het Comité onderstreept het belang van de richtsnoeren betreffende de etikettering van levensmiddelen die ingrediënten met een BOB en een BGA bevatten en betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen, en dringt erop aan dat deze worden nageleefd.

## 2. Samenvatting van de mededeling

2.1 Het kwaliteitspakket moet de EU-regels inzake de kwaliteit van landbouwproducten en het functioneren van de nationale en particuliere certificeringsregelingen verbeteren, om deze eenvoudiger, transparanter en begrijpelijker te maken en ervoor te zorgen dat zij gemakkelijker kunnen worden aangepast aan innovatie en minder belastend zijn voor producenten en overheid.

2.2 De Mededeling van de Commissie over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten (COM(2009) 234 definitief) uit 2009 was erop gericht:

- de communicatie tussen boeren, inkopers en consumenten over de kwaliteiten van landbouwproducten te verbeteren;
- de samenhang tussen de instrumenten die worden gebruikt in het kader van het kwaliteitsbeleid voor Europese landbouwproducten te versterken; en

- een en ander te vereenvoudigen, zodat boeren, producenten en consumenten de verschillende regelingen en etiketteringsvereisten gemakkelijker kunnen toepassen en begrijpen.

2.3 Het kwaliteitspakket omvat:

2.3.1 een voorstel voor een verordening die bedoeld is om alle kwaliteitsregelingen samen te brengen in één wetgevend instrument, zodat het beheer ervan eenvoudiger wordt; deze nieuwe verordening zorgt voor samenhang tussen de verschillende instrumenten en maakt de regelingen inzichtelijker voor de betrokkenen;

2.3.2 een voorstel voor een verordening betreffende de handelsnormen, waarmee de transparantie wordt vergroot en de procedures worden vereenvoudigd;

2.3.3 richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, en

2.3.4 richtsnoeren betreffende de etikettering van levensmiddelen die ingrediënten met een BOB en een BGA bevatten.

### 2.4 Oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen

Het voorstel verscherpt de kwaliteitsregeling voor landbouwproducten en levensmiddelen, maar laat de regelingen inzake geografische aanduidingen die van toepassing zijn op wijnen, gedistilleerde dranken en gearomatiseerde wijnen, onverlet. Daarnaast worden de termijnen voor de registratieprocedure ingekort, worden gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor officiële controles vastgesteld en wordt vastgehouden aan het toepassingsgebied van de verordening (landbouwproducten voor menselijke consumptie en bepaalde andere producten).

### 2.5 Gegarandeerde traditionele specialiteiten

De regeling voor de reservering blijft behouden, maar de mogelijkheid om namen zonder reservering te registreren, wordt geschrapt. De registratieregeling wordt vereenvoudigd, het traditiecriterium wordt verlengd tot 50 jaar en de regeling wordt beperkt tot kant-en-klaargerechten en verwerkte producten.

### 2.6 Facultatieve kwaliteitsaanduidingen

Voorgesteld wordt om deze kwaliteitsaanduidingen op te nemen in de Verordening en aan te passen aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze aanduidingen kunnen landbouwers helpen de toegevoegde waarde van hun producten zichtbaarder te maken. Bovendien worden hiermee bepaalde specifieke handelsnormen ondersteund (pluimvee met vrije uitloop, bloemenhoning, olijfolie uit de eerste koude persing).

### 2.7 Handelsnormen

In het voorstel wordt bepaald dat de Commissie in principe handelsnormen vaststelt via gedelegeerde handelingen. Er zal voor alle sectoren een rechtsgrondslag worden vastgelegd op grond waarvan de plaats van productie op het etiket moet worden vermeld, rekening houdend met de specifieke kenmerken van elke sector. De verschillende sectoren zullen geval per geval worden bekeken; de zuivelsector komt als eerste aan de beurt.

## 2.8 Subsidiariteitsbeginsel

Er moet op worden toegezien dat de aanduidingen en namen die dankzij de desbetreffende regelingen een toegevoegde waarde krijgen, in elke lidstaat hetzelfde beschermingsniveau genieten, om te vermijden dat de consumenten worden misleid of de handel binnen de Unie wordt belemmerd. De vaststelling van de desbetreffende rechten kan enkel doeltreffend en doelmatig gebeuren op het niveau van de Unie. De behandeling van de aanvragen daarentegen kan op nationaal niveau gebeuren, aangezien dat de meest efficiënte oplossing is.

## 2.9 Evenredigheidsbeginsel

Met het oog op de geloofwaardigheid van de regelingen en de naleving van de voorschriften is het belangrijk dat de producenten zich ertoe verbinden de lasten en verplichtingen in het kader van de kwaliteitsregelingen op zich te nemen, maar evenzeer dat zij toegang krijgen tot alle regelingen. De voorwaarden voor deelname en controle moeten in verhouding staan tot de overeenkomstige kwaliteitsgaranties.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Met het kwaliteitspakket wordt voor het eerst een algemeen beleid uitgestippeld voor de kwaliteitsregelingen en -aanduidingen die landbouwproducten een toegevoegde waarde verlenen; voorts zijn ook handelsnormen opgenomen in het pakket. Tevens omvat het pakket twee reeksen richtsnoeren, nl. betreffende vrijwillige certificeringsregelingen en betreffende ingrediënten met een BOB of BGA. Het Comité is tevreden over de inspanningen die de Commissie de laatste drie jaar heeft verricht met het oog op de uitwerking van deze ambitieuze gemeenschappelijke regeling, die is gebaseerd op de al bestaande, versnipperde wetgeving, die voornamelijk sectorgericht was.

3.2 De Commissie is ervan overtuigd dat de kracht van de Europese agrovoedingsproductie gelegen is in haar diversiteit, de knowhow van de producenten en de kwaliteit van de bodem en de productiegebieden. Het Comité is het daarmee eens en denkt dat de Europese kwaliteitsregelingen de diversifiëring van de productie ten goede zullen komen, bescherming zullen bieden tegen misbruik of imitatie van producten en de consumenten zullen helpen om zich op de hoogte te stellen van de eigenschappen en kenmerken van een product. Voorts onderschrijft het Comité het standpunt dat de verschillende kwaliteitsregelingen een uitstekend middel zijn om de Europese producten te promoten. Wel wijst het erop dat de erkenning van de kwaliteit van een product op internationaal niveau moet plaatsvinden. Om de landbouw en de verwerkende sector in Europa de kans te geven overeind te blijven en zich te ontwikkelen is erkenning van de kwaliteit op de interne markt niet voldoende; ook op derde markten moet daaraan worden gewerkt. Het is in dit verband van het grootste belang dat het Europese productiemodel wordt beschermd en dat producten uit derde landen pas op de markt worden gebracht als zij voldoen aan dezelfde voorwaarden op het vlak van kwaliteit, gezondheid, milieu en dierenwelzijn als EU-producten, zoals ook het Raadsvoorzitterschap heeft erkend in de conclusies over de Commissie-mededeling „Het GLB tot 2020”.

3.3 De kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten verlenen de regio's waar de producten in kwestie vandaan komen

een toegevoegde waarde: zij dragen nl. bij aan de instandhouding van de diversiteit en versterken de concurrentiepositie van de landbouw en de verwerkende sector. Daarmee brengen zij de doelstellingen van het beleid inzake plattelandontwikkeling dichterbij (Zie de mededeling van de Commissie „Het GLB tot 2020”, COM(2010) 672 definitief). Het Comité is ingenomen met de samenhang tussen deze twee beleidsgebieden en dringt erop aan dat de verordening inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten ook wordt afgestemd op de prioriteiten van andere beleidstakken, zoals de Europa 2020-strategie (genereren van waarde, stimuleren van innovatie, verbeteren van het concurrentievermogen van de productie, naleven van milieunormen, efficiënt gebruiken van hulpbronnen, enz.). Tevens zou het Comité graag zien dat rekening wordt gehouden met de uitdagingen van de interne markt (sterke, duurzame en eerlijke groei van het bedrijfsleven en vlotter functioneren van de interne markt) en de doelstellingen van het beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument, het mededingingsbeleid en het beleid inzake buitenlandse markten.

3.4 Het Comité onderstreept het belang van de richtsnoeren betreffende de etikettering van levensmiddelen die ingrediënten met een BOB of een BGA bevatten (2010/C 341/03) en dringt erop aan dat deze worden nageleefd.

3.5 Ook is het ingenomen met het Commissievoorstel voor richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor vrijwillige certificeringsregelingen (2010/C 341/04). De verkoop van landbouwproducten met niet-reglementaire etiketten is de laatste jaren toegenomen, waardoor de roep om ethische, sociale en milieueisen luider is gaan klinken. Daarnaast merkt de Commissie op dat de overeenkomsten van de bevoorradersketen geloofwaardiger, transparanter en inzichtelijker moeten worden. Het Comité heeft de Commissie daarom verzocht werkt te maken van de desbetreffende richtsnoeren<sup>(3)</sup>. Tevens zouden alle organisaties die gebruik maken van certificeringsregelingen voor landbouwproducten hun procedures moeten herzien en ervoor moeten zorgen dat deze grotendeels in overeenstemming zijn met de richtsnoeren betreffende beste praktijken.

## 4. Bijzondere opmerkingen

### 4.1 Beschermde oorsprongsbenamingen (BOB) en beschermde geografische aanduidingen (BGA)

4.1.1 Het Comité is tevreden dat beide kwaliteitsregelingen zijn behouden, maar betreurt dat in de nieuwe definitie geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen de drie stappen in het productieproces (landbouw- of veeteeltproductie – verwerking – verpakking).

4.1.2 Het Comité is zich ervan bewust dat deze landbouwproducten hebben bijgedragen aan het behoud van de traditionele productiemethodes en de bescherming van het milieu, wat niet alleen de producenten en verwerkers maar ook de consumenten tot voordeel strekt. Daarnaast heeft de erkenning van deze kwaliteitsregelingen positieve gevolgen voor de plattelandontwikkeling: plattelandsvlucht wordt tegengegaan, de leefomstandigheden en kwaliteit van het bestaan worden verbeterd, er is meer kans op werk en er wordt een gunstiger ondernemingsklimaat tot stand gebracht. Tezelfdertijd zorgen de regelingen ervoor dat de natuurlijke hulpbronnen efficiënter worden aangewend.

<sup>(3)</sup> PB C 28 van 3.2.2006, blz. 72-81 „Ethische handel en garantiesystemen voor consumenten”

4.1.3 Om de vermelding BOB of BGA te mogen gebruiken moeten producenten zich houden aan een productdossier, waarin relevante en beknopte informatie wordt verstrekt. Daarom wordt voorgesteld dat de Commissie, door middel van gedelegeerde handelingen, nadere regels inzake de inhoud van een productdossier kan vaststellen. Wat de geografisch beschermde aanduidingen betreft, is het EESC van oordeel dat als de plaats van productie van het gebruikte landbouwproduct een andere is dan de plaats van herkomst van het bewerkte voedingsmiddel, zulks steeds op het etiket vermeld moet zijn.

4.1.4 Het Comité staat er volledig achter dat administratieve of gerechtelijke stappen die erop gericht zijn illegaal gebruik van BOB's of BGA's te voorkomen of tegen te gaan, worden overgelaten aan de lidstaten en de producentengroeperingen.

#### 4.2 Gegarandeerde traditionele specialiteiten

4.2.1 Dat de aanduiding GTS deel blijft uitmaken van de kwaliteitsregelingen is een goede zaak. Dit is immers de enige manier om bepaalde traditionele producten uit een lidstaat te erkennen.

4.2.2 Wat de voorwaarden aangaat voor de erkenning van een product als gegarandeerde traditionele specialiteit, merkt het Comité op dat beperking van de GTS-regeling tot uitsluitend registraties met reservering van de naam niet alleen het aantal registraties drastisch terugdringt, maar ook een instrument opheft dat verscheidenheid en producenten die voor traditionele methodes kiezen, beloont. In dit verband stelt het EESC voor dat de Commissie, als de overgangperiode verstrijkt, een regeling uitwerkt waarbij de geregistreerde GTS behouden blijven, zonder reservering van de naam, voordat de onderhavige verordening in werking treedt. Anderzijds is het waar dat traditionele producten zijn die al een bepaalde tijd bestaan, zoals de Commissie stelt, maar zijn ook andere criteria relevant, zoals de specifieke kenmerken van de grondstoffen, de productie- of verwerkingsmethoden, de plaatselijke cultuur en andere kwaliteiten en invloeden. Het Comité pleit er dan ook voor om het aantal jaren dat een product al wordt gebruikt niet te hanteren als enige criterium om te bepalen of het om een GTS gaat.

#### 4.3 Aanduidingen en symbolen van kwaliteitsregelingen en de rol van producenten

4.3.1 In het voorstel is bepaald dat producentengroeperingen het recht hebben ertoe bij te dragen dat de kwaliteit van hun producten is gewaarborgd op de markt, voorlichtings- en afzetbevorderingsactiviteiten op te zetten, stappen te nemen om de overeenstemming tussen een product en het desbetreffende productdossier te verzekeren en maatregelen te nemen om de werking van de regeling te verbeteren. Deze verduidelijking en versterking van de rol van bedoelde groeperingen is in de ogen van het Comité een goede zaak. Het is er dan ook voorstander van

meer werk te maken van zowel de betrokkenheid van de groeperingen ten aanzien van het beheer van het aanbod op de markt als van het gebruik van DOP en GBA als ingrediënten. Wel wijst het erop dat de specifieke bepalingen inzake producentenorganisaties en brancheorganisaties uit Verordening (EG) nr. 1234/2007 onverlet moeten worden gelaten. Positief zijn ook de officiële controles op de productie, opslag en verwerking van producten met beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten.

#### 4.4 Meer aanduidingen voor een ruimer kwaliteitsbeleid

4.4.1 Het EESC is van oordeel dat, als het om „kwaliteit” gaat, er in meer concrete zin moet worden ingegaan op bijv. de huisvesting van dieren (vrije uitloop, in stallen enz.). Zo'n differentiëring lijkt zinvol omdat de consument daardoor beter kan kiezen tussen de verschillende productiemethoden. Ook is dit nodig om een onderscheid te kunnen maken tussen industriële en agrarische productiemethoden. Een positief voorbeeld in dit opzicht is de reeds bestaande methode om eieren van een stempel te voorzien. De Commissie wordt opgeroepen om ook voor andere vormen van veeteelt voorstellen te formuleren.

4.4.2 Verder worden verpakkingen van producten nog altijd van aanduidingen voorzien die een bepaalde kwaliteit suggereren, zonder dat dit ook daadwerkelijk het geval hoeft te zijn. Zo staan er op melkverpakkingen soms afbeeldingen van grazende koeien, zonder dat kan worden gewaarborgd dat de melk afkomstig is van koeien die in de wei worden gehouden. Het gebeurt ook dat melk die niet uit de Alpen, maar bijv. uit Hongarije komt, als „Alpenmelk” wordt verkocht. Hetzelfde gebeurt met „Schwarzwälder Schinken”, die meestal alleen nog maar in de betreffende regio wordt gerookt, terwijl het vlees elders wordt geproduceerd. Het EESC vindt dit misleiding, omdat er een niet-bestaande kwaliteit wordt gesuggereerd, waardoor de consument op het verkeerde been wordt gezet. In de voorstellen van de Commissie staat niet zwart op wit hoe er een einde moet worden gemaakt aan dergelijke praktijken.

#### 4.5 Aanvraag- en registratieprocedures

4.5.1 De Commissie doet een aantal voorstellen die erop gericht zijn de registratieprocedure in te korten. Het Comité ziet de mogelijke voordelen hiervan in. Daarentegen gaat het er niet mee akkoord dat de aanvragen niet langer maandelijks hoeven te worden gepubliceerd. Deze publicatie vergemakkelijkt namelijk de follow-up, zeker nu de bezwaartermijn zou worden teruggebracht tot een krappe twee maand.

4.5.2 Ten slotte zou het Comité graag zien dat het voorstel nog wordt aangevuld met een adequate beoordeling van de aanvragen op nationaal én EU-niveau, zodat soortnamen nooit kunnen worden geregistreerd als BOB of BGA.

Brussel, 5 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de handelsnormen betreft**

(COM(2010) 738 definitief — 2010/0354 (COD))

(2011/C 218/23)

Rapporteur: **Antonio POLICA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 27 en 18 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43, lid 2, en voor titel II ook overeenkomstig artikel 118, lid 1, 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. 1234/2007 van de Raad wat de handelsnormen betreft*

COM(2010) 738 definitief — 2010/0354 (COD).

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 5 tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

## **1. Samenvatting van de opmerkingen en aanbevelingen van het EESC**

1.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie dat gericht is op een coherent kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten dat landbouwers beter helpt te communiceren over de kwaliteiten, kenmerken en eigenschappen van landbouwproducten en dat juiste consumenteninformatie moet verzekeren. Het is er voorts van overtuigd dat het „kwaliteitspakket” de kansen op nieuwe banen en bedrijvigheid in plattelandgebieden kan helpen verhogen. Aldus kan de ontvolking van deze gebieden worden tegengegaan en kan een bijdrage worden geleverd aan het behoud van de culturele eigenheid, kunnen de banden tussen mens en milieu worden aangehaald en kunnen de natuurlijke hulpbronnen op een correctere manier worden beheerd.

1.2 Het Comité pleit voor betere regelingen voor de specificatie van levensmiddelen (oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen, gegarandeerde traditionele specialiteiten) teneinde de vereisten te vereenvoudigen en te stroomlijnen en het model kracht bij te zetten. Het hoopt tevens dat de bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken hiermee versterkt kan worden omdat veralgemeende toepassing van handelsnormen volgens hem aan een dergelijke verbetering kan bijdragen.

1.3 Zoals het reeds in eerdere adviezen heeft aangegeven<sup>(1)</sup>, is het EESC van mening dat traceerbaarheid, die het mogelijk maakt een product in de voedselketen vanaf de productie tot de verkoop te volgen, een belangrijk instrument is om alle voorschriften die van toepassing zullen zijn zodra specifieke handelsnormen goedgekeurd zullen zijn, doeltreffend ten uitvoer te leggen. De aanduidingen op het etiket alléén worden niet

voldoende geacht; er moet tevens worden verzekerd dat hetgeen op het etiket is vermeld ook op een objectieve wijze kan worden gecontroleerd.

1.4 Niet alleen de waarheidsgetrouwheid van de informatie moet via doeltreffende traceerinstrumenten worden verzekerd, ook moet er werk worden gemaakt van een grotere doeltreffendheid door ervoor te zorgen dat op het etiket duidelijke, volledige en begrijpelijke informatie wordt vermeld. Daarbij moet rekening worden gehouden met het recht op volledige voorlichting van de consument, moet worden gestreefd naar concrete leesbaarheid (die samenhangt met de grootte van de lettertekens), en moet tegelijkertijd informatie met een al te ingewikkeld, technisch of wijdlopieg karakter worden vermeden die de consument immers van zijn stuk kan brengen en hem kan ontmoedigen het etiket te lezen.

1.5 Om de geschiktheid en doeltreffendheid van de controles te garanderen is het zaak dat ook op de factuur of algemeen in alle documentatie die het product vergezelt, wordt verwezen naar de basisinformatie die in de handelsnormen voor de specifieke sector of het specifieke product vervat is. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar producten van derde landen die in de Unie zijn ingevoerd, teneinde illegale handelspraktijken tegen te gaan en te ontmoedigen.<sup>(2)</sup>

1.6 Er is niet alleen een controlenetwerk nodig om na te gaan of de producten aan de vastgestelde of nog vast te stellen voorschriften voldoen en om in geval van niet-naleving van de handelsnormen passende administratieve sancties toe te passen, maar er moeten ook inspanningen worden geleverd en initiatieven worden genomen om het verantwoordelijkheidsbesef van de actoren in de sector te vergroten en de ontwikkeling van een algemene nalevingcultuur kracht bij te zetten.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies „Het Europees landbouwmodel: productkwaliteit en consumentenvoorlichting als concurrentiefactoren”, PB C 18 van 19 januari 2011, blz. 5-10.

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies „Voedselveiligheid: ingevoerde landbouwproducten en levensmiddelen”, PB C 100 van 30 april 2009, blz. 60-64.

1.7 Het Comité begrijpt dat het voorgenomen gebruik van het instrument van gedelegeerde handelingen om de kwestie van de handelsnormen te regelen, strookt met de op vereenvoudiging van de wetgeving gerichte aanpak die door het Verdrag van Lissabon overeenkomstig de bepalingen van art. 290 VWEU is geïntroduceerd, en met de tot dusver door de Commissie gehanteerde benadering, die in soortgelijke situaties ook door het Comité wordt onderschreven. <sup>(3)</sup> Wat dit instrument betreft, is evenwel de nodige omzichtigheid geboden, want tenzij het selectief en alleen in specifieke gevallen wordt gebruikt, zou het verstoringen kunnen veroorzaken in sectoren waarop thans reeds precieze handelsnormen van toepassing zijn, bv. en in eerste instantie de sector verse groenten en fruit. <sup>(4)</sup>

1.8 Wat de informatie betreft die verplicht op het etiket moet worden vermeld, is het zonder meer een goede zaak dat er een rechtsgrondslag wordt aangereikt, op basis waarvan het voor alle sectoren verplicht wordt de „ligging van het landbouwbedrijf” <sup>(5)</sup> aan te geven. Aldus wordt aan de verwachtingen inzake transparantie en consumentenvoorlichting tegemoetgekomen en worden andere eventueel misleidende verwijzingen vermeden. De bepaling dat de ligging van het landbouwbedrijf geval per geval op het „geschikte geografische niveau” moet worden vastgesteld, lijkt daarentegen weinig steek te houden. Een betere oplossing zou zijn, zoals het Comité reeds deels in een eerder advies heeft bepleit <sup>(6)</sup>, op het etiket de „ligging van het landbouwbedrijf” te vermelden, waarmee wordt bedoeld de teelt- of fokplaats, of het land van oorsprong van het landbouwproduct dat geen bewerking heeft ondergaan noch in de bereiding van een voedingsmiddel is gebruikt.

1.9 Het Europees Parlement en de Raad hebben duidelijk de wil te kennen gegeven om te voorzien in regelgeving en wettelijke bescherming van basislevensmiddelen voor Europese burgers. De Unie heeft op dit vlak reeds heel wat verwezenlijkt en beschikt over de meest uitgebreide technische en juridische competenties om dit ook in de toekomst nog te doen. Het Comité is er met name op tegen dat de normen automatisch aan toepasselijke handelsnormen van andere internationale organisaties worden aangepast <sup>(7)</sup> zonder dat vooraf geanalyseerd en beoordeeld wordt in hoeverre ze efficiënt zijn en bij het nieuwe normatieve kader aansluiten.

1.10 Het Comité onderschrijft het evenredigheidsbeginsel dat in de rechtsgrondslagen van het voorstel is vervat, maar vreest dat de toepassing ervan in de context van facultatieve kwaliteitsaanduidingen kan leiden tot minder bindende controles, zodat uiteindelijk ook nog slechts in mindere mate aan de normen zelf wordt tegemoetgekomen. Er zou moeten worden gestreefd naar vereenvoudiging en naar vermindering van de rompslomp, waarbij tegelijkertijd wordt vastgehouden aan een efficiënt controlesysteem ter bescherming van de consument.

1.11 De maatregelen van het voorstel zouden doeltreffender zijn als zij beter bekend zouden worden gemaakt en rechtstreeks of via sectorale verenigingen aan de consumenten zouden worden gericht. Er wordt immers ruim gebruikgemaakt van de massamedia om de verkoop te stimuleren, maar niet genoeg

om de EU-burgers beter te informeren over de normen die hen beschermen of om hen in staat te stellen bij hun aankoop een bewustere keuze te maken.

## 2. Inleiding – het Commissiedocument

2.1 Het kwaliteitspakket is gericht op verbetering van de EU-voorschriften m.b.t. de kwaliteit van landbouwproducten en van de werking van nationale en particuliere certificeringsregelingen, teneinde hen eenvoudiger, transparanter en begrijpelijker te maken, ervoor te zorgen dat zij beter kunnen worden afgestemd op vernieuwingen, en producenten en administratieve diensten minder belasten.

2.1.1 Het kwaliteitspakket sluit aan bij andere EU-maatregelen. In de recente Commissiededeling over het GLB in de periode na 2013 is immers o.a. ook de noodzaak vastgesteld de diversiteit van landbouwactiviteiten in plattelandsgebieden te behouden en het concurrentievermogen te verhogen. Ook in de mededeling over de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei is bij de vaststelling van de EU-prioriteiten als strategische doelstelling aangemerkt dat werk moet worden gemaakt van een groter concurrentievermogen van de economie; daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat kwaliteit een van de troeven is waarop het concurrentievermogen van de Europese landbouw steunt.

2.2 In 2009 is de Commissie met een mededeling gekomen over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten (COM(2009) 234 definitief) waarin de volgende strategische richtsnoeren zijn opgenomen:

- verbetering van de communicatie tussen producenten, inkoopers en consumenten over de kwaliteiten van landbouwproducten;
- vergroting van de samenhang tussen de beleidsinstrumenten van het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten in de EU; en
- vereenvoudiging: om het de boeren, producenten en consumenten gemakkelijker te maken de verschillende regelingen en etiketteringstermen te gebruiken en te begrijpen.

2.3 Het kwaliteitspakket omvat:

2.3.1 een voorstel voor een verordening die gericht is op vereenvoudiging van het beheer van de kwaliteitsregelingen door hen in één regelgevende structuur te bundelen. Deze verordening zorgt voor samenhang tussen de verschillende instrumenten en maakt de regelingen voor belanghebbenden gemakkelijker te begrijpen;

2.3.2 een voorstel voor een verordening over handelsnormen die erop gericht is de transparantie te vergroten en de toepasselijke procedures te vereenvoudigen;

2.3.3 richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor het uitstippelen en toepassen van certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen;

2.3.4 richtsnoeren betreffende de etikettering van levensmiddelen die ingrediënten met een beschermde oorsprongsbenaming (BOB) en een beschermde geografisch aanduiding (BGA) bevatten.

<sup>(3)</sup> PB C 107 van 6.4.2011, blz. 30-32, „Steun voor plattelandsontwikkeling uit het ELFPO - Rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het GLB”.

<sup>(4)</sup> Zie Verordening (EG) nr. 1580/2007 zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1221/2008 van de Commissie

<sup>(5)</sup> COM(2010) 738 definitief — artikel 112 sexies, lid 3 c)

<sup>(6)</sup> PB C 77 van 31.3.2009, blz. 81 par. 1.3 en PB C 354 van 28 december 2010, blz.35, par. 5.5.18.,

<sup>(7)</sup> COM(2010) 738 definitief — artikel 112 ter, lid 3, en Bijlage XII ter

#### 2.4 Oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen:

In het voorstel wordt de kwaliteitsregeling voor landbouwproducten en levensmiddelen behouden en versterkt, maar worden de regelingen voor geografische aanduidingen voor wijnen, geïmpregneerde wijnen en gedistilleerde dranken daarin niet opgenomen. Volgens de huidige registratieprocedure worden voorts de termijnen ingekort, wordt een aantal gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor officiële controles vastgelegd en wordt het toepassingsgebied van de verordening (producten bestemd voor menselijke consumptie en bepaalde andere producten) behouden.

#### 2.5 Gegarandeerde traditionele specialiteiten:

In het voorstel wordt vastgehouden aan de regeling voor de reservering van namen, maar de mogelijkheid om namen zonder reservering te registreren, wordt geschrapt. De regeling voor de registratie wordt vereenvoudigd, het traditiecriterium wordt tot 50 jaar verlengd en de regeling wordt beperkt tot kant-en-klare producten en verwerkte producten.

#### 2.6 Facultatieve kwaliteitsaanduidingen:

Het voorstel is erop gericht de facultatieve kwaliteitsaanduidingen, waarmee waardetoevoegende kenmerken kenbaar worden gemaakt, in de verordening op te nemen en een aantal specifieke handelsnormen te ondersteunen (bv. vlees van pluimvee met vrije uitloop, bloemenhoning, olijfolie van eerste koude persing) en aan het wetgevingskader van het Verdrag betreffende de werking van de EU aan te passen.

#### 2.7 Handelsnormen:

Volgens het voorstel zal de Commissie de handelsnormen over het algemeen via gedelegeerde handelingen aannemen. Er wordt een rechtsgrondslag voor de verplichte etikettering van de ligging van het landbouwbedrijf op het geschikte geografische niveau ingevoerd voor alle sectoren, in overeenstemming met de specifieke kenmerken van elke sector. Geval per geval zal hierbij worden onderzocht, te beginnen met de zuivelsector.

2.8 In het voorstel is bepaald dat het toezicht op de regelingen aan de bevoegde nationale overheden toekomt. Overeenkomstig de in die verordening neergelegde principes moet het toezicht op controleactiviteiten van de lidstaten voorts worden ondernomen op het hoogst mogelijke niveau, dus op EU-niveau, om ervoor te zorgen dat de regelingen met betrekking tot de levensmiddelenwetgeving in de hele Europese Unie geloofwaardig blijven.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het voorstel van de Commissie dat producenten de juiste instrumenten wil aanbieden om met consumenten te communiceren over productkenmerken en productie-eigenschappen en om hen tegen oneerlijke handelspraktijken te beschermen, is een belangrijke stap in een reeks van besluiten m.b.t. kwaliteit.

3.2 Traceerbaarheid is een belangrijk instrument om een product in de productieketen te volgen en draagt samen met de op het etiket aangegeven informatie bij tot duidelijke, volledige en begrijpelijke consumentenvoorlichting over het in de handel

gebrachte product. Het instrument traceerbaarheid omvat dus het geheel van certificeringen, registraties en handelsdocumenten die processen en transfers kunnen staven, door alle betrokkenen in de keten bewaard worden en op verzoek van de controleinstanties voorgelegd moeten worden.

3.3 Conform het voorstel verrichten de lidstaten controles op basis van een risicoanalyse om na te gaan of de producten aan de vastgestelde en vast te stellen voorschriften voldoen, en leggen ze indien nodig administratieve sancties op. Het Comité zou graag zien dat een doeltreffend controlenetwerk in stand wordt gehouden, met uitbreiding en versterking van de bevoegdheden van de betrokken nationale controleautoriteiten die zich nu al bezighouden met de inachtneming van handelsnormen in sectoren waar deze reeds voorhanden zijn.

3.4 Voorts is het raadzaam dat naast toezichtactiviteiten via een controlesysteem, o.a. door middel van analyses, tevens inspanningen worden geleverd en initiatieven worden genomen om het verantwoordelijkheidsbesef van de actoren in de sector te vergroten en de ontwikkeling van een algemene nalevingscultuur kracht bij te zetten.

3.5 Wat betreft de verwijzing naar de „ligging van het landbouwbedrijf” die verplicht op het etiket moet worden aangegeven, is het voorstel veel te algemeen daar het voorziet in een geval per geval vast te stellen „geschikt geografisch niveau”. Als deze parameter wordt aangehouden, is het *in extremis* immers niet uitgesloten dat op het etiket van een levensmiddel alleen de algemene aanduiding „geproduceerd in de EU” voorkomt. Daarmee zou wel duidelijk zijn dat het product niet uit derde landen afkomstig is, maar zou zeker geen gevolg zijn gegeven aan het lovenswaardige streven naar informatie en transparantie ten behoeve van de consument, waaraan de nieuwe handelsnormen tegemoet willen komen.

3.6 Het veralgemeende gebruik van het instrument van gedelegeerde handelingen, conform het voorstel tot wijziging/integratie van bestaande en nog goed te keuren handelsnormen, maakt een voldoende grondige evaluatie van de regeling in haar geheel vooralsnog niet mogelijk. Het is zonder meer een goede zaak dat de algemene lijnen van de toekomstige handelsnormen precies zijn uitgetekend en dat thans een kader is vastgelegd van gegevens, informatie en uitvoerige aanwijzingen m.b.t. alle processen, bewerkingen en transfers dat een voor verkoop aangeboden product heeft ondergaan. Ondanks de ongetwijfeld positieve evaluatie van de toepasbaarheid daarvan, die ook nog door de verrichte effectbeoordelingen wordt onderbouwd, kan evenwel nog geen evaluatie worden gemaakt van hun reële toepassingen of van hun doeltreffendheid per categorie of per product. Een dergelijke evaluatie is alleen mogelijk na concrete toepassing van de normen in de praktijk.

3.7 De in het kwaliteitspakket opgenomen voorstellen vormen één integraal kwaliteitsproject. Dit betekent dat de verschillende instrumenten geacht worden elkaar aan te vullen en in volledig synergetisch verband te werken. Er moet dan ook op worden toegezien dat eventuele wijzigingen van een van de instrumenten geen negatieve of ongewenste gevolgen heeft voor de andere.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Wat de verwezenlijking van de doelstelling inzake kwaliteitsbeleid betreft, lijken de bepalingen van artikel 112 ter, 3) geen steek te houden; in het artikel is immers bepaald dat een product dat bestemd is om in de handel te worden gebracht, geacht wordt conform de algemene handelsnorm te zijn als het in overeenstemming is, in voorkomend geval, met een toepasselijke norm die door een van de in bijlage XII ter vermelde internationale organisaties is goedgekeurd. Het Comité is dan ook gekant tegen een dergelijke bepaling op basis waarvan het niet mogelijk is de wezenlijke inachtneming van de (algemene of specifieke) handelsnormen effectief na te gaan, hoewel dit van cruciaal belang wordt geacht voor de bescherming van de Europese burger en de mededinging.

4.2 De in artikel 112 duodecies genoemde uitzonderingen lijken niet met voldoende redenen te zijn omkleed en te verklaren waarom de nationale overheden afwijkingen kunnen toestaan of nationale voorschriften kunnen handhaven, met name wat smeerbare vetproducten en oenologische procedés betreft. Ingeval de reden is dat hiermee reeds bestaande praktijken worden bekrachtigd teneinde uitbreiding van verdere afwijkingen van de toekomstige handelsnormen te vermijden, gaat het

Comité akkoord met deze keuze maar zou het wel graag zien dat deze interpretatie in de tekst van het voorstel wordt bevestigd en expliciet wordt verduidelijkt.

4.3 In het voorstel van het Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 is de bepaling opgenomen krachtens welke de Commissie, met gebruikmaking van het rechtsinstrument van gedelegeerde handelingen, specifieke handelsnormen kan goedkeuren voor alle producten die in bijlage I van het betreffende voorstel zijn opgenomen, met uitzondering van ethylalcohol uit landbouwproducten. Wat dit instrument betreft, is evenwel de nodige omzichtigheid geboden, want tenzij het in specifieke gevallen wordt gebruikt, zou het verstoringen kunnen veroorzaken in sectoren waarop thans reeds precieze handelsnormen van toepassing zijn, bv. en in eerste instantie de sector verse groenten en fruit.

4.4 Ten slotte blijkt dat ondanks de complexiteit van de intrekkingen en vervangingen t.o.v. de oorspronkelijke Verordening (EG) nr. 1234/2007, deze wijzigingen met bijzondere precisie zijn aangegeven, zodat aldus de leesbaarheid en begrijpelijkheid voor de eindgebruikers - in eerste instantie de producenten en consumenten - zijn bevorderd en een correcte en uniforme toepassing wordt vergemakkelijkt.

Brussel, 4 mei 2011

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

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten**

(COM(2010) 759 definitief — 2010/0364 (COD))

(2011/C 218/24)

Rapporteur: **de heer ADAMS**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 18 en 27 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 43 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. 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten*

COM(2010) 759 definitief — 2010/0364 (COD).

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

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471e zitting (vergadering van 4 mei 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 6 tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité verheugt zich erover dat de Commissie het feit dat bepaalde verordeningen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon moeten worden herzien, aangrijpt om ook vereenvoudigingen door te voeren. Jammer genoeg gaat het vooral om administratieve vereenvoudigingen, terwijl biologische landbouwers en producenten behoefte hebben aan een algemene vereenvoudiging van de verordeningen.

1.2 In zijn recente advies over *Steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling* (CESE 357/2011) gaat het Comité dieper in op het onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden en de aanpassingen die dit meebrengt; het kan zich in dit verband vinden in de benadering van de Commissie.

1.3 Er mag niet worden geraakt aan de rol van de groepen die de Commissie bijstaan bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen. M.n. de bijdrage van ngo's en andere betrokkenen moet behouden blijven.

1.4 Op het nieuwe EU-logo voor biologische productie zou door verschillende kleuren te gebruiken onderscheid kunnen worden gemaakt tussen biologische producten van binnen en buiten de EU.

## 2. Achtergrond

2.1 Het Comité buigt zich in dit advies over het Voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (COM(2010) 759 definitief). Bedoeling van het voorstel is de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad aan te passen

aan het onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de Commissie, dat bij de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is ingevoerd.

2.2 In de artikelen 290 en 291 van het VWEU wordt voorzien in wijzigingen van de besluitvormingsprocedure tussen de Commissie, de Raad en het EP die betrekking hebben op de voorwaarden voor de uitvoering van EU-wetgevingshandelingen.

2.3 Het voorstel behelst voornamelijk kleinere wijzigingen van de verordening, maar er worden ook zeven nieuwe artikelen (38 bis tot octies) ingevoegd. Hiermee stelt de Commissie door middel van gedelegeerde handelingen „specifieke bepalingen betreffende het toepassingsgebied” vast.

2.4 Deze specifieke bepalingen betreffen o.m. de productievoorschriften, (vereisten voor marktdeelnemers en toelating van producten en stoffen), het logo voor biologische productie van de Europese Unie, en de controleprocedures, zoals de audit van controlerende autoriteiten en controleorganen.

## 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Hoewel de verordening een beperkt toepassingsgebied heeft en voornamelijk van technische aard is, vereist een goed begrip van de plaats van de biologische productie binnen het GLB toch een korte toelichting. De eerste pogingen tot een definitie van biologische landbouw kwamen er pas toen de traditionele landbouw werd verdrongen door moderne landbouwmethoden. Onder biologische landbouw verstaat men op dit moment een vorm van landbouw die voornamelijk gebaseerd is op wisselbouw, groenbemesting, compostering en biologische bestrijding van schadelijke organismen, zodat de

bodemproductiviteit niet wordt aangetast. Het gebruik van kunstmest en niet-natuurlijke bestrijdingsmiddelen (o.m. herbiciden, insecticiden en fungiciden), plantengroeieregulatoren zoals hormonen, antibiotica voor vee, levensmiddelenadditieven en genetisch gemodificeerde organismen wordt strikt aan banden gelegd of verboden.

3.2 De modellen voor biologische productie zijn geworteld in ecologische beginselen, lokale, regionale en nationale tradities, en, tot op zekere hoogte, bepaalde filosofische waarden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zich overal in Europa verschillende stromingen hebben ontwikkeld. Onder invloed van de „Europeanisering” en de stijgende vraag en belangstelling hebben de vele nationale vrijwilligersorganisaties voor toezicht op de biologische productie in de vroege jaren zeventig de eerste stappen gezet op weg naar een gemeenschappelijke aanpak. In de jaren tachtig is de Commissie dan op vraag van consumenten, telers, verwerkers en kleinhandelaars, van start gegaan met de harmonisatie van de regels voor biologische productie in het kader van het GLB. Resultaat daarvan was de publicatie van de verordeningen inzake gewassen (1991)<sup>(1)</sup> en dierlijke producten (1999)<sup>(2)</sup>.

3.3 Het feit dat de achterliggende filosofie en de kijk op biologische productie nogal eens wisselen, heeft er samen met het opduiken van mondiale producenten toe geleid dat de EU-verordeningen voortdurend moesten worden aangepast, gewijzigd of aangevuld<sup>(3)</sup>. Het meest recente voorbeeld daarvan was de goedkeuring in 2010 van een nieuw Europees logo voor biologische productie en de desbetreffende verordening<sup>(4)</sup>.

3.4 Dankzij de huidige verordeningen inzake biologische productie beschikken alle betrokkenen nu over uniforme basisvoorschriften. Nagenoeg 5 % van de landbouwgrond in de EU is bestemd voor biologische teelten en gecertificeerde biologische producten zijn goed voor een omzet van 18 miljard euro; de

biologische sector vertegenwoordigt m.a.w. een aanzienlijk deel van de markt<sup>(5)</sup>. Officiële particuliere keurmerken van erkende nationale controleorganen zouden samen met het EU-logo kunnen worden gebruikt, zodat de consument ziet dat een product nog aan bijkomende criteria voldoet. Opgemerkt zij dat de voorgestelde wijzigingen ter vereenvoudiging van de wetgeving een beperkt toepassingsgebied hebben en van technische aard zijn.

3.5 In zijn recente advies over *Steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling* (CESE 357/2011) gaat het Comité dieper in op de implicaties van de artikelen 290 en 291.

3.6 Het Comité kan zich vinden in de hier uiteengezette visie van de Commissie op gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, die deel uitmaakt van het streven naar consolidatie van de regelgeving inzake biologische productie. Wel wil het Comité hierbij de volgende kanttekeningen maken.

3.7 Er mag niet worden geraakt aan de rol van de groepen die de Commissie bijstaan bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen. M.n. de bijdrage van ngo's en andere betrokkenen moet behouden blijven. Het verbouwen en op de markt brengen van biologische producten blijft een complexe zaak; een brede belangenvertegenwoordiging zal dan ook zeker vruchten afwerpen.

3.8 Het gebruik van het nieuwe EU-logo voor biologische productie wordt volgend jaar verplicht gesteld. Er moet nog worden gesleuteld aan het voorstel om het logo onder bepaalde voorwaarden ook te gebruiken voor producten uit derde landen. Het Comité suggereert om in zulke gevallen een andere kleur te gebruiken, zodat duidelijk is dat het niet om een EU-product gaat.

Brussel, 4 mei 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> Verordening (EEG) nr. 2092/91

<sup>(2)</sup> Verordening (EEG) nr. 1804/99

<sup>(3)</sup> *De International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM)* telt meer dan 750 leden in 115 landen.

<sup>(4)</sup> Verordening (EU) nr. 271/2010 van de Commissie.

<sup>(5)</sup> Cijfers voor 2009.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening (EU) nr. .../... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 165/94 en (EG) nr. 78/2008 van de Raad**

(COM(2010) 745 definitief — 2010/0365 (COD))

(2011/C 218/25)

Rapporteur: **Seppo KALLIO**

Het Europees Parlement en de Raad hebben elk op 18 januari 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 42, artikel 43, lid 2, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), te raadplegen over het

*Voorstel voor een Verordening (EU) nr. .../... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 165/94 en (EG) nr. 78/2008 van de Raad*

COM(2010) 745 definitief — 2010/0365 (COD).

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

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen:

1.1 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU en een goed beheer ervan zijn belangrijk voor de hele voedselketen alsmede voor de landbouwers. Voor deze laatste vormen de ingewikkelde en omslachtige administratieve procedures van het GLB vaak een belasting. Het voorstel om het GLB te moderniseren en te vereenvoudigen is gerechtvaardigd, mits het leidt tot een efficiënter beheer en de autoriteiten meer armslag krijgen om maatregelen te nemen.

1.2 Het EESC wijst erop dat de nieuw toegekende bevoegdheden voor een deel extra administratieve kosten met zich mee kunnen brengen i.v.m. de werkzaamheden van de betaalorganen en certificerende instanties. Dit moet worden vermeden bij de tenuitvoerlegging van het voorstel.

1.3 Het EESC dringt er verder op aan dat de omvang van de over te dragen bevoegdheden om gedelegeerde handelingen te verrichten nader wordt afgebakend. De bepalingen in het Commissievoorstel moeten op dit punt duidelijker en nauwkeuriger worden geformuleerd.

1.4 Het EESC acht het tevens belangrijk dat in de basisverordening de grondbeginselen van het landbouwbeleid duidelijk tot hun recht komen. Bevoegdheden kunnen op een andere wijze worden overgedragen aan de Commissie. Met het oog op een efficiënt beheer dient de reikwijdte van de uitvoeringsbevoegdheden op het gebied van het landbouwbeleid zeer ruim te zijn.

1.5 Een vereiste is ook dat de Commissie bij het vaststellen van een gedelegeerde handeling in alle transparantie mogelijkheden inruimt voor de raadpleging van deskundigen uit de lidstaten. Een breed en open raadplegingsproces kan bijdragen tot het wegnemen van de onzekerheid en verwarring die tijdens

de voorbereiding van de hervorming zijn ontstaan. De lidstaten moeten voldoende mogelijkheden hebben om hun standpunt kenbaar te maken bij het opstellen van specifieke bepalingen.

1.6 Essentieel voor het EESC is dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot een meer doeltreffende financiering en een efficiënter beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dat betekent o.a. minder en eenvoudigere procedures. Het is geen goede zaak dat de betreffende financiële regelingen zonder de hulp van een deskundige nauwelijks te begrijpen en te interpreteren zijn. Er moet dan ook meer vaart worden gezet achter de vereenvoudiging van de regelgeving.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Krachtens artikel 290 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) kan in een wetgevingshandeling aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.

2.2 Overeenkomstig artikel 291 VWEU wordt bij die handeling de uitvoeringsbevoegdheid overgedragen aan de Commissie, indien het nodig is dat juridisch bindende voorwaarden van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd.

2.3 Doel van het Commissievoorstel is om, door middel van een wetgevingshandeling, de Commissie de bevoegdheid te geven gedelegeerde handelingen (art. 290 VWEU) of uitvoeringshandelingen (art. 291 VWEU) vast te stellen voor bepaalde zaken. Voor de gedelegeerde handelingen wordt de bevoegdheid van de Commissie voor elk onderdeel omschreven in de basisverordening. De Commissie raadpleegt deskundigen uit de lidstaten wanneer zij een gedelegeerde handeling vaststelt, al is er niet voorzien in iets dat te vergelijken is met de

comitologieprocedure. Een comitologieprocedure wordt wel gevolgd wanneer de Commissie uitvoeringshandelingen vaststelt. Deskundigen uit de lidstaten mogen dan commentaar geven en meestemmen over het wetgevingsvoorstel.

2.4 Gestreefd wordt naar een vereenvoudiging via de intrekking van twee verordeningen van de Raad, waarbij bepalingen uit deze verordeningen worden overgenomen in onderhavige ontwerpverordening. Tegelijkertijd wordt beoogd de administratieve last voor de lidstaten te verminderen door een vereenvoudiging van de terugvorderingsprocedure.

### 3. Specifieke opmerkingen

3.1 De Commissie heeft op het gebied van het landbouwbeleid van oudsher ruime bevoegdheden. Zij stelt nu voor om regels voor het toezicht en het beheer en voor specifieke verplichtingen bij gedelegeerde handeling vast te stellen. De betaal-, boekhoudings- en controlesystemen voor landbouwsteun leiden nu al af en toe tot interpretatie- en uitvoeringsproblemen in de lidstaten. De vraag is legitiem of gedelegeerde handelingen een betere uitgangsbasis vormen voor het financiële beheer. Afgezien daarvan dreigt de invoering van gedelegeerde handelingen de lidstaten op te zadelen met extra kosten voor het beheer van en het toezicht op de steun.

3.2 In het Commissievoorstel worden meer dan tien onderdelen opgesomd waarvoor de Commissie de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen. De bevoegdheden in kwestie hebben o.m. betrekking op de verplichtingen en erkenningsprocedures van betaalorganen, de aanwijzing van certificerende instanties, een doeltreffend beheer van de kredieten en de publicatie van steungegevens. De precieze aard en afbakening van de aan de Commissie over te dragen bevoegdheden roepen echter nogal wat vragen op. Het EESC is van mening dat de voorgestelde bevoegdheden te breed en te algemeen zijn geformuleerd.

3.3 Met name de verplichtingen van de certificerende instanties dienen nauwkeuriger te worden omschreven. De bedoeling is niet dat het takenpakket van deze instanties door dit voorstel wordt uitgebreid.

3.4 In het voorstel worden tevens een aantal onderdelen opgesomd waarvoor de Commissie uitvoeringsbevoegdheden krijgt. Deze bevoegdheden hebben betrekking op het in acht nemen van de financiële discipline, regels voor het indienen van documenten bij de Commissie en boekhoudkundige zaken. Het doel van de bevoegdheden lijkt hier beter omschreven dan bij de gedelegeerde bevoegdheden.

Brussel, 4 mei 2011

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

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 485/2008 van de Raad inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwgarantiefonds**

(COM(2010) 761 definitief — 2010/0366 (COD))

(2011/C 218/26)

Algemeen rapporteur: **Nikolaos LIOLIOS**

De Raad en het Europees Parlement hebben op 1 februari, respectievelijk 18 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 42, artikel 43, lid 2, 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. 485/2008 van de Raad inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwgarantiefonds*

COM(2010) 761 definitief — 2010/0366 (COD)

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

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 149 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Voor de harmonisering van Verordening (EG) nr. 485/2008 van de Raad inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwgarantiefonds en het Verdrag van Lissabon wordt een aanpassing voorgesteld van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in Verordening 485/2008 aan het onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de Commissie, dat bij de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is ingevoerd.

1.2 Het EESC bepleit raadpleging van de betrokken partijen, verzameling en toepassing van expertise tijdens het vaststellen van de handelingen van de Unie.

1.3 Wat betreft de harmonisering van Verordening 485/2008 en artikel 290 van het Verdrag van Lissabon meent het EESC dat het voorstel van de Commissie voldoet aan de wezenlijke criteria voor bevoegdheidsoverdracht, zoals gesteld door de wetgever in artikel 290, lid 1, 2<sup>e</sup> alinea VWEU. Het Commissievoorstel voor de nieuwe inhoud van artikel 1, lid 2, streepje 2 van het verordeningvoorstel bakent duidelijk de doelstellingen, de inhoud en de omvang van de bevoegdheids-overdracht af.

1.4 Het EESC meent daarentegen wel dat de Commissie niet voldoet aan de termijnen voor de overdracht, zoals de wetgever deze vermeldt in artikel 290, lid 1, 2<sup>e</sup> alinea, VWEU. Artikel 13 van het nieuwe verordeningvoorstel van de Commissie stelt dat de bevoegdheid tot vaststelling van de in deze verordening bedoelde gedelegeerde handelingen aan de Commissie voor onbepaalde tijd wordt verleend. Dit gaat verder dan de

verwachting van de wetgever omtrent duidelijke afbakening van de duur van de machtiging, is in strijd met het beginsel van evenredigheid en raakt aan zaken die de legitimiteit betreffen. Volgens het EESC moet de duur van de overdracht van bevoegdheden aan de Commissie duidelijk afgebakend zijn, voor een bepaalde concrete termijn.

1.5 Het EESC stemt in met de verkorting tot twee maanden van de termijn waarin het Europees Parlement en de Raad bezwaren kunnen formuleren tegen de gedelegeerde handeling, waarvoor in het voorgaande stelsel een termijn van drie maanden gold, mits de verlenging van de termijn twee maanden bedraagt.

1.6 Het EESC is terughoudend met zijn oordeel over de hervorming van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, zoals deze in artikel 13 quinquies van het verordeningvoorstel omschreven zijn. Dit artikel verwijst naar Verordening 1290/2005 <sup>(1)</sup>, die momenteel gewijzigd wordt <sup>(2)</sup>. De inhoud van de gewijzigde verordening 1290/2005, hoewel van uitzonderlijk belang voor Verordening 485/2008, is onbekend <sup>(3)</sup>. Aangezien het artikel van de gewijzigde verordening 1290/2005 op zijn beurt verwijst naar de nieuwe comitologie-procedure, zoals opgenomen in de nieuwe Verordening (EG) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze

<sup>(1)</sup> Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1).

<sup>(2)</sup> Voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 165/94 en (EG) nr. 78/2008 van de Raad, COM(2010) 745 definitief.

<sup>(3)</sup> Zie paragraaf 4.2.

waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren<sup>(4)</sup> en aangezien deze nieuwe procedure de huidige gang van zaken vereenvoudigt, levert volgens het EESC het nieuwe artikel artikel 13 quinquies geen problemen op voor de uitvoering.

## 2. Algemeen kader van het advies

2.1 In het voorstel tot wijziging van de verordening stelt de Commissie dat de haar in Verordening 485/2008 van de Raad toegewezen uitvoeringsbevoegdheden aangepast moeten worden aan het verschil tussen de gedelegeerde en de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, ingevoerd bij artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2.2 Het nieuwe artikel 291 VWEU is gebaseerd op art. 202, derde streepje, en art. 211, vierde streepje, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, die de Commissie, of soms de Raad uitvoeringsbevoegdheden verlenen. Artikel 290 VWEU daarentegen verleent de Commissie een nieuwe bevoegdheid, nl om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling. Artikel 291 van het VWEU regelt de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheid door de Commissie of, in bijzondere gevallen, door de Raad.

2.3 In het Commissievoorstel is de harmonisatie van Verordening (EG) nr. 485/2008 en artikel 290 VWEU met name gelegen in het nieuwe artikel 1, lid 2, alsook in de nieuwe artikelen 13 bis, 13 ter en 13 quater van het verordeningvoorstel. De harmonisatie met artikel 291 VWEU is met name gelegen in het nieuwe artikel 13 quinquies van het verordeningvoorstel.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC bepleit raadpleging van de betrokken partijen, verzameling en toepassing van expertise tijdens het vaststellen van de handelingen van de Unie. Volgens het EESC zijn deze procedures van bijzonder belang voor het onderhavige voorstel voor harmonisatie van Verordening 485/2008 met het Verdrag van Lissabon, aangezien het van mening is dat de wijzigingen ter vereenvoudiging geen beperkt toepassingsgebied hebben en zuiver technisch van aard zijn. Zij betreffen de landbouw, die, aangezien het een gedeelde bevoegdheid vormt (artikel 4, lid 2, vierde alinea, VWEU) en volgens de voorwaarden van artikel 43 VWEU, een delicaat terrein is.

3.2 Ten aanzien van de aanpassing van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in Verordening (EG) nr. 485/2010 aan het ingevoerde verschil tussen gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie moet een duidelijk verschil gemaakt worden tussen de „zogenaamde wetgevingshandelingen” van artikel 290 VWEU en de uitvoeringshandelingen van artikel 291 VWEU. De Commissie vermeldt in

haar mededeling over de tenuitvoerlegging van artikel 290 VWEU<sup>(5)</sup> dat de wetgever de Commissie ter wille van de doeltreffendheid de bevoegdheid verleent om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Zo kan zij het werk van de wetgever aanvullen of wijzigen. Een dergelijke delegatie is altijd facultatief en moet voldoen aan de voorwaarden van het verdrag. Artikel 291 VWEU daarentegen staat de Commissie toe uitvoeringshandelingen te treffen en geen wetgevingshandelingen. Krachtens artikel 291, lid 1, VWEU, in combinatie met artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zijn de lidstaten belast met de uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie, en oefenen zij dus hun eigen bevoegdheid uit en niet die van de Unie. Deze bevoegdheid van de lidstaten kan slechts beperkt worden als de uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie uniforme omstandigheden vereist. Slechts in deze gevallen moet de Commissie haar uitvoeringsbevoegdheid uitoefenen, uit hoofde van artikel 290 VWEU. In dit geval is haar bevoegdheid verplicht.<sup>(6)</sup>

3.3 Als de wetgever de Commissie de bevoegdheid verleent om gedelegeerde handelingen te treffen, moet hij voor elke handeling het toepassingsgebied vaststellen. Artikel 290, lid 1, tweede alinea, VWEU, verplicht de wetgever om uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie af te bakenen. Er worden twee types grenzen aan de bevoegdheidsdelegatie verbonden: inhoudelijke en tijdsgrenzen.<sup>(7)</sup>

3.4 Er moet dus worden nagegaan of de wetgever in dit concrete verordeningvoorstel de genoemde inhoudelijke en tijdsgrenzen in acht neemt.

3.5 De inhoudelijke grenzen van de bevoegdheidsdelegatie zijn omschreven in artikel 1, lid 2, van het verordeningvoorstel en betreffen de uitwerking door de Commissie van een lijst met maatregelen die zich vanwege hun aard niet lenen voor controle a posteriori door verificatie van handelsdocumenten en waarop deze verordening niet van toepassing is.

3.6 De concrete delegatie is evenwel duidelijk en welomschreven. Zij druipt niet in tegen artikel 290 VWEU aangezien ze daadwerkelijk niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling betreft en de doelstellingen, de inhoud en de strekking van de bevoegdheidsdelegatie nauwkeurig genoeg zijn.

3.7 Ten aanzien van de tijdsgrenzen van de bevoegdheidsdelegatie stelt de Commissie in artikel 13 bis van het verordeningvoorstel voor om de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, die in deze verordening vermeld worden, voor onbepaalde tijd aan de Commissie toe te kennen. Dit voorstel van de Commissie is in de eerste plaats in strijd met artikel 290, lid 1, tweede alinea VWEU, dat bepaalt dat wetgevingshandelingen onder andere uitdrukkelijk de duur van de delegatie afbakenen.

<sup>(4)</sup> PB L 55 van 28 februari 2011, blz. 13. Deze verordening trekt het besluit in van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184 van 17 juli 1999, blz. 23). 23).

<sup>(5)</sup> COM(2009) 673 definitief.

<sup>(6)</sup> COM(2009) 673 definitief, blz. 3.

<sup>(7)</sup> De Commissie stelt hetzelfde vast. Zie COM(2009) 673 definitief, blz. 5 e.v.

3.8 Zoals blijkt uit de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van artikel 290 VWEU <sup>(8)</sup>, is het argument voor dit voorstel het standpunt dat de eis dat de wetgever de duur van de delegatie duidelijk moet afbakenen, de praktijk van de zogenaamde „horizonbepalingen” niet consolideert, die, eenmaal opgenomen in een wetgevingshandeling, automatisch een termijn stellen aan de aan de Commissie overgedragen bevoegdheid, en haar in feite verplichten om een nieuw wetsvoorstel te formuleren als de door de wetgever gestelde termijn is verstreken. Artikel 290 vereist in de eerste plaats een duidelijk en voorspelbaar kader voor de gedelegeerde bevoegdheden; het legt de Commissie daarentegen geen strenge termijnen op. Daarom meent de Commissie dat de delegatie van bevoegdheden in principe van onbeperkte duur moet zijn. Ter staving van dit standpunt herinnert de Commissie eraan dat volgens artikel 290, lid 2, sub a, VWEU, het Europees Parlement of de Raad kunnen besluiten de delegatie in te trekken: „Juridisch gezien heeft intrekking dezelfde gevolgen als een horizonbepaling; beide maken een einde aan de bevoegdheden die aan de Commissie zijn overgedragen, en dwingen haar om, indien zulks nuttig en noodzakelijk is, opnieuw een wetgevingsvoorstel in te dienen. Met andere woorden, als de wetgever het op bepaalde terreinen nodig acht te voorkomen dat de bevoegdheidsdelegatie een permanent mandaat wordt, kan hij zich het recht toe-eigenen de delegatie in te trekken. Dit zou overigens wel eens een flexibeler werkwijze kunnen zijn dan een automatische horizonbepaling.”

3.9 In de bijlage bij de mededeling heeft de Commissie modellen opgenomen voor de toepassing van het nieuwe artikel van het verdrag. Wat betreft de termijnen van de bevoegdheidsdelegatie stelt de Commissie ofwel een onbeperkte duur voor of een bepaalde termijn van de delegatie die, indien zij niet door de Raad of het Europees Parlement wordt ingetrokken, automatisch met dezelfde periode verlengd wordt. <sup>(9)</sup>

3.10 De Commissie de bevoegdheid verlenen om voor onbepaalde duur gedelegeerde handelingen vast te stellen, is in geen geval een duidelijke afbakening van de duur van de delegatie. Het verdrag eist uitdrukkelijk dat deze duur duidelijk beperkt is, zodat de wetgever de Commissie regelmatig en doeltreffend kan controleren. Het recht om de delegatie in te trekken, dat artikel 290, lid 2, sub a), VWEU, toekent aan het Europees Parlement of de Raad, kan niet in de plaats treden van de uitdrukkelijke bepaling van de duur van de delegatie door de wetgever. Het recht op intrekking vormt een extra veiligheidsklep om te vermijden dat er inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de wetgever. Toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie voor onbepaalde tijd behelst een schending van de verplichting om de delegatie in de tijd te beperken, zoals artikel 290 VWEU bepaalt; bovendien schendt de Commissie haar eigen bevoegdheden.

3.11 Volgens artikel 4, lid 2, sub d), VWEU, is de landbouwsector voorts een gedeelde bevoegdheid van de Unie. Dit houdt in dat de Unie bij elk initiatief tot wetgeving het subsidiariteitsbeginsel in acht moet nemen (artikel 5, lid 3, VEU). De onderhavige gewijzigde verordening betreft de controles, bijstand en samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie met

betrekking tot de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwarantiefonds. Gezien de behoefte aan een uniforme benadering op Europees niveau op dit gebied is het terecht dat de Unie een verordening vaststelt. Krachtens het evenredigheidsbeginsel (artikel 5, lid 4, VEU) mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verdergaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Verlening aan de Commissie van de bevoegdheid om voor onbepaalde duur gedelegeerde handelingen vast stellen druist in tegen de vereiste beperkte duur van deze delegatie, die bedoeld is ter regelmatige en doeltreffende controle van de wijze waarop de Commissie „quasi-wetgevingshandelingen” voltrekt. Dit komt erop neer dat het evenredigheidsbeginsel wordt omzeild, en bij uitbreiding ook het subsidiariteitsbeginsel, wat aanleiding kan zijn om beroep in te stellen bij het Hof van Justitie van de EU vanwege schending van het subsidiariteitsbeginsel, uit hoofde van artikel 8 van Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (art. 2) <sup>(10)</sup>.

3.12 Aan de Commissie verleende bevoegdheid voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen raakt overigens de scheiding van bevoegdheden. Terwijl de wetgevende organen van de Europese Unie het Europees Parlement en de Raad zijn, wordt de Commissie bij wijze van uitzondering, als orgaan van de uitvoerende macht, de bevoegdheid verleend om „quasi-wetgevingshandelingen” vast te stellen. Gezien het fundamentele aspect van democratische legitimiteit dat hier aan de orde is, moeten de voorschriften van de wetgever betreffende de uitdrukkelijke afbakening van de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de delegatie in acht genomen worden. Aangezien voorts voor artikel 290 VWEU geen controlemechanisme voor de gedelegeerde handelingen van de Commissie is voorzien, vergelijkbaar met artikel 291, lid 3, VWEU, is het van belang dat het controlerecht van de Raad en het Europees Parlement intact blijft.

3.13 Het alternatieve voorstel van de Commissie, te weten automatische verlenging van de bevoegdheidsdelegatie, zou geen geringere schending van het primaire Europees recht zijn, in vergelijking met de bevoegdheidsdelegatie van onbeperkte duur.

3.14 Kortom: toekenning voor onbeperkte duur aan de Commissie van de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, is geen correcte harmonisatie met artikel 290 VWEU. Het recht van de Raad en het Europees Parlement om deze bevoegdheidsdelegatie in te trekken, kan niet in de plaats treden van het argument dat een uitdrukkelijk beperkte duur van de delegatie staft, nl. de regelmatige en doeltreffende controle door de wetgever van de „quasi-wetgevingsmaatregelen” van de Commissie. Bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen oefent de Commissie geen eigen bevoegdheid uit, maar een bevoegdheid van de wetgevende macht. Er mag geen sprake van zijn dat het recht van het bevoegde orgaan, te weten de wetgever, op een regelmatige en doeltreffende controle, beperkt wordt. Aangezien het bij landbouw om een gedeelde bevoegdheid van de Unie gaat en ieder initiatief voor wetgeving dus moet voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, moet het voorstel van de Commissie om haar voor onbepaalde tijd bevoegdheid te verlenen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen, worden verworpen.

<sup>(8)</sup> COM(2009) 673 definitief, blz. 5.

<sup>(9)</sup> Artikel A, COM(2009) 673 definitief, blz. 12.

<sup>(10)</sup> PB C 83 van 30 maart 2010, blz. 206.

3.15 De termijn van twee maanden, gerekend vanaf de datum van kennisgeving, vermeld in het nieuwe artikel 13 quater van het verordeningvoorstel, waarin het Europees Parlement en de Raad hun bezwaren kunnen formuleren, is in feite een beperking van de huidige termijn van drie maanden. Om de procedure sneller en doeltreffender te maken, is het EESC niet gekant tegen een verkorting van deze termijn, mits een eventuele verlenging twee maanden bedraagt.

3.16 Artikel 13 quinquies van het verordeningvoorstel betreft de tenuitvoerlegging van artikel 291 VWEU en stemt daarmee overeen. Van toepassing is voorts Verordening nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren<sup>(1)</sup>, die de eerdere comitologieprocedure vereenvoudigt door uit te gaan van slechts twee procedures, te weten een raadplegings- en een onderzoeksprocedure.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC benadrukt dat het verzocht wordt advies uit te brengen over kwesties die nog niet welomschreven zijn. Zo

verwijst de vierde overweging van het Commissievoorstel naar artikel 41 quinquies, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid<sup>(12)</sup>, terwijl artikel 13 quinquies van het verordeningvoorstel verwijst naar artikel 42 quinquies, lid 2, van dezelfde tekst. De verordening bevat echter geen artikelen 41 quinquies of 42 quinquies.

4.2 De Commissie<sup>(13)</sup> heeft weliswaar een voorstel tot wijziging van deze verordening ingediend, maar haar goedkeuringsprocedure is nog niet afgerond. Noch de Raad, noch het Europees Parlement heeft het voorstel op dit moment goedgekeurd. Zelfs als dat nog mocht gebeuren, dan hebben de artikelen 41 quinquies en 42 quinquies betrekking op de nieuwe tekst van Verordening 1290/2005, die een nieuwe nummering zal hebben. Volgens punt 26 van artikel 1 van het Commissievoorstel wordt artikel 41 geschrapt en is er geen sprake van een artikel 41 quinquies. Men kan zich er dus terecht over verbazen dat de Commissie verdergaat met de procedure tot wijziging van Verordening 485/2008, terwijl de strekking van Verordening 1290/2005, die de fundamentele inhoud van het voorstel vormt, in wezen onbekend is.

Brussel, 4 mei 2011

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

<sup>(1)</sup> PB L 55 van 28 februari 2011, blz. 13. Deze verordening behelst intrekking van het Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184 van 17 juli 1999, blz. 23).

<sup>(12)</sup> PB L 209, 11 augustus 2005, blz. 1.

<sup>(13)</sup> Voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 165/94 en (EG) nr. 78/2008 van de Raad, COM(2010) 745 definitief.



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over aanvallen op informatiesystemen en tot intrekking van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad**

(COM(2010) 517 definitief — 2010/0273 (COD))

(2011/C 218/27)

Algemeen rapporteur: **de heer MORGAN**

De Raad heeft op 20 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 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 over aanvallen op informatiesystemen en tot intrekking van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad*

COM(2010) 517 definitief — 2010/0273 (COD)

Op 15 februari 2011 heeft het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité de gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden (art. 59 rvo) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei) de heer Morgan als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 173 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité verwelkomt het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over aanvallen op informatiesystemen. Het deelt de grote zorgen van de Commissie over de omvang van cybercriminaliteit in Europa en de al bestaande en potentiële schade voor de economie en het welzijn van de burgers van deze groeiende dreiging.

1.2 Het Comité is evenals de Commissie teleurgesteld dat tot nu toe slechts 17 van de 27 lidstaten het Verdrag inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa hebben geratificeerd<sup>(1)</sup>. Het Comité doet een beroep op de resterende lidstaten<sup>(2)</sup> (Oostenrijk, België, de Tsjechische Republiek, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Malta, Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) om het verdrag zo spoedig mogelijk te ratificeren.

1.3 Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat er dringend een richtlijn moet komen om de definiëring van de overtredingen die typerend zijn voor aanvallen op informatiesystemen te actualiseren en om de Europese strafrechtelijke coördinatie en samenwerking te versterken ter wille van een doeltreffende aanpak van dit essentiële vraagstuk.

1.4 Het Comité schaart zich achter het besluit van de Commissie om, gezien de dringende behoefte aan specifiek op de aanpak van aanvallen op informatiesystemen gerichte wetgeving, te kiezen voor een richtlijn en ondersteuning ervan door niet-wetgevende maatregelen die juist op dit aspect van computermisdaad een antwoord kunnen bieden.

1.5 Maar het EESC zou er bij de Commissie op willen aandringen, zoals het al in een eerder advies heeft verklaard<sup>(3)</sup>, om tegelijkertijd verder te werken aan alomvattende EU-wetgeving tegen cybercriminaliteit. Het Comité is van mening dat een alomvattend kader essentieel is voor het welslagen van de Digitale agenda en de Europa 2020-strategie<sup>(4)</sup>. In dat kader moeten preventie, detectie en educatie aan de orde komen, in combinatie met sancties en de naleving van de wetgeving.

1.6 Te zijner tijd wil het EESC voorstellen van de Commissie bestuderen voor een alomvattend actiekader dat internetveiligheid in het algemeen aanpakt. Als over tien jaar het gros van de bevolking internet gebruikt, en de meeste economische en sociale activiteit van internet afhangt, is het ondenkbaar dat we dan nog steeds kunnen vertrouwen op het huidige achteloze en ongestructureerde internetgebruik, vooral omdat de economische waarde van deze activiteit onschatbaar zal zijn. Tal van aspecten zullen van belang zijn, onder andere de beveiliging van persoonlijke gegevens en privacy, alsook cybercriminaliteit. De veiligheid van luchtvaartmaatschappijen is in handen van een centrale autoriteit die normen vaststelt voor vliegtuigen, luchthavens en vliegbewegingen. De tijd is rijp om een soortgelijke autoriteit op te richten voor het vaststellen van normen voor beveiligde eindapparatuur (pc's, pads, telefoons), netwerk-, website- en databeveiliging. De fysieke configuratie van internet is cruciaal voor de afweer tegen cybercriminaliteit. De EU heeft een regulerende instantie nodig die bevoegd is voor internet.

1.7 De richtlijn is toegespitst op de definitie van misdaden en de afschrikkende werking van straffen. Het EESC wil dat er tegelijk gekeken wordt naar preventie via betere beveiligingsmaatregelen. Fabrikanten van apparatuur moeten aan normen

<sup>(1)</sup> Raad van Europa, Verdrag inzake cybercriminaliteit, Boedapest, 23 november 2001, CETS nr. 185.

<sup>(2)</sup> Zie: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>

<sup>(3)</sup> EESC-advies over „Een veilige informatiemaatschappij”, PB C 97, 28 april 2007, blz. 21.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 245, COM(2010) 2020.

voldoen voor het leveren van veilige apparaten. Het is onaanvaardbaar dat de veiligheid van apparatuur, en dus van het netwerk, afhangt van de toevallige opvattingen van de eigenaar. De invoering van een elektronische identiteitsregeling voor heel Europa valt te overwegen; dit moet zorgvuldig gebeuren om schending van privacy te voorkomen. Er moet werk worden gemaakt van de volledige exploitatie van de beveiligingsopties van Ipv6. Het onderricht in persoonlijke cyberveiligheid aan burgers, inclusief databeveiliging, moet een essentieel onderdeel worden van elk lesprogramma voor digitale vaardigheden. De Commissie zou gebruik moeten maken van eerdere adviezen van het Comité over deze aspecten <sup>(5)</sup>.

1.8 Het stemt het Comité tevreden dat in de richtlijn al de nodige maatregelen worden voorgesteld voor de aanvallen op informatiesystemen met behulp van botnets <sup>(6)</sup> met inbegrip van *denial-of-service*-aanvallen (DoS) <sup>(7)</sup>. De richtlijn kan overheden helpen om misbruik van de internationale koppeling van netwerken te bestraffen, en om cybermisdadigers te vervolgen die anoniem proberen te blijven met behulp van de verfijnde instrumenten die eigen zijn aan cybermisdadigheid.

1.9 Het Comité is ook ingenomen met de lijst van strafbare feiten die door de richtlijn gedekt worden, met name de opname van „onrechtmatige onderschepping” en de duidelijke uiteenzetting van de „Instrumenten voor het plegen van strafbare feiten”.

1.10 Gezien het belang van vertrouwen en veiligheid voor de digitale economie, en de enorme kosten die gepaard gaan met cybermisdadigheid <sup>(8)</sup>, is het Comité er voorstander van dat de strafmaat de ernst van de misdaad weerspiegelt en dat deze ook werkelijk afschrikkend werkt voor potentiële misdadigers. In de ontwerprichtlijn worden minimumstraffen van 2 à 5 jaar gevangenisstraf voorgesteld (5 jaar voor verzwarende omstandigheden). Het EESC bepleit straffen die in verhouding staan tot de ernst van de misdaad.

<sup>(5)</sup> EESC-advies over „Een veilige informatiemaatschappij”, PB C 97, 28 april 2007, blz. 21; EESC-advies over „Het internet bevorderen”, PB C 175, 28 juli 2009, blz. 92; EESC-advies over „Bescherming van kritieke informatie-infrastructuur”, PB C 255, 22 september 2010, blz. 98; EESC-advies over „Een digitale agenda voor Europa”, PB C 54, 19 februari 2011, blz. 58; EESC-advies over de „Nieuwe ENISA-Verordening”, nog niet in het PB gepubliceerd; EESC-advies over „Verbetering van de digitale geletterdheid, de digitale vaardigheden en de digitale inclusie”, nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>(6)</sup> Onder deze term wordt een netwerk verstaan van computers die zijn besmet met kwaadaardige software (een computervirus). Een dergelijk netwerk van besmette computers („zombies”) kan worden ingezet voor specifieke acties, zoals aanvallen op informatiesystemen (cyberaanvallen). Deze zombies kunnen door een andere computer worden bestuurd – dikwijls zonder dat de gebruikers van de besmette computers hier erg in hebben. Het is bijzonder moeilijk om de daders op te sporen, doordat de computers die deel uitmaken van het botnet en de aanval uitvoeren, zich op een andere locatie kunnen bevinden dan de dader zelf.

<sup>(7)</sup> Denial-of-Service (DOS)-aanvallen maken computerdiensten (bijv. een website of een internetdienst) onbeschikbaar voor de doelgroep. De server of webpagina waarmee contact wordt gemaakt, wordt voor de gebruikers „onbeschikbaar”. Zo'n aanval kan ertoe leiden dat online betaalsystemen bijv. niet meer werken, waardoor de gebruikers geld kwijtraken.

<sup>(8)</sup> Uit een in 2009 aan het World Economic Forum voorgelegd onderzoek blijkt dat de wereldwijde, snel toenemende schade van cybercriminaliteit 1 biljoen dollar bedraagt. Zie de par. 2.5 en 2.7 hierna.

1.11 Er zou van de gelegenheid gebruik moeten worden gemaakt om een krachtig signaal uit te zenden naar misdadigers en naar burgers die gerustgesteld willen worden, door zwaardere straffen aan te kondigen. Zo lopen de straffen voor grootschalige aanvallen op informatiesystemen in het VK <sup>(9)</sup> bijvoorbeeld op tot 10 jaar en kunnen terroristen die grootschalige aanvallen uitvoeren in Estland soms wel voor 25 jaar de cel indraaien <sup>(10)</sup>.

1.12 Het Comité verwelkomt het voorstel van de Commissie om de richtlijn aan te vullen met niet-wetgevende maatregelen teneinde verder gecoördineerd optreden op EU-niveau en betere rechtshandhaving te bevorderen. Het EESC benadrukt dat er meer coördinatie moet komen, ook door nauw samen te werken met alle EFTA-landen en de NAVO.

1.13 Het Comité is een groot voorstander van de voorgestelde opleidingsprogramma's en aanbevelingen inzake succesvolle praktijken ter versterking van het bestaande 24/7-netwerk van meldpunten voor rechtshandavingsinstanties.

1.14 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, om naast de niet-wetgevende maatregelen die ze in het voorstel geformuleerd heeft voor de aanpak van aanvallen op informatiesystemen, met name ook O&O-middelen te besteden aan de ontwikkeling van systemen voor vroegtijdige opsporing en reactie. De recente technologieën voor cloud computing <sup>(11)</sup> en grid computing <sup>(12)</sup> kunnen Europa een betere bescherming bieden tegen vele bedreigingen.

1.15 ENISA zou een adequaat programma voor de ontwikkeling van vaardigheden kunnen sponsoren ter versterking van Europa's ICT-beveiligingsindustrie, dat verdergaat dan rechtshandhaving <sup>(13)</sup>.

1.16 Teneinde Europa weerbaarder te maken tegen cyberaanvallen zou de Commissie vaart moeten zetten achter de oprichting van het Europees publiek-privaat partnerschap voor veerkracht (EP3R) en dit moeten inpassen in het werk van het Europees agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA) en de European Governmental CERTs Group (EGC).

<sup>(9)</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

<sup>(10)</sup> SEC(2010) 1122 final - Commission Staff Working Document and Impact Assessment, begeleidend document bij het voorstel voor een richtlijn over aanvallen op informatiesystemen.

<sup>(11)</sup> **Cloud computing** behelst de verlening van computerdiensten op verzoek, of automatisch, via internet. Clouddiensten worden de gebruikers op een eenvoudig te begrijpen manier gepresenteerd, zonder dat de gebruiker hoeft te weten hoe de diensten worden verleend. Geavanceerde antivirus- en internetbeveiligingssoftware voor de eindgebruiker worden via een cloudplatform aan iedere aangesloten gebruiker in Europa aangeboden, waardoor de noodzaak om zich te beschermen minder urgent wordt.

<sup>(12)</sup> **Grids** zijn een vorm van gedistribueerde computers waarbij een „virtuele supercomputer” bestaat uit diverse netwerken van min of meer aan elkaar gekoppelde computers die samenwerken om zeer omvangrijke opdrachten uit te voeren. Grid computertechnologie kan een platform zijn om cyberaanvallen real-time te analyseren en daarop te reageren.

<sup>(13)</sup> EESC-advies over de „Nieuwe ENISA-Verordening”, PB C 107, 28 april 2011, blz. 58.

1.17 Er moet worden geïnvesteerd in een sterke ICT-beveiligingsindustrie in Europa, die net zo competent is als de royaal gefinancierde beveiligingsindustrie in de VS <sup>(14)</sup> Investerings in O&O en opleiding inzake cyberbeveiliging zouden aanzienlijk moeten worden opgeschroefd.

1.18 Het Comité neemt kennis van de uitzonderingen die aan het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken zijn toegestaan bij de tenuitvoerlegging van de voorgestelde richtlijn op basis van de verdragsprotocollen. Het Comité wil echter deze lidstaten oproepen om, ondanks deze uitzonderingen, zich zo coöperatief mogelijk op te stellen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, teneinde te voorkomen dat misdadigers hun voordeel doen met de bestaande beleidsverschillen in de Unie.

## 2. Inleiding

2.1 Europa is voor zijn welvaart en de levenskwaliteit van zijn burgers inmiddels al sterk afhankelijk van informatiesystemen. Het is van belang dat deze groeiende afhankelijkheid hand in hand gaat met een geleidelijke verfijning van de veiligheidsmaatregelen en krachtige wetten om de informatiesystemen tegen aanvallen te beschermen.

2.2 Internet is de belangrijkste drager van de digitale maatschappij. De bescherming tegen aanvallen op de veiligheid van de informatiesystemen is van essentieel belang voor de ontwikkeling van de digitale maatschappij en de digitale economie. Internet is de drager van bijna alle essentiële informatie-infrastructuur in Europa: het faciliteert informatie- en communicatieplatforms voor de verstrekking van wezenlijke goederen en diensten. Aanvallen op computersystemen - regeringssystemen, financiële systemen, maatschappelijke diensten en kritieke-infrastructuursystemen, zoals de aanvoer van energie, water, het vervoersnetwerk, de gezondheidszorg en de noodhulpsystemen - vormen inmiddels een groot probleem.

2.3 De architectuur van het internet is gebaseerd op de onderlinge koppeling van miljoenen computers waarbij de gegevensverwerking, communicatie en controle over de hele wereld verspreid plaatsvindt. Door deze gedistribueerde architectuur is het internet stabiel en veerkrachtig en wordt het internetverkeer snel hersteld in geval van een probleem. Het betekent echter ook dat grootschalige cyberaanvallen aan de rand van het netwerk kunnen worden ingezet, met behulp van botnets bijvoorbeeld, door iedereen die dat wil en kán.

2.4 Ontwikkelingen in de informatietechnologie hebben deze problemen nog groter gemaakt, doordat het voor de daders gemakkelijker is geworden om instrumenten (kwaadaardige software („malware” <sup>(15)</sup> en „botnets”) te vervaardigen en te verspreiden, terwijl ze zelf anoniem blijven en de strafrechtelijke bevoegdheid over verschillende rechtsgebieden is verspreid. Aangezien het moeilijk is om vervolging in te stellen, kan de georganiseerde misdaad forse winsten maken met geringe risico's.

<sup>(14)</sup> Uit de officiële cijfers van het Witte Huis blijkt dat de regering van de VS in 2010 407 miljoen dollar heeft uitgegeven aan O&O en opleiding inzake cyberveiligheid en dat ze voor 2012 548 miljoen dollar heeft begroot. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

<sup>(15)</sup> „Malware” is een afkorting voor *kwaadaardige software*. Deze software is ontwikkeld om in het geheim in te breken in computersystemen, dus zonder de voorafgaande toestemming van de eigenaar.

2.5 Uit een in 2009 aan het World Economic Forum voorgelegd onderzoek <sup>(16)</sup> blijkt dat de wereldwijde, snel toenemende schade van cybercriminaliteit 1 biljoen dollar bedraagt. En in een recent Brits overheidsrapport <sup>(17)</sup> wordt gesteld dat de jaarlijkse kosten alleen al in het VK op 27 miljard pond neerkomen. De hoge kosten van cybercriminaliteit vragen om krachtadig optreden, gedegen rechtshandhaving en hoge boetes voor de daders.

2.6 In het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij het voorstel voor een Richtlijn <sup>(18)</sup> is gevoegd, wordt uiteengezet hoe de georganiseerde misdaad en vijandige regeringen gebruik maken van de mogelijkheid om informatiesystemen in heel de Unie te ondermijnen. Aanvallen door dergelijke botnets kunnen zeer gevaarlijk zijn voor het desbetreffende land in zijn geheel en kunnen ook door terroristen of anderen worden gebruikt als een politiek drukmiddel.

2.7 De aanval op Estland in april-mei 2007 heeft dit probleem onder de aandacht gebracht. Door grootschalige aanvallen werden daar belangrijke delen van de kritieke-informatie-structuur van de overheid en de particuliere sector dagenlang lamgelegd. De schade liep op tot 19 à 28 miljoen euro en er werd een zware politieke prijs betaald. In Litouwen en Georgië werden soortgelijke vernietigende aanvallen uitgevoerd.

2.8 Wereldwijde communicatienetwerken brengen een hoge mate van grensoverschrijdende koppeling met zich mee. Het is cruciaal dat er gemeenschappelijk en uniform wordt opgetreden door alle 27 lidstaten om cybercriminaliteit te bestrijden, en met name aanvallen tegen informatiesystemen. Vanwege deze internationale onderlinge afhankelijkheid heeft de EU de verantwoordelijkheid om een geïntegreerd beleid te formuleren voor de bescherming van informatiesystemen tegen aanvallen en de bestraffing van de daders.

2.9 In zijn advies van 2007 over „Een strategie voor een veilige informatiemaatschappij in Europa” <sup>(19)</sup> verklaarde het Comité dat het alomvattende EU-wetgeving tegen cybercriminaliteit zou verwelkomen. Een dergelijk rechtskader zou niet alleen betrekking moeten hebben op aanvallen op informatiesystemen, maar ook op zaken als financiële cybercriminaliteit, illegale internetinhoud en het verzamelen/bewaren/doorgeven van elektronisch bewijsmateriaal en andere meer gedetailleerde rechtsmachtregels.

2.10 Het Comité erkent dat het een zware opgave zal zijn om een alomvattend rechtskader te formuleren, temeer daar het ontbreekt aan politieke consensus <sup>(20)</sup> en er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de lidstaten ten aanzien van de ontvankelijkheid van elektronische bewijzen in de rechtszaal. Toch

<sup>(16)</sup> „Unsecured Economies: Protecting Vital Information”, uitgevoerd door onderzoekers van het Purdue University's Centre for Education and Research in Information Assurance and Security, in opdracht van McAfee (2009), [http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe\\_unsec\\_econ\\_pr\\_rpt\\_fnl\\_online\\_012109.pdf](http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf).

<sup>(17)</sup> <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

<sup>(18)</sup> SEC(2010) 1122.

<sup>(19)</sup> EESC-advies over „Een veilige informatiemaatschappij”, PB C 97, 28 april 2007, blz. 21 (TEN/254).

<sup>(20)</sup> SEC(2010) 1122, Effectbeoordeling bij COM(2010) 517.

zou dankzij een dergelijk alomvattend rechtskader maximaal voordeel kunnen worden gehaald uit zowel de wetgevende als de niet-wetgevende instrumenten bij de bestrijding van het brede spectrum van cybermisdaaden. Ook zou zo een regeling kunnen worden getroffen voor het strafrechtelijk rechtskader en zou tegelijkertijd de samenwerking op het vlak van de rechtshandhaving binnen de Unie kunnen worden verbeterd. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om zich sterk te blijven maken voor een alomvattend rechtskader voor cybermisdaad.

2.11 De bestrijding van cybermisdaad vergt speciale vaardigheden. In het advies van het Comité over de voorgestelde Verordening inzake ENISA<sup>(21)</sup> werd het belang van de opleiding van personeel voor rechtshandhaving onder de aandacht gebracht. Het Comité is verheugd dat de Commissie voortgaat met de opzet van een trainingplatform voor cybermisdaad waarbij zowel rechtshandavingsinstanties als de particuliere sector worden betrokken, zoals voorgesteld in COM(2007) 267<sup>(22)</sup>.

2.12 Alle burgers hebben belang bij een veilig Europees internet, dat zelfs van levensbelang voor hen kan zijn. Diezelfde burgers zijn verantwoordelijk voor een optimale bescherming van hun eigen internetaansluiting tegen aanvallen van buitenaf. Een nog grotere verantwoordelijkheid dragen de technologie- en ICT-providers achter de informatiesystemen.

2.13 Het is van essentieel belang dat alle stakeholders adequaat worden geïnformeerd over cyberbeveiliging. Het is ook belangrijk dat Europa over een groot aantal deskundigen op het gebied van cyberbeveiliging beschikt.

2.14 Er moet worden geïnvesteerd in een sterke ICT-beveiligingsindustrie in Europa, die net zo competent is als de royaal gefinancierde beveiligingsindustrie in de VS<sup>(23)</sup>. Investerings in O&O en opleiding inzake cyberbeveiliging zouden aanzienlijk moeten worden opgeschroefd.

### 3. Samenvatting van het richtlijnvoorstel

3.1 Het doel van dit voorstel is Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 over aanvallen op informatiesystemen te vervangen<sup>(24)</sup>. Dat kaderbesluit had – zoals vermeld in zijn overwegingen – ten doel de samenwerking tussen justitiële en andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten, zoals de politie en andere gespecialiseerde rechtshandavingsinstanties, te verbeteren door middel van de onderlinge afstemming van de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van aanvallen op informatiesystemen. Het kaderbesluit zorgde voor EU-wetgeving inzake strafbare feiten als onrechtmatige

toegang tot informatiesystemen, onrechtmatige systeemverstoring en onrechtmatige gegevensverstoring, alsmede voor specifieke regels betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen, rechtsmacht en informatie-uitwisseling. De lidstaten dienden de maatregelen te nemen die noodzakelijk waren om uiterlijk op 16 maart 2007 aan de bepalingen van het kaderbesluit te voldoen.

3.2 Op 14 juli 2008 publiceerde de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit<sup>(25)</sup>. Het verslag bevatte daarnaast de volgende constatering: „Sinds het vaststellen van het kaderbesluit hebben recente aanvallen in heel Europa allerlei nieuwe bedreigingen aan het licht gebracht, met name het zich voordoen van omvangrijke gelijktijdige aanvallen op informatiesystemen en een toenemend crimineel gebruik van zogeheten botnets.” Deze aanvallen waren niet het belangrijkste aandachtspunt toen het kaderbesluit werd aangenomen.

3.3 Dit voorstel houdt rekening met de nieuwe methoden om cyberdelicten te plegen, zoals het gebruik van „botnets”<sup>(26)</sup>. Het is bijzonder moeilijk om de daders op te sporen, doordat de computers die deel uitmaken van het botnet en de aanval uitvoeren, zich op een andere locatie kunnen bevinden dan de dader zelf.

3.4 Aanvallen die door een botnet worden uitgevoerd zijn vaak grootschalig. Als grootschalig gelden aanvallen die worden uitgevoerd met behulp van instrumenten die zich bedienen van grote aantallen informatiesystemen (computers), en aanvallen die aanzienlijke schade veroorzaken, bv. in termen van ontregelde systeemdiensten, financiële kosten, verlies van persoonsgegevens, enz. De schade veroorzaakt door grootschalige aanvallen heeft grote gevolgen voor het functioneren van het doelwit en/of tast zijn werkomgeving aan. In dit kader geldt als een „groot botnet” een netwerk dat ernstige schade kan veroorzaken. Het is moeilijk om botnets te definiëren naar omvang, maar het is bekend dat de grootste botnets voor naar schatting tussen de 40 000 à 100 000 verbindingen (dat wil zeggen: besmette computers) per etmaal zorgen<sup>(27)</sup>.

3.5 Het kaderbesluit kan geen afdoend antwoord bieden op de toename in omvang en aantal van de cyberaanvallen. Dit besluit zorgt alleen voor onderlinge afstemming van de wetgeving inzake een beperkt aantal strafbare feiten, maar biedt geen volledige aanpak van de sociale risico's van grootschalige aanvallen. Ook wordt er onvoldoende rekening gehouden met de ernst van de delicten en de daaraan verbonden sancties.

3.6 De voorgestelde nieuwe richtlijn heeft ten doel de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake aanvallen op informatiesystemen onderling af te stemmen en de samenwerking tussen justitiële en andere bevoegde autoriteiten, zoals de politie en andere gespecialiseerde rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, te verbeteren.

<sup>(21)</sup> EESC-advies over de „Nieuwe ENISA-Verordening”, PB C 107, 28 april 2011, blz. 58.

<sup>(22)</sup> COM(2007) 267 „Naar een algemeen beleid voor de bestrijding van cybercriminaliteit”.

<sup>(23)</sup> Uit de officiële cijfers van het Witte Huis blijkt dat de regering van de VS in 2010407 miljoen dollar heeft uitgegeven aan O&O en opleiding inzake cyberveiligheid en dat ze voor 2012548 miljoen dollar heeft begroot. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

<sup>(24)</sup> PB L 69, 16 maart 2005, blz. 68.

<sup>(25)</sup> Verslag van de Commissie aan de Raad op basis van artikel 12 van het kaderbesluit van de Raad van 24 februari 2005 over aanvallen op informatiesystemen, COM(2008) 448.

<sup>(26)</sup> Zie voetnoot 6 hierboven.

<sup>(27)</sup> Het aantal verbindingen per etmaal is de gebruikelijke eenheid om de omvang van botnets in uit te drukken.



3.7 Aanvallen op informatiesystemen, in het bijzonder in het kader van de georganiseerde criminaliteit, vormen een groeiende bedreiging en de bezorgdheid over mogelijke terroristische of politiek gemotiveerde aanvallen op informatiesystemen die deel uitmaken van de vitale infrastructuur van de lidstaten en de Unie neemt toe. Dit brengt de totstandbrenging van een veiliger informatiemaatschappij en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in gevaar en maakt derhalve een reactie op het niveau van de Europese Unie noodzakelijk.

3.8 Er zijn aanwijzingen dat grootschalige aanvallen op de informatiesystemen die van vitaal belang zijn voor staten of voor specifieke onderdelen van de publieke of particuliere sector steeds gevaarlijker en frequenter worden. Deze tendens gaat gepaard met de ontwikkeling van steeds geavanceerder instrumenten die door criminelen kunnen worden gebruikt om diverse soorten cyberaanvallen uit te voeren.

3.9 Gemeenschappelijke definities op dit gebied, en in het bijzonder van informatiesystemen en computergegevens, zijn van belang om te garanderen dat de richtlijn in de lidstaten coherent wordt toegepast.

3.10 Teneinde tot een gemeenschappelijke aanpak van de bestanddelen van strafbare feiten te komen, moet een gemeenschappelijke definitie worden ingevoerd van de strafbare feiten onrechtmatige toegang tot een informatiesysteem, onrechtmatige systeemverstoring en onrechtmatige gegevensverstoring.

3.11 De lidstaten dienen aanvallen op informatiesystemen strafbaar te stellen. De straffen dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

3.12 De richtlijn strekt weliswaar tot intrekking van Kaderbesluit 2005/222/JBZ, maar neemt de bestaande bepalingen daarvan over en breidt deze uit met de navolgende nieuwe elementen:

- (a) De richtlijn stelt de productie, verkoop, aanschaf voor gebruik, invoer, verspreiding of het op andere wijze beschikbaar maken van instrumenten voor het plegen van de strafbare feiten strafbaar.
- (b) De richtlijn bevat de volgende verzwarende omstandigheden:
  - de grootschaligheid van de aanvallen: botnets of vergelijkbare instrumenten zouden worden aangepakt door een nieuwe verzwarende omstandigheid in te voeren, in de zin dat het opzetten van een botnet of een vergelijkbaar instrument bij het plegen van de in het huidige kaderbesluit opgesomde strafbare feiten als een verzwarende factor zou gelden;
  - het plegen van dergelijke aanvallen door de ware identiteit van de dader te verhullen en de rechtmatige bezitter van de identiteit schade te berokkenen.
- (c) De richtlijn stelt „onrechtmatige onderschepping” strafbaar.
- (d) Er worden maatregelen voorgesteld ter verbetering van de Europese strafrechtelijke samenwerking door de bestaande structuur van 24/7-meldpunten te versterken <sup>(28)</sup>
- (e) De richtlijn voorziet in de behoefte aan statistische gegevens over cybercriminaliteit met inbegrip van de in het huidige kaderbesluit bedoelde strafbare feiten en het toegevoegde nieuwe feit „onrechtmatige onderschepping”.
- (f) De richtlijn bevat in de definities van strafbare feiten in de artikelen 3, 4 en 5 (onrechtmatige toegang tot informatiesystemen, onrechtmatige systeemverstoring en onrechtmatige gegevensverstoring) een bepaling op grond waarvan alleen „gevallen die niet onbeduidend zijn” bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht strafbaar hoeven te worden gesteld.

Brussel, 4 mei 2011

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

---

<sup>(28)</sup> Ingevoerd bij het Verdrag en Kaderbesluit 2005/222/JBZ over aanvallen op informatiesystemen.

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het beheer van verbruikte splijstof en radioactief afval

(COM(2010) 618 definitief)

(2011/C 218/28)

Rapporteur: **de heer ADAMS**

De Commissie heeft op 1 februari 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 richtlijn van de Raad inzake het beheer van verbruikte splijstof en radioactief afval*

COM(2010) 618 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 29 maart 2011.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 146 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

#### 1.1 Conclusies

1.2 Deze richtlijn is al meer dan tien jaar in voorbereiding en wordt door het Comité verwelkomd als een duidelijke stap voorwaarts om een gepland beheer van de bestaande grote hoeveelheid radioactief afval in de Europese Unie volgens minimumnormen verplicht te stellen.

1.3 Er is een bemoedigende nadruk gelegd op transparantie en betrokkenheid van de burger. De verplichting om zowel de kosten als de financiering van voorstellen te ramen zal bovendien een belangrijk analyse-instrument worden. Voor het eerst zullen internationaal overeengekomen veiligheidsnormen in de Europese Unie wettelijk bindend en uitvoerbaar worden. De EU zou moeten samenwerken met buurlanden en hen moeten aanmoedigen om vergelijkbare veiligheidsnormen vast te stellen.

1.4 Het ontwikkelingstraject van deze richtlijn was alles behalve rechtlijnig. De beperkingen van wetenschappelijke zekerheid in dit domein blijven voor discussies zorgen. Bovendien begrijpt iedereen dat het bijzonder moeilijk is om ver vooruit te lopen op politieke en maatschappelijke scenario's.

1.4.1 Hoewel er een brede wetenschappelijke consensus bestaat over de technische haalbaarheid van diepe geologische berging, blijft de mate van wetenschappelijke zekerheid en wenselijkheid op diverse terreinen ter discussie staan. Dat punt zal wellicht nooit een uitkomst krijgen die alle betrokken partijen tevreden kan stellen. Dat komt onder meer door de inherente eigenschappen van hoogactief afval, de interactie met de onmiddellijke omgeving en de geologische termijnen waarvan sprake. De huidige „opslagregelingen” zijn duidelijk ontoereikend op middellange termijn, wat bijdraagt aan de noodzaak voor actie.

1.4.2 Er blijven levendige en onbesliste discussies woeden over wat nu een gepast veiligheids- en risiconiveau is. Wat houdt het precies in om van de veiligheid voor mens en milieu de hoogste prioriteit te maken? In de praktijk zal het bewijs van veiligheid een combinatie zijn van kwantitatieve en kwalitatieve argumenten gericht op het minimaliseren van onzekerheden, in de context van nationale besluitvorming.

1.4.3 Het vertrouwen in de politieke en institutionele coherentie en de competentie van een gegeven beheersysteem nemen logischerwijze af naarmate de beschouwde termijn langer wordt. In die context wordt „passieve” veiligheid erg belangrijk, met de eis van effectiviteit zelfs indien toezicht op en kennis over een opslagplaats van nucleair afval in de loop van de tijd verloren zouden zijn gegaan.

1.4.4 De blijvende bijdrage en ontwikkeling van op kernfusie gebaseerde nucleaire energie in de energiemix van lidstaten hangt mede af van de acceptatie door de bevolking en van financiële duurzaamheid. Het debat over het gebruik of de ontwikkeling van kernenergie leidt de aandacht in belangrijke mate af van het oplossen van de onmiddellijke en dringende noodzaak om het groeiende probleem van radioactief afval aan te pakken. Die aanpak is des te dringender omdat de huidige en lopende ontmantelingsprogramma's voor kerncentrales de ernst van het probleem aanzienlijk zullen vergroten. De meningen van de Europese burgers over dit onderwerp zijn sterk verdeeld, maar het merendeel is ervan overtuigd dat een communautair instrument voor het beheer van radioactief afval nuttig zou zijn (Meningen over radioactief afval. Eurobarometer juni 2008).

1.5 Het Comité wenst die ambivalentie in de publieke opinie dan ook constructief te benaderen en doet een aantal relevante aanbevelingen om de vastberadenheid van de Commissie in het zoeken naar een oplossing te sterken.

#### 1.6 Aanbevelingen

1.6.1 Het Comité heeft een aantal specifieke opmerkingen, suggesties en aanbevelingen geformuleerd in hoofdstukken 4 en 5 van dit advies en vraagt de Commissie, het Parlement en de Raad om daarmee ten volle rekening te houden. Daarnaast beveelt het meer in het algemeen aan dat:

— lidstaten het centrale belang van veiligheid in de bepalingen van de richtlijn erkennen en de richtlijn systematisch en snel omzetten in nationaal recht om het dringende probleem van de ophoping van radioactief afval aan te pakken;

— de overheid, de nucleaire industrie en de relevante wetenschappelijke gemeenschappen meer inspanningen leveren om meer gedetailleerde, transparante en op risicoanalyses gebaseerde informatie over beheeropties voor radioactief afval te bezorgen aan het grote publiek.

## 2. Inleiding

2.1 Nucleaire veiligheid wekt momenteel veel bezorgdheid en aandacht door de gevolgen van de aardbeving en de tsunami voor de vier reactoren van Fukushima in het noorden van Japan. Veilige exploitatievoorwaarden en voorzorgsmaatregelen voor Europese kerncentrales zijn vastgesteld door de richtlijn inzake nucleaire veiligheid (zie par. 5.6) en de nationale autoriteiten van de lidstaten. Op 21 maart zijn de lidstaten overeengekomen om de samenwerking tussen hun respectieve nucleaire regelgevers te verbeteren en de European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG – groep Europese regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid) te verzoeken modaliteiten voor de voorgestelde stresstests (diepgaande veiligheids- en risicoanalyses) te bepalen. Gezien de bezorgdheid die bij het grote publiek heerst door het incident in Fukushima, zal het Comité met spoed en in alle transparantie de dialoog aangaan met het maatschappelijk middenveld over dit en aanverwante onderwerpen. Dat zal onder meer gebeuren via een actieve heroriëntering van de werkgroep Transparantie van het ENEF (Europees kernenergieforum), die het EESC momenteel voorziet, en deelname aan de werkgroepen over Kansen en risico's.

2.2 Vanuit technisch oogpunt moeten de consequenties van het ongeluk in Fukushima nog grondig geanalyseerd worden, en hetzelfde geldt voor de gevolgen ervan voor de richtlijn betreffende radioactief afval. Niettemin heeft deze gebeurtenis bij het grote publiek om begrijpelijke redenen het bewustzijn en de bezorgdheid over nucleaire veiligheid vergroot. Het Comité is van mening dat dit incident in dit debat een rol kan spelen.

2.3 In november 2010 waren er 143 kerncentrales (reactoren) in werking in 14 lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast zijn er een aantal gesloten kerncentrales en andere nucleaire installaties die radioactief afval genereren, zoals opwerkingsfabrieken voor verbruikte splijtstof. De EU produceert jaarlijks in de regel 280 kubieke meter hoogactief afval, 3 600 ton zware metalen van verbruikte splijtstof en 5 100 kubieke meter langlevend radioactief afval waarvoor geen verwijderingsroutes bestaan (Zesde verslag over de situatie met betrekking tot het beheer van radioactieve afvalstoffen en afgewerkte kernsplijtstof in de Europese Unie SEC(2008) 2416). Ook minder radioactief afval, dat voor het merendeel routineus wordt verwijderd, neemt verder toe. Hoogactief afval (HAA) is hoogradioactief, bevat langlevende radionucliden en wekt een niet verwaarloosbare hoeveelheid warmte op. Het vertegenwoordigt 10 % van het totale volume radioactief afval dat wordt gegenereerd, bevat ongeveer 99 % van de totale radioactiviteit en omvat splijtingsproducten en verbruikte splijtstof.

2.4 Dat afval is afkomstig van de opwerking van verbruikte splijtstof, bestemd voor directe berging, routineactiviteiten in

kerncentrales en ontmanteling. Er staan heel wat nieuwe kerncentrales op stapel, waarvan sommige in lidstaten zonder ervaring met het opwekken van kernenergie. Wordt het resulterende afval, dat soms vele tientallen millennia een bedreiging blijft vormen, niet goed beheerd en gecontroleerd, dan stelt het zeer aanzienlijke risico's voor de gezondheid, veiligheid en beveiliging. Radioactief afval bevat isotopen van elementen die radioactief verval ondergaan en daarbij ioniserende straling afgeven, wat schadelijk kan zijn voor mens en milieu.

2.5 Beslissingen die deze eeuw worden genomen, zullen gevolgen hebben voor honderden eeuwen in de toekomst. Omgaan met afval uit de kernsplijtstofcyclus is de hoofdbekommerenis van de richtlijn, maar ook radioactief afval uit onderzoek, geneeskunde en industrie komt aan bod. Omdat meer elektriciteit in kerncentrales wordt gegenereerd, is het volume hoogactief afval in de periode 2000-2005 jaarlijks met gemiddeld 1,5 % gestegen. Bovendien draagt het ontmantelen van oudere kerncentrales bij aan die hoeveelheid afval. Eind 2004 waren naar schatting 220 000 kubieke meter langlevend laag- en middelactief kernafval, 7 000 kubieke meter hoogactief afval en 38 000 ton zware metalen van verbruikte splijtstof opgeslagen in Europa (deze cijfers zijn niet zeker aangezien in opwerkingslanden zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk verbruikte splijtstof en opgewerkt plutonium en uranium momenteel niet als nucleair afval gelden, volgens de redenering dat verbruikte splijtstof geschikt is voor hergebruik en dat opgewerkt uranium en plutonium kunnen dienen voor de productie van nieuwe splijtstof).

2.6 Het is ondertussen al 54 jaar geleden dat de eerste commerciële kerncentrale in werking trad. Al die tijd al woedt er een debat over het beheer van nucleair afval. In het algemeen is iedereen het erover eens dat tijdelijke langetermijnopslag de gepaste eerste fase is bij elke mogelijke oplossing. Er zijn vandaag nog steeds geen definitieve opslagplaatsen voor hoogactief kernafval in de EU, hoewel Zweden, Finland en Frankrijk voorzien om in 2025 dergelijke opslagplaatsen in gebruik te hebben. Het doel is om faciliteiten te ontwerpen en te bouwen die veiligheid op lange termijn waarborgen door middel van passief-veilige beschermingssystemen op basis van kunstmatige en stabiele geologische barrières, zonder afhankelijkheid van toezicht, menselijke interventies of institutionele controles na het sluiten van de faciliteit. In de meeste landen ontbreekt een definitief beleid voor verbruikte splijtstof of blijven de richtlijnen terzake een dode letter, en blijft het bij tijdelijke regelingen voor veilige langdurige opslag gedurende een periode van maximaal 100 jaar (Zesde verslag over de situatie met betrekking tot het beheer van radioactieve afvalstoffen en afgewerkte kernsplijtstof in de Europese Unie SEC(2008) 2416).

2.7 Van alle Europese burgers vindt 93 % dat een oplossing voor het beheer van radioactief afval dringend is en niet in de schoenen van toekomstige generaties mag worden geschoven. In alle lidstaten zijn de meeste EU-burgers het erover eens dat de Europese Unie de normen moet harmoniseren en toezicht moet kunnen houden op nationale praktijken (Meningen over radioactief afval. Eurobarometer juni 2008).

2.8 Bestaande EU-wetgeving wordt ontoereikend geacht. Richtlijn 2009/71/Euratom heeft al een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties vastgesteld, dat wordt gesteund door alle 27 lidstaten van de EU. Deze richtlijn over het beheer van radioactief afval (COM(2010) 618) is de logische volgende stap.

2.9 De energiemix van lidstaten en de beslissing om al dan niet kernenergie te gebruiken zijn nationale bevoegdheden en maken niet het voorwerp uit van deze richtlijn. Nucleair afval is echter onlosmakelijk verbonden met het gebruik van kernenergie, het heeft een aanzienlijk volume en vormt mogelijk een ernstig en langdurig transnationaal gevaar. Zelfs als alle kerncentrales vandaag zouden worden stilgelegd, is nog steeds een oplossing nodig voor het bestaande afval. Het is in het belang van alle EU-burgers dat radioactief afval zo veilig mogelijk wordt opgeborgen. In die context heeft de Commissie een richtlijn voorgesteld met een regelgevingskader dat borg staat voor een verantwoord beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

2.10 Het Comité sprak zich over dit punt het laatst uit in 2003 <sup>(1)</sup> en benadrukte toen de urgentie in het licht van de uitbreiding, en het belang van het beginsel dat de vervuiler betaalt. De voorgestelde richtlijn waarop het advies van 2003 betrekking had, werd niet goedgekeurd aangezien de lidstaten een aantal aspecten te normatief vonden en meer tijd wensten voor nadere overweging.

### 3. Samenvatting van de voorgestelde richtlijn

3.1 Binnen vier jaar na de aanneming van deze richtlijn moeten de lidstaten een nationaal programma ontwikkelen en voorstellen, waarin ze de huidige locatie van het afval aangeven en hun plannen voor beheer en opberging ervan uiteenzetten.

3.2 Een juridisch bindend en afdwingbaar kader moet garanderen dat alle lidstaten de gemeenschappelijke normen toepassen die door de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) werden ontwikkeld voor alle stadia in het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval tot en met de definitieve berging.

3.3 Nationale programma's moeten het volgende omvatten: een inventaris van radioactief afval, beheerplannen van de productie tot de berging, plannen voor de periode na de afsluiting van een bergingsfaciliteit, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, tijdsbestekken en mijlpalen, en de beschrijving van alle activiteiten nodig voor de tenuitvoerlegging van bergingsoplossingen, kostenbeoordelingen en de gekozen financieringsregelingen. In de richtlijn wordt geen voorkeur uitgesproken voor een welbepaalde vorm van berging.

3.4 De voorgestelde richtlijn bevat een artikel over transparantie om te verzekeren dat het publiek informatie kan raadplegen en effectief kan deelnemen aan de besluitvorming over bepaalde aspecten van het beheer van radioactief afval.

3.5 Lidstaten dienen te rapporteren aan de Commissie over de tenuitvoerlegging van die voorwaarden, waarop de Commissie op haar beurt een voortgangsverslag stuurt aan de Raad en

het Europees Parlement. Lidstaten moeten hun nationale programma ook onderwerpen aan een internationale „peer review”, waarover ook verslag zal worden uitgebracht aan de lidstaten en de Commissie.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1 In dit advies gaat het Comité in de eerste plaats in op het praktische en hoogdringende probleem van het bestaan – en de aanhoudende productie – van radioactief afval. Dat afval komt voornamelijk (meer dan 90 %) voort uit activiteiten die verband houden met de opwekking van kernenergie. De beslissing om het aandeel van kernenergie in de energiemix te behouden of uit te breiden is een nationale bevoegdheid van elke lidstaat, maar de implicaties op lange termijn van het daaruit voortvloeiende afvalbeheer kunnen landsgrenzen (en generaties) overschrijden.

4.2 In landen met kerncentrales zou de publieke opinie over kernenergie sterk kunnen veranderen (ten voordele van kerncentrales) als de bevolking de garantie zou krijgen dat er een veilige en permanente oplossing voor het beheer van radioactief afval was (Meningen over radioactief afval. Eurobarometer juni 2008). De belangrijkste belemmeringen voor een dergelijke geruststelling zijn het gevaar dat hoogactief afval op lange termijn inhoudt, de twijfels over de veiligheid van diepe geologische berging, de vraag of het risico van dergelijke bergingsplaatsen ook voor toekomstige generaties in het collectieve geheugen bewaard zal blijven en de onzekerheid over de haalbaarheid van andere bergingsmethoden.

4.3 Aangezien in sommige lidstaten voorstellen voor het langetermijnbeheer van radioactief afval slechts traag vorderen, moet de voorgestelde richtlijn, die zelf al jaren in voorbereiding is, een stimulans vormen voor het opstellen van veelomvattende nationale beheerprogramma's. Op dat vlak zijn ondertussen goede methodologische voorbeelden beschikbaar, die als referentie kunnen dienen. De voorgestelde richtlijn beoogt om belangrijke aspecten van de normen die onder auspiciën van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) tot stand zijn gekomen, met EU-wetgeving juridisch bindend en afdwingbaar te maken. Het Comité verwelkomt die benadering.

4.4 De EU heeft al een uitgebreid pakket wetgeving inzake afval, met inbegrip van gevaarlijk afval <sup>(2)</sup>. Hoewel in deze richtlijn duidelijk wordt aangegeven dat deze niet voortbouwt op die wetgeving, maar een andere rechtsgrond heeft, namelijk hoofdstuk 3 van het Euratom-verdrag, moet de gelegenheid te baat worden genomen om in de overwegingen van de voorgestelde richtlijn goedkeuring te hechten aan de beginselen die door de bestaande wetgeving inzake gevaarlijk afval worden belichaamd.

4.5 Het principe van „de vervuiler betaalt” is nader bepaald met de eis van een adequate en verzekerde financiering van afvalbeheerplannen, waarbij „voldoende rekening wordt gehouden met de verantwoordelijkheid van de producenten van radioactief afval”. Dat kan aanleiding geven tot nationale kruis-subsidiëringen en dus de mededinging op de energiemarkt beïnvloeden. Het Comité beveelt daarom aan dat de richtlijn onduidelijk bevestigt dat de financiering van afvalbeheer steeds gebaseerd moet zijn op het principe dat „de vervuiler betaalt” (in dit geval de onderneming die radioactief afval voortbrengt door de uitbating van kernreactoren), uitgezonderd bij overmacht (force majeure), waar de overheid mogelijk moet optreden.

<sup>(1)</sup> PB C 133 van 6.6.2003, blz. 70.

<sup>(2)</sup> PB L 377 van 31.12.1991, blz. 20.



4.6 Het Comité wijst erop dat de richtlijn enkel betrekking heeft op niet-militair radioactief afval. In sommige landen zijn aanzienlijke middelen uitgetrokken voor het beheer van militair radioactief afval. Gezamenlijke militair-burgerlijke programma's hebben uiteraard extra implicaties voor de veiligheid, maar aangezien het beheer van militair radioactief afval aanzienlijke technologische en financiële middelen kan vergen, alsook bergingscapaciteit in sommige lidstaten, moet worden gekeken naar meer specifieke aanknopingspunten met deze richtlijn.

## 5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Radioactief afval is specifiek uitgesloten van de EU-afvalrichtlijnen<sup>(3)</sup>, maar die richtlijnen bevatten heel wat waardevolle principes waarmee rekening dient te worden gehouden. Het Comité pleit ervoor om in de overwegingen van de huidige richtlijn specifiek te verwijzen naar de richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG) en te verklaren dat ze daarop een aanvulling vormt.

5.2 Het Comité pleit ervoor dat de clausule in artikel 2 die „vrijgegeven stoffen” uitsluit, dergelijke vrijgaven toch dekt. Er is momenteel geen uniformiteit in de EU met betrekking tot de regelgeving voor dergelijke vrijgaven en door verschillen in interpretatie blijven ze een punt van onenigheid tussen de lidstaten (bijvoorbeeld tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland met betrekking tot vrijgaven in de Ierse Zee).

5.3 Het Comité is altijd al voorstander geweest van het voorkomen van afval zoals dat door de EU wordt bepleit en als prioriteit is vastgesteld in de richtlijn betreffende afvalstoffen (2006/12/EG). Net als een aantal industrieën brengt de productie van kernenergie een aanzienlijke hoeveelheid gevaarlijk afval met zich mee. Lidstaten zijn momenteel verdeeld over de vraag of er voor kernenergie duurzame economische, sociale en ecologische alternatieven zullen komen en of de productie van radioactief afval derhalve onvermijdelijk blijft. Als oplossing voor dat dilemma, en aangezien de meerderheid van het Comité het erover eens is dat kernenergie een rol moet spelen in de overgang van Europa naar een koolstofarme economie, stellen we voor dat in de richtlijn als voorkeur wordt uitgesproken om radioactief afval grotendeels aan de bron te elimineren terwijl verbeterde en duurzame alternatieven worden ontwikkeld.

5.4 In artikel 3.3 wordt „berging” gedefinieerd als de opslag van verbruikte splijtstof of radioactief afval in een erkende faciliteit zonder de bedoeling om deze terug te halen. Het Comité

erkent dat de meningen over de omkeerbaarheid en terughaalbaarheid van dat afval verdeeld zijn. Het Comité is van mening dat bij het ontwikkelen van bergingsoplossingen omkeerbaarheid en terughaalbaarheid niet mogen worden uitgesloten, overeenkomstig de bepalingen van het bijbehorende veiligheidsdossier.

5.5 Artikel 4.3 bepaalt dat radioactief afval moet worden opgeborgen in de lidstaat waar het is geproduceerd, tenzij lidstaten onderling overeenkomsten afsluiten om gezamenlijk gebruik te maken van opbergfaciliteiten in één van hen. Het Comité beveelt aan om ondubbelzinnig voor deze optie te kiezen zodat buitengewoon geschikte locaties optimaal worden benut. Het Comité verwelkomt die duidelijke aanpak om door lidstaten gegenereerd radioactief afval uitsluitend binnen de EU te beheeren alsook de gelegenheid om gezamenlijke faciliteiten te ontwikkelen. Dit sluit de repatriëring van opgewerkt afval ontstaan door opwerking van verbruikte splijtstof in landen buiten de Europese Unie echter niet uit. Om eventuele twijfels weg te nemen wordt voorgesteld om dit punt te expliciteren in de toelichting of de overwegingen.

5.6 Het Comité vraagt zich af of een tienjaarlijkse zelfevaluatie door lidstaten van hun programma in combinatie met een internationale collegiale toetsing (artikel 16) wel voldoende gelegenheid biedt om kennis en beste praktijken ten volle te consolideren. Daarnaast is het de vraag of daarbij wel sprake zal zijn van voldoende objectiviteit, nauwkeurigheid en onafhankelijke analyse. Dat zal voor de lidstaten heel wat rapportage en bijbehorende kosten met zich meebrengen en het Comité pleit ervoor te zijner tijd een controleorgaan op te richten dat toezicht houdt op het beheer van radioactief afval in de EU. Een dergelijk agentschap zou niet alleen rapportagenormen en goede praktijken verbeteren, maar ook een efficiënt mechanisme voor kostendeling vormen en de richtlijn inzake nucleaire veiligheid ondersteunen<sup>(4)</sup>.

5.7 Het Comité verwelkomt ook expliciet het voornemen van de Commissie om onderzoek in verband met geologische opberging van radioactief afval te blijven steunen en onderzoek in de EU te blijven coördineren. Het Comité benadrukt dat die programma's passend en op ruime schaal moeten worden bevorderd en roept de lidstaten op om werk te maken van dit punt in hun nationale onderzoeksprogramma's en door middel van gemeenschappelijk onderzoek via de kaderprogramma's voor O&O van de Commissie.

Brussel, 4 mei 2011

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

<sup>(3)</sup> PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

<sup>(4)</sup> PB L 172 van 2.7.2009, blz. 18.

## BIJLAGE

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

De volgende paragraaf is gewijzigd conform een door de voltallige vergadering goedgekeurd wijzigingsvoorstel. Niettemin was tenminste een kwart van de uitgebrachte stemmen voor het behoud van de paragraaf in zijn oorspronkelijke staat.

**Par. 5.5**

*„Artikel 4.3 bepaalt dat radioactief afval moet worden opgeborgen in de lidstaat waar het is geproduceerd, tenzij lidstaten onderling overeenkomsten afsluiten om gebruik te maken van opbergfaciliteiten in één van hen. Het Comité verwelkomt die duidelijke aanpak om door lidstaten gegenereerd radioactief afval uitsluitend binnen de EU te beheren alsook de gelegenheid om gezamenlijke faciliteiten te ontwikkelen. Dit sluit de repatriëring van opgewerkt afval ontstaan door opwerking van verbruikte splijstof in landen buiten de Europese Unie echter niet uit. Om eventuele twijfels weg te nemen wordt voorgesteld om dit punt te expliciteren in de toelichting of de overwegingen.”*

**Stemuitslag:**

het wijzigingsvoorstel werd met 67 vóór en 57 stemmen tegen, bij 26 onthoudingen, goedgekeurd.

---

2011/C 218/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG wat de bevoegdheden van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en van de Europese Autoriteit voor effecten en markten betreft (COM(2011) 8 <i>definitief</i> — 2011/0006 (COD))	82
2011/C 218/16	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 betreffende het antwoord op het verslag van de groep deskundigen inzake de tussentijdse evaluatie van het zevende kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie en op het verslag van de groep deskundigen inzake de tussentijdse evaluatie van de financieringsfaciliteit met risicodeling (COM(2011) 52 <i>definitief</i> )	87
2011/C 218/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU: belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen (COM(2010) 386 <i>definitief</i> )	91
2011/C 218/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid (COM(2010) 379 <i>definitief</i> — 2010/0210 (COD))	97
2011/C 218/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (COM(2010) 378 <i>definitief</i> — 2010/0209 (COD))	101
2011/C 218/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (COM(2011) 32 <i>definitief</i> — 2011/0023 (COD))	107
2011/C 218/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft (COM(2010) 728 <i>definitief</i> — 2010/0362 (COD))	110
2011/C 218/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten (COM(2010) 733 <i>definitief</i> — 2010/0353 (COD))	114
2011/C 218/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de handelsnormen betreft (COM(2010) 738 <i>definitief</i> — 2010/0354 (COD))	118
2011/C 218/24	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. 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (COM(2010) 759 <i>definitief</i> — 2010/0364 (COD))	122



2011/C 218/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening (EU) nr. .../... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 165/94 en (EG) nr. 78/2008 van de Raad (COM(2010) 745 <i>definitief</i> — 2010/0365 (COD)) .....	124
2011/C 218/26	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. 485/2008 van de Raad inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwarantiefonds (COM(2010) 761 <i>definitief</i> — 2010/0366 (COD))	126
2011/C 218/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over aanvallen op informatiesystemen en tot intrekking van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (COM(2010) 517 <i>definitief</i> — 2010/0273 (COD)) .....	130
2011/C 218/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval (COM(2010) 618 <i>definitief</i> ) .....	135





## Abonnementsprijzen 2011 (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	1 100 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	1 200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	770 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, dvd (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	400 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	300 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](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