

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 423



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

58e jaargang
17 december 2015

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Comité van de Regio's

114^e zitting, 12—14 oktober 2015

2015/C 423/01	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Europees Burgerinitiatief	1
2015/C 423/02	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Versterking van grensoverschrijdende samenwerking: is er een beter regelgevingskader nodig?	7
2015/C 423/03	Advies van het Europees Comité van de Regio's — De vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	13
2015/C 423/04	Advies van het Europees Comité van de Regio's — De toekomst van de Europese aquacultuur	20
2015/C 423/05	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Digitale eengemaakte markt	24
2015/C 423/06	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten	30
2015/C 423/07	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Financiële instrumenten ter ondersteuning van territoriale ontwikkeling	35
2015/C 423/08	Advies van het Europees Comité van de Regio's — EU-agenda voor betere regelgeving	41
2015/C 423/09	Advies van het Europees Comité van de Regio's over de ontwerpbegroting van de EU voor 2016 . . .	48
2015/C 423/10	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Naar een wereldwijde klimaatovereenkomst in Parijs	53
2015/C 423/11	Advies van het Europees Comité van de Regio's over de ontwikkeling van het potentieel van oceaanenergie	58
2015/C 423/12	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Pakket energie-unie	64

III Voorbereidende handelingen

COMITÉ VAN DE REGIO'S

114° zitting, 12—14 oktober 2015

2015/C 423/13	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders	72
2015/C 423/14	Advies van het Europees Comité van de Regio's — Pakket fiscale transparantie	76

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

COMITÉ VAN DE REGIO'S

114^e ZITTING, 12—14 OKTOBER 2015

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Europees Burgerinitiatief

(2015/C 423/01)

Rapporteur:	Luc VAN DEN BRANDE (BE/EVP), voorzitter van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap
Referentiedocument:	Verslag over de toepassing van Verordening (EU) nr. 211/2011 over het burgerinitiatief COM(2015) 145 final

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Het Europees burgerinitiatief en de Europese participatieve democratie

1. herinnert eraan dat de burger een centrale plaats inneemt in het Europese project. Onder Europese participatieve democratie moet het recht van de Europese burger worden verstaan om deel te hebben aan de Europese beleidsvorming en mee vorm te geven aan de toekomst van Europa. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 10, lid 3) verleent iedere burger het recht aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen.
2. De instellingen van de Unie zijn overeenkomstig artikel 11 van ditzelfde Verdrag ertoe verplicht de burgers en de representatieve organisaties de mogelijkheid te bieden hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden. Artikel 11 bevat daarnaast een expliciet mandaat voor de Europese Commissie om ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen.
3. Specifieker dan in artikel 11, leden 1 tot 3, zijn de bepalingen betreffende het Europees burgerinitiatief (EBI) in artikel 11, lid 4, waarin niet gerept wordt van het bepalen van de agenda, maar een rechtshandeling in het vooruitzicht wordt gesteld. Erkend moet worden dat het Europees burgerinitiatief net als andere instrumenten voor rechtstreekse democratie op de diverse niveaus de burger ook de mogelijkheid moet bieden om invloed uit te oefenen op de beleidsagenda voor het politieke besluitvormingsproces in de EU.
4. Het Europees burgerinitiatief is een Europees burgerrecht. Het moet worden gebruikt om een antwoord te bieden op het democratische deficit van de Europese Unie en de Europese burger een instrument aan te reiken om zich meer betrokken te voelen bij het EU-beleid. Met de aanhoudende economische en vertrouwenscrisis in de EU moeten alle mogelijkheden worden aangegrepen om een openhartige dialoog aan te gaan met de burgers teneinde te voorkomen dat ze teleurgesteld raken in het Europese project. Ook is het belangrijk om jonge Europeanen die mogelijk niet langer meer geloven in het concept van Europese eenwording weer vertrouwen te geven en bij hen een groter draagvlak te creëren voor het Europese project. Alleen door de participatieve democratie te versterken kan de Europese Unie trouw blijven aan haar doel en bestemming en komaf maken met het democratische tekort. Het Europees burgerinitiatief wil de burger meer rechtstreeks inspraak geven in de Europese politieke agenda door hem het recht van initiatief te verlenen. Als grensoverschrijdend instrument moet het ook het debat in Europa aanzwengelen over zaken die de Europese burger aanbelangen.

5. Belangrijk is dat het Europees burgerinitiatief wordt beoordeeld op zijn eigenlijke doel vanuit een realistische context en aan de hand van duidelijke richtsnoeren aangaande de stappen om dit doel te verwezenlijken: het vervangt niet het recht van initiatief van de Commissie, dat aan de basis ligt van de verdieping van de Unie en dat ook moet blijven, maar vervolledigt de diversifiëring van de wetgevende krachten en voegt een grensoverschrijdende dimensie toe; het is een bijkomend kanaal voor wederzijds begrip waar ook de Commissie baat bij heeft. Het zou kunnen uitgroeien tot een heel goed voorbeeld van „actieve democratie”.
6. Zonder afbreuk te doen aan het Europees burgerinitiatief wijst het Comité op het belang van het bevorderen van alle lokale en regionale initiatieven ten behoeve van meer transparantie, samenwerking en deelname van de burger aan het overheidsbeleid, in het kader van het beginsel van de participatieve democratie. Europese burgerinitiatieven betreffen bovendien vaak beleidsterreinen waarvoor de regionale en lokale overheden geheel of ten dele bevoegd zijn. Reden te meer dus om genoemde bestuursniveaus erbij te betrekken.
7. Het arsenaal aan juridische en politieke participatiemiddelen waarover de EU beschikt, moet worden uitgebreid om tot een vernieuwd bestuurlijk bestel te komen, gebaseerd op het beginsel van meerlagig bestuur. Meerlagig bestuur berust per definitie op meerdere kanalen en maakt dus een meer actief Europees burgerschap mogelijk. De uitdaging bestaat erin een innovatief systeem van belangenbehartiging te creëren waarin mensen zich gelijkelijk in hun verschillende identiteiten vertegenwoordigd voelen.
8. Een Europese publieke ruimte voor debat tussen burgers en besluitvormers is belangrijk voor de legitimiteit en verantwoording van de EU. Het democratische deficit kan alleen worden weggewerkt als het democratische proces wordt ingebed in een Europese publieke ruimte.
9. De regionale en lokale overheden hechten bijzonder belang aan de participatieve democratie omdat het maatschappelijk middenveld hierdoor een stem krijgt en de rol kan spelen die het toekomt in het Europese besluitvormingsproces.
10. Het Europees burgerinitiatief moet worden beschouwd als een instrument waarmee de doelstellingen van de participatieve democratie dichterbij kunnen worden gebracht. Er mag evenwel niet worden verwacht dat met dit initiatief alle burgers automatisch aan het Europese besluitvormingsproces deelnemen.
11. Het Europees burgerinitiatief geeft uitdrukking aan de participatieve democratie, die een aanvulling vormt op de representatieve democratie. Het verruimt de rechten van de burger in samenhang met het burgerschap van de Unie en het openbare debat over Europees beleid en moet ervoor zorgen dat de burger zich sterker met de Unie gaat vereenzelvigen en die meer gaat beschouwen als iets wat hem of haar aangaat.
12. Daarnaast zijn er andere kanalen voor participatieve democratie, zoals andere vormen van burgerdialoog en de participatie van representatieve maatschappelijke organisaties, die niet uit het oog mogen worden verloren. Via Europese burgerinitiatieven wordt immers slechts aandacht gevraagd voor één specifieke beleidskwesitie en een burgerinitiatief vergt een grote gecoördineerde actie en financiële middelen.
13. Het Comité roept de Commissie derhalve op verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de bepalingen van artikel 1, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, om toe te lichten hoe zij in de praktijk gestalte geeft aan de participatieve democratie.
14. Gezien het geringe aantal succesvolle burgerinitiatieven is het de vraag of de oorspronkelijke doelstellingen van de verordening, nl. iedere burger het recht verlenen aan de Europese democratie deel te nemen, de burger in staat stellen zich rechtstreeks tot de Commissie te wenden, en duidelijke, eenvoudige en gebruiksvriendelijke procedures invoeren, verwezenlijkt zijn.
15. Hoewel de Commissie haar best heeft gedaan om het Europees burgerinitiatief goed te beheren, moeten sommige aspecten van haar benadering, die te legalistisch en beperkend zijn, dringend worden herzien.

Het verslag van de Europese Commissie

16. Het Comité neemt nota van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Verordening (EU) nr. 211/2011 over het burgerinitiatief, waarmee gevolg wordt gegeven aan artikel 22 van voornoemde verordening, op grond waarvan de Commissie om de drie jaar verslag moet uitbrengen.

17. Hoewel een aantal problemen en lacunes worden vastgesteld, betreft het vooral een feiten- en technisch verslag waarin de stand van zaken wordt gegeven na drie jaar toepassing van de verordening. Het verslag verzuimt antwoord te geven op de tekortkomingen, die het einde zouden kunnen betekenen van het Europees burgerinitiatief, „een democratische revolutie die nooit plaatsvond”.
18. Alom overheerst het gevoel dat de Commissie zich nogal behoedzaam en terughoudend opstelt ten aanzien van Europees burgerinitiatieven en een navenante houding aanneemt bij de evaluatie ervan. Dit moet nader moeten worden opgevolgd en kritisch worden geëvalueerd teneinde hierin verbetering te brengen.
19. Niettemin biedt het Europees burgerinitiatief volgens het Commissieverslag een groot potentieel: in drie jaar tijd zijn er 51 initiatieven voorgesteld aan de Commissie. Deze initiatieven hadden betrekking op diverse beleidsterreinen zoals sociaal beleid, milieu, dierenwelzijn en onderwijs.
20. Voor 20 (39 %) van de 51 initiatieven heeft de Commissie echter het verzoek om registratie geweigerd. Als voornaamste reden werd aangevoerd „[...] dat het onderwerp duidelijk buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie viel om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen”. Zes organisatoren van Europese burgerinitiatieven hebben besloten om deze weigeringen te betwisten bij het Europees Hof van Justitie.
21. Tot nu toe hebben slechts drie initiatieven de vereiste één miljoen handtekeningen gehaald. In hoeverre de Europese burger nog belang zal hechten aan het burgerinitiatief als participatief model zal voor een groot deel afhangen van het gevolg dat de Commissie aan deze succesvolle initiatieven zal geven.
22. Vastgesteld moet worden dat het aantal initiatieven systematisch daalt (23 in 2012, 17 in 2013 en 10 in 2014) en het aantal geweigerde registraties toeneemt (30 % in 2012 en 50 % in 2014), hetgeen een zorgwekkende ontwikkeling is. De Europese Commissie zou er dan ook goed aan doen om de voorwaarden te vereenvoudigen.
23. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat het Europees burgerinitiatief grondige verbeteringen behoeft en gezocht moet worden naar oplossingen voor een doeltreffender gebruik van het instrument.
24. De Commissie dient het Europees burgerinitiatief meer vanuit politiek oogpunt te betrachten en meer ruimte voor debat te laten en zich opener op te stellen in plaats van zich te beperken tot juridische aspecten. Democratie, zeker in een meerlagig institutioneel bestel, impliceert een actieve deelname door waakzame burgers en een verantwoordelijkheid voor de instellingen om die deelname te stimuleren.

Aanbevelingen voor het slagen van het Europees burgerinitiatief

a) Algemene opmerkingen

25. In de toelatingscriteria hadden ook de rechten en plichten van de burger en het subsidiariteitsbeginsel moeten worden opgenomen.
26. Het belangenconflict van de Commissie, die fungeert als centrale informatieverstrekker en ondersteunende structuur voor Europese burgerinitiatieven, maar tegelijkertijd de voornaamste „adressaat” van EBI's is en optreedt als „rechter” die bepaalt of een initiatief al dan niet geregistreerd kan worden, schaadt de effectiviteit van het Europees burgerinitiatief om de participatie en het vertrouwen van de burger te vergroten aanzienlijk.
27. Dit belangenconflict zou voor de andere instellingen (Raad, Europees Parlement, Comité van de Regio's en Europees Economisch en Sociaal Comité) een aansporing moeten zijn om hun verantwoordelijkheid in de EBI-procedure op te nemen.
28. Het zou misschien beter zijn om een onpartijdige ad-hoccommissie van wijzen in te stellen waarin deskundigen, wetenschappers en/of juristen onderzoeken of een initiatief aan de toelatingscriteria voldoet, zodat de Commissie niet tegelijk rechter en jury is.
29. Met name het Europees Parlement zou een centrale rol moeten spelen in het bevorderen van de transparantie en verantwoording van EBI-procedures en de politieke follow-up, met name door de inclusiviteit van hoorzittingen te verbeteren en door, waar gepast, politieke druk uit te oefenen op de Commissie om tijdig en constructief gevolg te geven aan succesvolle EBI's.

30. De Commissie moet bij het beoordelen van de toelaatbaarheid uitdrukkelijk de beginselen van de Europese rechtsstaat in acht nemen om elke vorm van willekeur te vermijden. Afgezien daarvan is het een kwestie van „goed bestuur” en niet alleen van „betere regelgeving”. De Commissie dient rekening te houden met het aansprakelijkheidsaspect overeenkomstig en met inachtneming van de Verdragen.

31. Er moet een betere regeling voor ex-antebeoordelingen komen om teleurstellingen op het einde te vermijden. Nu is het zo dat pas na de registratie en het verzamelen van de handtekeningen een ex-antebeoordeling plaatsvindt.

32. De termijn voor het verzamelen van steunbetuigingen zou moeten worden verlengd tot 18 maanden.

33. Het Comité steunt het gemeenschappelijke verzoek van belanghebbenden en organisatoren van Europese burgerinitiatieven om laatstgenoemde de gelegenheid te bieden de datum waarop zij met het inzamelen van de handtekeningen beginnen vrij te bepalen binnen een vastgestelde termijn na de registratie en stelt voor om organisatoren van Europese burgerinitiatieven twee maanden extra te geven tussen de registratie en het begin van het inzamelen van handtekeningen zodat zij de Europese burger beter kunnen informeren en het inzamelen van handtekeningen beter kunnen organiseren.

34. Het Comité pleit voor de invoering van een rechtsstatus voor burgercomités om het risico op persoonlijke aansprakelijkheid voor de leden ervan te minimaliseren en het voeren van een campagne te vergemakkelijken.

35. De Commissie mag Europese burgerinitiatieven niet willekeurig weigeren en moet net als bij parlementaire initiatieven binnen het jaar met een wetsvoorstel komen als zij instemt met een succesvol Europees burgerinitiatief. Tijdens dit jaar kan de Commissie geleidelijk uitvoering geven aan het resultaat van het Europees burgerinitiatief, wat uiteindelijk tot een wetsvoorstel moet leiden. Anders verloopt het burgerinitiatief.

36. De verordening moet dringend worden herzien om de vastgestelde belemmeringen te verhelpen. Het is beter om die herziening niet uit te stellen. Het gaat immers om een uniek experiment waarvan de uitkomst moeilijk te voorspellen is. Er moet op tijd worden ingegrepen en geanticipeerd om te voorkomen dat potentiële organisatoren van een Europees burgerinitiatief worden afgeschrikt.

37. Het Comité wil graag de samenwerking met de Europese instellingen en alle belanghebbende partners voortzetten om de werking van de verordening tot dusverre te evalueren en bij te dragen aan de herziening ervan, zodat de mogelijkheden van dit instrument ten volle tot ontwikkeling kunnen worden gebracht.

38. Het Comité stelt voor dat bekeken wordt hoe de regelgeving met betrekking tot het Europees burgerinitiatief kan worden aangepast zodat ook Europees burgerinitiatieven kunnen worden voorgesteld die een wijziging van de EU-Verdragen overeenkomstig artikel 48 VEU tot doel hebben.

39. Problemen waarvoor de verordening niet hoeft te worden gewijzigd, zouden zo snel mogelijk moeten worden geregeld. De toekomst van het Europees burgerinitiatief valt of staat immers met eenvoudige en transparante procedures.

b) Zaken die dringend veranderd of verbeterd moeten worden aan het Europees burgerinitiatief

40. De diverse belanghebbenden en organisatoren plaatsen vrijwel dezelfde kanttekeningen bij de procedures en ook hun voorstellen om de zaken te verbeteren gaan in dezelfde richting. Het moet dus mogelijk zijn om onverwijld aanpassingen en verbeteringen aan te brengen.

41. Extreem weinig Europeanen kennen het EBI. Dit wordt bevestigd door een recente Eurobarometer-enquête⁽¹⁾ over de publieke perceptie van de EU in zes lidstaten (Italië, Duitsland, Denemarken, Portugal, Finland en Polen); alleen respondenten uit Duitsland gaven blijk van noemenswaardige bekendheid met het EBI-concept. Het is dan ook zaak dat de EU-instellingen en overheden op andere bestuursniveaus gezamenlijk actie ondernemen om mensen te wijzen op hun recht om een EBI voor te stellen of te ondersteunen. In alle EU-lidstaten zouden er met deelname van regionale en lokale overheden voorlichtingscampagnes moeten worden gehouden, met name ook gericht op jongeren, om de burgers bewust te maken van dit recht.

⁽¹⁾ Eurobarometer, september 2014.

42. De voorlichting over het EBI moet efficiënter. Het Comité wijst erop dat decentrale communicatie in dit verband een belangrijke plaats inneemt. Regionale en lokale overheden vormen een belangrijke verbindingsschakel tussen de bevolking en de instellingen op de diverse bestuursniveaus in de EU en kunnen een cruciale rol spelen door te laten zien in hoeverre EU-beleidskwesties belangrijk zijn voor de burgers en uit te leggen hoe het EBI kan dienen als instrument om EU-beleid te beïnvloeden. Het CvdR is er voorstander van om de vertegenwoordigingen van de Europese Commissie in de lidstaten in te schakelen om sterkere EBI-voorlichtingsnetwerken te creëren, en moedigt de Commissie aan om lokale en regionale overheden bij deze netwerken te betrekken. Zeker wanneer er gebruikgemaakt wordt van nieuwe technologieën om de handtekeningen voor een Europees burgerinitiatief binnen de vastgestelde termijn te verzamelen, spelen regionale en lokale overheden een belangrijke rol bij de informatieverbreiding en de uitwisseling tussen overheid en burger.

43. Het Comité herhaalt zijn voorstel om een interinstitutioneel informatiepunt op te richten om de algemene bekendheid van het instrument EBI te vergroten, het gebruik ervan te bevorderen, lopende en succesvolle burgerinitiatieven een minimum aan zichtbaarheid te geven en eenvoudige vragen over het EBI te beantwoorden.

44. Daarnaast zou er met financiële steun uit de EU-begroting een EBI-helpdesk moeten worden opgericht waar technische informatie en advies kunnen worden verkregen over de organisatie en het voeren van een EBI-campagne. Deze helpdesk zou los van de Europese instellingen moeten staan. Neutraliteit is een basisvoorwaarde, wil een dergelijk initiatief in zijn opzet slagen, en kan daarnaast helpen om mensen die een burgerinitiatief willen opzetten meer vertrouwen in de zaak te geven.

45. Het Comité wil ook graag de samenwerking met het Europees Economisch en Sociaal Comité voortzetten om op gezette tijden een „EBI-dag” te houden waar wordt nagegaan welke vorderingen er zijn gemaakt op het vlak van de toepassing en tenuitvoerlegging van de verordening, waar de discussie wordt gestimuleerd tussen de EU-instellingen en de organisatoren van Europese burgerinitiatieven over de moeilijkheden waar laatstgenoemden tegen aanlopen, en waar de dialoog tussen burgers en vertegenwoordigers van de instellingen over initiatieven die op stapel staan wordt bevorderd.

46. De praktijk heeft uitgewezen dat het begeleiden van een Europees burgerinitiatief bijna net zo belangrijk is als het initiatief zelf. Wil een Europees burgerinitiatief kans van slagen hebben, dan is (personele en financiële) steun van maatschappelijke organisaties onontbeerlijk. Zonder professionele hulp en financiële ondersteuning van buitenaf is het voor een individuele burger vrijwel ondoenbaar om een Europees burgerinitiatief tot een goed einde te brengen.

47. Te veel vereisten en lasten kunnen afbreuk doen aan de doelstellingen van de EU om de Unie dichter bij de burger te brengen en aan de bereidheid van de burger om deel te nemen aan het Europese besluitvormingsproces. Het initiatiefrecht van de Europese burgers moet zo veel mogelijk burgers ertoe aanzetten om actief aan het EU-beleid deel te nemen en moet een tegenwicht vormen tegen de aberraties van sceptici.

48. Voorts zou de Commissie in geval van EBI's die aanzienlijke steun krijgen, maar die niet aan alle formele criteria voldoen of die niet de volledige 1 miljoen handtekeningen hebben opgeleverd, passende vormen van respons moeten uitwerken, zodat de eventuele substantiële politieke boodschap ervan en de mobilisatie die ermee gepaard is gegaan, niet geheel onopgemerkt blijven.

49. Burgers willen wel meedoen aan de politiek, maar alleen als het niet te omslachtig is en iets oplevert. Ze willen ook weten wat er gebeurt met de initiatieven die ze steunen. Voor de slaagkansen van een Europees burgerinitiatief is het van cruciaal belang dat er een dialoog tot stand wordt gebracht tussen de EU-instellingen en de burgers die het initiatief ondersteunen.

50. De Commissie zou moeten onderzoeken of er financiële steun kan worden verleend voor de prijzige transnationale organisatie (door het betreffende burgercomité) van Europese burgerinitiatieven die op een beleidsterrein liggen waarop de Commissie bevoegd is en die kunnen rekenen op een groot maatschappelijk draagvlak (d.w.z. dat ze binnen een vastgestelde tijdspanne al een bepaalde drempel hebben gehaald voordat de 1 miljoen handtekeningen binnen moeten zijn die voor het indienen van een wetgevingsvoorstel zijn vereist). Dit kan helpen om de burgers centraal te blijven stellen en om een transparante financiering van de ambities te waarborgen.

51. Als zulke Europese burgerinitiatieven gerelateerd zijn aan voorstellen met een voldoende aantoonbare positieve impact op het lokale en regionale bestuur, op de territoriale dimensie of op de subsidiariteit, zodat het CvdR-bureau er vooraf zijn steun aan kan verlenen, dan zou het CvdR de taak op zich moeten nemen om toezicht te houden op de werking van het voornoemde financieringsmechanisme en om verder te helpen met bekendmakingsactiviteiten.

52. De gegevensverzamelingsvereisten worden momenteel op nationaal niveau gedefinieerd, wat het succesvol verzamelen van handtekeningen ernstig bemoeilijkt. De lidstaten wordt dan ook dringend verzocht de nodige stappen te nemen om de vereisten inzake persoonsgegevens te vereenvoudigen en om de vereisten overal in de EU zo snel mogelijk te harmoniseren.

53. De Europese Commissie moet ervoor zorgen dat het besluitvormingsproces volledig transparant verloopt. Het CvDR verzoekt de Commissie met name om gedetailleerd uit te leggen waarom een EBI wordt afgewezen als het „duidelijk buiten de bevoegdheden van de Commissie ligt” en om de organisatoren tegelijkertijd in kennis te stellen van de juridische overwegingen die aan de afwijzing ten grondslag liggen, zodat zij eventueel kunnen besluiten om hun EBI te herzien en in een gewijzigde vorm opnieuw voor te leggen.

54. Het Comité vraagt de Commissie om in het officiële antwoord dat zij dient te geven op elk Europees burgerinitiatief dat meer dan één miljoen handtekeningen heeft behaald, haar politieke keuzes uitvoerig en transparant toe te lichten voor het publiek. Van belang is ook dat er een sterke politieke follow-up verzekerd is.

c) De bijdrage van het Comité van de Regio's en de lokale en regionale overheden

55. Het Comité herhaalt dat het de Commissie wil helpen om de initiatieven te toetsen op het subsidiariteitsbeginsel en op hun bijdrage tot de territoriale samenhang en grensoverschrijdende samenwerking.

56. Het EBI geeft de burger een instrument dat hem in staat stelt om actief deel te nemen aan de Europese beleidsvoering; het zou dan ook niet door EU-instellingen geïnitieerd moeten worden. Het CvDR is zich echter wel bewust van zijn eigen rol en verantwoordelijkheden en merkt in dit verband op dat zijn bureau heeft besloten ⁽²⁾ dat het CvDR aan Europese burgerinitiatieven kan meewerken. Het herhaalt dat het gaarne bereid is om EBI's die onder de bevoegdheidsterreinen van het CvDR vallen en die politiek relevant worden geacht te ondersteunen, waarbij gedacht kan worden aan: hulp aan de Europese Commissie bij het toetsen van voorgestelde EBI's op hun lokale/regionale belang en subsidiariteit; optreden als gastheer voor EBI-gerelateerde bijeenkomsten; ondersteuning van decentrale communicatie-activiteiten over EBI's; het eventuele opstellen van initiatiefadviezen over het thema van een EBI; actieve deelname aan de EP-hoorzittingen en de politieke follow-up; ondersteuning van de tenuitvoerlegging van succesvolle EBI's en eventueel van de wetgeving in reactie daarop.

Brussel, 13 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144e vergadering van het bureau van het Comité van de Regio's, 10 april 2013, pt. 8 — CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Versterking van grensoverschrijdende samenwerking: is er een beter regelgevingskader nodig?

(2015/C 423/02)

Algemeen rapporteur: Nikola DOBROSLAVIĆ (Kroatië, EVP), prefect van de provincie Dubrovnik-Neretva

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. verheugt zich erover dat de Luxemburgse regering besloten heeft de versterking van de grensoverschrijdende samenwerking als een prioriteit van haar EU-voorzitterschap aan te merken; het juicht de inspanningen toe die worden geleverd om de obstakels voor deze samenwerking uit de weg te ruimen teneinde de economische, sociale en territoriale samenhang in Europa te vergroten en het potentieel van de grensgebieden volledig te benutten. Deze prioritering van de grensoverschrijdende samenwerking is des te belangrijker in de huidige context waarin het grensoverschrijdende vrije verkeer ter discussie wordt gesteld, terwijl dit juist een van de voornaamste verworvenheden van de Europese integratie is.
2. Ook is het ingenomen met de oproep om het regelgevingskader voor grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren, zowel door de toepassing van specifieke wetgeving die reeds bestaat voor diverse aspecten van die samenwerking te bevorderen, als door het bestaande rechtskader te verbeteren of aan te vullen, zodat sectorale regelingen of regelingen voor specifieke gebieden gemakkelijker kunnen worden goedgekeurd;
3. Grensoverschrijdende samenwerking kan van groot belang zijn voor de ontwikkeling van stad en platteland. Door samen te werken kunnen Europese lokale en regionale overheden zich doeltreffender van hun taken kwijten en kunnen met name grensregio's gemakkelijker vorderingen maken en zich ontwikkelen.
4. Met name grensgebieden zijn kweekvijvers voor het Europese integratieproces, m.a.w. plekken waar de totstandkoming van de interne markt en de resultaten van andere Europese beleidsterreinen duidelijker zichtbaar zouden moeten zijn dan elders. Grensgebieden zijn bijna per definitie unieke, veelzijdige kruispunten met een grote verscheidenheid aan perspectieven en waar de culturele en taalkundige synergieën het grootst zijn.
5. In de loop van de voorbije 25 jaar zijn er inzake grensoverschrijdende samenwerking grote vorderingen gemaakt op Europees niveau dankzij het Interreg-programma, het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) die er deel van uitmaken, alsook de andere modules voor Europese territoriale ontwikkeling. De tot dusver geboekte resultaten laten evenwel nog steeds te wensen over wat optimale benutting van het potentieel van deze samenwerking betreft. Daarom zou extra aandacht moeten worden besteed aan de verdere versterking van de grensoverschrijdende samenwerking en de koppeling aan andere reeds bestaande instrumenten (cohesiebeleid, Horizon 2020, staatssteun enz.), zodat achtergestelde grensregio's een speciale behandeling krijgen.
6. Gelet op de tot nu toe geleverde inspanningen om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken spelen de verschillende vormen van regionale samenwerking een belangrijke rol, zowel op het niveau van functionele ruimten en macroregio's (strategie voor de Oostzee, het Donaugebied, de Adriatische en Ionische regio en het Alpengebied) als op het niveau van lokale en regionale overheden.

7. Wat betreft de rechtsinstrumenten die de grensoverschrijdende samenwerking moeten versterken, zij vooral gewezen op het Europees Raamverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale eenheden of overheden van de Raad van Europa ⁽¹⁾. Uit hoofde van dit verdrag hebben de verschillende landen zich ertoe verbonden grensoverschrijdende samenwerking te vergemakkelijken en aan te moedigen tussen de territoriale eenheden of overheden die onder hun jurisdictie vallen en die welke onder de jurisdictie van de andere verdragsluitende partijen vallen. Ook moet gewag worden gemaakt van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) ⁽²⁾ en het Europees economisch samenwerkingsverband (EESV), die kwaliteitsvolle instrumenten zijn om vooraf de nodige rechtsinstrumenten voor de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking in het leven te roepen.

8. De EGTS speelt een belangrijke rol in de ondersteuning en bevordering van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen lidstaten of lokale en regionale overheden;

9. De EGTS heeft het voordeel van een flexibele samenstelling: ze vormt een platform voor multilevel governance waarbij de overheden van de verschillende bestuursniveaus en met verschillende bevoegdheden gezamenlijk kunnen optreden en op de behoeften van elk gebied kunnen inspelen.

II. OBSTAKELS VOOR DE VERSTERKING VAN DE GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

10. Er zijn verschillende obstakels die de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking afremmen en zwaar wegen op de economische groei in grensregio's alsook op de verwezenlijking van de doelstellingen inzake economische, sociale en territoriale samenhang in Europa. Deze obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking zijn bovendien niet te voorzien en zijn vaak te wijten aan acties van lidstaten of regionale en lokale actoren.

11. Het Luxemburgse voorzitterschap heeft een seminar georganiseerd en een onderzoek verricht waarbij belangrijke hinderpalen voor de verdere versterking van de grensoverschrijdende samenwerking aan het licht zijn gekomen. Zo was het bijvoorbeeld onmogelijk grensoverschrijdende projecten op touw te zetten wegens het verschillende rechtskader (op het gebied van vervoer, gezondheid, milieu, civiele bescherming enz.), de institutionele asymmetrie van lidstaten ten gevolge van de verschillende niveaus van territoriale organisatie, het gebrek aan rechtszekerheid voor grensoverschrijdende structuren en daarmee samenhangende diensten, de verschillen in economische ontwikkeling aan de twee zijden van de grens die te wijten zijn aan de verschillen in de nationale wetgeving wat betreft o.m. arbeids-, belasting- en socialezekerheidsrecht.

12. Voorts zijn de nationale gezondheidsstelsels in grensregio's niet op elkaar afgestemd. Dit komt ook tot uiting in de verschillende regelingen voor door spoeddiensten verstrekte zorgverlening, de moeilijkheden om uit te maken onder welk rechtsgebied zorgverleners vallen die actief zijn in zones met verschillende jurisdicties, het probleem van de asymmetrie tussen zorgverleners en overheden aan beide zijden van de grens, het feit dat een voorafgaande toestemming nodig is voor terugbetaling van kosten enz. Een en ander maakt dat de lokale bevolking moeilijkheden ondervindt om dichtbij en snel toegang te krijgen tot gezondheidsdiensten.

13. Overigens zijn de obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking die door het onderzoek van het Luxemburgse voorzitterschap aan het licht gekomen zijn, slechts enkele voorbeelden die alleen maar een idee geven en er zou eigenlijk een systematischer en vollediger onderzoek naar al deze hinderpalen moeten worden verricht.

14. Het valt toe te juichen dat de Europese Commissie het voornemen heeft om tegen eind 2016 een analyse van de obstakels, de oplossingen en de goedpraktijkvoorbeelden inzake grensoverschrijdende samenwerking te maken. Het Europees Comité van de Regio's verzoekt de Commissie dan ook om hem actief te betrekken bij de uitwerking van deze analyse en de gemeenschappelijke beoordeling van de resultaten.

⁽¹⁾ Europees Raamverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale eenheden of overheden, Madrid 1980, Raad van Europa, European Treaty Series nr. 106. Zie ook: M. Perkmann (2003); Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation. European Urban and Regional Studies, vol.10, nr. 2, blz. 153-171.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1082/2006, op basis van artikel 175 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en werking van dergelijke groeperingen betreft.

15. Opgemerkt zij dat een precieze definitie van „grensregio” vereist is om een kwaliteitsvolle analyse van de obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking te kunnen maken en om passende oplossingen te vinden voor het wegwerken ervan. Ook moeten relevante gegevens over die grensoverschrijdende samenwerking beschikbaar zijn. In dit verband valt het te betreuren dat er onvoldoende statistieken van de verschillende grensoverschrijdende regio's voorhanden zijn en dat er tussen de lidstaten verschillen bestaan wat statistische monitoring betreft.

16. De Commissie wordt verzocht rekening te houden met de analyses van de obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking die reeds zijn verricht op verzoek van grensregio's en in het kader van grensoverschrijdende programma's.

III. BELEIDSAANBEVELINGEN

17. Het is van belang grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen en te vergemakkelijken met het oog op een evenwichtige ontwikkeling van alle regio's over het hele grondgebied van de EU alsook een vermindering van de verschillen in ontwikkelingsniveau, in overeenstemming met artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Wat het creëren van economische groei betreft, zijn met name sommige grensoverschrijdende regio's benadeeld, met name wanneer zij grote verschillen vertonen wat betreft hun niveau van economische ontwikkeling vergeleken met andere grensgebieden die juist profiteren van hun ligging. Hetzelfde geldt voor sommige grensregio's van derde landen of van Europese ultraperifere regio's. Juist wegens deze benadeelde positie waarin sommige regio's zich bevinden, roept het Comité op de bepalingen van artikel 174 VWEU inzake territoriale samenhang strikter in acht te nemen.

18. Het is van cruciaal belang blijvend inspanningen te leveren om de obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking — die een permanente uitdaging vormen — weg te werken en tegelijk het Europees integratieproces te verdiepen. Het CvdR is dan ook ingenomen met initiatieven van wetgevende aard en is bovendien van mening dat het belang van grensoverschrijdende samenwerking op adequate wijze zou moeten worden weerspiegeld in de financiële toewijzing voor de verdere ontwikkeling van deze samenwerking.

Het bestaande rechtskader en het nieuwe voorstel van het Luxemburgse voorzitterschap van de EU

19. Bij het zoeken naar een oplossing om de vastgestelde obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking weg te werken en gelet op de resultaten van het actieprogramma ter vermindering van de administratieve rompslomp in de Europese Unie (Refit)⁽³⁾ is het zaak uit te gaan van de huidige voorschriften voor die samenwerking en te streven naar volledige tenuitvoerlegging ervan.

20. Krachtens artikel 4 van het Europees Raamverdrag van de Raad van Europa inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale eenheden of overheden, hebben de ondertekenende partijen zich ertoe verbonden de nodige inspanningen te leveren om een oplossing te vinden voor de moeilijkheden van juridische, administratieve of technische aard die een rem zetten op de ontwikkeling en goede werking van de grensoverschrijdende samenwerking. Ook zullen ze met het oog daarop onderling overleg plegen.

21. Het CvdR is ingenomen met het zeer recente initiatief van het Luxemburgse voorzitterschap om een eerste voorstel voor een nieuw juridisch instrument te presenteren, met als doel lidstaten die betrokken zijn bij een specifiek grensoverschrijdend project toestemming te geven voor de vaststelling van een rechtskader bestaande uit het geldende recht van die lidstaten, dat uitsluitend van toepassing is op dat specifieke grensoverschrijdende project. Zo zou worden bijgedragen tot de cohesie in grensoverschrijdende gebieden. Hoewel dit instrument betrekking heeft op acties die niet noodzakelijkerwijs door de EU worden gefinancierd, levert het een waardevolle bijdrage aan het komende debat over de toekomst van de grensoverschrijdende samenwerking en de doelstellingen van economische, sociale en territoriale cohesie van de EU als geheel.

22. Eén instrument voor de verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking op EU-niveau wordt thans reeds geleverd door Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1302/2013, met het oog op de tenuitvoerlegging van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten en het beheer ervan in het kader van uiteenlopende nationale regels en juridische procedures. Het CvdR wijst op de verschillende juridische aard van de twee instrumenten: terwijl het rechtskader van de EGTS alleen van toepassing is op haar leden, zou het Luxemburgse voorstel een rechtskader scheppen dat op een specifiek grensoverschrijdend project met een nauwkeurige geografische reikwijdte van toepassing is.

⁽³⁾ Eindverslag van het actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de Europese Unie http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/com2012_746_swd_ap_en.pdf Voor meer informatie over het Refit-programma zie http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_nl.htm

23. Het CvdR stemt in met de vereenvoudigingen die zijn overgenomen in de gewijzigde verordening betreffende de EGTS die op 22 juni 2014 in werking is getreden, en waarvan sommige door het CvdR waren voorgesteld, maar het betreurt dat sommige lidstaten de gewijzigde EGTS-verordening slechts relatief traag ten uitvoer hebben gelegd. Het Comité roept de lidstaten dan ook op hun inspanningen in dit verband op te voeren en de oprichting van de EGTS op hun grondgebied te vergemakkelijken, en daarbij voor ogen te houden dat de verordening het mogelijk maakt de EGTS vlotter op te richten en te registreren, alsook de taken ervan duidelijker te definiëren. Wel is het van mening dat de verordening nog niet lang genoeg ten uitvoer is gelegd om de betekenis ervan volledig te kunnen inschatten en de gevolgen van de toepassing ervan in de praktijk te evalueren.

24. Aangezien er een EGTS-verordening voorhanden is die alle mogelijkheden biedt om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken als ze in alle lidstaten in nationaal recht wordt omgezet, moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen als wordt overwogen aanvullende rechtsinstrumenten in het leven te roepen. Bovendien zijn er gevallen waarin rechtsinstrumenten van een andere aard dan de EGTS nuttig konden zijn gebleken om de praktische obstakels voor een bepaald project in het kader van grensoverschrijdende samenwerking weg te nemen.

25. Het CvdR kan zich vinden in de benadering van het voorstel, namelijk om het instrumentarium voor grensoverschrijdende samenwerking verder te verbeteren door een instrument van algemene aard te creëren waarbij geen nieuwe entiteit met rechtspersoonlijkheid in het leven wordt geroepen, en door vast te houden aan de doelstelling van vooraf vastgestelde regels voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke initiatieven in twee of meer lidstaten, wat kan worden beschouwd als een bevestiging van het succes van het EGTS-instrument.

26. In dit stadium roept het voorstel voor een nieuw instrument een aantal vragen op, die tijdens het komende debat aandachtig moeten worden bestudeerd:

- de invoering van een speciaal stelsel van afwijkingen van het toepasselijke recht ter vereenvoudiging van de grensoverschrijdende samenwerking zou van invloed kunnen zijn op de interne markt en buiten de werkingssfeer van artikel 175, derde alinea, van het VWEU kunnen vallen, zodat de rechtsgrondslag van dit rechtsinstrument aan een grondige analyse moet worden onderworpen;
- het CvdR zou daarom graag zien dat de beleidsterreinen waarop de nieuwe verordening van toepassing zal zijn duidelijker worden gedefinieerd, in overeenstemming met het onderscheid tussen de bevoegdheden van de Unie en die van de lidstaten en de gedeelde bevoegdheden. Een verwijzing naar de bepalingen inzake economische, sociale en territoriale cohesie (artikelen 174 tot en met 178 van het VWEU) lijkt in dit verband onvoldoende;
- het voorgestelde wetsinstrument zou kunnen raken aan het vraagstuk van de grondwettigheid, aangezien de lidstaten worden verzocht om de wetten van andere lidstaten op hun grondgebied toe te passen. Het stelsel van uitzonderingen en afwijkingen zou beperkt zijn tot grensgebieden en moet grondiger worden onderzocht; er moet dus een uitgebreide juridische analyse van de nieuwe verordening worden verricht zodra de door de EC uit te voeren analyse bevestigt dat er behoefte is aan een dergelijk nieuw rechtsinstrument.

27. Ook al blijven de opdracht en taken die zijn neergelegd in een EGTS-overeenkomst beperkt tot de EGTS en haar leden, en ook al kan een EGTS geen wetgeving aannemen, ten uitvoer leggen of de toepassing ervan verzekeren, en kan zij dus evenmin als grondslag dienen voor dergelijke acties op grensoverschrijdend niveau, toch kan zij openbare infrastructuur beheren, openbare diensten verzekeren, diensten van algemeen economisch belang verlenen, openbare middelen uittrekken en beheren met het oog op de verwezenlijking van projecten van algemeen belang, m.a.w. activiteiten verrichten die stroken met de basisbeginselen van het Verdrag en het algemeen belang van de lidstaten. De huidige EGTS-verordening biedt in dit verband een goed rechtskader voor dit type acties, ofschoon aanvullende formules kunnen worden bestudeerd, die de grensoverschrijdende samenwerking in een bepaald gebied zouden kunnen vergemakkelijken.

Noodzaak van een bewustmakings- en voorlichtingsactie bij de belanghebbende partijen ten aanzien van de mogelijkheden tot ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking die door het huidige rechtskader en met name de EGTS-verordening worden geboden

28. Aangezien vooral door de ontoereikende bewustwording en voorlichting, het gebrek aan vertrouwen en het ontbreken van de nodige politieke wil onvoldoende gebruik wordt gemaakt van EGTS als instrument voor grensoverschrijdende samenwerking, is het met het oog op de versterking van die grensoverschrijdende ontwikkeling zaak de belanghebbenden beter bewust te maken en te informeren over de mogelijkheden die het huidige rechtskader en met name de EGTS-verordening bieden om deze samenwerking te ontwikkelen.

29. De Europese Commissie en de lidstaten worden opgeroepen om samen met het Europees Comité van de Regio's meer inspanningen te leveren om duidelijk te maken en uit te leggen welke rol de EGTS kan spelen als instrument om beter in te spelen op de lokale behoeften in grensoverschrijdende regio's.

Bevordering van vereenvoudiging van het rechtskader en de uitvoeringsprocedures

30. Het Comité pleit voor een zo eenvoudig mogelijk rechtskader; in dit verband moet elke nieuwe bepaling of wijziging aan de thans geldende bepalingen erop gericht zijn de uitvoeringsprocedures voor grensoverschrijdende projecten eenvoudiger te maken, ongeacht of de projecten al dan niet door de EU-begroting worden gefinancierd. Het is in dit verband van mening dat het voorstel van het Luxemburgse voorzitterschap een waardevolle bijdrage vormt aan het debat dat binnenkort zal plaatsvinden over het wetgevingspakket voor de volgende programmeringsperiode.

31. Het CvDR is ingenomen met de leidende rol die in het voorstel van het Luxemburgse voorzitterschap wordt gegeven aan lokale en regionale overheden, in de lijn van de beginselen van subsidiariteit en lokale democratie, waarbij het de taak van grensregio's en -steden is om het initiatief te nemen voor dergelijke Europese grensoverschrijdende overeenkomsten, te bekijken welke juridische bepalingen moeten worden aangepast, de ontwerpovereenkomst op te stellen en ter definitieve goedkeuring voor te leggen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

32. Het zou een goede zaak zijn als voor EGTS een vereenvoudigde goedkeuringsprocedure zou gelden ingeval er reeds eerder een structuur is opgezet zoals een euroregio of een werkgemeenschap in het kader van het Europees Raamverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale eenheden of overheden dat de Raad van Europa in 1980 heeft goedgekeurd, of van de daarop volgende bilaterale protocollen en overeenkomsten.

33. Wat betreft het voorstel om een nieuw rechtsinstrument uit te werken om de samenwerking in grensregio's aan te moedigen, zij opgemerkt dat in het Verdrag betreffende de Europese Unie is bepaald dat de Unie de essentiële staatsfuncties van de lidstaten moet eerbiedigen, met inbegrip van de verdediging van de territoriale integriteit (artikel 4).

Aanpassing van de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van middelen uit de EU-fondsen

34. Er zijn verschillende procedures van toepassing voor de tenuitvoerlegging en de controle op de uitvoering van projecten inzake grensoverschrijdende samenwerking waaraan wordt deelgenomen door verschillende partners uit lidstaten en derde landen. Ook stuit de tenuitvoerlegging van programma's en initiatieven op moeilijkheden door de verscheidenheid van de deelnemers. Daarom is het zaak verder werk te maken van een vereenvoudiging van de procedures voor programmering en beheer van door de EU gefinancierde grensoverschrijdende programma's en projecten, met name wat betreft de realisatie van eenmalige, kleinschalige grensoverschrijdende projecten die op uniforme wijze bij alle partners van het project ten uitvoer worden gelegd. Hopelijk worden ook eenvoudigere en snellere werkmethode gevonden om het probleem van de tenuitvoerlegging van de projecten op administratief en juridisch vlak op te lossen.

35. De lidstaten moeten de betrokkenheid van particuliere actoren vergemakkelijken zodat de inspanningen voor groei, duurzame banen en de toekomstgerichte en effectieve verankering van de projectresultaten worden ondersteund.

36. De lidstaten worden opgeroepen de bestaande en potentiële EGTS in hun toekomstige operationele programma's op te nemen.

37. De procedures voor de uitwerking en goedkeuring van territoriale samenwerkingsprogramma's voor de programmeringsperiode 2014-2020 nemen veel tijd in beslag, wat van invloed is op het welslagen van de uitvoering van de programma's. De Europese Commissie wordt opgeroepen haar inspanningen op te voeren, alsook de landen die deelnemen aan de programma's steun te verlenen bij de uitwerking en goedkeuring ervan.

38. De EU zou bijzondere aandacht moeten schenken aan het gebruik van EU-middelen voor grensoverschrijdende regio's die aan derde landen grenzen en ultraperifere Europese regio's, teneinde de uitvoering van grensoverschrijdende projecten die met deze middelen worden gefinancierd, te verbeteren.

39. De Europese Commissie wordt aangespoord verder werk te maken van de vereenvoudiging van de procedures om de tenuitvoerlegging van grensoverschrijdende projecten te vergemakkelijken, een proces te lanceren om de op nationaal niveau uitgetrokken middelen aan te passen, en de mogelijkheid te overwegen om EU-fondsen automatisch aan grensoverschrijdende projecten te koppelen.

40. De Commissie wordt opgeroepen om op basis van de resultaten van de analyse van de hinderpalen, de oplossingen en de goedepraktijkvoorbeelden inzake grensoverschrijdende samenwerking, samen met het Europees Comité van de Regio's een langetermijnstrategie uit te werken ter bevordering van deze samenwerking, alsook een actieplan ter zake, waarbij verschillende toekomstige voorzitterschappen van de Europese Unie betrokken zouden worden, zodat de duurzaamheid en continuïteit van de werkzaamheden ook na afloop van het Luxemburgse voorzitterschap verzekerd zijn.

41. Het CvDR stelt voor dat de besprekingen over deze nieuwe verordening deel uitmaken van het algemene debat over de toekomst van het cohesiebeleid. Naast de volledige en daadwerkelijke uitvoering van de EGTS-verordening in de lidstaten, zou de bewustmaking in verband met de toepassing ervan en/of eventuele wijzigingen die voortvloeien uit de tekortkomingen een doelstelling op middellange termijn kunnen zijn. Het Comité verzoekt de Commissie het Luxemburgse voorstel in overweging te nemen en verder uit te werken in het licht van de resultaten van de grensoverschrijdende analyse die momenteel door de Commissie wordt uitgevoerd.

42. Ten slotte benadrukt het CvDR het belang van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en de noodzaak van wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen de centrale overheid en de lokale en regionale overheden, teneinde een echte en volledig operationele grensoverschrijdende samenwerking te realiseren.

Brussel, 13 oktober 2015

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

**Advies van het Europees Comité van de Regio's — De vereenvoudiging van het gemeenschappelijk
landbouwbeleid (GLB)**

(2015/C 423/03)

Rapporteur: Anthony Gerard BUCHANAN, lid van de regioraad van East Renfrewshire

I. ACHTERGROND

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. is verheugd over het verzoek van de Europese commissaris voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling om het Comité van de Regio's te betrekken bij deze opgave, die hij als een van zijn topprioriteiten voor 2015 heeft aangemerkt.
2. Het kan zich vinden in de uitdrukkelijke doelstelling van vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die de landbouwsector concurrerende zou maken en tijd en kosten zou besparen voor alle betrokkenen, m.i.v. landbouwers, marktdeelnemers en overheden.
3. Het is van mening dat het CvDR een toegevoegde waarde kan leveren door de nadruk te leggen op de territoriale aspecten van het GLB en door de subsidiariteit en multilevel governance te bevorderen, aangezien een groot deel van de uitvoering van het GLB via lokale en regionale overheden verloopt.
4. Het is voornemens om op korte termijn voorstellen te formuleren die de huidige regeling kunnen verbeteren en zorgen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB en het waarborgen van de rechtszekerheid voor de begunstigten; tevens wil het dit advies gebruiken om de discussie in het CvDR over de toekomst van het GLB na 2020 aan te zwengelen.
5. Het Comité is voorstander van een verdere liberalisering en vereenvoudiging van het GLB en niet van een terugkeer naar beleid uit het verleden dat boeren isoleerde van de markt. Een en ander mag echter niet ten koste gaan van de voedselzekerheid of de boeren ondermijnen in hun vermogen om een redelijk inkomen te ontvangen voor de producten die ze op de markt brengen.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

Subsidiariteit versus gemeenschappelijk EU-beleid

6. Een van de kenmerken van het nieuwe GLB is de toegenomen decentralisering, waardoor opvallend meer kwesties worden overgelaten aan de lidstaten, en vaak ook aan de regionale overheden: gedacht kan worden aan de besluiten inzake de marge die bestaat voor de overheveling van middelen van pijler 1 (rechtstreekse betalingen) naar pijler 2 (plattelandsontwikkeling) en andersom, de definitie van actieve landbouwer, de minimumvereisten voor rechtstreekse betalingen, vrijwillige gekoppelde steun, en de plafonnering van rechtstreekse betalingen en regionalisering — een greep uit de zaken waarover de lidstaten en de regio's nu zelf kunnen beslissen.
7. Het CvDR merkt op dat de lidstaten hebben aangedrongen op afwijkingen en uitzonderingen, hetgeen aanzienlijk heeft bijgedragen tot de huidige bezorgdheid over de groeiende complexiteit van het GLB.
8. In zijn advies CDR 65/2012 pleitte het CvDR al voor een grotere rol van de subsidiariteit bij de hervorming, zodat de lidstaten en de regio's meer flexibiliteit wordt gegarandeerd. Meer subsidiariteit, multilevel governance en territoriale cohesie mag echter niet resulteren in een scenario waarbij het GLB te sterk versnipperd raakt en niet meer kan fungeren als een eenduidig EU-beleid.

Belangrijke criteria voor vereenvoudiging

9. Een grotere vrijheid voor de lidstaten en de regionale en lokale overheden bij de uitvoering en controles van het GLB is van doorslaggevend belang voor een verdere vereenvoudiging ervan, mits dit de gelijke concurrentievoorwaarden binnen de EU niet verstoort. Het GLB moet als EU-beleid immers de verwezenlijking van Europese doelstellingen waarborgen, en garant staan voor dit gelijke speelveld en de controles.

10. De vereenvoudiging van het GLB mag niet worden misbruikt om een breed scala aan door dit beleid te leveren publieke goederen, met name op milieugebied, te ontmantelen.

11. Bij de vereenvoudiging van de regels voor het GLB dienen garanties te worden geboden voor een concurrerende voedselproductie en voor eerlijke beloning van de boeren, en moeten de landbouwsector en de lokale gemeenschappen worden aangemoedigd om collectieve goederen te leveren, zoals de bescherming van het milieu, maatschappelijke integratie en plattelandsdiensten. Op die manier kunnen gemeenschappen worden aangezet tot een grotere diversificatie van de economische activiteiten en kan ontvolking worden tegengegaan.

12. Het CvDR wijst met klem op de noodzaak van meer samenhang en complementariteit tussen het GLB en ander EU-beleid, zoals het milieubeleid (en fondsen). Er is vooral behoefte aan meer samenhang tussen de fondsen voor plattelandontwikkeling en de andere Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) die samen een gemeenschappelijk strategisch kader bieden voor de brede beleidsdoelstellingen van de Europa 2020-strategie.

13. De onderhandelingspositie van de boeren ten opzichte van andere actoren in de voedselketen (voornamelijk detaillisten, toeleveranciers en verwerkende industrie) moet worden versterkt en de transparantie van de markt verbeterd, zodat de producenten van basisproducten een eerlijker deel van de marktprijs ontvangen. Eerlijke concurrentie moet worden gewaarborgd, en het Comité verzoekt de Commissie derhalve om onderzoek te doen naar alle mogelijke gevallen van misbruik van afnemersmacht in de gehele voedselvoorzieningsketen.

14. Bij de huidige herziening van het GLB, dat meer dan 200 wetgevingsteksten omvat, o.m. inzake ecologische aandachtsgebieden (EFA's), de basisbetalingsregeling voor boeren en GMO's of regels voor geografische aanduidingen, is het van essentieel belang dat de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de begunstigden gewaarborgd blijven.

15. De grootste toegevoegde waarde van een vereenvoudigd GLB ligt in de beoogde verlaging van de administratieve lasten voor boeren en begunstigden, zoals plattelandsgemeenschappen, de verduidelijking van het rechtskader, en een grotere coherentie tussen de twee pijlers van het GLB, met een gezond beheer van de GLB-financiën.

16. Het CvDR pleit voor een efficiëntere benadering van het delen van gegevens en geïntegreerde IT-oplossingen, zoals elektronische formulieren en databanken met een éénloketsysteem, waardoor boeren, grondbeheerders en beheersautoriteiten minder worden belast met het invullen van formulieren. Dit vraagt om een voorafgaande risicoevaluatie om na te gaan welke gegevens kunnen worden gedeeld. Ook is de medewerking van de Commissie en van toezichthouders, waaronder de Europese Rekenkamer, vereist, om auditkwesaties later in het proces te voorkomen.

17. Het CvDR is ingenomen met de oprichting van de groep op hoog niveau inzake vereenvoudiging van de ESI-fondsen en het feit dat bijzondere aandacht zal worden besteed aan de gevolgen voor de begunstigden. Het stelt voor dat een lid van het Comité van de Regio's ook deelneemt aan deze groep. Deze vertegenwoordiger zal input vragen van en verslag uitbrengen aan de commissie NAT, de nationale delegaties en de benoemende organen van het CvDR, evenals aan het CvDR-subsidiariteitsnetwerk en de Europa 2020-netwerken.

Pijler 1 en pijler 2

18. Het CvDR wijst erop dat het GLB 2014-2020 nog steeds verdeeld is tussen een stevige pijler 1 die toegespitst is op rechtstreekse betalingen, en een kleinere pijler 2 voor plattelandontwikkeling. De overdracht tussen de pijlers wordt op nationaal of regionaal niveau besloten; dat is een goeie zaak voor het subsidiariteitsstreven, maar het heeft ook geleid tot een zeer complex beeld voor de hele EU. In zijn advies CdR 65/2012 onderschrijft het CvDR de mogelijkheid om 10 % van de middelen van de eerste naar de tweede pijler over te dragen, en niet omgekeerd.

19. Hoewel er al vooruitgang is geboekt bij het afbakenen van de twee pijlers, zijn er nog duidelijke overlappingsen op onder meer het vlak van natuurlijke handicaps, milieubescherming, steun voor jonge landbouwers, evenals in de relatie tussen pijler 2 en de andere ESI-fondsen.

20. In een ideaal scenario komen geen overlappingsen voor. Misschien zijn er na 2020 samenhangende EU-beleidsinstrumenten voorhanden die elkaar niet overlappen: een die volledig is gericht op de voedselproductie, een tweede op duurzame ontwikkeling, en een derde bijvoorbeeld op de versterking van plattelandsgemeenschappen in een streven naar andere activiteiten naast landbouwproductie. Op dit moment dient de vereenvoudiging echter gericht te zijn op het terugdringen van deze overlappingsen en om te vermijden dat begunstigden voor één en dezelfde activiteit „dubbele financiering” ontvangen uit de twee pijlers.

21. De Commissie kan een actieve en ondersteunende rol spelen door de keuzes van de lidstaten en de beheersautoriteiten aan een kritisch onderzoek te onderwerpen, en, indien deze geen reële toegevoegde waarde hebben opgeleverd, een eventuele aanpassing van de prioriteiten tijdens deze gehele periode in goede banen te leiden. Tegelijkertijd kan ze erop toezien dat deze wijzigingen niet leiden tot ondermijning van de rechtszekerheid van de begunstigden in het gehele programma.

Vergroening

22. De vergroening van het GLB is een van de belangrijkste vernieuwingen van de nieuwe programmeringsperiode, maar de uitvoering ervan is vaak ervaren als buitensporig complex en de interpretatie van de Commissie als buitensporig rigide, met name wat aan vergroening gelijkwaardige praktijken betreft, alsook wat gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen van de Commissie betreft die veel verder gaan dan de tekst van de verordeningen.

23. Een ander punt van zorg is dat de eisen in verband met bewijzen van gewasdiversificatie, de controlepercentages, de minimumoppervlakte van de percelen of de regels inzake instandhouding van blijvend grasland te belastend zijn voor de begunstigden.

24. Het GLB moet eerlijk zijn voor alle boeren. De natuurlijke omstandigheden, de productiekosten en de algemene levensstandaard in Europa zijn echter niet overal dezelfde, en daar moet rekening mee worden gehouden bij de herverdeling van steun. Deze dient derhalve een weerspiegeling te zijn van de diversiteit van de EU-landbouw.

25. In zijn advies CdR 65/2012 dringt het CvDR aan op meer subsidiariteit, zodat lokale en regionale overheden het voortouw kunnen nemen bij de invoering en het beheer van doelgerichte milieumaatregelen, ook via territoriale overeenkomsten samen met lokale landbouwers, milieuverenigingen en sociaaleconomische organisaties en via allerlei maatregelen die van toepassing zijn op alle landbouwbedrijven.

26. De geloofwaardigheid van het GLB kan alleen worden gegarandeerd als er niet alleen ondersteuning voor de voedselproductie is, inkomenssteun voor de boeren en een bijdrage aan de plattelandsontwikkeling, maar een en ander ook strookt met de doelstellingen voor biodiversiteit en klimaat.

27. Het GLB is het op één na grootste onderdeel van de EU-begroting en heeft een sterke territoriale dimensie; samen met het regionaal beleid is het het belangrijkste instrument waarmee de EU de milieuverplichtingen kan nakomen.

28. Het CvDR vreest dat bij de huidige opzet van de vergroeningsmaatregelen, niet het volledige potentieel zal worden bereikt; het leeuwendeel van de bedrijven in de EU wordt bijvoorbeeld niet verplicht om zich aan de status van ecologische aandachtsgebieden (EFA) te houden.

29. Verder bestaan er grote zorgen onder de begunstigden dat de vergroeningsregels te complex zijn en duurzame landbouwpraktijken eerder afremmen dan bevorderen.

30. De vereenvoudiging van het GLB mag door de Commissie echter niet worden gebruikt als een excuus om haar milieudoelstellingen af te zwakken. Wijzigingen in de regelgeving moeten worden gemotiveerd aan de hand van wetenschappelijk bewijs dat deze het milieu ook echt ten goede komen; dat bewijs dient het uitgangspunt te zijn voor eventuele wijzigingen in de procedures teneinde de administratieve rompslomp voor de boeren zoveel mogelijk te beperken.

31. Ook met de bestaande GLB-regels is het mogelijk om maatregelen voor vergroening door te voeren en die kunnen in sommige omstandigheden een redelijk alternatief vormen zolang deze de milieuresultaten van het GLB blijven bevorderen, of tenminste niet verzwakken.

32. Bij inspectie van en toezicht op de regels inzake vergroening dient het evenredigheidsbeginsel de leidraad te zijn, zodat er een hoger tolerantieniveau wordt gehanteerd t.a.v. kleine overtredingen, klimatologische omstandigheden en onverwachte gebeurtenissen die een kwestie van overmacht zijn voor de begunstigen. Dit is met name van belang voor de eerste jaren van de introductie van de nieuwe GLB-regels, als het risico op fouten waarschijnlijk nog hoog ligt, mede vanwege het feit dat de richtsnoeren van de beheersautoriteiten en de eigen richtsnoeren van de Commissie in een laat stadium zijn opgesteld.

33. Het CvdR pleit voor meer flexibiliteit bij het in kaart brengen van de gegevens, zodat de begunstigde niet alle elementen in het betrokken gebied hoeft aan te geven en aldus het risico van te gedetailleerde declaraties kan vermijden.

Actieve boeren

34. Een van de belangrijkste wijzigingen in de regelgeving is dat ernaar gestreefd wordt om het GLB alleen ten goede te laten komen van boeren die het land daadwerkelijk bewerken en niet van „pantoffelboeren”, zoals het Comité reeds in zijn eerdere advies CdR 65/2012 opmerkte.

35. Hiertoe zijn minimumvereisten inzake veebezetting ingesteld waarvoor bewijzen moeten worden aangevoerd door de begunstigde; er wordt echter gevreesd dat er bij de huidige formulering van de regels nog steeds speelruimte bestaat voor niet-actieve boeren om te blijven profiteren van de GLB-betalingen.

36. Het CvdR vreest echter wel dat de huidige voorschriften en definities voor actieve boeren te complex zijn en moeten worden verduidelijkt. De lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om zelf de criteria voor actieve boeren op te stellen, op voorwaarde dat de algemene beginselen van het EU-recht gewaarborgd blijven.

Jonge en kleine boeren

37. Het CvdR steunt de specifieke erkenning van kleine boeren binnen het GLB, omdat zij in diverse lidstaten een zeer groot percentage van de werkgelegenheid op het platteland vertegenwoordigen. Het Comité had met het oog op vereenvoudiging eerder al voorgesteld om de minimale steundrempel op te trekken tot 1 000 EUR.

38. Jonge boeren zijn de aanjagers van uiteenlopende economische en ecologische initiatieven, zowel wat het landbouwbedrijf betreft als in de bredere plattelandsgemeenschap.

39. De nieuwe financiële en juridische GLB-bepalingen dienen dusdanig te worden geformuleerd dat zij de toegang van jonge boeren tot de sector daadwerkelijk stimuleren. Er dient meer erkenning te zijn voor de rol van jonge boeren wat de huidige juridische en economische realiteit op het platteland betreft, waarbij jonge boeren aan het begin van hun loopbaan staan, naast oudere gezinsleden of andere plattelandsondernemers (overdracht van rechten, oudere boeren die pas onlangs een landbouwactiviteit zijn begonnen enz.).

Randvoorwaarden

40. De percentages aan de hand waarvan wordt bepaald wanneer een sanctie moet worden opgelegd lopen uiteen: in de verordening is dat 5 %, in de gedelegeerde verordening 3 %. Over het algemeen is men het erover eens dat 3 % buiten verhouding is.

Richtsnoeren van de Commissie

41. Het Comité stelt met zorg vast dat de EU-wetgeving, in weerwil van het streven van de Commissie om deze in het nieuwe GLB te verminderen, vanwege de gedelegeerde handelingen toch in omvang is gegroeid, met richtsnoeren die door de Commissie vaak worden behandeld als gelijkwaardig met wetgeving.

42. Overregulering door de invoering van aanvullende nationale of regionale richtsnoeren dient te worden vermeden. De laattijdige formulering van richtsnoeren door de Commissie heeft overigens ook bijgedragen tot het complexe karakter van het GLB en dit verhoogt de kans op auditrisico's verderop in het wetgevingsproces.

43. Wanneer de EU-richtsnoeren of -wetgeving een zekere flexibiliteit toestaan, dienen nationale (beheers)autoriteiten zich ervan te weerhouden hieraan te strenge en moeilijk controleerbare normen toe te voegen.

44. Het zou een goede zaak zijn als de lopende herziening van de GLB-instrumenten werd uitgevoerd aan de hand van de nieuwe criteria voor betere en gezonde regelgeving (REFIT), die onlangs zijn opgesteld door de Commissie.

Controlelast

45. Het GLB blijft net als andere vormen van EU-financiering een controleregeling op verschillende niveaus handhaven, wat vaak ook uiteenlopende interpretaties mogelijk maakt. Dit leidt tot rechtsonzekerheid voor de nationale, regionale en lokale overheden, maar vooral ook voor de begunstigden.

46. Het GLB zou moeten evolueren naar een meer evenredige en resultaatgerichte aanpak t.a.v. inspecties en audits, met minder sancties en meer inspanningen om het beleid te verbeteren en ervoor te zorgen dat de bredere effecten van het GLB worden bereikt. Een cruciaal criterium voor vereenvoudiging t.b.v. de begunstigden, waaronder lokale en regionale autoriteiten, is de vermindering van het aantal voorgeschreven inspecties, die met de bestaande 5%-controles ter plaatse vaak als te belastend worden gezien.

47. Het CvdR pleit voor een op risico gebaseerde, meer flexibele en evenredige aanpak van inspecties, waarbij per bezoek meer dan één soort inspectie kan worden uitgevoerd. Ook is het, in gerechtvaardigde gevallen, voorstander van vroegtijdige kennisgeving van inspectie zodat deze efficiënt kunnen worden uitgevoerd en de verstoring van de dagelijkse werkzaamheden van boeren en andere betrokkenen beperkt blijft. Wanneer er een grote kans op fouten bestaat, kunnen er vroegtijdige inspecties plaatsvinden, teneinde de boeren te helpen om de regels na te leven en zich deze eigen te maken.

48. Het baart het CvdR zorgen dat het nieuwe artikel 9 van de horizontale GLB-verordening de jaarlijkse inspectie belastender zal maken en het pleit ervoor om de aanvullende nationale controlevoorschriften tot een minimum te reduceren. Deze voorschriften dienen aan een risicoanalyse te worden onderworpen wat hun consistentie met de EU-auditregels en -praktijken betreft en pas te worden opgesteld na voorafgaand advies van EU-controleurs.

49. In de toekomst zou de op risico's gebaseerde auditaanpak verder moeten worden ontwikkeld. Dit moet ertoe leiden dat wanneer een nationale of regionale overheid kan aantonen dat ze over een intern auditsysteem beschikt, er geen verdere EU-controle door de Commissie of de Europese Rekenkamer nodig is, met uitzondering van enkele steekproeven om erop toe te zien dat het nationaal auditsysteem waterdicht blijft.

50. Het CvdR vreest dat de auditregeling dit keer de facto zwaarder zal worden; het zou derhalve een goede zaak zijn als de beheers- en auditautoriteiten in een vroeg stadium van de formulering ervan bijeenkomen, teneinde tegenstrijdigheden en de noodzaak van meervoudige audits door verschillende organen voor dezelfde activiteit te voorkomen. Gezien de trage start van de GLB-regelingen is dit voor veel landen en regio's nog een haalbare kaart.

51. De naleving van het beleid kan worden verbeterd dankzij grotere transparantie van het auditproces, waarbij de Commissie haar bevindingen in een vroeg stadium van het proces publiceert en de resultaten van bemiddeling en beroep openbaar worden gemaakt zodra ze zijn afgerond.

52. Hoewel de nieuwe gemeenschappelijke marktordening (GMO) op zichzelf al een enorme vereenvoudiging is omdat ze de vorige 21 GMO's vervangt en er 81 wetgevingsdocumenten kunnen worden geschrapt, is er nog ruimte voor verbetering door het aantal en de omvang van de bij de Commissie in te dienen rapportages te verminderen.

Plattelandontwikkeling

53. In veel lidstaten staat „platteland” niet alleen voor „landbouw”, maar is het ook een gebied waar kleine ondernemingen ook op andere terreinen dan de voedselproductie actief zijn; het vormt tevens een plek waar mensen zich vestigen.

54. In eerdere adviezen achtte het CvdR het al van cruciaal belang om, overeenkomstig de EU-doelstelling van territoriale cohesie, een voldoende aandeel van de middelen uit te trekken voor een harmonieuze en geïntegreerde ontwikkeling van plattelandsgebieden, met inbegrip van de lokale infrastructuur, ondersteuning van kmo's, dorpsvernieuwing en verdere economische diversificatie, door meer middelen te geven aan het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (Elfpo).

55. Het wijst op de noodzaak van een alomvattende plattelandontwikkeling waarbij tevens zorg wordt gedragen voor toegang tot de andere ESI-fondsen om gezamenlijk werk te maken van de prioriteiten van het gemeenschappelijk strategisch kader voor Europa 2020.

56. Het CvdR betreurt dat bij de investeringen voor plattelandontwikkeling nog altijd de plattelandsactiviteiten centraal staan die al in pijler 1 worden gesteund; het dringt er bij de Commissie op aan om de — waarschijnlijk gedurende de hele periode doorlopende — herziening van de plattelandontwikkelingsprogramma's (POP) te benutten om de beheersautoriteiten aan te moedigen minder in te zetten op activiteiten die tot onvoldoende toegevoegde waarde hebben geleid wat het waarmaken van de Europa 2020-doelstellingen betreft en meer op de diversificatie en empowerment van plattelandsgemeenten.

57. Verder is er sprake is geweest van een aanzienlijke vertraging in de goedkeuring van de programma's voor plattelandontwikkeling, waardoor de begroting voor 2014 zelfs moest worden verschoven naar latere jaren.

58. Deze vertraging is voor een belangrijk deel te wijten aan de interne coördinatie tussen de directoraten-generaal, waarbij de goedkeuring tijdens de dienstenoverkoepelende raadpleging vaak afhing van de snelheid van de traagste ambtenaar. Misschien kan DG AGRI in de toekomst tijdens het goedkeuringsproces m.b.t. de POP's tijdelijk worden bijgestaan door ambtenaren van andere DG's.

59. Gezien de traagheid van de Commissie om met richtsnoeren en gedelegeerde wetgeving te komen, is het wellicht verstandig dat er eerst EU-voorschriften worden geproduceerd en dat de POP's pas daarna hoeven te worden ingediend. Dit zou de vertragingen bij de goedkeuring van de programma's niet wegnemen, maar zou de onderhandelingen wel vereenvoudigen.

Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling — LEADER

60. Het instrument voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) gaat verder dan het voorgaande LEADER-initiatief voor de empowerment van lokale gemeenschappen, niet alleen via EFRO maar ook via de andere drie ESI-Fondsen. In advies CdR 1684/2012 kenmerkte het Comité het CLLD al als één van de doorbraken in de huidige programmeringsperiode.

61. Het betreurt echter wel dat, hoewel door sommige lidstaten, regionale en lokale overheden het CLLD al op grote schaal worden gebruikt, de toepassing ervan in veel andere in feite neerkomt op het vorige LEADER-initiatief dat centraal stond in het Elfpo.

62. Dit is een gemiste kans voor plattelandsgemeenschappen en dit is te wijten aan de gebrekkige coördinatie tussen de ESI-fondsen en het feit dat ieder fonds nog altijd zijn eigen rapportage- en auditvoorschriften heeft, waarvoor vaak aparte ministeriële of bestuurlijke richtsnoeren gelden. Het baart het CvdR eveneens zorgen dat de nieuwe auditvoorschriften voor het CLLD zwaarder kunnen uitpakken voor verantwoordelijke instanties en lokale actiegroepen (LAG's).

63. Er dient te worden erkend dat het in de meeste gevallen de lokale overheid is die de LAG's in staat stellen om een CLLD tot stand te brengen.

64. Er bestaat het risico dat de regel van 51 %-meerderheidsstemming voor particuliere leden bij LAG-besluiten niet altijd strikt wordt toegepast in de praktijk, en gemeentes als aansprakelijke instanties kunnen hiervoor worden beboet. Het zou derhalve goed zijn als deze boeten proportioneel zijn, wanneer aansprakelijke instanties kunnen aantonen dat ze particuliere en burgeractoren bij de besluitvorming rond LAG's hebben betrokken.

65. De regels inzake de maximale bevolkingsomvang en de minimale begrotingsomvang bieden de lidstaten in gerechtvaardigde gevallen een zekere mate van discretionaire bevoegdheid t.a.v. de richtsnoeren van de Commissie; het CvDR betreurt echter dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van deze bevoegdheid, met als resultaat dat bepaalde LAG-gebieden niet altijd stroken met de geografische realiteit.

Brussel, 13 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — De toekomst van de Europese aquacultuur

(2015/C 423/04)

Rapporteur: Jesús GAMALLO ALLER (ES/EVP), verantwoordelijk voor externe betrekkingen en betrekkingen met de EU in de regionale regering van Galicië

I. ACHTERGRONDANALYSE**Ontwikkeling van de aquacultuur**

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. wijst erop dat het in de voorbije jaren al een aantal adviezen over aquacultuur heeft uitgebracht. Deze sector wordt in het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) voor de periode 2014-2020 voor het eerst apart en op gelijke voet behandeld met de visserij, maar desondanks komt de aquacultuur in de EU nog niet echt van de grond.
2. Doordat het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij en het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie zijn samengevoegd, is er volgens het CvdR meer synergie mogelijk. Dit kan de ontwikkeling van de Europese aquacultuur ten goede komen.
3. Het is een goede zaak dat met het nieuwe Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) onder meer wordt beoogd om een duurzame en concurrerende aquacultuur te bevorderen, waarbij een echte impuls wordt gegeven aan nieuwe vormen van aquacultuur die voor veel innovatie en werkgelegenheid kunnen zorgen, zoals aquacultuur op volle zee of in kwetsbare wateren, aquacultuur waarvan de opbrengst niet voor menselijke consumptie is bestemd, of diversifiëring van aquacultuur, waarbij het moet gaan om een aanvullende activiteit die gericht is op het benutten van de natuurlijke hulpbronnen die verband houden met de inrichtingen, moet bijdragen tot een pluriforme economische ontwikkeling van de aquacultuursector, en de afzet van aquacultuurproducten ten goede moet komen.
4. In de van 2013 daterende strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU wordt uitgelegd dat de aquacultuur van strategisch belang is om in te spelen op uitdagingen i.v.m. voedselvoorziening, bescherming van de natuurlijke hulpbronnen en ruimtelijke ordening.
5. De aquacultuur levert werk op, met name in structureel zwakke regio's, en draagt bij tot territoriale cohesie en tot plattelandsontwikkeling, overeenkomstig de groei-doelstellingen van de Europa 2020-strategie.
6. De lokale en regionale overheden in de EU spelen een cruciale rol bij de ontwikkeling van de aquacultuur, en vooral bij de uitvoering van de strategische meerjarenplannen die de lidstaten voor de periode 2014-2020 hebben opgesteld.
7. Het CvdR beklemtoont het feit dat de Europese aquacultuur in sterke mate wordt gekenmerkt door kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), waarvan 75 % vijf of minder werknemers in dienst heeft.
8. Het CvdR is ingenomen met de oprichting van de adviesraad voor aquacultuur, waarmee de belanghebbende partijen de EU kunnen adviseren over de ontwikkeling van deze sector. Het kijkt ernaar uit om in de toekomst met deze raad samen te werken.
9. Belangrijk is dat er een mix van maatregelen inzake administratieve vereenvoudiging, ruimtelijke ordening en verbetering van het concurrentievermogen wordt getroffen om het potentieel van een duurzame ontwikkeling van de aquacultuur te ontsluiten. Deze moet als aanvulling op en niet als alternatief voor de visserij worden gezien.

10. Op wereldwijd niveau is de aquacultuur aan een opmars bezig en goed voor ca. 40 % van de totale visserijproductie. In Europa daarentegen loopt de aquacultuurproductie terug (tussen 2000 en 2012 met zo'n 11 %) en vertegenwoordigt ze nog geen 20 % van de visserijproductie, terwijl de sector er toch 14 000 bedrijven telt en rechtstreeks aan 85 000 personen werk biedt. Wereldwijd ziet het ernaar uit dat de aquacultuur de visserij op korte termijn van haar troon zal stoten, net zoals in het verleden de jacht is voorbijgestreefd door de landbouw.

11. De gemiddelde EU-inwoner consumeert 23 kg vis en schaal- en schelpdieren per jaar. Helaas komt slechts 24 % daarvan voort uit de aquacultuur en wordt meer dan de helft ingevoerd van buiten de EU, wat betekent dat ca. 70 % van de totale hoeveelheid in de EU geconsumeerde vis en schaal- en schelpdieren is geïmporteerd. De aquacultuur kan dan ook het antwoord vormen op de wereldwijd groeiende vraag naar vis en schaal- en schelpdieren.

12. De onevenwichtige verhouding tussen de Aziatische en de Europese aquacultuurproductie is zorgwekkend. Azië staat voor ca. 88 % van de wereldproductie. Het grootste deel van de uit Azië ingevoerde vis voldoet aan de Europese normen, maar dat neemt niet weg dat de Europese producenten als gevolg van deze import steeds meer onder druk komen te staan waar het gaat om prijs en productievolume. Daarom stappen Europese aquacultuurproducenten steeds vaker over op een kwalitatief hoogwaardige productie, terwijl aan de vraag naar vis uit het lageprijssegment wordt voldaan met ingevoerde, goedkopere vis uit Azië.

13. Gezien de veelzijdigheid van de Europese aquacultuursector op het vlak van gekweekte soorten, productiemethoden en geografische ligging, moeten de EU-regels flexibel worden toegepast, met name in de ultraperifere regio's die zich immers in een bijzondere situatie bevinden.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

Vereenvoudiging van administratieve procedures en toegang tot de ruimte

14. Het CvdR betreft het dat er te weinig ruimte beschikbaar is die voor aquacultuur kan worden gebruikt en dat het zo ingewikkeld en tijdrovend is om licenties en vergunningen te verkrijgen. Dit vormt, samen met de kosten van de desbetreffende procedures, een van de grootste belemmeringen voor de ontwikkeling van de aquacultuur.

15. In Europa valt de afgifte van vergunningen en de steun aan kleine en middelgrote aquacultuurbedrijven doorgaans onder de bevoegdheid van de lokale en regionale overheden op wier grondgebied zij zich bevinden. Overheidsinstanties kunnen de vergunningsaanvragen pas efficiënt en doeltreffend verwerken als de desbetreffende ambtenaren goed zijn opgeleid.

16. Het CvdR pleit in dit verband voor een systeem op basis van een volledig bevoegde one-stop-shop, zodat desbetreffende documenten bij één enkele administratieve instantie kunnen worden ingediend. Dit zal heel wat duidelijkheid scheppen in de verhouding tussen de gebruiker en de verschillende betrokken overheidsniveaus.

17. Het CvdR stelt voor om voor het verkrijgen van vergunningen een vereenvoudigd systeem of een spoedprocedure in te voeren waarmee door de bevoegde overheid een voorlopig certificaat wordt verstrekt, zodat ondernemers die aan bepaalde, van tevoren vastgestelde criteria voldoen, alvast aan de slag kunnen. Bij deze criteria zou kunnen worden uitgegaan van de antecedenten van de aanvrager, of van het feit dat het ingediende aquacultuurproject echt baanbrekend is vanuit het oogpunt van innovatie of duurzaamheid of van het feit dat erfdiensbaarheid wordt ingesteld, waarbij van tevoren wordt aangegeven welke vormen van ruimtegebruik onverenigbaar zijn met de activiteit.

18. Als het gezien de specifieke omstandigheden in de regio in kwestie mogelijk is, zou het goed zijn een „stoplichtsysteem” in te voeren om de aquacultuuractiviteiten in verschillende niveaus in te delen, op basis van o.m. de milieu-impact, de productie en de diergezondheidssituatie. Een dergelijke regeling moet gebruiksvriendelijk zijn en vlot toegankelijk voor micro-ondernemingen, zodat een gelijk speelveld voor kleine en grote bedrijven wordt gecreëerd.

19. In het hele besluitvormingsproces op aquacultuurgebied moet het streven naar transparantie als leidraad fungeren, zowel voor overheidsinstellingen als voor maatschappelijke organisaties en de wetenschappelijke wereld.

Concurrentievermogen en kwaliteitsbeheer

20. Het CvdR wijst erop dat de publiekvoorlichting beter moet. In plaats van het product eenvoudigweg te promoten moet daarbij de nadruk komen te liggen op de voordelen van een duurzame en ecologisch verantwoorde sector, zaken die van cruciaal belang zijn om het concurrentievermogen van de aquacultuur te verbeteren.

21. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie zijn belangrijk om het groeipotentieel van de aquacultuur ten volle te kunnen benutten, zoals bedoeld wordt in de strategische agenda voor onderzoek en innovatie van het Europees technologie- en innovatieplatform voor de aquacultuur (EATIP), waarin acht themagebieden voor prioritaire maatregelen worden beschreven.

22. Het CvdR juicht het toe dat de exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen als een van de thematische prioriteiten is opgenomen in Horizon 2020, het Europees programma voor onderzoek en innovatie. Bedrijven en overheden zouden de resultaten van de gefinancierde projecten moeten gebruiken om ervoor te zorgen dat de aquacultuur zich op duurzame wijze ontwikkelt.

23. Het CvdR verzoekt de Commissie om voor aquacultuurproducten een etikettering in te voeren die als een Europees label fungeert en waarmee het vertrouwen van de consument wordt vergroot, het kwaliteitsimago van het product wordt verstevigd en het product zich kan onderscheiden van dat van de concurrenten. Correcte voorlichting kan het concurrentievermogen van de sector alleen maar versterken.

24. Het CvdR is er zeer mee ingenomen dat er in de EU beroepsopleidings- en bijscholingsprogramma's worden ontwikkeld die op de behoeften van de aquacultuurmarkt zijn afgestemd en waarmee bovendien de toegang van jongeren tot de sector wordt bevorderd. Het zou graag zien dat de officiële erkenning van diploma's wordt vergemakkelijkt, teneinde in de EU de mobiliteit te stimuleren van personen die in de aquacultuur werkzaam zijn.

Duurzaamheid van de aquacultuur

25. Het CvdR wijst er eens te meer op dat duurzaamheid een *conditio sine qua non* is voor de ontwikkeling van de Europese aquacultuur.

26. Ook in het GVB geldt duurzaamheid als de eerste voorwaarde waaraan de Europese aquacultuur moet voldoen. Daarnaast zouden alle belanghebbenden graag zien dat de term „duurzame aquacultuur” adequaat wordt gedefinieerd, waarbij sociale, economische en milieucriteria moeten worden meegenomen en ook rekening dient te worden gehouden met de specifieke kenmerken van iedere regio. Bij het opstellen van deze definitie zou de nieuwe adviesraad voor aquacultuur een belangrijke rol moeten spelen.

27. De aquacultuursector vergt een gecoördineerde ruimtelijke ordening waarmee zo veel mogelijk wordt voorkomen dat er conflicten tussen verschillende manieren van het gebruik van de ruimte ontstaan en waarmee de sector wordt verduurzaamd, de onzekerheid wordt vermindert en investeringen worden bevorderd. Het CvdR wijst op de inspanningen die hiertoe reeds geleverd worden uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie, waarmee beoogd wordt om de mariene ecosystemen in Europa te beschermen en te herstellen en om de ecologische duurzaamheid van economische activiteiten i.v.m. het mariene milieu te waarborgen.

28. Het CvdR breekt een lans voor innovatieve productieprocessen die de omliggende ecosystemen zo min mogelijk belasten. Hierbij valt te denken aan recirculatie, geïntegreerde multitrofische aquacultuur en aquaponics, allemaal voorbeelden van methoden waarbij de ruimte benut wordt op een manier die geheel verenigbaar is met het streven naar efficiëntie en het creëren van welvaart en toegevoegde waarde.

29. Er moet worden doorgesamen met onderzoek en innovatie om vooruitgang te boeken met het vervangen van vismeel en visolie als voedsel voor gekweekte vis. Het CvdR wijst er in dit verband op dat 60 % van het in de aquacultuur gebruikte voedsel van plantaardige oorsprong is en dat 80 % afkomstig is uit duurzame bronnen. Dit vergroot de duurzaamheid van de aquacultuur, die zich steeds meer en steeds beter ontwikkelt als aanvulling op de vangst van wilde vis. Terwijl onderzoek naar alternatieven voor vismeel en visolie noodzakelijk is, moet tegelijk ook verder worden ingezet op technologische ontwikkeling van deze producten, zodat zij nog worden verbeterd en de opbrengst groter wordt.

30. De aquacultuur levert een belangrijke bijdrage aan het milieu, vooral wat het behoud van de biodiversiteit betreft.

31. Het CvdR stelt vast dat het snelle herstel van beschermde soorten negatief uitwerkt op de duurzame aquacultuurproductie. Daarom zou er in de op te stellen beheersplannen voor de bestanden van deze soorten niet alleen moeten worden gekeken naar wetenschappelijke criteria, maar ook naar de mogelijke conflicten met aquacultuurproducenten. De Europese Commissie zou bij toekomstige aanpassingen van de zgn. natuurrichtlijnen (de habitat- en de vogelrichtlijn) dan ook rekening moeten houden met de bestaande conflicten met de verschillende vormen van het gebruik van de maritieme ruimte, rivieren en land.

32. Het CvDR adviseert om de kweek van organismen te diversifiëren, met speciale nadruk op de algenproductie. De menselijke en dierlijke consumptie van algen neemt de laatste jaren immers toe, en bovendien zijn algen zeer nuttig gebleken voor bepaalde industriële processen en voor de opwekking van energie. De uitgebreide mogelijkheden van de algenteelt worden in de EU echter nog niet benut, terwijl deze teelt in milieu-opzicht toch zeer duurzaam is, omdat er geen voedsel voor nodig is en er geen afval wordt geproduceerd.

Markten en distributieketen

33. In de huidige context is het weinig zinvol om de visserij en de aquacultuur als concurrenten van elkaar te beschouwen. De wereldvraag naar aquatische producten neemt namelijk toe, terwijl de druk op de bestanden wilde vis in de EU geleidelijk afneemt. Tegen deze achtergrond kan men dus niet anders zeggen dan dat visserij en aquacultuur elkaar moeten aanvullen.

34. Als de aquacultuur en de verwerkende sector op synergetische wijze met elkaar samenwerken, kan dat de aquacultuurproducten een toegevoegde waarde geven. In minder ontwikkelde gebieden verdient het aanbeveling om productie- en verwerkingsactiviteiten aan te moedigen.

35. Om wereldmarktschommelingen beter te kunnen opvangen, zouden er voor de lokale markt en korte distributieketens stimuleringsmaatregelen moeten worden getroffen.

36. In de aquacultuur is de traceerbaarheid over de gehele lijn gegarandeerd, wat de zekerheid voor consumenten vergroot en de kans veel kleiner maakt dat hun consumptiegedrag ten aanzien van aquacultuurproducten verandert.

37. Het CvDR pleit voor voorlichtingscampagnes om de consumenten bekender te maken met aquacultuurproducten, zodat ze de bijdrage die de aquacultuur levert aan de voedselvoorziening, de voedselzekerheid en de werkgelegenheid, meer gaan erkennen en waarderen en tevens gaan inzien dat de aquacultuur op lange termijn gunstig is voor het milieu.

38. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie steun verleent voor het uitwisselen van goede praktijken en technische kennis, want dit kan helpen om het maatschappelijke imago van de aquacultuur te verbeteren en voorbeelden van navolgenswaardige methoden in kaart te brengen. In dit licht is het CvDR ingenomen met het initiatief „Gekweekt in de EU” van de Europese Commissie, een campagne die er ongetwijfeld toe zal bijdragen dat de bekendheid met de producten van de duurzame aquacultuur in de EU zal toenemen.

Brussel, 13 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Digitale eengemaakte markt

(2015/C 423/05)

Rapporteur:	Helma KUHN-THEIS (DE/EVP), gemeenteraadslid van Weiskirchen
Referentiedocument:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa
	COM(2015) 192 final

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. is ingenomen met de algemene doelstelling van het Commissievoorstel, nl. het internationale concurrentievermogen voor de langere termijn stimuleren en veiligstellen door een connectieve digitale eengemaakte markt in Europa tot stand te brengen en zo veel meer netwerkeffecten en schaalvoordelen te genereren, teneinde duurzame groei en werkgelegenheid in Europa te scheppen.
2. Volgens het CvdR wordt met de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt een strategische bijdrage geleverd aan het waarborgen van de „digitale soevereiniteit” van Europa: een florerende Europese digitale economie helpt Europa structureel zijn politieke uitdagingen aan te pakken.
3. Het CvdR benadrukt dat bij alle toekomstige wetgevingshandelingen ten behoeve van de verwezenlijking van de digitale eengemaakte markt rekening gehouden dient te worden met de sleutelrol en het potentieel van de lokale en regionale overheden.
4. Het open karakter van internet is een essentiële aanjager van concurrentievermogen, economische groei, maatschappelijke ontwikkeling en innovatie, die de aanzet geeft en heeft gegeven tot spectaculaire ontwikkelingen op het vlak van onlinetoepassingen, -inhoud en -diensten en nieuwe producten.
5. De lokale en regionale overheden pakken de mogelijkheden van de digitalisering ook in de context van de digitale eengemaakte markt gemotiveerd op. Zij richten zich daarbij in de eerste plaats op de voor hen belangrijke gebieden:
 - moderne e-overheidsdiensten voor economie en samenleving, die cruciaal zijn voor de verbetering van de overheidsservice voor de burgers;
 - bevordering van gelijkwaardige levensomstandigheden in de stad en op het platteland, door terugdringing van de „digitale kloof” met behulp van volledige dekking met breedband, ook op het platteland;
 - permanente, intergenerationele ontwikkeling van digitale vaardigheden op alle terreinen van de samenleving en bestuur, die al in het onderwijs van het jonge kind begint en die in scholen en onderwijsinstellingen de basis legt voor levenslang leren;
 - bevordering van een klimaat dat digitaal gebaseerde kleine en middelgrote ondernemingen en start-ups betere ontwikkelingskansen biedt, juist ook op lokaal en regionaal niveau.

Argumenten voor een digitale eengemaakte markt

6. Het CvdR is het met de Commissie eens dat digitale technologieën en internetdiensten de economie en maatschappij fundamenteel veranderen.

7. Het wijst er met klem op dat dit proces de lokale en regionale overheden voor bijzondere uitdagingen plaatst, aangezien zij bepaalde veranderingen aan den lijve ondervinden, maar deze veranderingen tegelijkertijd slechts in beperkte mate kunnen sturen.
8. Het is dan ook vooral noodzakelijk dat alle maatregelen die op nationaal en Europees niveau ten behoeve van de digitale eengemaakte markt worden genomen, er specifiek op gericht zijn de regio's aantrekkelijker te maken.
9. Het CvdR steunt de Commissie in haar streven om het internationale concurrentievermogen te vergroten door de digitale eengemaakte markt te ontwikkelen, aangezien bepaalde landen beschikken over grotere schaalvoordelen, die in de digitale economie een zeer belangrijke rol spelen.
10. Daarbij mag men zich echter niet beperken tot een aanpak waarbij de focus alleen op netwerkeffecten met een Europese dimensie ligt; er moeten tegelijkertijd op lokaal en regionaal niveau florerende digitaal gebaseerde ecosystemen met kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en start-ups worden ontwikkeld, die ter plekke toegevoegde waarde en banen creëren.
11. Ten aanzien van de strategische beleidskoers met de drie „pijlers” die de Commissie in haar mededeling uitstippelt, wijst het CvdR op het standpunt van de lokale en regionale overheden dat bij het koppelen van online- en offlineactiviteiten in economie en maatschappij rekening gehouden dient te worden met digitaliseringseffecten, aangezien in een „app-economie” ook daar als gevolg van nieuwe soorten platformdiensten op lokaal en regionaal niveau netwerkeffecten zijn waar te nemen.
12. In deze context gaat het niet alleen om de vraag of producten, diensten en toepassingen van offlineactiviteit veranderen in onlineactiviteit; er moet ook over worden nagedacht hoe in een digitale eengemaakte markt
 - a) digitalisering waarbij op lokaal en regionaal niveau waarde wordt gecreëerd, door middel van „slimme diensten” aangevuld kan worden en concurrerender kan worden gemaakt;
 - b) met name in de traditionele handel nieuwe soorten toepassingen met „multi-channel”-verkoopmogelijkheden regio's, steden en gemeenten als woon- en werkplaats aantrekkelijk kunnen houden, om bijvoorbeeld de sluiting van speciaalzaken tegen te gaan;
 - c) nieuwe soorten verbindingen tussen online- en offlinewereld, zoals additieve processen (bijv. 3d-printen), juist ook op lokaal en regionaal niveau waarde en banen kunnen scheppen;
 - d) het „internet van de dingen” ook in regio's nieuwe lokale diensten en waarde kan creëren, bijv. bij ambachtsbedrijven in de elektrotechniek.

Betere onlinetoegang voor consumenten en bedrijven in heel Europa

13. Het CvdR is het met de Commissie eens dat met modernere regels voor grensoverschrijdende online/digitale aankopen meer ondernemingen hun producten en diensten in heel Europa online zullen willen aanbieden en consumenten meer vertrouwen in grensoverschrijdende e-commerce zullen krijgen.
14. Het CvdR beschouwt het harmonisatievoorstel dat de Commissie dit jaar nog zal voorleggen als een basis om de focus bij transacties op de eengemaakte markt wat minder op platforms en tussenpersonen te leggen, door kmo's een betere basis voor de ontwikkeling van hun rechtstreekse verkopen in heel Europa te bieden.
15. De Commissie stelt terecht dat in deze context de ontwikkeling van een florerende eengemaakte markt alleen ondersteund wordt wanneer het kader voor consumentenbescherming op hoog niveau verder ontwikkeld wordt. Het CvdR wijst in dit verband op de belangrijke rol van lokale en regionale overheden, bijv. bij het waarborgen van identiteitsbeheer, dat op basis van grensoverschrijdende normen verder ontwikkeld moet worden.

16. Het CvdR wijst op het belang van snelle en betaalbare grensoverschrijdende pakketdiensten en is in dit verband verheugd over de initiatieven voor zelfregulering, die de consument een betere kwaliteit moeten opleveren, bijv. qua mogelijkheden om pakketten te volgen en bezorgmogelijkheden te kiezen, en tot transparantere prijzen moeten leiden.

17. De Commissie stelt terecht dat ongefundeerde geoblocking in de meeste gevallen voor de consument niet te begrijpen is — vooral wanneer de verlening van een dienst in een bepaalde regio wordt geweigerd of de consument wordt doorverwezen naar een lokale website met andere verkoopvoorwaarden — en de huidige beperkingen van een digitale eengemaakte markt duidelijk laat zien. Het CvdR herinnert er echter aan dat geoblocking onder meer het gevolg is van het huidige systeem voor de financiering van audiovisuele productie en het verstrekken van territoriale licenties. In het belang van de 50 miljoen Europese burgers die een regionale minderheidstaal of een van de minder gebruikte talen van de EU spreken wijst het CvdR tevens op de noodzaak van grensoverschrijdende oplossingen voor digitale mediadiensten. Aangezien taalkundige verscheidenheid een hoeksteen van Europa is, moeten veel minderheden toegang tot mediadiensten in hun moedertaal krijgen. Het CvdR roept dan ook nogmaals op om een voorstel inzake een verbod op geoblocking in de digitale eengemaakte markt ⁽¹⁾ uit te werken, rekening houdend met de specifieke culturele kenmerken van audiovisuele inhoud.

18. Het CvdR is het ook met de Commissie eens dat de creatieve sector, met name in de regio's van de EU, uiterst belangrijk is voor het internationale concurrentievermogen van Europa en een wezenlijke rol bij de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt speelt.

19. Het pleit er dan ook voor dat bij de door de Commissie aangekondigde wetgevingsvoorstellen adequaat rekening wordt gehouden met het huidige systeem van territoriale licenties voor audiovisuele werken.

20. Het CvdR stelt vast dat de digitalisering, bijv. de ontwikkeling van clouddiensten en streaming, enorme uitdagingen met zich meebrengt, met name op het gebied van auteursrechten.

21. Het is dan ook ingenomen met de plannen van de Commissie om een sterker geharmoniseerd auteursrechtenstelsel in te voeren, waarmee de verschillen tussen de nationale stelsels verkleind moeten worden, en het auteursrecht te moderniseren en aan te passen aan de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

22. Ook steunt het CvdR het uitgangspunt van de Commissie dat een gemoderniseerd auteursrecht weliswaar de overdraagbaarheid en het gebruik van inhoud over de landsgrenzen heen mogelijk moet maken, maar dat de stimulansen voor het scheppen van en investeren in inhoud — de auteursrechten — daarbij op de voorgrond staan.

23. Het CvdR bevestigt de aanwijzingen die de Commissie heeft dat de harmonisatie van de nationale btw-regelingen bij de verkoop van goederen en diensten binnen de EU momenteel nog niet ver genoeg gevorderd is om op basis daarvan een digitale eengemaakte markt te ontwikkelen. Het verzoekt de Commissie dan ook om in een volgend voorstel tot herziening van btw-richtlijn 2006/112/EG bepalingen die de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt bevorderen op te nemen en vooral ook bepalingen die digitale media benadelen te schrappen.

24. Het is duidelijk te zien dat de btw-vrijstelling voor kleine invoerzendingen uit derde landen de concurrentiedruk op met name kmo's in sommige lidstaten verhoogt, aangezien het vrij eenvoudig is om via platforms dergelijke kleine zendingen te laten komen. Bij iedere hervorming van dit systeem dienen onevenredige administratieve lasten voorkomen te worden en dient rekening gehouden te worden met de geringe waarde van deze zendingen.

25. Het CvdR pleit er dan ook voor dat de Commissie in 2016 diverse wetgevingsvoorstellen indient om gericht aan de verdere ontwikkeling van de complexe btw-regelingen te werken.

26. Het CvdR is ingenomen met de aankondiging van de Commissie dat zij de oprichting van digitale-innovatiehubs zal ondersteunen en roept haar op om de middelen evenwichtig over de regio's te verdelen.

⁽¹⁾ Resolutie van het CvdR over de prioriteiten voor het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2016, par. 27.

Gunstige en gelijke voorwaarden voor geavanceerde digitale netwerken en innovatieve diensten

27. Het CvdR is het met de Commissie eens dat betrouwbare, snelle en betaalbare netwerken en diensten de fundamentele voor de verdere ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt uitmaken en dat een concurrerende en dynamische telecomsector daarbij de noodzakelijke impulsen aan innovatie en investeringen moet geven. De Commissie wijst in dit verband terecht op het belang van een doeltreffende concurrentie.

28. Het CvdR vindt dat de nodige randvoorwaarden gecreëerd moeten worden om alle gebieden op snel blijvende breedbandnetwerken aan te sluiten, in een omgeving met vrije concurrentie. Het roept de Commissie op om in het kader van de digitale eengemaakte markt regelmatig verslag uit te brengen over de voortgang in het dichten van de digitale kloof („digital divide”), met name op regionaal en lokaal niveau. Vooral op het platteland is er vaak geen markt voor de uitbreiding van snelle breedbandnetwerken, omdat dat niet rendabel genoeg is. De steunmogelijkheden dienen dan ook op Europees en nationaal niveau consistent en consequent verder ontwikkeld te worden. Ongeacht hun woonplaats hebben particulieren en ondernemers recht op snelle breedbandnetwerken met de transmissiesnelheden die zij nodig hebben om in hun onderhoud te kunnen voorzien, onderwijs te kunnen volgen of een bedrijf te runnen.

29. Het CvdR dringt er in dit verband nogmaals op aan dat projecten ten behoeve van de ontwikkeling van breedband in dunbevolkte en plattelandgebieden als diensten van algemeen economisch belang worden erkend ⁽²⁾. Daarom moet, met name op regionaal niveau, de toekomstige behoefte aan breedbandinvesteringen worden bepaald; het Comité stelt voor om samen met de Commissie en de Europese Investeringsbank nieuwe financierings- en steunmogelijkheden voor ICT-infrastructuur te ontwikkelen, bijvoorbeeld voor het platteland.

30. In het licht van de op 30 juni 2015 bereikte overeenstemming tussen Raad, Commissie en Parlement over een eengemaakte telecommarkt bevestigt het CvdR dat een open, niet-discriminerend internet en de adequate ontwikkeling van netneutraliteit, alsook het voor 15 juni 2017 geplande aflopen van de roamingtarieven op de mobiele netwerken voor alle regio's in Europa, en met name voor grensgebieden van groot belang zijn.

31. Het Comité benadrukt in dit verband met name tegenover de Commissie en het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie dat voor de brede acceptatie en het tastbaar worden van de digitale eengemaakte markt alle nodige maatregelen voor de Europese eindgebruiker van bijzonder belang zijn. Deze maatregelen zijn nodig om een en ander binnen de vastgelegde termijnen gestalte te geven. Met name dient er een op de behoeften afgestemd beleid inzake redelijk gebruik („fair use policy”) te komen indien gebruik wordt gemaakt van gereguleerde retailroamingdiensten.

32. Gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren wijst het CvdR erop dat een adequate verdere ontwikkeling van het ICT-kader ook gericht moet zijn op een level playing field, door structurele nadelen als gevolg van eenzijdige verplichtingen voor exploitanten van telecomnetwerken op convergerende markten aan te pakken.

33. Het CvdR kan zich slechts ten dele vinden in de uitspraak van de Commissie dat de regelgeving in de EU niet uniform en consequent genoeg is; met de laatste herziening van de telecommunicatiewetgeving en de „artikel 7-kennisgevingsprocedure” daarin is juist een stap in de richting van een uniformere regelgeving gezet.

34. Het is dan ook verheugd dat in 2016 een begin zal worden gemaakt met een grondige herziening van de telecomvoorschriften.

35. Het CvdR steunt het voornemen van de Commissie om harmonisatievoorstellen in te dienen inzake de toegang tot de 700 MHz-banden, hetgeen essentieel is voor de levering van breedbanddiensten in plattelandgebieden. Het verzoekt de Commissie tevens de toegang tot de 800 MHz-banden snel voor te bereiden, om vaart te zetten achter de uitrol van de nieuwste 4G-technologie. Overleg binnen de Beleidsgroep Radiospectrum over bepaalde parameters voor de toewijzing en het gebruik van frequenties, die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, zou positief op de eengemaakte markt kunnen uitpakken. Radiofrequenties geven vaak regionale toepassingen en mediaculturele identiteiten weer en bevorderen deze. Bij de verdere ontwikkeling dient er dan ook op gelet te worden dat er een evenwicht tussen de uiteenlopende belangen wordt gevonden.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52013AR5960>

36. De voorgenomen herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten zal volgens het CvdR een belangrijke impuls moeten bieden, enerzijds om na te gaan aan welke moderne behoeften een digitale eengemaakte markt moet voldoen en anderzijds om een cultureel divers en kwalitatief hoogwaardig Europees audiovisueel medialandschap te ontwikkelen. Nu de verschillende media steeds meer met elkaar vervlochten raken, moet ook de regelgeving convergeren. Daarbij moeten voor alle media-aanbieders eerlijke concurrentievoorwaarden gelden.

37. Het CvdR wijst er nadrukkelijk op dat platforms vaak als marktdeelnemer optreden en daarbij niet alleen nieuwe zakelijke mogelijkheden aanbieden, maar vaak ook ingrijpen in lokale en regionale economische en maatschappelijke structuren. De ontwikkeling van de strategische rol die platforms en intermediairs daarmee vervullen dient aandachtig in het oog gehouden te worden, om zo nodig regelgevingsmaatregelen te treffen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat netwerkeffecten de marktmacht van platforms versterken en bestendigen en zo het gevaar voor misbruik van marktmacht kunnen vergroten.

38. Het CvdR betreurt dat de Commissie in haar mededeling nauwelijks aandacht aan de deeleconomie schenkt en geen voorstellen doet om tot een gecoördineerde aanpak van de regelgeving op dit vlak te komen teneinde een vrije en eerlijke mededinging te waarborgen, d.w.z. dezelfde rand- en regelgevingsvoorwaarden als voor traditionele ondernemingen, consumentenveiligheid en adequate arbeidsvoorwaarden. Daarbij valt met name te denken aan de belastingheffing op inkomsten uit deelplatforms. Het CvdR ziet voorts met een zekere bezorgdheid dat er bij commerciële activiteiten in de deeleconomie structurele veranderingen gaande zijn waarbij het ondernemersrisico vaak bij de partijen op lokaal of regionaal niveau blijft liggen, terwijl waarde door de immense netwerkeffecten van platforms of intermediairs niet meer in de regio, maar elders wordt gecreëerd. De complexe wisselwerking tussen groeimogelijkheden met nieuwe klanten op de digitale eengemaakte markt en negatieve structurele veranderingen in de regio's dient dan ook nauwlettend gevolgd te worden.

39. Het CvdR is ervan overtuigd dat modernisering van het onderwijs de basis vormt voor de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt, aangezien het onderwijs door het bijbrengen van basisvaardigheden ook op digitaal gebied een belangrijke maatschappelijke rol vervult. Om de grote kansen qua nieuwe benaderingen en methoden in het onderwijs te benutten is het noodzakelijk dat de ontwikkeling van innovatieve, digitale methoden in het onderwijs wordt bevorderd en leerkrachten alsook alle andere bij dit proces betrokken partijen ondersteund en gestimuleerd worden.

40. Het CvdR is in dit licht verheugd over de accentueringen van de Commissie bij haar onderzoek naar de rol van platforms, dat nog in 2015 van start zal gaan.

41. Het CvdR is zeer te spreken over de strategische focus van de Commissie op de belangrijke rol van cyberveiligheid bij digitale diensten en op de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens als fundamentele basis voor de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt.

42. Het wijst er in dit verband op dat de voorziene algemene verordening gegevensbescherming van bijzonder belang is, zowel als grondslag voor de ontwikkeling van diensten op de digitale eengemaakte markt waarop mensen kunnen vertrouwen, als om een level playing field tot stand te brengen, zodat ook regionale bedrijven betere ontwikkelingsmogelijkheden krijgen.

Het groeipotentieel van de Europese digitale economie optimaal benutten

43. Het CvdR is verheugd dat de Commissie duidelijk stelt dat alle sectoren een digitaliseringsproces moeten doorlopen en dat de meeste economische activiteiten in steeds sterkere mate deel zullen uitmaken van digitale ecosystemen.

44. De manier waarop men er in Europa in slaagt de vrijwel onbegrensde mogelijkheden van de digitalisering om waarde te scheppen duurzaam te benutten, is voor de regio's en plattelandsgebieden in Europa van wezenlijk belang voor het behoud van hun welvaart.

45. Het CvdR is het met de Commissie eens dat de totstandbrenging van een duurzame data-economie, ook met betrekking tot de industrie (Industrie 4.0) een van de belangrijkste uitdagingen voor een digitale eengemaakte markt is. De recente ontwikkelingstendensen op technologisch gebied leveren allerlei kansen op om waarde te creëren. Feit is wel dat ook de lokale en regionale overheden daarbij nog voor enorme technische, structurele en juridische belemmeringen staan.

46. Interoperabiliteit speelt een cruciale horizontale rol bij de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt; op basis van normen en standaarden kunnen nieuwe soorten digitale waardescheppende netwerken worden ontwikkeld, waaraan ook e-overheidsdiensten, juist op lokaal en regionaal niveau, een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren.
47. De digitale vaardigheden en kwalificaties van burgers, werknemers en werkzoekenden zijn van immens belang om de digitalisering op grote schaal in economie en maatschappij door te voeren. Bij de verdere ontwikkeling van deze digitale vaardigheden is een doorslaggevende rol weggelegd voor de lidstaten en voor de lokale en regionale overheden, die vaak verantwoordelijk zijn voor scholen en opleidingsinstellingen.
48. In het licht van de snelle digitalisering in alle geledingen van onze samenleving pleit het CvdR voor digitale inclusie, zodat iedereen van de voordelen van een digitale maatschappij kan profiteren.
49. Ook zouden, met inachtneming van de privacyvoorschriften van de lidstaten, gegevens gedeeld moeten worden, ter wille van het gemeenschappelijk nut, hetgeen de bron van echte vereenvoudiging en standaardisering is, zeker op nationaal niveau (in sommige landen al geruime tijd van toepassing), maar ook op transnationaal niveau.
50. Wil de digitale eengemaakte markt zich echt ontwikkelen, dan is een grondige omvorming van processen geboden, zowel in het openbaar bestuur als in bedrijven. Digitaal denken en nieuwe technologische oplossingen bedenken betekent niet dat bestaande processen geïnfomatiseerd moeten worden door manuele handelingen en papierstromen in digitale vorm te herhalen. Mede in het licht van het gebruik van thans bestaande innovatieve digitale instrumenten moeten interne en externe stromen en procedures in de economie vereenvoudigd worden om de communicatie tussen de verschillende partijen vlotter te laten verlopen en gepersonaliseerde diensten met een hogere toegevoegde waarde te ontwikkelen.
51. Net als de Commissie beschouwt het CvdR elektronische overheidsdiensten als een essentieel instrument om de kostenefficiëntie en de kwaliteit van de openbare dienstverlening aan burgers en bedrijven, zeker ook op lokaal en regionaal niveau, te verbeteren.
52. Het CvdR wijst er in het licht van het aangekondigde actieplan inzake e-overheid 2016-2020 op dat de structuren bij de huidige portaalsites en diensten van de overheid nog verder verbeterd kunnen worden en dat de lokale en regionale overheden, met name in grensoverschrijdende metropolitane gebieden, hieraan een wezenlijke bijdrage kunnen leveren.
53. Wel beschouwt het CvdR de door de Commissie geraamde hefboomeffecten en besparingen die op korte termijn door de grotere efficiëntie gerealiseerd kunnen worden, als optimistisch. Daarnaast dringt het erop aan dat de lokale en regionale overheden nauw bij de uitwerking en uitvoering van het voorziene actieplan inzake e-overheid worden betrokken, zodat zij hun beschikbare potentieel ter zake beter kunnen ontplooiën. Er zou meer aandacht moeten uitgaan naar die kleinere lokale overheden die niet over de nodige economische of personele middelen beschikken om de uitdagingen die de digitalisering met zich meebrengt, optimaal het hoofd te bieden. Ook zouden nieuwe vormen van samenwerking opgezet moeten worden die de verlening van deze diensten kunnen verbeteren en die mogelijk anders zijn dan de samenwerkingsvormen waarvan gebruik wordt gemaakt bij fysieke goederen of diensten.

Totstandbrenging van de digitale eengemaakte markt

54. Het CvdR wijst erop dat bij de noodzakelijke aanpassing van de governancestructuren verantwoordelijkheid en een centrale rol moeten worden toegekend aan de lokale en regionale overheden, die immers dé „interface” van de overheid met burgers en bedrijven zijn.
55. Het CvdR steunt de focus van de Commissie op verbetering van het investeringsklimaat voor digitale netwerken, onderzoek en innovatieve bedrijven, ook om de digitale kloof tussen stedelijke en plattelandsgebieden te dichten.

Brussel, 13 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten

(2015/C 423/06)

Rapporteur: Jean-François ISTASSE (BE/PSE), lid van de gemeenteraad van Verviers**I. ALGEMENE OPMERKINGEN**

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. acht het wenselijk om over te gaan tot herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD), rekening houdend met de steeds nieuwe technologische ontwikkelingen, de geopolitieke situatie en de implicaties ervan voor de wijzen van productie, distributie en consumptie van audiovisuele media.
2. Het CvdR wijst er nog eens op dat het belangrijk is om de expliciete verwijzing naar culturele diversiteit als hoeksteen van de AVMD-richtlijn te handhaven, temeer daar de EU partij is bij het Unesco-verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen. Hiervoor wordt ingestaan door regionale publieke omroepen, die in Europa verenigd zijn in de CIRCUM. Deze zenden nieuwsbulletins en programma's uit die dichtbij de regio's en ook bij gemeenschappen met minderheidstalen staan.
3. Er moet verder worden gewerkt aan beleid dat bijdraagt tot mediapluralisme, bescherming van de individuele vrijheden en handhaving van de internationale normen, als waarborg voor de democratie. Nieuwe initiatieven zullen moeten worden ontwikkeld om een onafhankelijke en pluriforme pers te waarborgen als de dragende pijlers van regionale en lokale democratie.
4. Het is van belang om ook de regionale dimensie in de AVMD-richtlijn in aanmerking te nemen, want dit kan de Europese culturele identiteit, grensoverschrijdende coproducties in de EU en lokale creatieve innovaties ten goede komen.
5. De culturele industrie is een krachtige economische troef, heeft een groot waardescheppend potentieel en kan voor kwaliteitsbanen zorgen in veelbelovende economische sectoren.
6. Het CvdR deelt de wens die de Europese Commissie heeft uitgesproken in haar groenboek „Voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: groei, creatie en waarden”, namelijk om te zorgen voor „de breedst mogelijke toegang [...] tot gediversifieerde Europese inhoud en een zo ruim mogelijk aanbod van hoge kwaliteit”. In dit verband is er een regeling nodig voor de toegankelijkheid van regionale publieke omroepen, zodat inzicht kan worden gekregen in met name het doel en de aard van de aangeboden diensten.
7. Het is een goede zaak dat de Commissie in het kader van de „Strategie voor de digitale eengemaakte markt” heeft aangegeven dat zij voornemens is om de wetgeving inzake het auteursrecht te moderniseren en een juist evenwicht te garanderen tussen de belangen van de makers en die van de gebruikers, teneinde cultuur toegankelijker te maken en culturele verscheidenheid te bevorderen.
8. Het CvdR onderstreept het nut van het duale systeem dat kenmerkend is voor het Europese audiovisuele landschap, waarin publieke en private spelers naast elkaar bestaan. Voorts is het belangrijk dat er van overheidswege steeds voldoende steun beschikbaar wordt gesteld voor publieke audiovisuele actoren, zodat zij zich kunnen kwijten van hun openbaardienstverleningstaken, of het nu om lineaire of niet-lineaire diensten gaat. Hierbij moeten de Europese regels inzake de financiering van openbare omroepen ten volle in acht worden genomen.
9. Het CvdR herhaalt dat AVMD efficiënt moeten worden gereguleerd. Dit vergt met name dat regelgevende instanties daadwerkelijk met elkaar samenwerken en dat ze onafhankelijk zijn van de overheid, van de audiovisuele actoren en van politieke partijen.
10. Het CvdR beklemtoont dat de Europese audiovisuele media een essentiële bijdrage leveren aan de sociale samenhang tussen de Europese burgers.
11. Het CvdR acht het noodzakelijk het toepassingsgebied van de AVMD-richtlijn uit te breiden zodat deze voortaan ook geldt voor audiovisuele inhoud die niet „met televisie te vergelijken” is.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

Toepassingsgebied van de richtlijn

12. Alle soorten aanbieders van audiovisuele inhoud moeten onder het toepassingsgebied van de AVMD-richtlijn vallen, ook aanbieders die door gebruikers gegenereerde inhoud hosten.
13. Het zou goed zijn na te gaan of het wenselijk is om nieuwe categorieën aanbieders vast te stellen, die beschouwd zouden moeten worden als verleners van diensten in de betekenis van de richtlijn, ongeacht het distributieplatform.
14. Mochten er nieuwe categorieën worden vastgesteld, dan zouden een aantal bepalingen van de richtlijn ook op deze nieuwe categorieën aanbieders van toepassing moeten zijn, al naargelang de aard van de activiteit die ze verrichten.
15. Heeft de consument eenmaal voor een bepaald programma gekozen, dan verandert er niets meer aan het bekijken van het programma, of de dienst nu lineair of niet-lineair is. De AVMD-richtlijn zou lineaire en niet-lineaire diensten dan ook voortaan niet meer verschillend mogen behandelen waar het gaat om de bescherming van minderjarigen en commerciële communicatie.
16. In de richtlijn wordt gesproken over de „redactionele verantwoordelijkheid” van aanbieders van mediadiensten. Het CvDR verzoekt de Europese Commissie om dit begrip nader te preciseren door ook in te gaan op de verantwoordelijkheid van de producenten van diensten en hun juridische aansprakelijkheid.
17. Waar het gaat om de regels die van toepassing zijn, zou in de richtlijn een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen AVMD-aanbieders die hun diensten en programma's integraal controleren, en anderzijds AVMD-aanbieders die een dergelijke controle niet uitoefenen, zoals distributeurs van diensten en OTT-diensten (over the top), m.i.v. zoekmachines, sociale media, samenstellers van inhoud (content aggregators), e-handelsdiensten, portaalsites en online-sharingdiensten.
18. Lokale en regionale media staan meer en meer onder druk. Nieuwsvoorziening uit eigen omgeving dreigt te verdwijnen. Ter bevordering van de ontwikkeling van lokale en regionale nieuwsvoorziening en een pluriforme pers moet een wettelijk kader geschapen worden om publiek-private samenwerking mogelijk te maken.

Evaluatie van het land-van-oorsprongbeginsel

19. Het CvDR heeft er in zijn advies over de Europese film in het digitale tijdperk ⁽¹⁾ al voor gepleit om het in de AVMD-richtlijn opgenomen land-van-oorsprongbeginsel te evalueren, waarbij vooral rekening zou moeten worden gehouden met kwesties i.v.m. de rechtszekerheid die Europese audiovisuele actoren nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen. Daarbij moet ook worden nagegaan of het wenselijk is om rekening te houden met het zgn. land-van-bestemmingbeginsel zoals dat in sommige lidstaten aan de orde is, mits dit niet tot uitholling van het land-van-oorsprongbeginsel leidt.
20. Het CvDR is net als het Europees Parlement in zijn resolutie van 12 maart 2014 over de voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld van mening dat de EU-wetgeving moet worden aangepast aan de realiteit van internet en de digitale omgeving, en dat er speciale aandacht moet worden besteed aan bedrijven die online audiovisuele inhoud aanbieden en die proberen om belasting in bepaalde lidstaten te ontduiken door zich in een land te vestigen waar een zeer laag belastingpercentage wordt geheven.
21. De in artikel 4 van de AVMD-richtlijn bedoelde regeling waarmee beoogd wordt te voorkomen dat Europese en nationale maatregelen worden omzeild, zou moeten worden versterkt en uitgebreid (met name tot niet-lineaire diensten).
22. Het CvDR acht het wenselijk om van buiten de EU gevestigde aanbieders van audiovisuele mediadiensten die zich richten op doelgroepen in de EU, te eisen dat deze aanbieders zich registreren of een vertegenwoordiger aanwijzen in een lidstaat (bijvoorbeeld het land van de belangrijkste doelgroep).
23. Het CvDR is ook van mening dat bij de vraag tot welke lidstaat een AVMD-aanbieder behoort, allereerst moet worden gekeken naar het hoofdkantoor, d.w.z. de plaats waar het grootste deel van het personeel aan de audiovisuele mediadiensten werkt.

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014IR3660&from=NL>

Toegankelijkheid

24. OTT-diensten worden steeds belangrijker als interface tussen burgers en audiovisuele inhoud. „Over the top” aanbieden betekent dat inhoud rechtstreeks via internet wordt verspreid zonder dat internetproviders een tussenrol spelen (afgezien van het transporteren van data). In dit licht benadrukt het CvdR dat deze diensten adequaat gereguleerd moeten worden teneinde de toegang tot pluralistische informatie en de diversiteit van audiovisuele inhoud te garanderen.
25. Absoluut gegarandeerd moet worden dat lokale en regionale producenten van audiovisuele inhoud gelijke toegang hebben tot de burgers, ook als deze inhoud wordt verspreid via content aggregators.
26. Dit beginsel van gelijke toegang tot de burgers voor lokale en regionale producenten van audiovisuele inhoud moet voor de Europese instellingen als leidraad fungeren.
27. Met name ter wille van de culturele diversiteit zijn er bepalingen nodig om ervoor te zorgen dat OTT-diensten en internet- en telecomproviders op geen enkele wijze hun eigen inhoud of de inhoud van hun voorkeur kunnen bevoordelen wanneer zij als distributeurs van AVMD optreden. De kern daarbij is dat de integriteit en kwaliteit van het signaal van een programmakanaal zoals verzorgd door een omroep volledig gerespecteerd en veiliggesteld dient te worden.
28. Het zoeken naar audiovisuele inhoud en het selecteren daarvan mag hoe dan ook niet afhangen van economische belangen. Zo moet inachtneming van de beginselen van culturele diversiteit en mediapluralisme worden gewaarborgd.
29. Bij de herziening van de richtlijn moeten er ook maatregelen worden vastgesteld om de integriteit van inhoud te beschermen, zowel voor de makers ervan als voor de consumenten.

Geoblocking

30. Een faire beloning voor makers van audiovisuele inhoud is een voorwaarde waaraan niet mag worden getornd.
31. In een convergerende digitale omgeving moet er een klimaat worden geschapen dat het creëren van Europese audiovisuele inhoud stimuleert.
32. Publiek gefinancierde en ontwikkelde regionale en lokale audiovisuele content moet overal binnen de EU beschikbaar zijn. Digitale belemmeringen daarvan moeten worden opgeheven.
33. Het CvdR verzoekt de Europese Commissie om bij haar overwegingen ten aanzien van geoblocking van audiovisuele inhoud rekening te houden met de culturele eigenheid van deze inhoud.
34. Ook zou de Commissie de nodige maatregelen moeten treffen om de Europese makers van audiovisuele inhoud en de Europese en nationale distributeurs te steunen.
35. Het beginsel dat auteursrechten territoriaal gebonden zijn, moet overeind blijven. In de praktijk is namelijk gebleken dat dit een waardevol mechanisme is om de makers een beloning te garanderen en om een hoogwaardige Europese audiovisuele productie te bevorderen.
36. Het CvdR zou graag zien dat rechten, en dan met name rechten i.v.m. abonnementen op audiovisuele media, voor AVMD-gebruikers meeneembaar worden, zodat de diensten waar ze in eigen land gebruik van maken ook toegankelijk zijn als ze zich elders in de Europese Unie bevinden.
37. Voorts dient er speciale aandacht uit te gaan naar het probleem van culturele en taalminoriteiten in de EU die geconfronteerd worden met geoblockingmaatregelen waardoor AVMD voor de burgers in kwestie niet in hun eigen taal toegankelijk zijn.

Europese en onafhankelijke werken

38. Het CvdR dringt er bij alle Europese audiovisuele actoren op aan om vooral kwalitatief hoogwaardige inhoud te ontwikkelen, zodat het Europese aanbod van lineaire en niet-lineaire diensten aantrekkelijker wordt.

39. Het CvdR benadrukt het belang van een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de AVMD-richtlijn, waarin wordt aanbevolen „passende maatregelen te treffen om activiteiten en ontwikkeling op het gebied van de Europese televisieproductie en distributie, met name in landen met een geringe productiecapaciteit of met een beperkt taalgebied, aan te moedigen”. Dit is ook op regionaal niveau nodig.

40. Wat lineaire en niet-lineaire diensten betreft zouden de lidstaten ertoe moeten worden aangespoord systemen in te voeren om de hele audiovisuele keten, incl. de vervaardiging van Europese producties, financieel te ondersteunen, zoals niet-lineaire diensten, m.i.v. het verwerven van de rechten van deze producties en het promoten ervan, nu al mede kunnen worden gefinancierd op grond van artikel 13 van de richtlijn.

41. Wat betreft de beoogde bevordering van Europese producties en Europese kwaliteitsprogrammering is het CvdR van mening dat er verdere maatregelen nodig zijn om deze bevordering te harmoniseren voor zowel lineaire als niet-lineaire diensten.

Consumentenbescherming

42. Het CvdR raadt aan om de kernbeginselen van consumentenbescherming op het gebied van commerciële communicatie in stand te houden en om de nieuwe in het kader van de convergentie goed te keuren bepalingen te concentreren op het gedeelte dat gaat over het bekijken van programma's.

43. Het CvdR wijst de Europese Commissie erop dat er bij niet-lineaire diensten nieuwe reclamestrategieën en -praktijken worden ontwikkeld die bedoeld zijn om boodschappen nog efficiënter te laten overkomen en die de bescherming van de consument, zijn privacy en zijn persoonlijke gegevens in gevaar kunnen brengen.

44. Het CvdR zou dan ook graag zien dat er een samenhangend en uniform pakket maatregelen wordt ingevoerd om de consument van lineaire en niet-lineaire AVMD te beschermen.

45. Er moet goed gelet blijven worden op de samenhang tussen kwesties i.v.m. het schijnbaar gratis zijn van inhoud, de toegankelijkheid en de kwaliteit ervan en de risico's voor de individuele vrijheden van de burgers, incl. het gebruik van hun persoonlijke gegevens.

46. Door de digitale geletterdheid en de bewustwording in dit verband te stimuleren, worden burgers en hun vertegenwoordigers beter in staat gesteld om de vinger aan de pols te houden en te voorkomen dat er op economisch, commercieel en cultureel gebied een vervlakking optreedt waarmee de specifiek regionale eigenheden in gevaar komen en het AVMD-aanbod dreigt te worden gelijkgeschakeld door degenen die de macht over het netwerk hebben.

Bescherming van minderjarigen

47. Voor programma's die schadelijk kunnen zijn voor minderjarigen stelt het CvdR voor om vergelijkbare voorschriften in te voeren ongeacht de wijze waarop toegang wordt verkregen tot deze programma's en ongeacht het transmissiekanaal (lineaire of niet-lineaire dienst). Bij de meeste openbare omroepen in Europa — zowel de nationale als regionale — zijn de voor minderjarigen bestemde programma's en zendruimtes contractueel of wettelijk geregeld.

48. Er zouden stimuleringsmaatregelen moeten komen voor inhoud die specifiek is opgezet voor en aangepast aan kinderen. Ook pleit het CvdR voor het aanmoedigen van partnerschappen tussen audiovisuele actoren en leerkrachten op het vlak van de digitale omgeving. Onderwijsprogramma's zullen moeten worden opgezet om jongeren in een vroeg stadium te leren omgaan met alle vormen van sociale media, digitale content en informatievoorziening enz.

Mediageletterdheid

49. Het CvdR pleit voor verdere ontwikkeling van inhoud op het gebied van mediageletterdheid, met name wat de omgang met nieuwe media betreft. Het pleit er ook voor om alle beschikbare media — digitaal en analoog — slim in te zetten om de eigen kwaliteit van leven te vergroten én ervoor te zorgen dat burgers optimaal kunnen deelnemen aan de mediasamenleving.

Onlinemedia

50. Er zou grondig moeten worden nagegaan of het nuttig is om bepaalde vormen van online-media (video's) en downloaddiensten (download-to-rent en download-to-own) in het toepassingsgebied van de richtlijn op te nemen, met name door de definitie van „audiovisuele mediadienst” te herzien.

51. Het CvdR wijst erop dat in het TTIP-onderhandelingsmandaat uitdrukkelijk is bepaald dat „de overeenkomst [...] geen bepalingen [mag] bevatten die een risico inhouden op aantasting van de culturele en taalkundige diversiteit van de Unie of haar lidstaten, meer bepaald in de culturele sector, noch beperkingen opleggen aan de Unie en haar lidstaten in het handhaven van bestaand beleid en bestaande maatregelen ter ondersteuning van de culturele sector, gezien de bijzondere status van deze sector in de EU en haar lidstaten.”

Regulering

52. Het CvdR is er voorstander van dat er in de AVMD-richtlijn beginselen worden opgenomen uit de oprichtingsverklaring van de ERGA (Europese groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten), waarin erop wordt gewezen dat er in Europees verband gemeenschappelijke kenmerken zouden moeten worden vastgesteld waarover alle onafhankelijke regelgevende instanties zouden moeten beschikken. Het gaat hierbij om onafhankelijkheid, transparantie van besluit- en benoemingsprocedures, deskundigheid en expertise, doeltreffendheid van uitvoeringsbevoegdheden, geschillenbeslechtingmechanismen en herziening van de besluiten van regelgevende instanties door een gerechtelijke autoriteit.

Brussel, 13 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Financiële instrumenten ter ondersteuning van territoriale ontwikkeling

(2015/C 423/07)

Rapporteur: Adam STRUZIK (PL/EVP), voorzitter van het provinciebestuur van Mazovië

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. doet aanbevelingen voor de toepassing van financiële instrumenten voor territoriale ontwikkeling op basis van een analyse van het regelgevingskader, het nut voor het regionaal ontwikkelingsbeleid en de gegarandeerde doeltreffendheid van de instrumenten en de mate waarin overheidsinstellingen daarvan gebruikmaken.
2. Gelet op het belang van financiële instrumenten voor territoriale ontwikkeling zijn tijdens de voorbereiding van dit advies relevante ervaringen van de leden van de commissie Coter en de werkgroep BUDG verzameld en is overlegd met de Europese Commissie, de Europese Investeringsbank (EIB) en andere belanghebbenden met kennis en ervaring ter zake.
3. Financiële instrumenten kunnen belangrijke instrumenten voor territoriale ontwikkeling zijn. Terugbetaalbare financiering kan, op sommige terreinen waar particuliere financiering overheidsfinanciering kan aanvullen en het rendement aantrekkelijk genoeg is, leiden tot een grotere hefboomwerking van het geïnvesteerde kapitaal.
4. Ook subsidies spelen een belangrijke rol bij de stimulering van territoriale ontwikkeling, met name op terreinen waar de markt faalt en waar er wat territoriale samenhang betreft veel op het spel staat. Het CvdR benadrukt dat subsidies en financiële instrumenten elkaar aanvullen aangezien ze in verschillende situaties moeten worden gebruikt. Bevordering van het gebruik van financiële instrumenten mag niet leiden tot een te grote inperking van subsidies of tot een verdringingseffect op de EU-begroting voor het cohesiebeleid.
5. Het CvdR onderschrijft de op 9 juni 2015 in Riga door de Raad goedgekeurde conclusies over de uitdagingen bij de uitvoering van het cohesiebeleid voor 2014-2020. In die conclusies wordt de Europese Commissie opgeroepen om „spoedig samenhangende, consistente en duidelijke sturing te geven over het gebruik van financieringsinstrumenten en over de synergieën tussen de verscheidene instrumenten, en alle mogelijkheden op meer duidelijkheid te onderzoeken, evenwel zonder daarbij de werkingssfeer van de door de medewetgevers overeengekomen wetgevingsbepalingen te overschrijden met nieuwe verplichtingen”.
6. In het speciale verslag 05/2015 van de Europese Rekenkamer over het gebruik van financiële instrumenten in plattelandsgebieden ⁽¹⁾ wordt gewezen op het risico van overkapitalisatie van de garantiefondsen in verhouding tot de vraag van particuliere investeerders, alsook op de gevolgen van het uitblijven van hefboomeffecten wanneer een beroep wordt gedaan op particuliere financiers om overheidsinvesteringen aan te vullen. De Europese Commissie zou uit dit verslag lering moeten trekken.

Het Europees Comité van de Regio's vestigt de aandacht op het volgende:

Regelgevingskader

7. Het doel van de inzet van publieke middelen uit de Structuurfondsen is om uitvoering te geven aan artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. vindt dat de bevoegde Europese en nationale overheden bij de presentatie van standpunten en bij het nemen van besluiten over financiële instrumenten telkens moeten nagaan wat de gevolgen zijn voor de realisering van dit doel;

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_NL.pdf

8. Tekortschietende regelgeving voor het gebruik van financiële instrumenten is even schadelijk als overregulering. Het is met name nu, aan het begin van het nieuwe financiële kader 2014-2020, belangrijk zo snel mogelijk alle nodige juridische maatregelen te treffen, om niet dezelfde fouten te maken als bij de start van het onlangs verstreken financiële kader 2007-2013.

9. Zodra de lidstaten met de toepassing van de uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) gefinancierde instrumenten begonnen zijn, zouden alleen nog in uitzonderingsgevallen Europese regels mogen worden ingevoerd. Gegarandeerd moet worden dat de Europese overheden en instellingen en met name de Europese Commissie de vertegenwoordigers van de regio's raadplegen over elke verandering van regelgeving met gevolgen voor de programmering, uitvoering en financiële afwikkeling van voor de territoriale ontwikkeling relevante financiële instrumenten.

10. Er moet een vorm van permanent overleg komen tussen de vertegenwoordigers van de regio's, Commissie, EIB en ondernemersorganisaties over de interpretatie van de geldende rechtsvoorschriften, de gevolgen van de invoering daarvan en de vastgestelde problemen, om maximaal van de uit het EFSI gefinancierde instrumenten te profiteren. Het CvDR roept de Commissie op een dergelijke samenwerking onverwijld te institutionaliseren.

11. Ook moet alle relevante informatie transparant en zo gedetailleerd mogelijk zijn en op een eenvoudige manier worden verstrekt, zodat alle potentiële geïnteresseerden, ongeacht of dat fysieke personen of rechtspersonen zijn, over alle inhoudelijke gegevens kunnen beschikken die nodig zijn voor het nemen van ontwikkelings- of investeringsbeslissingen. Aldus worden verborgen risico's verkleind, kunnen administratieve stappen worden geanalyseerd en gepland, en zullen investeerders in het algemeen meer interesse krijgen.

12. Er moet ervoor worden gezorgd dat de huidige problemen van de lokale en regionale overheden die in de periode 2007-2013 besloten terugbetaalbare instrumenten in te voeren en aan te wenden, hen er niet van weerhouden in de programmaperiode 2014-2020 voor dezelfde financieringsvormen te kiezen. Ook moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de tekortschietende regelgeving voor het gebruik van financiële instrumenten uit de periode 2007-2013 geen belasting meer vormt voor de beheersautoriteiten, financiële intermediairs en met name de uiteindelijk begunstigden.

13. Bij de doorvoering van eventuele correcties in het financiële kader 2007-2013 dient, overeenkomstig artikel 98 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006, rekening te worden gehouden met de aard en de ernst van de onregelmatigheden alsmede met de omvang van de financiële verliezen voor de fondsen. De Commissie moet maatregelen treffen om te waarborgen dat deze bepaling zowel op EU-niveau als in de lidstaten wordt nageleefd.

14. In punt 20 van de richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen⁽²⁾ is bepaald dat „risicofinancieringssteunmaatregelen via financiële intermediairs of alternatieve handelsplatforms ten uitvoer moeten worden gelegd, behalve in het geval van fiscale prikkels met betrekking tot directe investeringen in in aanmerking komende ondernemingen. Daarom valt een maatregel waarbij de lidstaat of een overheidsinstantie directe investeringen in ondernemingen doet zonder dat dit soort intermediaire structuren daarbij betrokken zijn, niet onder de regels voor risicofinancieringssteun van de algemene groepsvrijstellingsverordening en van deze richtsnoeren”. Als een beheersautoriteit binnen een financiële constructie rechtstreeks steun verleent aan een kleine of middelgrote onderneming, kan die steun bijgevolg alleen worden aangemerkt als met het Verdrag verenigbare staatssteun indien het steunbedrag lager is dan de bedragen uit de-minimisverordening of indien de steun wordt verstrekt in het kader van andere horizontale steunregelingen (bijv. voor mkb, regionale cohesie of O&O). De Europese Commissie zou derhalve moeten nagaan of deze bepaling niet aanzet tot versnippering van de met financiële instrumenten gesteunde projecten en of voornoemde richtsnoeren niet in tegenspraak zijn met artikel 38 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de Structuurfondsen met betrekking tot de uitvoering van financieringsinstrumenten.

15. Op alle uitvoeringsniveaus moet worden gestreefd naar afschaffing van onnodige beperkende voorschriften, want die leiden tot kostenstijgingen en ontmoedigen het gebruik van financiële instrumenten.

⁽²⁾ PB C 19 van 22.1.2014.

16. Mochten onregelmatigheden aan het licht komen bij het gebruik van middelen uit de Structuurfondsen in de periode 2007-2013, dan dient ervoor te worden gezorgd dat de desbetreffende uitgaven niet ter kwijting aan de Commissie worden voorgelegd. Bij de constatering van een onregelmatigheid zouden middelen echter alleen dan bij intermediairs of fondsen mogen worden ingehouden als niet meer zeker is dat ze nog efficiënt zullen worden benut. Dat stemt onder andere overeen met artikel 78, lid 6, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006, waarin is bepaald dat bij de gedeeltelijke of definitieve afsluiting van het operationele programma de subsidiabele uitgaven worden vastgesteld. Het CvdR roept de Commissie op bovenstaande te garanderen of indien nodig alle vereiste veranderingen in de toepasselijke regelgeving door te voeren.

17. Er moet voor worden gezorgd dat de begunstigden in het kader van de goedkeuring van de uitgaven geloofwaardige documenten overleggen. Het CvdR wijst erop dat de meeste van de gebruikte financiële instrumenten op de commerciële markt zijn ontwikkeld. Daarom moet tijdens het afwikkelingsproces rekening worden gehouden met de aard en werking ervan.

18. De vereiste bewijsstukken ter staving van de subsidiabiliteit van de uitgaven moeten slechts noodzakelijk zijn voor de realisering van het beoogde doel. Overal waar dat mogelijk is, moeten bewijsstukken worden aanvaard die zo min mogelijk rompslomp met zich meebrengen voor de begunstigden en eindontvangers, zoals bijvoorbeeld verklaringen. Dit doet niets af aan de noodzaak controles uit te voeren, waarbij de ingediende bewijsstukken kunnen worden geverifieerd. Er moet een voorstel worden geformuleerd voor de benutting van openbare registers van de lidstaten. Het CvdR stelt ook voor om het systeem van bewijsstukken en controles vanaf de programmeringsfase zo op te zetten dat het geen negatieve invloed heeft op de besluitvorming van begunstigden en eindontvangers over de benutting van middelen.

19. Net als op elke markt is er ook bij financiële instrumenten sprake van evenwicht tussen vraag en aanbod. De omvang van vraag en aanbod wordt beïnvloed door de prijs. Het CvdR benadrukt dat ook bij publieke financiële instrumenten de natuurlijke marktwerking maximaal benut moet kunnen worden.

20. In dit verband zij erop gewezen dat een verlaging van de in de periode 2007-2013 gefinancierde subsidiabele uitgaven in het geval van aanrekening door intermediairs van vergoedingen en provisies aan kleine en middelgrote ondernemingen een negatieve prikkel kan zijn om op gepaste wijze met publieke middelen om te gaan, en de natuurlijke marktwerking te veel kan verstoren. De Commissie zou samen met de regio's actie moeten ondernemen om inefficiënties in kaart te brengen en onverwijd passende corrigerende maatregelen uit te werken.

Financiële instrumenten als regionaalbeleidsmiddel

21. Besluiten om gebruik te maken van financiële instrumenten, dienen altijd gebaseerd te zijn op grondig onderzoek. Uitgangspunt moet het streven naar maximale maatschappelijke baten zijn. Met financiële instrumenten moeten dus zonder meer concrete sociaaleconomische en milieuproblemen worden opgelost. De middelen moeten in principe ten goede komen aan slimme, inclusieve en duurzame groei.

22. Bij besluiten over de inzet van financiële instrumenten moet altijd worden gekeken naar de gevolgen voor de andere beschikbare vormen van steun, naar mogelijke synergie-effecten door combinatie van steuninstrumenten en naar eventuele overlappings van instrumenten. De bevoegde autoriteiten moeten zorgen voor samenhang tussen Europese uitvoeringsinstrumenten (bijv. Cosme en Horizon 2020) en steun uit andere financieringsbronnen, zoals EIB, ESIF of nationale/lokale ontwikkelings- en stimuleringsbanken (*promotional banks*). Gelet op de voordelen die synergie oplevert, zouden Commissie en EIB hierover voortdurend de lokale en regionale partners moeten raadplegen.

23. Er moeten dringend stappen worden gezet die het mogelijk maken om verschillende financieringsvormen of financiering uit verschillende bronnen flexibeler te combineren. In het geval van de ESIF moet worden toegestaan dat subsidiabele uitgaven elkaar overlappen teneinde subsidies en financiële instrumenten te kunnen combineren. Dat is vooral van belang voor spelers die geen toegang tot de bancaire sector hebben. De Commissie zou dan ook samen met de vertegenwoordigers van de regio's voorstellen moeten uitwerken voor wijziging van de regelgeving rekening houdende met de belangen van de zwakste economische actoren.

24. Territoriale-ontwikkelingsinstrumenten zouden niet mogen worden aangewend om het financiële systeem te stabiliseren en als anticyclische maatregelen te fungeren. Dergelijke maatregelen moeten uit andere bronnen worden gefinancierd. Overheden en EU-instellingen zouden ervoor moeten zorgen dat voor ontwikkeling bestemde middelen in lijn met het doel ervan worden benut.

25. Commissie en EIB zouden moeten waarborgen dat de regio's op gepaste wijze worden betrokken bij de inzet van financiële instrumenten in het kader van het „Investeringsplan voor Europa”. Het CvdR is dan ook verheugd dat in overweging 56 van de verordening inzake het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD) staat dat regionale en lokale overheden een bijdrage moeten kunnen leveren aan de totstandbrenging en het beheer van het Europees investeringsprojectenportaal.

26. Het is een goede zaak als financiële instrumenten particulier kapitaal aantrekken. De Commissie moet ervoor zorgen dat de hefboomwerking van uit Europese middelen gefinancierde instrumenten optimaal is en aansluit op het nagestreefde maatschappelijke doel.

27. Het CvdR pleit voor vereenvoudiging van de financiële instrumenten van de EU en benadrukt dat instrumenten eenvoudig en gebruiksvriendelijk moeten zijn, met de nodige controlemechanismen.

28. Financiële instrumenten moeten beter worden gepromoot onder potentiële gebruikers, zodat zij meer inzicht krijgen in de specifieke meerwaarde ervan en in de beste manier om ze te gebruiken.

29. Er moet ook voor worden gezorgd dat financiële instrumenten in overeenstemming met de sociaaleconomische behoeften worden ingezet, waarbij een duidelijk territoriaal perspectief moet worden gehanteerd en rekening moet worden gehouden met de vaak verschillende omstandigheden in steden en op het platteland. In dit verband kunnen kleine projecten en kleinere regio's bijvoorbeeld worden geholpen om te profiteren van deze financieringsmogelijkheden. Belangrijk is aandacht voor mogelijke ongewenste effecten die de optimale benutting van financiële instrumenten in de weg kunnen staan.

30. Veel lokale en regionale overheden hebben moeite om toegang te krijgen tot EU-fondsen omdat zij niet in staat zijn tot medefinanciering. Er moeten dan ook financiële instrumenten worden ontwikkeld om dit probleem te verhelpen.

31. In het licht van de beperkingen t.a.v. externe financiering, met name voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de EU, dienen de financieringsmogelijkheden voor bedrijfskapitaal te worden versoepeld. Wat betalingsknelpunten dan wel seizoensgebonden productie betreft, moet de financiering van het daarvoor benodigde kapitaal niet aan onnodige beperkingen worden onderworpen. De Commissie moet samen met de vertegenwoordigers van de regio's de in dit verband noodzakelijke maatregelen nemen.

32. In reactie op de economische crisis moet de financiering van bedrijfskapitaal in de periode 2007-2013 worden toegestaan, aangezien dat in het belang is van de Europese economie.

Doeltreffendheid van financiële instrumenten

33. Goede samenwerking tussen Commissie, EIB en lokale en regionale overheden is essentieel voor een succesvolle toepassing van financiële instrumenten ten gunste van de territoriale ontwikkeling en het cohesiebeleid als geheel.

34. Gelet op de lessen die uit de crisis kunnen worden getrokken, mogen publieke financiële instrumenten geen buitensporig grote risico's voor het financiële systeem en met name niet voor het bancaire systeem met zich meebrengen.

35. Voordat wordt besloten tot de inzet van instrumenten, moet worden nagegaan of de financiering van een investering, bijv. met een schuldinstrument, niet leidt tot te hoge lasten voor de consument ten gevolge van de kosten van de kredietverlening. Bovendien mogen de baten van de toepassing van met publieke middelen gefinancierde financiële instrumenten niet geheel of gedeeltelijk ten voordele komen van de financiële intermediairs (een garantie-instrument dient bijv. te leiden tot lagere kosten voor het bijeenbrengen van het benodigde kapitaal). Ook moet erop worden gelet dat de financiële instrumenten de intermediairs geen ongerechtvaardigde winsten opleveren, bijv. via bancassurance of koppelpraktijken. Commissie en nationale autoriteiten moeten daartoe gepaste maatregelen nemen.

36. De uitwisseling van ervaringen en kennis tussen Commissie, EIB en lokale en regionale overheden moet worden opgevoerd. Ook is een gezamenlijke diagnose nodig van overheden en de instanties die verantwoordelijk zijn voor de al aangewende financiële instrumenten, om ervoor te zorgen dat die zo doeltreffendheid mogelijk zijn. Het CvdR erkent dat Commissie en EIB zich daarvoor inzetten, maar wijst erop dat ook méér alomvattende uitvoeringsoplossingen, zoals bijvoorbeeld het fi-compass-platform, moeten worden uitgewerkt, omdat de beginfase van de uitvoeringsperiode van cruciaal belang is.

37. Om het gebruik van financiële instrumenten te bevorderen — niet alleen bij de uitvoering van de ESIF — moeten Commissie en EIB ervoor zorgen dat de regio's passende inhoudelijke ondersteuning kunnen krijgen. Dat moet per regio een op maat gesneden aanpak mogelijk maken, maar het betekent ook dat er een uitvoerige begeleiding moet zijn om lokale en regionale overheden te helpen financiële instrumenten, EIB-kredietlijnen en EFSI-leningen aan te vragen, teneinde ervoor te zorgen dat zij met kennis van zaken kunnen beslissen welk financieel instrument het meest geschikt is qua omvang, soort investering en mate van risico.

38. Financiële instrumenten moeten tegen betere voorwaarden dan die welke voor normale commerciële leningen gelden toegankelijk zijn voor potentiële gebruikers.

39. Het CvdR erkent de al door Commissie en EIB genomen maatregelen en roept hen op snel kennisprogramma's ten uitvoer te leggen, zoals cursussen en opleidingen (op verschillende niveaus en in de in de regio's gesproken talen), niet alleen voor overheidsdiensten die belast zijn met programmering, uitvoering en goedkeuring betreffende financiële instrumenten, maar ook voor regionale financiële spelers, met name uit de non-profitsector, die slechts in beperkte mate over kennis kunnen beschikken. Aangezien sommige regio's en groepen gemeenten in het verleden met succes gebruik hebben gemaakt van door de EU gefinancierde leningsinstrumenten, zou er ook steun moeten zijn voor de overdracht van hun modellen en opgedane ervaringen aan andere landen en regio's. E-learning is daarbij onontbeerlijk.

40. De financiering van actoren die financiële instrumenten toepassen, moet een stimulans vormen om de beschikbaar gestelde middelen efficiënt te beheren.

41. Bij onderzoek naar de noodzaak van harmonisatie van financiële instrumenten (op regionaal, nationaal en EU-niveau) moet vooral worden gelet op de doeltreffendheid ervan t.a.v. de beoogde doelstellingen en op de regionale verscheidenheid. Harmonisatie die alleen is ingegeven door de wens de beheerskosten van intermediairs te verminderen, moet van de hand worden gewezen.

42. Hoewel de programmeringsfase bij financiële instrumenten langer kan duren dan bij subsidies, moet de snelheid waarmee deze instrumenten (leningen en garanties) kunnen worden ingezet ook in het nieuwe financiële kader de grootste troef ervan blijven in vergelijking met subsidies. Om het gebruik van financiële instrumenten efficiënter te maken, mogen administratieve procedures niet meer tijd in beslag nemen dan strikt noodzakelijk, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en nauwkeurigheid van de voor de programmering vereiste voorafgaande analyses.

43. De verantwoordelijke instanties moeten er rekening mee houden dat zich bij de toepassing van financiële instrumenten ongewenste effecten kunnen voordoen, met name de verdringing van particuliere middelen van de markt ten gevolge van overheidsoptreden. Tegen dit soort effecten moeten daarom gepaste maatregelen worden genomen. Daarbij is adequate samenwerking tussen Commissie, EIB en de regio's onmisbaar, met inbegrip van uitvoerige officiële begeleiding bij de verschillende financiële instrumenten waarover de lokale en regionale overheden kunnen beschikken.

44. Het gebruik van financiële instrumenten, vooral in het geval van spelers die geen toegang tot de bancaire sector hebben, moet er uiteindelijk toe leiden dat die sector voor hen weer toegankelijk wordt en dat ze op langere termijn op de commerciële markt weer financiering kunnen vinden.

Institutioneel systeem

45. Bij de toepassing van uit de ESIF gefinancierde instrumenten moet de aandacht niet zozeer uitgaan naar de goedkeuring van de verstrekte steun, maar veeleer naar het realiseren van positieve effecten voor de Europese economie op de lange termijn.

46. Financiële instrumenten moeten zowel worden ingezet door grote financiële instellingen (met name omvangrijke en complexe producten) als door kleinere intermediairs (eenvoudigere instrumenten) die verschillende vormen van microfinanciering aanbieden.

47. Als het overheidsoptreden ten einde loopt, moet er een doeltreffende structuur voor externe financiering zijn. Daarom moet de Commissie samen met de vertegenwoordigers van de regio's passende oplossingen uitwerken om op het bedrijfsleven gerichte instellingen sterker uit de steunperiode 2014-2020 te laten komen.

48. De controles die op verschillende niveaus worden uitgevoerd, moeten beter worden gecoördineerd, om de lokale en regionale overheden niet onnodig te belasten. Anderzijds dienen de regeringen van de lidstaten met de lokale en regionale overheden samen te werken.

49. Voor zover dit niet botst met andere doelstellingen, moeten financiële instrumenten ook worden gebruikt voor de ontwikkeling van financiële producten en bijvoorbeeld aangewend voor de bevordering van publiek-private partnerschappen of energiedienstenbedrijven (ESCO's). Commissie en EIB moeten ervoor zorgen dat de regio's daarvoor steun kunnen krijgen.

50. Wijzigingen van regelgeving en de extra taken en risico's die verbonden zijn aan de inzet van de instrumenten, mogen de positie van de financiële intermediairs niet verzwakken doordat ze hen in financiële problemen brengen of hun geloofwaardigheid op de markt ondergraven.

51. Inspanningen om financiële instrumenten te internationaliseren, moeten worden gesteund (activiteiten van instellingen, verkeer van particulieren middelen enz.). Daardoor kunnen deze instrumenten efficiënter en doeltreffender worden en wordt tegelijkertijd het concurrentievermogen van de Europese economie verbeterd.

Brussel, 14 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — EU-agenda voor betere regelgeving

(2015/C 423/08)

Algemeen rapporteur: Spyros SPYRIDON (EL/EVP), lid van de gemeenteraad van Poros**Referentiedocument:** Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda

(COM(2015) 215 final)

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. acht het van belang dat de Commissie van betere regelgeving een beleidsprioriteit maakt teneinde betere resultaten te bereiken voor de burgers. Innovatieve methoden van overleg tussen de instellingen kunnen bijdragen tot de vaststelling van heldere en doeltreffende EU-wetgeving die de fundamentele beginselen van de EU recht doet;
2. is van mening dat betere regelgeving, d.w.z. eenvoudige kwaliteitsvolle wetgevingsbesluiten, die gekenmerkt worden door duidelijkheid, die naar behoren worden omgezet in wetgeving van de lidstaten en indien nodig worden herzien, bijdragen tot verdieping van de interne markt, de bureaucratie helpen beperken en zorgen voor toegevoegde waarde voor burgers en bedrijfsleven;
3. is ervan overtuigd dat de meerderheid van de Europese burgers verwacht dat de EU de rechten inzake levenskwaliteit, milieuveiligheid en economische, sociale en territoriale samenhang verzekert en bewaakt;
4. juicht toe dat de Commissie haar inspanningen ter bevordering van kwaliteitsvolle regelgeving intensiveert door het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving te lanceren, en onderschrijft de doelstelling om de bureaucratie te beperken en regelgevingslasten weg te nemen, waardoor aldus wordt bijgedragen aan de totstandkoming van een gunstig investeringsklimaat; is voorstander van vereenvoudiging en beperking van administratieve lasten voor particuliere actoren, waarbij evenwel ook een evenwicht moet worden verzekerd tussen vereenvoudiging en behoud van milieukwaliteit en bescherming van de rechten en belangen van burgers, werknemers, consumenten en gebruikers. Het Comité beklemtoont dat betere regelgeving en beperking van overbodige administratieve rompslomp geen voorwendsel mogen zijn om sectoren waarop de bovenvermelde legitieme verwachtingen van de burgers betrekking hebben, te dereguleren of niet te reguleren, of om geen actie te ondernemen op gebieden waarop de EU-instellingen volgens de EU-verdragen duidelijk verplicht zijn op te treden;
5. herhaalt dat betere wetgeving ten uitvoer moet worden gelegd in een geest van multilevel governance, via gecoördineerd optreden van de EU, het nationale, regionale en lokale niveau;
6. verheugt zich erover dat het streven naar betere regelgeving politiek is opgevaardigd doordat de eerste vicevoorzitter van de Commissie ermee werd belast dit proces in goede banen te leiden, en hoopt op een verhoging van het kwaliteitsniveau door het vaststellen van wetgeving die tegemoetkomt aan de verwachtingen van de Europese burgers wat betreft de verwezenlijking van de ambitieuze doelstelling die de EU voor zichzelf heeft geformuleerd met inachtneming van de fundamentele beginselen en de hoge normen die het EU-beleid kenmerken;
7. is ermee ingenomen dat de Commissie het voortouw heeft genomen bij de inspanningen met het oog op de toepassing van de beginselen van goede wetgeving tijdens de gehele levensduur van de wetgeving, met inbegrip van een groot deel van de secundaire wetgeving, via innoverende methoden en procedures die meer gericht zijn op internationale goede praktijken en voorbeelden voor de lidstaten;

8. zou graag zien dat de regionale en lokale overheden via het CvdR meer worden betrokken bij passend overleg in de fase van het wetgevingsinitiatief, zodat rekening wordt gehouden met de territoriale dimensie en een concreet antwoord kan worden gegeven op de economische crisis door subnationale doelstellingen vast te stellen die afgestemd zijn op de specifieke lokale situatie; hoopt dat de regionale en lokale overheden via het CvdR meer zullen worden betrokken bij de vaststelling van deze doelstellingen en de uitvoering van de strategieën, daar zij tot taak hebben de Europese regelgeving ten uitvoer te leggen en toe te passen en tegelijkertijd, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, de lokale specificiteit ook beschermen.

Brede raadpleging

9. Het is een goede zaak dat de raadpleging van belanghebbenden, lokale overheden en burgers is uitgebreid tot de stadia van voorbereiding en tenuitvoerlegging van de wetgeving; hun betrokkenheid in een vroeg stadium van de ontwikkeling van wetgevingsinitiatieven kan leiden tot een grotere acceptatie van de definitieve regelingen en een betere omzetting en toepassing door nationale, regionale en lokale overheden.

10. hoopt dat de Commissie een onderscheid maakt tussen instellingen die regionale en lokale overheden vertegenwoordigen (institutionele stakeholders) en vertegenwoordigers van particuliere belangen (particuliere stakeholders), daar alleen eerstgenoemde democratisch verkozen zijn en democratische vertolkers zijn van de werkelijke behoeften van de burgers, ook als die individueel niet in staat zijn om hun stem te laten horen. Het is derhalve zaak de gestructureerde dialoog tussen de Commissie en het Comité van de Regio's alsook met vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden te versterken, om het democratische karakter van het participatieve proces bij de totstandbrenging van Europese wetgeving te garanderen. Het is immers duidelijk dat de EU-instellingen, veeleer dan aan grote ondernemingen, ook bij het overleg prioritair aandacht moeten schenken aan territoriale overheden, die de belangen van alle sociaaleconomische groepen behartigen.

11. Het nieuwe platform „Lighten the Load — Have Your Say” en het voornemen van de Commissie om de betreffende acties en diensten uit te breiden, valt bijzonder toe te juichen. Open online raadpleging is een goede zaak voor georganiseerde groepen en deelnemers met goede computervaardigheden, maar werkt vaak beperkend wat aard en toepassingsgebied van het voorgelegde voorstel betreft; traditionele methoden van communicatie met de Commissie buiten het platform mogen daarom niet worden uitgesloten.

12. Er moet gebruik worden gemaakt van alternatieve instrumenten voor gerichte raadpleging (congressen, panels van deskundigen, workshops, ontmoetingen met stakeholders) omdat aldus de deelname van de rechtstreeks betrokken partijen wordt verzekerd. De Commissie wordt aangemoedigd de vorm en het gebruik van deze instrumenten (invoering van doel- of gebruiksgroepen, testpanels enz.) te verruimen.

13. Openbare hoorzittingen mogen niet in de plaats komen van maar slechts een aanvulling vormen op de raadpleging van de sociale partners zoals bepaald in artikel 154, lid 2, VWEU.

14. Daar het raadplegingsproces rechtstreeks afhankelijk is van de representativiteit van de deelnemers en de kwaliteit van hun bijdrage, moeten de raadplegingspraktijken de participatie van rechtstreeks betrokken partijen en de verspreiding van informatie met het oog op de besluitvorming vergemakkelijken, met name in het geval van hoogtechnische en kennisintensieve regelgeving.

15. In elk stadium van de raadpleging moeten ten minste de basisdocumenten in alle officiële EU-talen worden vertaald omdat dit de deelname van zo veel mogelijk belanghebbenden en burgers aan het proces zal vergemakkelijken.

16. Het CvdR roept de Commissie op tot grotere transparantie omtrent de inschakeling van deskundigengroepen — wanneer deze worden opgericht, op welke beleidsterreinen, wie in de deskundigengroep vertegenwoordigd is, en zeker ook welke selectieprocedure de Commissie bij de oprichting van deskundigengroepen hanteert.

17. Volgens een recent CvdR-advies over REFIT (CIVEX-V-040) is er ruimte voor verbetering wat betreft het overlegproces, ook met het oog op het verstrekken van betere feedback, grotere zichtbaarheid van het proces en de noodzaak van meer inspanningen om de resultaten te kwantificeren. De Commissie wordt verzocht rekening te houden met de aanbevelingen van het CvdR tijdens de nieuwe procedure.

18. De deelname van lokale en regionale overheden, belanghebbenden en burgers aan de raadpleging, via hun institutionele vertegenwoordigers zoals het CvdR en het EESC die duidelijk van andere belanghebbenden moeten worden onderscheiden, zal bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling „beter wetgeven”, met name daar er vaak weinig tijd beschikbaar is en de bovengenoemde collegiale organen die uitgebreide netwerken hebben, gemakkelijker kunnen reageren. Hun actieve en wezenlijke betrokkenheid bij een goed wetgevingsproces is een absolute voorwaarde voor een kwaliteitsvol resultaat.

19. Wil de doelstelling inzake partnerschap en betere en doeltreffendere wetgeving gehaald worden, dan moeten er operationele richtsnoeren worden uitgewerkt die toegepast moeten worden bij het toetsen van nieuwe wetgeving op overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

Effectbeoordelingen tijdens de hele levenscyclus van de wetgeving

20. Het is een goede zaak dat de Commissie zich ertoe verbindt om uitvoerig toe te zien op effectbeoordelingen tijdens de hele levensduur van de wetgeving.

21. De Commissie zou alle voorafgaande effectbeoordelingen bekend moeten maken, ook ten aanzien van initiatieven die niet in wetgevingsvoorstellen worden gegoten, in het belang van transparantie en versterking van de verantwoordingsplicht. De publicatie van aanvangseffectbeoordelingen bij het begin van de beleidscyclus is een eerste stap in de goede richting met het oog op het verstrekken van feedback en het aan de orde stellen van subsidiariteitsproblemen.

22. Het Comité vindt het nuttig dat de effecten van alle kanten en niet alleen vanuit economisch oogpunt worden bekeken, en dat de beoordeling ook betrekking heeft op milieu-, natuur-, consumenten-, gezondheids-, arbeids-, sociale bescherming en arbeidsrecht, alsook wordt uitgebreid tot zowel gevallen waarbij geen wetgeving wordt opgesteld als kwesties m.b.t. de bescherming van de fundamentele beginselen van de EU en hun impact op de sociale en territoriale samenhang in de EU.

23. Het is met name zaak de lokale gevolgen van elke nieuwe of afgeleide wetgeving te onderzoeken. Het CvdR zal met zijn knowhow hieraan actief bijdragen, ook via zijn platforms en netwerken die een goede toegang tot regionale en lokale overheden verschaffen. Gezien de inzet van de Commissie om „de EU concurrentieel te houden en te zorgen voor een duurzame ontwikkeling van de EU” ⁽¹⁾, moet ook de impact op het concurrentievermogen en de duurzaamheid worden nagegaan.

24. Hoewel het Comité het belang van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) als motor voor groei in de EU erkent, betreurt het het gebrek aan zorgvuldigheid bij het onderzoek naar de gevolgen van de wetgeving, met name wat betreft de vermindering van de administratieve lasten voor lokale en regionale overheden, die de overgrote meerderheid van de EU-wetgeving ten uitvoer moeten leggen.

25. De modernisering van de wetgeving moet hand in hand gaan met het Europese acquis inzake de bescherming van de waarden van de EU. Bij de uitvoering van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) zij de aandacht daarom gevestigd op de verplichting tot handhaving van de hoge EU-normen op sociaal en milieugebied alsook op de verwezenlijking van de doelstelling om de interne markt te verdiepen. Het REFIT-programma is niet gericht op deregulering, maar op betere en doeltreffendere regulering door beperking van onnodige administratieve lasten, betere afstemming van doelstellingen en middelen, en zo goed mogelijke deelname van de betrokken partijen aan het besluitvormingsproces.

26. Het verrichten van effectbeoordelingen moet minder worden uitbesteed aan externe consultants, met name wanneer het om kwesties gaat die rechtstreeks van lokaal of regionaal belang zijn. Het CvdR en vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden zijn immers beter in staat om te getuigen van de specifieke situatie ter plaatse.

⁽¹⁾ COM(2015) 215 final, paragraaf 3.1.

27. Wat met name kmo-kwesties betreft, moeten uitzonderingen op de algemene regel inzake voordelen voor de begunstigden zorgvuldig worden afgewogen tegen het gemeenschappelijk Europees belang. Evenmin mag het gevaar ontstaan dat ze de hoge beschermingsnormen (voor werknemers of het milieu) ondermijnen.

28. Er moet in de prelegislatieve fase een meer gestructureerde vorm van raadpleging van de lokale en regionale overheden worden ontwikkeld, eventueel naar het model van de bestaande methode die voor de Europese sociale dialoog tussen de Commissie en de maatschappelijke organisaties wordt gehanteerd bij de voorbereiding van EU-wetgeving die rechtstreeks op hen betrekking heeft.

29. Het is een goede zaak dat de Commissie aankondigt dat zij voornemens is na te denken over een vereenvoudiging van de regelgeving voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de Europese structuur- en investeringsfondsen, en dat zij haar voorstel herhaalt voor een doorlichting van de wetgeving op voor lokale en regionale overheden belangrijke gebieden zoals het stedelijk beleid, de milieuwetgeving, de vervoerssector, alsook m.b.t. acties ter vermindering van de administratieve rompslomp op gebieden als vergunningen en machtigingen.

30. Het REFIT-programma kan niet alleen voor het bedrijfsleven maar ook voor lokale en regionale overheden bijdragen aan de verbetering van de kosteneffectiviteit, door personele en financiële middelen vrij te maken en het concurrentievermogen van de EU te bevorderen.

De rol van het CvdR

31. De nieuwe Raad voor regelgevingstoetsing komt met zijn uitgebreide mandaat en gezien zijn permanente karakter en samenstelling deels tegemoet aan de bezorgdheid van het CvdR over de doeltreffendheid ervan en dringt erop aan dat, met inachtneming van de onafhankelijkheid van de Commissie als vertegenwoordiger van het algemeen belang, de Raad voor regelgevingstoetsing idealiter uit onafhankelijke externe deskundigen wordt samengesteld, zoals reeds het geval is bij vergelijkbare organen in sommige lidstaten.

32. Het is zaak dat ten minste één van de externe deskundigen van de Raad voor regelgevingstoetsing ervaring met lokaal/regionaal bestuur en beheer moet hebben.

33. Het Comité is verheugd over het besluit van de Commissie om een CvdR-vertegenwoordiger in het nieuwe REFIT-platform op te nemen, waarmee op een eerder verzoek van het CvdR wordt ingegaan. Het herhaalt evenwel dat de institutionele rol van het Comité niet mag worden verward met de rol van andere belanghebbende partijen die aan het platform deelnemen.

34. Er zij aan herinnerd dat de lokale en regionale dimensies van het subsidiariteitsbeginsel en de rol van het CvdR in de Verdragen worden erkend, en het Comité van de Regio's zou dan ook in het nieuwe interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving moeten worden opgenomen. Het Comité herhaalt zijn bezorgdheid over de mate waarin lokale en regionale overheden bij de totstandbrenging van EU-beleid worden geraadpleegd en wijst op de noodzaak ze volledig en tijdig voor te lichten in het kader van die raadpleging. Sommige leden van het Europees Parlement hebben gepleit voor een grotere betrokkenheid van het CvdR en de inbreng van zijn expertise en ervaring in een vroeg stadium van de voorbereiding van de wetgeving.

35. Het is een goede zaak dat het REFIT-platform wordt opgezet via een openbare aanbesteding. Het Comité van de Regio's zou evenwel graag zien dat deze openbare aanbesteding wordt verruimd zodat het ook specifiek voor vertegenwoordigers van Europese en nationale organisaties van lokale en regionale overheden mogelijk wordt om rechtstreeks in te schrijven en in het platform vertegenwoordigd te worden.

36. De directoraten-generaal van de Commissie en de medewetgevers worden opgeroepen de rol van het CvdR en zijn leden als institutionele partner te erkennen en bij iedere effectbeoordeling het overleg met zowel het CvdR als de lokale en regionale overheden te intensiveren.

Betere regelgeving impliceert actieve deelname van alle bestuursniveaus.

37. De procedures ter verbetering van de wetgeving worden niet door alle lidstaten op gelijke wijze toegepast. Dit heeft tot gevolg dat er geen duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de gevolgen die duidelijk van de EU-regelingen afkomstig zijn, en die welke te wijten zijn aan de manier waarop ze ten uitvoer zijn gelegd. Voorts is het moeilijk om de gehele levenscyclus van de wetgeving na te gaan.

38. De lidstaten worden opgeroepen gehoor te geven aan de aansporingen van de Commissie om de procedures te verbeteren met het oog op betere regelgeving, zowel in de Raad, als op nationaal bestuursniveau.

39. Het CvdR roept de lidstaten in dit verband op om een nationale EU-raadplegingsprocedure op te zetten, in het kader waarvan de lokale en regionale overheden tijdig en in alle fasen worden betrokken, o.m. via hun nationale organisaties. Deze overheden beschikken over ruime technische kennis, expertise en ervaring met de tenuitvoerlegging van wetgeving.

40. De Commissie wordt verzocht de redenen na te gaan voor te late of slechte toepassing van de EU-wetgeving door de lidstaten en oplossingen te zoeken voor deze heikele kwestie. Daarbij moet ook de keuze tussen een richtlijn en een verordening worden gemotiveerd en moeten de inspanningen worden opgevoerd om de steun-, controle- en handhavingssystemen te versterken.

41. De omzetting van de richtlijnen in nationaal recht is een nationaal proces waarbij zowel de nationale, regionale als lokale overheden zich op elkaar moeten afstemmen. Dit vereist tegelijkertijd voldoende tijd en speelruimte. Het voornemen van de Commissie om uitvoeringsplannen van wetgeving en richtsnoeren voor belangrijke richtlijnen te publiceren en het toezicht erop — niet alleen op de formele, maar ook op de effectieve omzetting van de bepalingen in nationaal recht — zijn een stap in de goede richting.

42. Eenvoudige, begrijpelijke en eenvoudig te handhaven wetgeving, vergezeld van een grondige effectbeoordeling en een routekaart voor de uitvoering, draagt bij aan snellere en doeltreffendere omzetting ervan in nationale wetgeving en in de naleving ervan.

43. Het Comité erkent het recht van landen op hogere normen dan die welke in de EU-wetgeving zijn vastgelegd. Een en ander mag echter niet worden verward met de praktijk van de zogenaamde „gold-plating”, waarbij de lidstaten bij de omzetting van EU-wetgeving in nationale wetgeving aanvullende wettelijke of bestuursrechtelijke eisen toevoegen. Het is van belang het voor de burgers duidelijk te maken welke verplichtingen opgelegd zijn door de EU en welke voortvloeien uit stringenter regulering door de lidstaten, en de lidstaten worden daarom verzocht alle stringenter regelingen die zij hebben getroffen bij de omzetting van Europese wetgeving, duidelijk aan te geven en te motiveren.

44. Er zijn door de instellingen (zoals het CvdR⁽²⁾ en de Europese Commissie) en door organisaties verschillende definities van „gold-plating” gegeven. Het Comité herhaalt zijn voorstel om een gemeenschappelijke definitie vast te stellen ter wille van de rechtszekerheid bij de omzetting en tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving en de benchmarking tussen de lidstaten.

45. De EU-wetgeving moet tijdig, correct en effectief worden omgezet in nationale wetgeving.

46. Het is een goede zaak dat de Commissie zich verbindt tot een grondige controle van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel in wetgevingsvoorstellen; in dit verband is de rol van het CvdR en de nationale parlementen institutioneel gegarandeerd.

47. De nationale, regionale en lokale besturen dragen zorg voor een reeks regels en wettelijke voorschriften die gebaseerd zijn op EU-regelgeving. Het is dan ook van belang dat bij nieuwe EU-wetgeving wordt nagegaan hoe de tenuitvoerlegging zo soepel en administratief eenvoudig mogelijk kan verlopen, om te voorkomen dat afzonderlijke bestuursniveaus onnodig middelen moeten inzetten en met onnodige kosten worden geconfronteerd.

48. Helaas lijkt het pakket „Betere regelgeving” niet gericht te zijn op een betere beoordeling van het subsidiariteitsbeginsel om ervoor te zorgen dat besluiten worden genomen op een zo laag mogelijk bestuursniveau in overeenstemming met de toolkit voor subsidiariteitsbeoordeling van het Comité van de Regio's.

Kwaliteitsvolle wetgeving vergt intensievere institutionele samenwerking

49. In vele lidstaten bestaat het gevoel dat er geen sprake is van deelname aan het besluitvormingsproces in de EU. Het Comité beklemtoont daarom dat lokale en regionale overheden, die de bestuursniveaus zijn die het dichtst bij de burgers staan, bij het wetgevingsproces moeten worden betrokken en dat het van belang is dat de Europese instellingen blijf geven van transparantie, verantwoordingsplicht en begrip voor burgers en bedrijven.

⁽²⁾ CIVEX-V-040, 30 mei 2013.

50. Alle directoraten-generaal van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad moeten in de mate van het mogelijke geharmoniseerde regels voor de effectbeoordeling in alle wetgevingsstadia vaststellen en toepassen, daar dit zal bijdragen aan wederzijds begrip en betere kwaliteit.

51. De medewetgevers moeten ingaan op de uitnodiging van de Commissie om het nieuwe interinstitutionele akkoord snel goed te keuren en vervolgens uitvoering geven aan de verbintenissen die eruit voortvloeien zodat het streven naar betere regelgeving in alle Europese instellingen meer aandacht krijgt en de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving door de burgers bevorderd wordt.

52. Nauwe samenwerking met het EESC via diens subcomité inzake betere regelgeving zal de coördinatie van de standpunten van het maatschappelijk middenveld en van vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden ten goede komen.

53. De intrekking van wetgevingsvoorstellen die op de lange baan zijn geschoven, kan bijdragen aan goede Europese governance. Er moet evenwel voorzichtig mee omgesprongen worden zodat dit niet als een hefboom fungeert om druk uit te oefenen op de medewetgevers. Het is duidelijk dat de wetgevers als bevoegde instanties over voldoende tijd en algemeen over de mogelijkheid moeten beschikken om zich over de voorstellen voor intrekking uit te spreken.

54. Het Europees Parlement stelt de Commissie terecht voor te overwegen zogenaamde beëindigingsbepalingen voor wetgevingsinitiatieven van beperkte duur in te voeren, op voorwaarde dat zij niet tot mazen in de wet leiden. Het pleit voorts voor „herzieningsclausules” voor reeds bestaande maatregelen — binnen een redelijke termijn na de inwerkingtreding van de maatregelen zodat de evaluatie haalbaar is. De Commissie dient de lidstaten aan te moedigen beëindigingsbepalingen in te voeren, ook bij het beoordelen van de nationale wetgeving, met name als deze een snellere omzetting van EU-wetgeving afremt.

55. De resultaten van de wetgeving moeten niet alleen worden onderzocht in het Commissievoorstel, maar ook nadat belangrijke wijzigingen door de medewetgevers zijn aangebracht. De democratische legitimiteit van het wetgevingsproces kan niet in vraag worden gesteld en deze effectbeoordelingen mogen er niet toe leiden dat de medewetgevers over minder speelruimte gaan beschikken. Het Comité kan zich daarom niet vinden in het idee om in de periode tussen het afronden van de onderhandelingen en vóór de definitieve stemming verdere effectbeoordelingen te verrichten.

56. Er ontbreekt een verwijzing naar zelf- of co-regulering als meest flexibele procedures voor samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector, in een veranderende wereld waarin wordt verwacht dat de wetgeving inspeelt op de regelgevingsbehoeften.

57. Diversificatie van het overleg en totstandbrenging van stabiele netwerken voor raadpleging en monitoring van kwesties die specialistische kennis vergen zijn van belang. Ook nadat de wetgeving is goedgekeurd moet een beroep worden gedaan op de deelnemers aan dit overleg, met name bij de controle en het toezicht op de uitvoering.

58. Het is een goede zaak dat de Commissie duidelijkere criteria wil opstellen aan de hand waarvan wordt bepaald wanneer zij gebruik dient te maken van gedelegeerde handelingen en wanneer van uitvoeringshandelingen. Het is eveneens positief dat de Commissie belanghebbende partijen kan raadplegen voordat een voorstel voor een gedelegeerde handeling wordt ingediend. Het CvDR roept de Commissie dan ook op om deze praktijk op alle terreinen in te voeren, en niet alleen wanneer dit volgens haar een meerwaarde oplevert.

De kwaliteit van de wetgeving zal afhangen van de effectieve inzet van iedereen met het oog op de tenuitvoerlegging van de agenda.

59. Het Comité is ervan overtuigd dat de Commissie alles in het werk zal stellen om volledige uitvoering te geven aan de bepalingen van de mededeling, ondanks de toename van de administratieve lasten en de inzet van personele middelen die naar verwachting nodig zal zijn.

60. Er zij op gewezen dat het wetgevingsproces geen verdere vertragingen mag oplopen omwille van de nieuwe procedures inzake betere regelgeving.

61. De burgers in de lidstaten moeten worden geïnformeerd en het raadplegingsproces moet in het licht worden gesteld door ook lokale en regionale overheden te mobiliseren. Aldus zullen burgers en belanghebbenden zich meer bewust en meer betrokken worden, en zal tegelijkertijd ook het democratische besluitvormingsproces kracht wordt bijgezet.
62. Het Comité verbindt zich ertoe de lokale en regionale overheden te informeren over de nieuwe procedure voor betere regelgeving met het oog op betere resultaten en zal tevens bijdragen aan een betere tenuitvoerlegging ervan op EU-, nationaal en regionaal niveau.

Brussel, 14 oktober 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de ontwerpbegroting van de EU voor 2016

(2015/C 423/09)

Rapporteur:	Uno SILBERG (EE/EA), lid van de gemeenteraad van Kose
Referentiedocument:	Ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2016 — Algemene inleiding — Algemene staat van ontvangsten — Algemene staat van ontvangsten en uitgaven per afdeling
	COM(2015) 300 final

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. herinnert eraan dat dit reeds het derde initiatiefadvies over de jaarlijkse begrotingsprocedure van de EU is. Centraal staat met name afdeling III van de EU-begroting, met uitzondering van de huishoudelijke uitgaven onder rubriek V.
2. De opzet van de jaarlijkse begroting van de EU, conform de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, heeft zowel directe als indirecte gevolgen voor de begrotingen van de lokale en regionale overheden. Een belangrijke aanvullende bijdrage voor de uitvoering van hun taken en voor de aanpassing aan nieuwe uitdagingen wordt dus door die overheden geleverd.
3. De EU-begroting is van doorslaggevend belang voor de mobilisatie van investeringen met een hefboomwerking, die aanvullend bijdragen aan de openbare en particuliere financiering, op nationaal en subnationaal niveau, van het concurrentievermogen en de economische, sociale en territoriale samenhang in de EU.
4. In tijden dat het economisch slecht gaat en er weinig geld beschikbaar is, moet de nadruk worden gelegd op efficiënter gebruik van de EU-begroting i.p.v. op absorptie en naleving. De Europese Commissie werkt terecht aan concrete resultaten met een door de Unie geleverde meerwaarde, waarbij zij zich baseert op een grotere hefboomwerking van de EU-fondsen en vereenvoudiging van maatregelen.
5. Het Cvdr is ingenomen met de ontwerpbegroting voor 2016 en de hieraan ten grondslag liggende prioriteiten, die beide aansluiten op het nieuwe programma van de Commissie (voor het stimuleren van de economie via investeringen in werkgelegenheid, groei en kennis), waarmee gereageerd kan worden op recente ontwikkelingen, zoals de migratiecrisis en de onstabiele situatie in naburige regio's.
6. De aanzienlijke goedkeuringsvertraging aangaande de nieuwe operationele programma's van het MFK 2014-2020 zal de regio's en gemeenten bepaald niet ten goede komen. Daarom worden de EU- en nationale instellingen ertoe opgeroepen om samen met de lokale en regionale overheden alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de nieuwe EU-financiering tijdig te kunnen laten doorgaan.
7. In de EU-ontwerpbegroting voor 2016 is 153,5 miljard EUR uitgetrokken voor vastleggingskredieten (5,3 % minder dan in 2015) en 143,5 miljard EUR voor betalingskredieten (1,6 % meer dan in de begroting 2015).
8. De vastleggingen nemen dus af, maar de hoeveelheid betalingen is in reële termen vrij stabiel vergeleken met 2015 en bevat ook middelen voor het geleidelijk verminderen van het bedrag aan uitstaande vorderingen uit de vorige begrotingsperiode, dat 24,7 miljard EUR beliep aan het eind van 2014.

9. De uitwerking van een overeengekomen bijzonder betalingsschema is positief; het CvdR is echter bezorgd dat betalingstekorten de begunstigden zullen benadelen. Dit geldt met name voor de lokale en regionale overheden die momenteel met veel economische en sociale problemen te kampen hebben. Het wijst voorts op het verschil van 10 miljard EUR tussen de vastleggingen en de betalingen. Dat zal het probleem van de waarschijnlijke claims aan het eind van de programmeringsperiode niet oplossen. Ook heeft het CvdR er kritiek op dat het tot nu toe zelf weinig in de analyse heeft kunnen inbrengen.

10. Het CvdR vraagt zich af of er geen rente zou moeten worden aangerekend bij vertragingen van de betalingen door de Commissie aan projectbeheerders.

11. Het CvdR is zonder meer bereid deel te nemen aan het debat over de hervorming van de eigen middelen van de EU; een grondige herziening van het systeem valt niet te vermijden, aangezien de huidige tekortkomingen tot slepend begrotingsoverleg leiden en de kern vormen van de kwestie van de nog uitstaande betalingen. De enige geloofwaardige oplossing zou de invoering zijn van een daadwerkelijk mechanisme voor eigen middelen voor de EU.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

Begrotingsprocedure

12. De EU-begroting heeft directe gevolgen voor de lokale en regionale overheden die immers tot de begunstigden behoren en tegelijkertijd diverse programma's beheren.

13. De economische en financiële crisis en de bezuinigingen hebben de begroting nog belangrijker gemaakt omdat op basis ervan ook programma's en publieke en particuliere investeringsprojecten worden ondersteund, die tijdens zulke crises nauwelijks of helemaal niet te financieren zouden zijn en tegelijkertijd bijdragen aan de bestrijding van die crises.

14. Het CvdR zou het lopende en de komende begrotingsjaren betrokken moeten worden bij de interinstitutionele vergaderingen over de stand van zaken en de prognoses voor de uitvoering van de begroting, die plaatsvinden op grond van artikel 36 van de bijlage bij de interinstitutionele overeenkomst over het meerjarig financieel kader (MFK).

15. Het CvdR wijst op het voortduren van een te grote kloof tussen de vastleggingen en de bovengrens van het MFK om, in een tijd van bezuinigingen en flinke kortingen op publieke en particuliere investeringen, maatregelen te financieren voor nieuwe arbeidsplaatsen, de aanpak van migratiekwesaties of het gestaag opheffen van regionale verschillen.

16. Het CvdR is met name bezorgd over de zwakke reserve voor onvoorziene uitgaven in de begroting voor 2016, in het bijzonder met het oog op de kosten van het beheer van de Europese migratiecrisis die, op basis van het plan van de Commissie om 160 000 asielzoekers in de gehele Unie te herplaatsen en een steun van 6 000 EUR per persoon toe te kennen, ten minste 1 miljard EUR zouden moeten bedragen.

Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid

17. Het algemene economische concurrentievermogen van de EU moet door de ontwikkeling in de richting van een slimme en inclusieve economie verbeteren. Daarom is het CvdR verheugd dat in de ontwerpbegroting in rubriek Ia ten opzichte van 2015 7,8 % meer is uitgetrokken voor betalingsverplichtingen om het concurrentievermogen te versterken en om economische groei en arbeidsplaatsen te scheppen.

18. Het CvdR herhaalt de reeds in zijn advies over de ontwerpbegroting 2015 ⁽¹⁾ geformuleerde aanbeveling om een aparte begrotingslijn in te voeren voor technische ondersteuning van de Adriatische en Ionische macroregio alsook van de macroregio Alpen, naar het voorbeeld van de begrotingslijn die in 2014 in het leven is geroepen voor de macroregio's Oostzee en Donau, waarbij aan beide macroregio's vastleggings- en betalingskredieten werden toegekend ter waarde van telkens 2,5 miljoen EUR.

⁽¹⁾ COR-2014-01750-00-00-AC.

Investeringsplan en flexibiliteit

19. Ten opzichte van eerdere begrotingsjaren bevat de ontwerpbegroting nieuwe elementen, bijv. het EFSI, de voor het eerst ingevoerde overkoepelende marge voor vastleggingen, conform artikel 14 van de MFK-verordening, alsook bepalingen voor de toepassing van flexibiliteit voor de financiering van nieuwe initiatieven onder rubriek III.

Cosme, Horizon 2020 en de Europa 2020-strategie

20. Cosme is tot nu toe het enige EU-programma dat specifiek gericht is op de verbetering van het concurrentievermogen en het mkb. Het CvdR is bezorgd over de geringere vastleggingen ten opzichte van de ontwerpbegroting 2015.

21. Het is een goede zaak dat een deel van de overkoepelende marge voor vastleggingen en niet bestede middelen gebruikt worden voor de financiering van het EFSI en dat kortingen op het programma „Horizon 2020” en de faciliteit „Connecting Europe” zijn verminderd, zoals het CvdR had aanbevolen.

22. Beperking van strategisch belangrijk onderzoek kan op de lange duur aanzienlijk negatieve gevolgen hebben. Daarom is het CvdR gekant tegen de voor het programma „Horizon 2020” voorgestelde vermindering van vastleggingen. Een lichtpuntje is daarentegen dat de middelen voor betalingen voor Horizon 2020 met 10,45 % zouden kunnen stijgen.

23. Het is positief dat in de begroting meer middelen zijn uitgetrokken voor toponderzoek op gebieden als voedselveiligheid, duurzame landbouw en bio-economie. Het CvdR begroet het initiatief van de Commissie om aan de hand van „Horizon 2020” extra financiering aan te boren voor onderzoek en innovatie door te kijken naar de mogelijkheden van de openbare en particuliere sector.

24. Tal van kleine en micro-ondernemingen hebben nog steeds niet de financiële armslag voor wetenschappelijk onderzoek, zodat van de desbetreffende middelen minder gebruik kan worden gemaakt.

25. Het CvdR maakt zich zorgen over de bezuiniging van 2,5 % op de vastleggingen voor de Europa 2020-strategie ten opzichte van 2015. Extra kortingen op de vastleggingen maken het moeilijker om de doelstellingen van Europa 2020 gestalte te geven.

Economische, sociale en territoriale samenhang

26. Een uniform model voor de inkomsten van de lidstaten aan de hand van een inclusief begrotingsmodel is haalbaar door meer te investeren in de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Uitgangspunt moeten dan de eisen van de ondernemers in de regio zijn, die op hun beurt het concurrentievermogen, de regionale ontwikkeling en het inkomen van de mensen verbeteren.

27. Het is verheugend dat de financiering van programma's en maatregelen die in 2016 van start gaan, is goedgekeurd en bevestigd. In het mede door de lidstaten gefinancierde cohesiebeleid (ESF, ELGF, ERF, Cohesiefonds) zijn de programma's goedgekeurd en de vanwege vertragingen in de eerdere perioden inzetbare middelen voor vastleggingen worden nu gebruikt. Tegelijk hoopt het CvdR dat de Commissie er werk van maakt om de programma's maximaal te benutten.

28. Hopelijk verbetert de Commissie over het algemeen haar capaciteit om betalingen uit te voeren en bereiken de vereiste investeringen bijtijds hun doelgroepen.

29. De begrotingsdiscipline in de lidstaten moet gehandhaafd worden. De Commissie wordt verzocht om het gebruik aan te moedigen van ESI-fondsen voor investeringen gericht op economisch herstel, begrotingsconsolidatie en structurele hervormingen. Ook herinnert het CvdR eraan dat het cohesiebeleid het voornaamste investeringsbeleid van de EU is, dat gericht is op het terugdringen van de ongelijkheden tussen Europese regio's door de economische, sociale en territoriale samenhang te versterken.

30. De Commissie zou eens naar haar regels inzake financiële verslaglegging moeten kijken. De huidige regelingen vergen veel rompslomp en tijd. Daarom moet de zaak vereenvoudigd worden.

Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen

31. Het is zorgwekkend dat in rubriek II onvoldoende middelen zijn opgenomen om het inkomensverlies van de landbouwers in de lidstaten te compenseren, dat ontstaan is door de forse prijsdaling van landbouwproducten ten gevolge van de lage aankooprijzen, de afschaffing van de melkquota, de in Europa heersende varkenspest en de Russische sancties, en dat er geen (directe) steun voorzien is om op zulke situaties te reageren.

32. De toelichting op de begroting vermeldt dat in rubriek II betreffende de middelen om de gevolgen van de Russische sancties op te vangen, bezuinigd is. Het CvDR wijst dat van de hand omdat de markt geen goede perspectieven biedt en het marktklimaat ongunstig is.

33. De reserve die ontstaat ten gevolge van het verschil tussen de vastleggingen van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en de mogelijke bovengrens (ca. 1,7 % van de vastleggingen van dit fonds), moet duidelijker onderbouwd worden. In de sector worden actieplannen verwacht die aangeven wanneer en onder welke omstandigheden (bijv. bij het uitbreken van crises of het begeleiden van maatregelen om deze te overwinnen) de reserve mag worden benut.

34. Het CvDR betreurt dat de Commissie onvoldoende reserve aanlegt voor de crisis in de landbouw en betreurt ook dat de Commissie de middelen voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) ten opzichte van de voor 2015 geplande middelen voor vastleggingen onvoldoende heeft verruimd.

35. Het CvDR plaatst tevens vraagtekens bij de ontwikkeling van het absorptievermogen van de programma's in de periode 2007-2013 en vraagt zich af of de uitgangspunten van de Commissie niet te optimistisch zijn.

36. Het CvDR vreest dat lidstaten financiële middelen in sommige gevallen snel zullen uitbetalen om te voorkomen dat vastgelegde bedragen verloren gaan. Hierdoor zal het risico op onregelmatigheden toenemen, wat kan leiden tot financiële correcties. Ook vreest het dat middelen die aan het eind van de programmeringsperiode niet zijn gebruikt, automatisch zullen worden geannuleerd.

37. De lokale en regionale overheden zullen, als belangrijkste begunstigden, het meest de dupe worden van eventuele onregelmatigheden en annulering van middelen, omdat hun financiële lasten daardoor zullen stijgen.

38. De financiële planning moet op alle niveaus verbeterd worden; een zuiver mechanische planning van de middelen voor vastleggingen en betalingen door de Commissie moet vermeden worden.

Veiligheid en burgerschap

39. Van belang in de ontwerpbegroting 2016 van de EU zijn de middelen die zijn vastgelegd in reactie op recente ontwikkelingen, zoals de migratiecrisis en nieuwe problematische situaties in naburige regio's. Het CvDR verzoekt om verdere uitbreiding hiervan omdat deze ontwikkelingen nieuwe, moeilijke en lastige taken met zich brengen. Het CvDR kan zich ook vinden in de gepaste inzet van het flexibiliteitsinstrument. De voorgestelde verhogingen zouden echter wel eens onvoldoende kunnen blijken te zijn.

Europa in de wereld

40. De EU-begroting 2016 moet in de bestrijding van de oorzaken van de crisis blijf geven van de vastbeslotenheid van de EU om internationaal een actievere en betrouwbaardere rol te vervullen, lokale, regionale en wereldwijde belangen te behartigen en verplichtingen na te komen.

Volgende stappen

41. Het CvDR wil dat de belangrijkste wetgevingsvoorstellen voor de volgende programmeringsperiode (vanaf 2020) eerder worden ingediend en goedgekeurd. Vertraging bij de goedkeuring van het MFK, de verordening met gemeenschappelijke bepalingen en verdere specifieke verordeningen voor de EU-structuur- en investeringsfondsen ten gevolge van langdurig overleg, heeft ertoe geleid dat de programmeringsperiode 2014-2020 langzaam op gang kwam. Deze vertraging is voorts een van de belangrijkste oorzaken voor het toegenomen aantal uitstaande verplichtingen (RAL). Het CvDR zal actief ijveren voor een vroegtijdig debat over de toekomst van het cohesiebeleid vanaf 2020 en zijn bijdrage te gelegener tijd in het overleg te berde brengen.

42. Van groot belang is de groep op hoog niveau „Eigen middelen” en haar eerste evaluatieverslag, waarin voorgesteld wordt om het thema „eigen middelen” uit zo veel mogelijk invalshoeken te bekijken.
43. Het CvDR is zeker bereid deel te nemen aan het debat over de hervorming van de eigen middelen van de EU. Het vindt een ingrijpende hervorming absoluut noodzakelijk omdat de huidige gebreken van het systeem al tot problemen in het begrotingsoverleg hebben geleid en er nog grotere problemen te verwachten zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de negatieve gevolgen van nog uitstaande betalingen en betalingsachterstanden voor de cofinanciering van investeringsprojecten op nationaal, lokaal en regionaal niveau.
44. Het CvDR heeft een voorbereidend debat gelanceerd over de planning van maatregelen voor de volgende programmeringsperiode vanaf 2020 die direct gevolgen hebben voor de lokale en regionale begrotingen en rekening houden met de veranderende eisen. Zo moeten de in eerdere programmeringsperiodes, en vooral de aan het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 aan de dag getreden problemen, vermeden worden.

Brussel, 14 oktober 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Naar een wereldwijde klimaatovereenkomst in Parijs

(2015/C 423/10)

Rapporteur:	Annabelle JAEGER (FR/PSE), lid van de regioraad van Provence-Alpes Côte d'Azur
Referentiedocument:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Het Protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan
	COM(2015) 81 final

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

de aanstaande 21e conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (COP21) en zijn vorige adviezen ⁽¹⁾ indachtig,

- staat ten volle achter de Europese Unie (EU), die het voortouw moet nemen bij de internationale onderhandelingen;
- verzoekt de EU met klem om haar inspanningen nog voor 2020 en de inwerkingtreding van de nieuwe klimaatovereenkomst op te voeren, met name op het vlak van energie-efficiëntie, het prijssignaal voor CO₂ in Europa en het verstrekken van internationale financiële steun voor de strijd tegen de klimaatverandering in ontwikkelingslanden;
- dringt erop aan dat de EU nog voor Parijs en uiterlijk in 2016 het niveau van haar voorgenomen nationaal vastgestelde bijdrage (INDC — *Intended Nationally Determined Contribution*) optrekt, en is van mening dat in Parijs een duurzame en dynamische overeenkomst moet worden gesloten waarin is voorzien in een mechanisme om de nationale bijdragen regelmatig (elke vijf jaar) te beoordelen en op te trekken;
- zou graag zien dat de EU aantoont hoe zij haar in 2009 in Kopenhagen vastgelegde financiële verbintenissen wil nakomen en pleit voor een billijke aanpak van de financiering en voor differentiatie, om zo de energietransitie vlotter te doen verlopen en de armste en kwetsbaarste gebieden ter wereld veerkrachtiger te maken;
- roept op tot de uitwerking van een nieuwe mondiale klimaatgovernance op basis van het multilevel governance-beginsel, waarbij de rol van de niet-statelijke actoren volledig wordt erkend en elk bestuursniveau een zo groot mogelijk klimaateffect kan bereiken.

Voor een ambitieuze overeenkomst van Parijs — de doorslaggevende rol van de Europese Unie

1. Gezien het vijfde evaluatierapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) en het bijbehorende samenvattend verslag maakt het CvdR zich grote zorgen over het feit dat de wereld niet op de goede weg is om de temperatuurstijging onder de 2 °C te houden. Er moet dringend méér worden gedaan om de broeikasgasemissies te beperken en in te spelen op de gevolgen van de ontregeling van het klimaat en het is beslist noodzakelijk om in Parijs een overeenkomst te sluiten die het mogelijk maakt om onder deze drempel van 2 °C te blijven.

2. Het CvdR roept de EU dan ook op om zich actief in te zetten voor een wereldwijde langetermijndoelstelling die aansluit bij de meest waarschijnlijke scenario's van de IPCC, d.w.z. de CO₂-uitstoot vóór 2050 volledig uit te bannen. Met een dergelijke gezamenlijke doelstelling zou een krachtig signaal aan alle landen en aan alle actoren, met name aan investeerders, worden afgegeven, opdat de mondiale economie op een totaal andere leest dan fossiele brandstoffen geschoeid gaat worden.

⁽¹⁾ Advies Cdr 2691/2014 over „Een strategisch beleidskader voor klimaat en energie voor de periode 2020-2030”, Annabelle Jaeger (FR/PSE); advies Cdr 5810/2013 over het groenboek „Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030”, Sirpa Hertell (FI/EVP); resolutie Cdr 5883/2013 over „COP19 UNFCCC — Werk maken van de internationale klimaatveranderingsagenda”; advies Cdr 3752/2013 over „Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering”, Neil Swannick (UK/PSE).

Het CvdR herinnert er in dit verband aan dat de EU zich ten doel heeft gesteld om de uitstoot van broeikasgassen vóór 2050 met 80 tot 95 % terug te dringen.

3. De eerste verbintenissen van de EU in het kader van haar voorgenomen nationaal vastgestelde bijdrage (INDC) zijn een stap in de goede richting, maar het CvdR vindt dat zij meer zou moeten doen en haar verbintenissen, die door de Europese Raad in oktober 2014 zijn vastgesteld, naar boven zou moeten bijstellen. Volgens het CvdR ⁽²⁾ is het een haalbare kaart om de broeikasgassen met minimaal de helft terug te dringen; dit zou ook goed voor Europa zijn. Ook is het mogelijk en wenselijk om de energie-efficiëntie met 40 % te verbeteren en het aandeel van hernieuwbare energiebronnen op te trekken naar 40 %. Daarnaast zou de EU zich er sterk voor moeten maken dat er in de overeenkomst van Parijs vijfjarige verbintenisperiodes en herzieningscycli worden opgenomen, te beginnen in 2025. Zo moet worden voorkomen dat men vastzit aan minder ambitieuze langetermijndoelstellingen en kunnen de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen regelmatig mee worden genomen.

4. Het CvdR roept de EU en de ontwikkelde derde landen op om in de aanloop naar de COP21 met een „financieel pakket” te komen om de aanpassing aan de klimaatverandering te ondersteunen en de broeikasgassen in de ontwikkelingslanden te verminderen. Het denkt daarbij aan een stappenplan om haar financieringsmaatregelen, die een voorspelbaar, transparant, nieuw en aanvullend karakter moeten hebben, te intensiveren. De EU dient in zo'n document aan te geven hoe zij van plan is te voldoen aan haar verbintenis om haar deel van de tot 2020 toegezegde 100 miljard dollar per jaar ter beschikking te stellen. De EU moet zich tevens inzetten voor opname in de overeenkomst van Parijs van het beginsel dat iedere vijf jaar nieuwe financiële verplichtingen voor de periode na 2020 worden vastgelegd. Daarbij moeten aparte doelstellingen worden afgebakend voor aanpassing, waarnaar tot nu toe te weinig aandacht is uitgegaan bij klimaatfinanciering.

5. Het CvdR is ingenomen met het standpunt van de Commissie dat de overeenkomst en de begeleidende maatregelen een kader moeten verschaffen voor een reeks strikte regels inzake transparantie en een gemeenschappelijke, uniforme regeling om de prestaties van de verschillende partijen op het vlak van de bkg-emissiestreefcijfers regelmatig te meten, daarover verslag uit te brengen en een en ander te controleren. Een dergelijk kader is een *conditio sine qua non* voor zinvolle wereldwijde samenwerking op het gebied van klimaat en om vrouwen te scheppen in de haalbaarheid van de doelstellingen. Ten slotte is zo'n kader cruciaal om inzicht te krijgen in het niveau van matiging en aan te zetten tot meer ambitie, en is het dus in ieders belang.

6. Het CvdR is ingenomen met het standpunt van de Commissie dat aanpassing een van de pijlers van de overeenkomst dient te zijn (naast beperking van de broeikasgasemissies en financiering). Met de stijging van de temperatuur wordt aanpassing steeds noodzakelijker. Het is van essentieel belang dat dit duidelijke verband onderkend wordt.

Het CvdR is tevens verheugd over het besluit van het Groene Klimaatfonds om op termijn evenveel geld voor aanpassing als voor mitigatie uit te trekken. De Commissie zou het *Mayors adapt*-initiatief, dat in 2014 in het kader van de Europese strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering werd gelanceerd, kunnen gebruiken als mogelijk na te volgen voorbeeld voor de internationale partners van een succesvolle manier waarop men de lokale en regionale veerkracht kan verbeteren.

Ontwikkelingslanden, met name de landen met de grootste achterstand en kleine eilandstaten, zijn het meest kwetsbaar voor de gevolgen van de klimaatverandering. De nieuwe klimaatovereenkomst moet dan ook mogelijkheden bieden om rekening te houden met hun behoeften inzake aanpassing.

7. Het CvdR beveelt de EU aan om haar strijd tegen de klimaatverandering nu al op te voeren (en dus niet te wachten totdat de overeenkomst van Parijs in 2020 in werking treedt) door:

— de CO₂-prijs in Europa aanmerkelijk te verhogen, tot een dusdanig geloofwaardig niveau dat er een heroriëntatie van de publieke en particuliere investeringen plaatsvindt. Boven op invoering van een stabiliteitsreserve moet bij de structurele hervorming van de EU-ETS ⁽³⁾ voor de periode na 2020 het surplus aan CO₂-emissierechten blijvend aan banden worden gelegd en de opbrengst van de verkoop van emissierechten voor de lidstaten worden vergroot.

De EU zou moeten bepleiten dat alle inkomsten van de EU-ETS ten goede komen aan de energietransitie en de wereldwijde bestrijding van de klimaatverandering, waarbij ten minste 50 % naar het Groene Klimaatfonds gaat;

⁽²⁾ Advies Cdr 2691/2014 over „Een strategisch beleidskader voor klimaat en energie voor de periode 2020-2030”, Annabelle Jaeger (FR/PSE).

⁽³⁾ EU-regeling voor de handel in emissierechten (*European Union Emission Trading Scheme*).

- op grote schaal gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen en van energie-efficiëntie;
- haar steun en subsidies voor fossiele brandstoffen, de belangrijkste veroorzakers van de klimaatverandering, snel af te bouwen (zowel wat de exploratie van nieuwe reserves, de productie als de consumptie betreft);
- concrete maatregelen op lokaal en regionaal niveau en de participatie van betrokken partijen te steunen;
- groene overheidsopdrachten en -aankopen van energie-efficiëntere producten en diensten te stimuleren.

De klimaatdoelstellingen: de hefboomwerking van regio's en steden

8. Bij het realiseren en aanscherpen van de nationale klimaatdoelstellingen is voor steden en regio's een cruciale rol weggelegd. Aangezien zij invloed uitoefenen op mobiliteit en vervoer, ruimtelijke ordening en bouw, energie en groene infrastructuur, zijn steden en regio's onmisbare partners bij de wereldwijde inspanningen om de broeikasgasemissies terug te dringen en de weerbaarheid tegen de gevolgen van de klimaatverandering te vergroten.

9. Het CvdR stelt tot zijn genoegen vast dat in de nieuwe klimaatregels meer nadruk op het daadwerkelijk nakomen van de verbintenissen uit het Protocol van Parijs wordt gelegd. De Commissie en tal van andere partijen die bij de VN⁽⁴⁾-onderhandelingen over het klimaat zijn betrokken, leggen meer nadruk op de rol van steden en regio's. Zij pleiten ervoor dat de maatregelen van steden en regio's — noodzakelijk voor landen om hun verplichtingen te kunnen nakomen — in de nieuwe overeenkomst worden erkend. De verbintenissen die de partijen bij de overeenkomst aangaan, zijn alleen geloofwaardig als steden en regio's, maar ook industrie en investeerders, zich daadwerkelijk en krachtig inzetten.

10. Het is noodzakelijk dat het Burgemeestersconvenant beter onder de aandacht wordt gebracht en wordt verlengd tot 2030 en 2050; zo kan de dynamiek van de 6 500 Europese steden en regio's die het convenant hebben ondertekend en zich ertoe hebben verbonden om verder te gaan dan de Europese emissiereductiedoelstellingen voor de periode tot 2020, worden versterkt.

Het CvdR steunt de uitbreiding van het Burgemeestersconvenant tot mondiaal niveau en verzoekt de Commissie om de noodzakelijke middelen ter beschikking te stellen voor een dergelijke dynamiek, waarbij de lokale en regionale realiteit gerespecteerd zou worden. Deze uitbreiding zou afgestemd moeten worden op en rekening moeten houden met andere internationale en nationale initiatieven die op netwerken van lokale en regionale overheden berusten (zoals het Compact of Mayors). Tegelijk mogen steden die klimaatmaatregelen zouden willen nemen, maar geen deel uitmaken van het convenant, niet buitenspel worden gezet.

11. Het CvdR roept de Commissie op om zich ervoor in te zetten dat in de nieuwe overeenkomst kwantificeerbare en meetbare inspanningen van steden en regio's worden meegenomen in de nationale bijdragen (m.b.t. broeikasgasreductie, energiebesparingen en hernieuwbare energiebronnen). Met name kan de Commissie voortbouwen op het Compact of States and Regions, het Burgemeestersconvenant en het Compact of Mayors, waarin duidelijke, nauwkeurige en transparante toezeggingen van steden en regio's uit Europa en de rest van de wereld zijn vastgelegd.

Het is zaak dat de juiste voorwaarden — regelgeving en financiële mechanismen — worden gecreëerd om de steden en regio's in staat te stellen zo goed mogelijk actie te ondernemen.

12. Het CvdR herinnert eraan dat er een krachtig en innovatief investeringsbeleid moet worden gevoerd ten behoeve van regio's en gericht op duurzame projecten, met name op het vlak van energie en aanpassing. Ook dienen steden en regio's betrokken te worden bij de toewijzing van de financiering en moeten ook kleinschaligere projecten in aanmerking komen voor steun in het kader van het plan-Juncker. Het CvdR beveelt aan om te bekijken of klimaatinvesteringen bij de berekening van de staatsschuld (Maastricht-criteria) buiten beschouwing gelaten kunnen worden.

13. Het CvdR pleit ervoor dat steden en regio's gemakkelijker toegang krijgen tot de belangrijkste mondiale klimaatfondsen: het Groene Klimaatfonds, de Mondiale Milieufaciliteit en het Aanpassingsfonds.

Met name de lokale en regionale overheden van de meest kwetsbare ontwikkelingslanden zouden directe toegang moeten krijgen tot de mondiale klimaatfondsen en dan vooral het Groene Klimaatfonds, zodat zij sneller actie kunnen ondernemen in het kader van een gemeenschappelijke aanpak van klimaatproblemen en de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.

⁽⁴⁾ Verenigde Naties.

14. Het CvdR is voorstander van een mondiale klimaatgovernance waarmee het werk van de steden en regio's wordt geformaliseerd en waarbij wordt uitgegaan van de beginselen van multilevel governance.

- De lokale en regionale overheden zouden graag zien dat in de overeenkomst wordt vermeld dat zij een cruciale rol spelen in de aanpak van de klimaatproblemen, en dat die rol officieel wordt erkend in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), zodat zij ten volle gebruik kunnen maken van hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het klimaat.
- Met name zou tijdens de conferenties van de partijen systematisch een dag moeten worden gewijd aan de lokale overheden en zouden het UNFCCC-secretariaat en het gastland een speciale ruimte voor lokale overheden moeten reserveren, zoals dit jaar het geval is tijdens de COP21.
- Voorts dringt het CvdR erop aan dat niet alleen tijdens de internationale conferenties aan het einde van het jaar, maar tijdens het gehele verloop van de onderhandelingen een structurele dialoog plaatsvindt. De Commissie zou het goede voorbeeld kunnen geven door systematisch — meerdere keren per jaar, voor en tijdens de door het UNFCCC georganiseerde conferenties (COP en voorbereidende conferenties in Bonn, Duitsland) — overleg met het CvdR te voeren.

15. Het CvdR is ingenomen met de organisatie van de Wereldtop Klimaat en Regio's op 1 en 2 juli a.s. in Lyon en de Wereldtop van lokale overheden voor het klimaat van 4 tot 7 december a.s. in Parijs. Het is voornemens aan beide evenementen deel te nemen. Dit is voor alle niet-staatelijke actoren een mooie kans om voorafgaand aan en tijdens de COP21 samen te werken en duidelijk te maken dat zij een cruciale rol spelen door zich er uitdrukkelijk toe te verbinden met name de nationale klimaatacties wereldwijd in een stroomversnelling te brengen.

16. Ten slotte zou de EU de COP moeten aanmoedigen een werkprogramma op te zetten over de maatregelen van steden en regio's voor het klimaat, waarbij een modus operandi tussen de lokale en regionale overheden enerzijds en de lidstaten anderzijds wordt vastgelegd. Het „actieplan voor steden en regio's”⁽⁵⁾ dat in 2010 in het kader van het Biodiversiteitsverdrag is goedgekeurd kan daarbij als voorbeeld dienen. Hiermee zou op internationaal niveau een flexibele invulling aan het multilevel governance-beginsel gegeven worden.

De inzet van alle actoren: een noodzaak voor het welslagen van de COP21 en de internationale strijd tegen de klimaatontregeling

17. De IPCC en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties laten er geen misverstand over bestaan: om te voorkomen dat de opwarming van de aarde tegen het einde van deze eeuw boven de 2 °C uitkomt, moeten alle actoren hun strijd tegen emissies meteen opvoeren, te beginnen bij de landen die de zwaarste verantwoordelijkheid dragen voor de klimaatverandering.

Het nieuwe klimaatbeleid moet brede steun krijgen van alle betrokken partijen en worden uitgevoerd via een bottom-upaanpak. Voor de regio's en steden is in dit verband een cruciale rol weggelegd op het vlak van voorlichting, bewustmaking en als verbindingsschakel tussen de verschillende initiatieven.

18. In het licht van de huidige discussies over de Actie-agenda die is voorgesteld door het Franse en het Peruaanse covoorzitterschap van de COP met de bedoeling alle betrokkenen ertoe aan te zetten hun inspanningen op klimaatgebied op te voeren, herhaalt het CvdR dat de steden en regio's zouden moeten worden betrokken bij deze agenda. Het CvdR:

- verzoekt de regio's en steden van Europa zich verder in te zetten voor hun verbintenissen aangaande kwantificeerbare doelstellingen op het gebied van broeikasgasreductie, schoon vervoer, ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen en energiebesparingen, en deze nog kracht bij te zetten, om de overeenkomst van Parijs zo een nieuwe impuls te geven. Het zou graag zien dat de regio's en steden zich aansluiten bij het Burgemeestersconvenant en de initiatieven *Compact of Mayors* en *Compact of States and Regions*, en zouden deelnemen aan de grote bijeenkomsten in Lyon en Parijs om uiting te geven aan hun vastberadenheid;
- verzoekt de regio's en steden door te gaan met het uitwisselen van goede praktijkvoorbeelden, niet alleen op Europees niveau maar ook tussen Noord en Zuid, met name via het platform NAZCA⁽⁶⁾, en de initiatieven *Compact of Mayors* en *Compact of States and Regions*;

⁽⁵⁾ Besluit CBD COP10: X/22 *Plan of Action on Subnational Governments, Cities and other Local Authorities for Biodiversity* <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12288>

⁽⁶⁾ Platform van niet-staatelijke actoren voor klimaatactie (*Non-State Actor Zone for Climate Action — NAZCA*).

- is zich ervan bewust dat de geloofwaardigheid van de verbintenissen staat of valt met de selectiecriteria van projecten en initiatieven, hun transparantie, een nauwgezette werkmethode en een degelijke evaluatie. Het Burgemeestersconvenant kan in dit verband fungeren als ijkpunt en bron van inspiratie voor andere (toekomstige) initiatieven met het oog op een degelijk systeem voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV-systeem⁽⁷⁾). De EU zou moeten toezien op de samenhang en de harmonisatie van dergelijke initiatieven op Europees en zelfs internationaal niveau;
- verzoekt de steden en regio's van Europa voorts gebruik te maken van de hefboomwerking van hun internationale decentrale samenwerking om de energietransitie te ondersteunen en de veerkracht van derde landen, met name de arme en kwetsbare landen, te bevorderen. Deze bijzondere betrekkingen tussen regio's en steden uit de hele wereld kunnen benut worden om op alle niveaus een klimaatdiplomatie te ontwikkelen.

19. In deze geest van gezamenlijke inzet wil het CvdR in overleg met het Europees Economisch en Sociaal Comité boodschappen afgeven waaruit blijkt dat de regio's en steden, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven met het oog op de COP21 de handen ineenslaan.

20. De klimaatopwarming is een van de grootste bedreigingen ooit voor duurzame ontwikkeling, de volksgezondheid en de wereldwijde economie. De conferentie van Parijs is geen doel op zich maar vormt de aftrap van een dynamisch proces dat constant evolueert en de internationale gemeenschap weer op koers kan brengen, zodat zij de stijging van de temperatuur onder de 2 °C kan houden. Het is cruciaal dat de deelnemers in Parijs erin slagen een nieuwe mondiale overeenkomst te bereiken, maar niet minder belangrijk is dat alle betrokkenen de kans krijgen zich (nog sterker) in te zetten om samen een antwoord te bieden op de uitdagingen.

Brussel, 14 oktober 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA

⁽⁷⁾ Monitoring, rapportage en verificatie van uitstoot van broeikasgassen (*Monitoring, reporting and review* — MRV).

**Advies van het Europees Comité van de Regio's over de ontwikkeling van het potentieel van
oceanenergie**

(2015/C 423/11)

Rapporteur: Rhodri Glyn THOMAS (UK/EA),

lid van de Nationale Vergadering van Wales voor Carmarthen East en Dinefwr

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Het belang van oceanenergie

1. wijst erop dat oceanenergie in belangrijke mate kan helpen om aan de toekomstige energiebehoeften te voldoen, niet alleen van de Europese Unie, maar van de hele wereld. Het CvdR is ermee ingenomen dat oceanenergie een van de vijf gebieden is waaraan prioriteit wordt verleend in de strategie voor blauwe groei en denkt dat de EU een belangrijke rol kan spelen op het gebied van oceanenergie.

2. Oceanenergie vormt een betrouwbare en voorspelbare bron van energie en kan:

- de EU helpen om haar toezeggingen op het gebied van klimaat en hernieuwbare energie gestand te doen;
- bijdragen aan diversifiëring van de energiemix;
- helpen om de energiezekerheidsdoelen te verwezenlijken en de discontinuïteit van de energielevering te verminderen;
- arbeidsplaatsen en groei creëren door bij te dragen aan de diversifiëring en heropleving van havens, eiland- en kustgemeenschappen in de EU, waarvan vele zich in afgelegen gebieden bevinden, en aan de sectoren toerisme/recreatie en aquacultuur ⁽¹⁾;
- een rijke bron vormen van intellectueel kapitaal, onderzoek, kennis, innovatie en verbetering van vaardigheden (ook waar het gaat om engineering, testing, productie, vervoer, installatie, werking en onderhoud van oceanenergiefaciliteiten en havenvoorzieningen);
- in ruimere zin milieuvoordelen hebben, waarbij te denken valt aan waterkeringen in kustgebieden met overstromingsgevaar, en het stimuleren van nieuwe mariene ecologie.

3. Het feit dat er zo veel verschillende technieken zijn betrokken bij oceanenergie, brengt met zich mee dat de ontwikkeling van oceanenergie op verschillende niveaus en in verschillende contexten moet plaatsvinden. Hier kan de EU met haar vele kustregio's een succesvolle speler op het wereldtoneel worden.

4. In het Europese stappenplan voor oceanenergie 2010-2050 wordt ervan uitgegaan dat:

- er in de EU door de productie van oceanenergie wel een half miljoen banen kunnen worden geschapen tussen nu en 2050 en 26 000 rechtstreekse arbeidsplaatsen tussen nu en 2020;

⁽¹⁾ PB C 62 van 2.3.2013, blz. 47. Zie bijv. de voorgestelde getijdenlagune Swansea Bay.

- oceaanenergie in 2050 kan voldoen aan 10 tot 15 % van de vraag naar energie in de EU (er wordt 100 gigawatt⁽²⁾ gesuggereerd), wat overeenkomt met de energievoorziening voor 115 miljoen huishoudens;
 - de overstap op oceaanenergie de uitstoot van CO₂ beduidend kan verminderen, nl. met 2,61 miljoen ton in 2020 en met 136,3 miljoen ton in 2050.
5. De Atlantische Oceaan herbergt het grootste potentieel voor oceaanenergie in de EU, maar ook andere zeeën en waterbekkens in de EU, zoals de Noordzee, de Oostzee, het Kanaal en de Middellandse Zee, kunnen een bijdrage leveren.
 6. Het CvdR erkent dat schone oceaanenergie mogelijkheden biedt voor de vele eilanden in de EU. Benutting hiervan kan de energiezelfstandigheid van eilanden en afgelegen maritieme regio's, met inbegrip van de ultraperifere regio's, ten goede komen⁽³⁾, terwijl deze sector tevens een enorm economisch en sociaal ontwikkelingspotentieel via het creëren van lokale arbeidsplaatsen in deze gemeenschappen biedt, alsook mogelijkheden voor de vele kleine en middelgrote havens in de EU.
 7. De ontwikkeling van de sector oceaanenergie is voor de gehele EU van belang: mogelijkheden om te investeren in onderzoek, kennis, vaardigheden en ontwikkeling, de productie en export van componenten, en de uitbouw van toeleveringsketens zijn niet beperkt tot kust- en eilandgebieden.
 8. Het CvdR wijst op het belang van een totaalaanpak van offshore-installaties voor hernieuwbare energie. Oceaanenergie en offshore-energiebronnen hebben deels te maken met dezelfde uitdagingen, zoals de toegang tot het net, aansluitingen en de ontwikkeling van vaardigheden.
 9. Er bestaan verschillende soorten oceaanenergie: getijdenverschil (bijv. getijdenlagunes), getijdenstroming, golfslag-energie, zoutgradiëntenergie en omzetting van thermische energie uit oceanen (OTEC)⁽⁴⁾.
 10. De technologieën voor deze verschillende vormen van oceaanenergie zijn nog niet in dezelfde mate tot wasdom gekomen. Behalve energie uit getijdenverschil bevinden ze zich nog allemaal in de onderzoeks- en ontwikkelingsfase, waarbij er vooral kleinschalige proefprojecten worden uitgevoerd, geen installaties op commerciële schaal in bedrijf zijn en men het er nog niet over eens is naar welke technologische apparatuur de voorkeur moet uitgaan.
 11. Converters voor energie op basis van getijdenstroming en golfslagenenergie kunnen echter op toenemende commerciële belangstelling rekenen. Mogelijk worden ze op middellange en lange termijn steeds belangrijker omdat ze op allerlei verschillende locaties energie kunnen opwekken.

De EU en haar regio's lopen voorop ... maar hoelang nog?

12. Wereldwijd gezien speelt de EU momenteel een toonaangevende rol bij de ontwikkeling van de sector. Er lopen allerhande kleinschalige demonstratie- en onderzoeksprojecten, er zijn ruim 500 bedrijven in de sector oceaanenergie werkzaam en de EU is goed voor meer dan 50 % van de mondiale activiteiten op het gebied van getijdenenergie. Sommige projecten zijn ook al financieel afgesloten⁽⁵⁾.
13. Prikkel om werk te maken van mariene en oceaanenergie worden in veel gevallen verleend door overheden op decentraal niveau, zoals in Cornwall, Bretagne, Aquitaine, Pays de la Loire, Basse Normandie, Baskenland, Cantabrië, Galicië, Schotland, Wales, Vlaanderen, Västra Götaland enz.
14. Ondanks de industriële belangstelling en de betrokkenheid van een aantal multinationals en energienutsbedrijven bij onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, wordt er in oceaanenergie nog lang niet zo veel geïnvesteerd als in andere hernieuwbare energiebronnen en zijn de voor 2020 nagestreefde ontwikkelingsdoelen nog niet gehaald.
15. Als de EU onvoldoende actie onderneemt, dreigt ze haar leidende positie in de wereld kwijt te raken.

⁽²⁾ SI Ocean-project

⁽³⁾ Ocean energy converters demonstration: bijv. de Canarische Eilanden, La Réunion en Martinique.

⁽⁴⁾ Bron: Ocean Energy Europe.

⁽⁵⁾ Bijv. het Meygen-project.

Uitdagingen bij de ontwikkeling van oceanenergie

16. Om de sector verder te laten groeien, moeten er een aantal onderling verweven belemmeringen uit de weg worden geruimd:

- technologische belemmeringen,
- financiële belemmeringen,
- administratieve/bestuurlijke belemmeringen (m.i.v. kwesties op het vlak van goedkeuring/planning en beschikbaarheid/toegankelijkheid van gegevens),
- kwesties i.v.m. aansluiting op het netwerk,
- milieu-impact.

17. Deze zaken moeten gezamenlijk worden aangepakt. Het dringendst zijn de technologische en financiële uitdagingen, want zonder „proof of concept” en betrouwbare technologie zal het voor de industrie lastig worden om een doorbraak te realiseren en te bewijzen dat ze levensvatbaar is.

18. De eerste fase van de ontwikkeling van een groot deel van de voor oceanenergie benodigde technologie, gecombineerd met het feit dat het duur is om de technologie in de oceanen en zeeën te testen (vooral in zware en onvoorspelbare omstandigheden), vormt een grote belemmering voor grootschalige investeringen. Hierdoor wordt de technologische vooruitgang afgeremd. Dit is vooral een probleem voor particuliere investeerders, want „proof of concept” en schaalbaarheid van technologie zijn allebei van cruciaal belang om toegang tot financiële middelen te krijgen en de kosten per eenheid te verlagen.

19. Het CvdR wijst op het belang van de milieu-overwegingen die in de kaderrichtlijn mariene strategie en in het recente CvdR-advies hierover⁽⁶⁾ zijn uiteengezet. Het steunt verder onderzoek en innovatie om duurzame oplossingen te vinden voor het testen en ontwikkelen van activiteiten op het vlak van oceanenergie, omdat de introductie van energie in de zeeën (in de vorm van geluid, licht, warmte en straling) de mariene omgeving en mariene ecosystemen beïnvloedt.

20. Het CvdR beveelt aan om lering te trekken uit de ervaringen die met windenergie, al dan niet op zee, zijn opgedaan. Bedrijven en onderzoeksinstellingen moeten met elkaar samenwerken om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan of twee keer voor financiering moet worden gezorgd. Standaardisering in de industrie is nodig om kostencompetitiever te worden en moet dan ook worden bevorderd.

EU-maatregelen en opvoering van coördinatie en samenwerking

21. Om het potentieel van de sector oceanenergie te benutten, zijn er aanzienlijke investeringsmiddelen nodig. Tegen deze achtergrond is het van essentieel belang dat er op de verschillende bestuursniveaus in de EU gecoördineerd wordt optreden. Het CvdR verzoekt de Europese Commissie om een conferentie te organiseren met de Europese Investeringsbank, het Europees Parlement, de lidstaten, lokale en regionale overheden, onderzoeksinstituten en universiteiten, ngo's, de opkomende industrie en potentiële investeerders.

22. Het CvdR is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om een forum voor oceanenergie op te zetten dat met een stappenplan voor oceanenergie moet komen om de ontwikkeling van deze sector aan te sturen. Het wil er met zijn advies voor zorgen dat het stappenplan terdege rekening houdt met de sterke lokale en regionale dimensie van de ontwikkeling van deze opkomende industrie.

23. Het CvdR zou graag zien dat de Europese Commissie het forum voor oceanenergie uitbouwt tot een industrieplatform waarmee werk kan worden gemaakt van de voornaamste maatregelen die in het stappenplan voor oceanenergie worden voorgesteld.

24. Om duidelijk te maken waar de EU naartoe wil zouden er op EU-niveau doelstellingen voor oceanenergie moeten worden vastgelegd, zodat investeerders de nodige zekerheid krijgen om langetermijnafspraken te kunnen maken.

⁽⁶⁾ ENVE-VI-001.

25. Alle activiteiten in verband met zeeën en oceanen moeten op coherente wijze worden aangepakt. De ontwikkeling van de sector oceaanenergie kan de uitwerking van een maritiem industrieel beleid voor de EU bevorderen.

26. Het is een goede zaak dat Ierland en Portugal nationale strategieën voor zee- en oceaanenergie hebben opgesteld, dat acht lidstaten, nl. het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Portugal, Spanje, Finland, Italië en Nederland, oceaanenergie in hun nationale actieplannen voor hernieuwbare energie hebben opgenomen en dat ook in andere lidstaten, zoals Denemarken en Zweden, initiatieven worden ontplooid.

27. De ontwikkeling van deze sector zou door de lidstaten strategisch en politiek moeten worden gestuurd door meer steun te verlenen aan onderzoeks- en demonstratieprojecten op hun grondgebied. Voorts is het belangrijk dat de lidstaten zorgen voor stabiele regelgevingskaders en kostenefficiënte subsidiestelsels voor hernieuwbare energiebronnen teneinde investeerders met langetermijnplannen aan te trekken.

28. Het CvdR dringt nogmaals aan op de oprichting van een speciale kennis- en innovatiegemeenschap voor de blauwe economie ⁽⁷⁾, want voor de bevordering van oceaanenergie is het van cruciaal belang dat vaardigheden worden ontwikkeld en dat ideeën die uit marien onderzoek voortvloeien, doorsijpelen naar het particuliere bedrijfsleven.

29. Het is zaak om bestaande voorbeelden van geslaagde initiatieven en partnerschappen te baat te nemen ⁽⁸⁾ en om ten volle gebruik te maken van de kennis die ontwikkeld is in het kader van het SET-plan (Strategic Energy Technology) en zijn onderzoekspijler, de Europese Alliantie voor energieonderzoek (EERA). Het gaat erom dat de actoren van het SET-plan, Slimme steden en Horizon 2020 worden betrokken bij het formuleren van lokale en regionale energiestrategieën.

30. Het CvdR juicht dan ook toe dat het werkprogramma van Horizon 2020 voor de periode 2016-2017 inzake blauwe groei en koolstofarme energie (Low Carbon Energy — LCE) twee afzonderlijke oproepen betreffende de sector oceaanenergie bevat, nl. LCE 15 („Scaling up in the ocean energy sector to arrays”) en LCE 16 („2nd generation of design tools for ocean energy devices and arrays development and deployment”).

31. Het CvdR wijst op de noodzaak van verdere beroepsopleiding waar het gaat om vaardigheden die vereist zijn voor het installeren en onderhouden van oceaanenergiecentrales; momenteel zijn het aardolie- en aardgasmaatschappijen die zich hiermee bezighouden. Het CvdR moedigt de sectoren aan om kennis uit te wisselen en van elkaar te leren.

Staatssteun

32. Het CvdR juicht toe dat er in april 2015 goedkeuring is verleend voor staatssteun aan een Portugees programma ter ondersteuning van demonstratieprojecten (50 MW geïnstalleerd vermogen) waarbij hernieuwbare energie wordt geproduceerd door middel van de oceaan (golfslagenergie, getijdenenergie) en innovatieve windtechnologie op zee.

33. Vele belanghebbenden hebben aangegeven dat de van 2014 daterende richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming en energie flexibel genoeg zijn om het ondersteunen van demonstratieprojecten op dit gebied mogelijk te maken.

34. Door staatssteundeskundigen moet verder technisch onderzoek worden verricht. In samenwerking met het forum voor oceaanenergie dienen zij ervoor te zorgen dat de staatssteunregeling rekening houdt met de specifieke uitdagingen waar deze sector voor staat en dat er van overheidswege aanzienlijk kan worden geïnvesteerd in bijv. netwerkinfrastructuur en in grootschalige projecten die zich in de proeffase bevinden, vóór commercialisering.

Macroregio Atlantisch gebied

35. In toekomstige EU-financieringsprogramma's ter ondersteuning van territoriale samenwerking, zoals het Transnationale Programma voor het Atlantisch gebied, zou nadruk moeten komen te liggen op steun voor de ontwikkeling van oceaanenergie.

⁽⁷⁾ PB C 19 van 21.1.2015, blz. 24.

⁽⁸⁾ Gezamenlijke programma's JPI Oceans, SI Oceans, SEAS-ERA en ERA-NET voor oceaanenergie.

36. Sterk moet worden overwogen om tot een Atlantische macroregio te komen die gericht is op de bevordering van oceanenergie. Een dergelijke aanpak zou de vijf lidstaten en naties/regio's in dit gebied duidelijk kunnen stimuleren om samen te werken en zou in potentie kunnen leiden tot een samenhangende maritieme industriële strategie voor de Atlantische macroregio waarin hernieuwbare energie en connectiviteit centraal staan.

37. Het CvdR beveelt aan dat er passende en toegesneden strategieën/technologieën worden ontwikkeld voor alle verschillende zeebekkens, met gebruikmaking van de bestaande ervaringen/ontwikkeling van geavanceerde technologieën voor regio's met een kleiner of verschillend potentieel op het gebied van mariene energie.

38. Het CvdR is ingenomen met de Commissiededeling C(2015) 6317 inzake een geïntegreerd plan voor strategische energietechnologie (SET) en vooral met de verwijzing daarin naar het opvoeren van de regionale samenwerking op het vlak van oceanenergie aan de Atlantische kust, om tot verdere kostenbesparingen te komen.

Financiële uitdagingen

39. Het is van wezenlijk belang dat er voor de ontwikkeling van oceanenergie aanzienlijke steun komt van overheidswege, ook via innovatieve publiek-private partnerschappen.

40. Het CvdR erkent dat de bestaande steunmechanismen van de EIB⁽⁹⁾ een essentiële rol spelen. Toch moeten er op EU-niveau nieuwe en innovatieve instrumenten worden gecreëerd waarmee een gunstiger klimaat wordt geschapen voor het steunen van investeringen in „riskantere” innovatieve energietechnologieën, met name voor de uitrol van oceanenergie.

41. Het is dan ook een goede zaak dat de EIB en de Europese Commissie in juni 2015 het startschot hebben gegeven voor de nieuwe energiedemonstratieprojecten van InnovFin. De lidstaten en de lokale en regionale overheden zouden er goed aan doen om het gebruik van dit nieuwe mechanisme ter ondersteuning van oceanenergieprojecten te stimuleren.

42. Belangrijk is dat er geïnvesteerd wordt in onderlinge verbindingen, met name tussen lidstaten en hun regio's, en dat de transmissie-infrastructuur naar een hoger plan wordt getild zodat deze beter in staat is om de productie van hernieuwbare elektriciteit te absorberen. Tevens is het zaak om te investeren in distributienetwerken, ook afgelegen gebieden op de netwerken aan te sluiten en oplossingen inzake slimme netwerken te ontwikkelen en te implementeren.

43. Ter ondersteuning van investeringen in de sector oceanenergie zouden de EIB en de Europese Commissie bij voorkeur gebruik moeten maken van het nieuwe Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI), waarbij ook bekeken zou moeten worden hoe dit fonds kan worden benut om de ontwikkeling van netwerken en connectiviteit te bevorderen.

44. Het CvdR is ermee ingenomen dat er in een aantal strategieën voor slimme specialisatie (S3) meer nadruk wordt gelegd op hernieuwbare mariene energie en dat er een Europees platform voor slimme specialisatie op energiegebied is opgericht. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat dit een aanvulling vormt op de werkzaamheden van het oceanenergieforum.

45. Het is een goede zaak dat er in een van de regionale operationele programma's prioriteit wordt geschonken aan investeringen in mariene energie.

46. Het verband tussen het energiebeleid en het cohesiebeleid van de EU moet worden versterkt. Het CvdR verzoekt de Europese Commissie nadere details te verschaffen over de prioriteit die aan oceanenergie wordt gegeven in de regionale operationele programma's inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020, en na te gaan welke regio's in hun strategieën voor slimme specialisatie prioriteit verlenen aan oceanenergie.

47. De Europese Raad heeft in oktober 2014 terecht besloten om het NER300-programma te verlengen. Vanaf nu komen ook kleinschalige projecten in aanmerking voor financiering⁽¹⁰⁾.

48. Het CvdR zou graag zien dat er in het kader van de nieuwe regeling een stabiele, hogere prijs voor CO₂-emissies wordt vastgesteld en dat er meer middelen worden uitgetrokken voor het financieren van (innovatieve) projecten inzake hernieuwbare energie.

⁽⁹⁾ Gezamenlijke programma's van de EIB en de EU-instellingen: het Europees Fonds 2020 voor energie, klimaatverandering en infrastructuur, het Wereldfonds voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, het Europees Fonds voor energie-efficiëntie en het Europees strategische energietechnologieplan (SET-plan).

⁽¹⁰⁾ Met het NER300-programma wordt steun verleend voor demonstratieprojecten inzake milieuvriendelijke technologieën voor de afdwinging en opslag van koolstof en innovatieve technologieën voor hernieuwbare energie.

49. Het CvdR is voorstander van projecten zoals Ocean Energy ERA-NET, waarmee beoogd wordt dat agentschappen van lidstaten en regio's hun activiteiten ter ondersteuning van onderzoek en innovatie in de sector op elkaar afstemmen. Het kijkt ernaar uit dat er in het kader van Horizon 2020 en andere programma's zoals Erasmus+ tal van oceaanenergieprojecten worden ondersteund.

50. Het CvdR dringt erop aan dat er politiek meer prioriteit wordt gehecht aan het creëren van synergie tussen de begrotingsmiddelen die de EU, de lidstaten en decentrale (lokale en regionale) overheden ⁽¹¹⁾ uittrekken ter ondersteuning van investeringen die van groot Europees belang zijn, zoals voor oceaanenergie.

Kwesties inzake milieu en vergunningen

51. Oceaanenergie kan zo worden ontwikkeld dat het natuurlijk milieu er wel bij vaart.

52. Het is belangrijk dat regionale autoriteiten, milieu-organisaties en andere ngo's bij het oceaanenergieforum en andere strategische initiatieven op EU-niveau worden betrokken. De lidstaten, lokale en regionale overheden en het bedrijfsleven dienen volop samen te werken met dergelijke organen, teneinde te garanderen dat deze nieuwe industrie op duurzame wijze wordt ontwikkeld en de milieu-impact zo gering mogelijk blijft.

53. Maritieme ruimtelijke ordening speelt bij het ondersteunen van de ontwikkeling van de sector mariene en oceaanenergie een uitermate belangrijke rol, want in dit kader kunnen de verschillende gebruikers van de zee/oceaan (energiesector, zeevervoer, aquacultuur, visserij, recreatie en natuurbehoud) worden samengebracht om te overleggen, informatie uit te wisselen en gecoördineerde besluiten te nemen over het gebruik van de mariene ruimte, wat kan helpen om conflicten tussen sectoren te voorkomen, om synergieën te ontwikkelen en om negatieve gevolgen voor ecosystemen te verminderen. Het CvdR verzoekt de lidstaten en decentrale overheden die bij maritieme ruimtelijke ordening zijn betrokken, om in dit proces ook de ontwikkeling van oceaanenergie te plannen.

54. Het is belangrijk dat administratieve goedkeurings- en planningsprocedures op nationaal en decentraal niveau worden vereenvoudigd. In dezen kan een voorbeeld worden genomen aan Schotland, waar sectorale programma's op het gebied van mariene planning, milieu-onderzoek en strategische monitoring zijn ingevoerd, een one-stop-shop-goedkeuringsorgaan is opgericht en gezorgd wordt voor begeleiding bij goedkeuringsprocedures.

55. Eveneens van belang is dat gegevens toegankelijk zijn en dat informatie wordt gedeeld. Dit kan ertoe bijdragen om dubbel werk te voorkomen en opstartkosten voor activiteiten te reduceren, maar ook om bij het grote publiek meer belangstelling en begrip te kweken waar het gaat om de mariene omgeving en de mogelijke impact van ontwikkelingen op het mariene ecosysteem.

56. Verder is het belangrijk dat er meer inzicht komt in de mariene omgeving en ecologie en dat er op dit gebied meer controle en onderzoek wordt verricht, zodat er een uitgebreider pakket gegevens ter beschikking komt dan momenteel het geval is. In dit verband moeten er ook uitvoerigere milieu-effectbeoordelingen worden verricht, uitgaande van een ecosysteemgerichte benadering waarbij de in deze regio's bestaande biodiversiteit in aanmerking wordt genomen en de mogelijke effecten van installaties op het mariene milieu gekwantificeerd worden.

Bewustwording en communicatie

57. Om de burgers van de EU warm te maken voor oceaanenergie is het van essentieel belang dat de voordelen en mogelijkheden ervan goed worden uitgelegd.

58. Het CvdR benadrukt dan ook dat er overlegd en gecommuniceerd moet worden met alle belanghebbenden, m.i.v. vissers, de aquacultuursector en andere mariene/maritieme gebruikers.

59. De Europese Commissie en het Comité van de Regio's kunnen helpen om oceaanenergie bekender te maken, bijv. via de Week van de duurzame energie, de „Open Days” van steden en regio's, het Burgemeestersconvenant en mogelijk ook via nieuwe mechanismen.

Brussel, 14 oktober 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA

⁽¹¹⁾ PB C 62 van 2.3.2013, blz. 32

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Pakket energie-unie

(2015/C 423/12)

Rapporteur:	Pascal MANGIN (FR/EVP), lid van de regioraad van de Elzas
Referentiedocument:	„Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering” COM(2015) 80 final en „Bereiken van een streefcijfer van 10 % voor de interconnectie van elektriciteit — Het Europese elektriciteitsnet voorbereiden voor 2020” COM(2015) 82 final

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Voornaamste stellingen

1. onderstreept dat voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, de lidstaten, de lokale en regionale overheden er gezorgd moet worden voor een strikte handhaving van de bestaande wetgeving inzake de interne markt en energie- en klimaatbeleid.
2. Energie is een centraal onderdeel van het Europese integratieproces (Verdrag van Parijs, 1951, Euratom-Verdrag van 25 maart 1957). De keuze tussen de verschillende energiebronnen en de algemene bevoorradingsstructuur blijven een zaak van de lidstaten (artikel 194 VWEU), maar meer coördinatie op EU-niveau is absoluut geboden voor een goed functionerende energiemarkt, een groter concurrentievermogen en de stap naar duurzame energie en voorzieningsveiligheid in alle gebieden van de Unie.
3. De energie-unie bestaat uit vijf gelijkwaardige dimensies, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 20 maart 2015.
4. Het CvdR is ingenomen met de goedkeuring door de Commissie van het niet-wetgevende pakket „energie-unie”, dat een echte stap voorwaarts is naar een tussen de lidstaten beter geïntegreerde energiemarkt en een kader biedt voor een breder debat over de actuele knelpunten van het energiebeleid, thema's die het Comité van de Regio's in zijn recente beleidswerk en adviezen over duurzame energie, betaalbare energie, competitieve energie en de energievoorzieningszekerheid al heeft aangesneden.
5. De Commissie wordt verzocht in de aanstaande wetsvoorstellen voor de energie-unie het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen.
6. Gewezen zij op het aandeel van geïmporteerde energie op de handelsbalans van de EU en haar toenemende afhankelijkheid van derde landen.
7. In dit verband zouden wetgevingsinitiatieven genomen en infrastructuurprojecten gerealiseerd moeten worden om de buitensporig grote importafhankelijkheid van de lidstaten van afzonderlijk leveranciers adequaat aan te pakken.
8. Het Europese elektriciteitssysteem verkeert thans in een overgangssituatie. Qua vermogen is er grotendeels sprake van overproductie omdat er intermitterende hernieuwbare energie bij komt, waardoor hogere eisen worden gesteld aan reservestroom en veel oudere krachtcentrales moeten worden vervangen, maar tegelijkertijd geeft de voorzieningszekerheid aanleiding tot enige zorg, die snel aandacht verdient.
9. De toegenomen productie van hernieuwbare energie heeft geleid tot een daling van Europese groothandelsprijzen en de winstgevendheid van de traditionele wijze van productie, die soms paradoxaal uitmondde in de heropening van kolencentrales en dus in een stijging van de CO₂-uitstoot. Er bestaan onder meer immers momenteel onvoldoende adequate mechanismen om de investeringen te stimuleren die het systeem doeltreffender en duurzamer kunnen maken.

10. Het Comité vindt in de gepresenteerde documenten geen aanwijzingen voor de oplossing van één van de kernvragen: Hoe kunnen langetermijninvesteringen worden afgestemd op de hoge volatiliteit ten gevolge van de voortschrijdende opening van de markt? Dit raakt bijvoorbeeld water- en pompcentrales net zozeer als moderne, zeer efficiënte, op gas werkende wkk- en gas- en stoominstallaties.

11. De elektriciteitsmarkt staat voor grote uitdagingen: de voortdurend dalende groothandelsprijzen geven niet de volledige kosten weer van de ontwikkeling en modernisering van de infrastructuur; verder moet die markt voortbouwen op de bestaande hulpbronnen en infrastructuur in de verschillende lidstaten waarbij er oog voor moet bestaan dat sommige spelers grensoverschrijdend of zelfs op Europese schaal actief zijn.

12. De eindprijs voor elektriciteit neemt voor de Europese burger toe, als gevolg van grote investeringsbehoeften, stijgende belastingen, steun voor hernieuwbare en andere energie en monopolistische prijsbepaling, maar ook door verborgen subsidies voor fossiele en andere vormen van niet-duurzame energie.

13. Het is cruciaal het Europees beleid voor de bestrijding van de opwarming van de aarde aan het energiebeleid te koppelen. Het CvdR merkt op dat een goed werkende koolstofmarkt die tot een daadwerkelijke prijs voor CO₂ leidt en meer energie-efficiëntie en investeringen in duurzame energie de doeltreffendste instrumenten zijn om te komen tot de gewenste investeringen in een groene koolstofarme economie.

14. Er moet een einde worden gemaakt aan „subsidieshoppen” door de energiekosten volledig te internaliseren en door opheffing van het gebrek aan evenwicht tussen allerlei steunprogramma's en subsidies. De Commissie wordt verzocht om richtsnoeren en aanbevelingen voor de harmonisatie van die programma's, subsidies en fiscale prikkels in de Unie.

15. Het Comité acht het zeer bezwaarlijk dat de risico's en objectieve nadelen van kernenergie volledig weggemoffeld worden. Als beweerd wordt dat de EU „wereldwijd de veiligste nucleaire technologie” bezit, dan wordt een schijnveiligheid gesuggereerd, terwijl de gevaren van kernenergie niet vermeld worden. Ook de uitspraak dat de EU ervoor moet zorgen dat de strengste normen voor de verwerking van atoomafval worden nageleefd, suggereert dat nucleair afval daadwerkelijk verwerkt wordt. Volgens de huidige stand van de techniek echter kan het atoomafval slechts opgeslagen worden; van feitelijke verwerking is geen sprake. Het probleem van de verwerking wordt dus alleen maar opgeschort, maar zeker niet opgelost.

16. Helaas wordt kernenergie zeer onevenwichtig behandeld en ongepast positief en in hoge mate onkritisch beoordeeld. Op tal van plaatsen in de tekst wordt het begrip „CO₂-arm” als codewoord voor atoomenergie gebruikt; zouden met dit begrip op de eerste plaats hernieuwbare energiebronnen worden bedoeld, dan zou het begrip „hernieuwbare CO₂-arme energie” gebruikt worden. De indruk wordt gewekt alsof atoomenergie nodig is om koolstof te verwijderen; door de terugdringing van CO₂ aan nucleaire energie te relateren, wordt een bedenkelijk verband gelegd ten aanzien van de aan het begin geschetste keuzevrijheid van de lidstaten voor energie.

17. Verheugend is het voorstel tot hervorming van de regeling voor de emissiehandel (ETS) en benadrukt dat de energie-unie hand in hand moet gaan met een verbeterd systeem, omdat een slecht functionerend ETS zal leiden tot versnippering van de interne markt en afbreuk van gelijke kansen en dus weer in nationale maatregelen zal resulteren.

18. Het Europees energiebeleid is een belangrijke hefboom voor de territoriale samenhang op het niveau van de EU voor zover rekening gehouden wordt met de handicaps en voordelen van de regio's. De combinatie van sterke en zwakke punten van elke regio moet leiden tot een verbetering voor iedereen. Met name de overstap op CO₂-arme duurzame energie biedt in veel regio's enorme ontwikkelingsmogelijkheden en dat niet in het minst in regio's die momenteel achterblijven maar wellicht over veel duurzame-energiebronnen zoals zon en wind beschikken.

19. Het CvdR wil als institutioneel partner betrokken worden bij het onlangs gelanceerde debat over de energie-unie en wil met zijn beleidsaanbevelingen bijdragen aan de werkzaamheden van de andere instellingen, met name inzake de wetgeving en het bestuur van de energie-unie.

20. De lokale en regionale overheden spelen een belangrijke rol bij de verhoging van de energiezekerheid en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke energiemarkt in de EU.

21. Het CvdR neemt ook kennis van de specifieke rol die in het pakket „energie-unie” is toegekend aan de lokale en regionale lichamen voor de inspanningen voor de energie-efficiëntie van gebouwen; verheugend is de inzet van de Commissie om de raamvoorwaarden te verbeteren voor de financiering van projecten voor energie-efficiëntie, ook op lokaal en regionaal niveau.

22. Het Comité wil nauwer betrokken worden bij de werkzaamheden van de Commissie, met name voor de opzet van een nieuw initiatief voor „financiering voor slimme gebouwen” en maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie in bestaande gebouwen.

23. Helaas wordt er niet naar lokale overheden verwezen voor essentiële gebieden van het pakket „energie-unie”, namelijk hernieuwbare energiebronnen, innovatie en technologie, voorzieningszekerheid en externe betrekkingen. Gepleit wordt voor een ruimere deelname van het Comité van de Regio's, alsook voor aandacht voor de beleidsaanbevelingen tijdens de voorbereiding door de Commissie van nieuwe, in het pakket geplande wetgeving.

24. Het welslagen van de energie-unie wordt afgemeten aan de meerwaarde, die behelst dat vrij energietransport, energiezekerheid en de transparantie van de energiesector bij concurrerende en redelijke prijzen worden gegarandeerd, want dit is de basis voor de modernisering van de energiesector, in het streven naar uitbreiding van de koolstofarme economie, die nodig is om de doelstellingen voor klimaatbescherming te halen. De energiezekerheid, de voltooiing van de interne energiemarkt en de modernisering van de infrastructuur zijn de kern van de energie-unie. Daarom moeten alle maatregelen om die unie tot stand te brengen op de versterking van deze centrale onderdelen gericht zijn.

25. Politieke steun op elk niveau is belangrijk voor een geslaagde uitvoering van Europees beleid: de verwezenlijking van de ambitieuze visie van een energie-unie zal een grote inzet vergen van EU-instellingen, de lidstaten, nationale parlementen, lokale en regionale lichamen, ondernemingen en burgers, elk op zijn eigen niveau en met inachtneming van ieders bevoegdheden.

26. Benadrukt zij de rol van lokale collectiviteiten als onontbeerlijke actoren van de energie-unie, vooral voor energiebesparing in het openbaar vervoer in en tussen steden, voor interregionale communicatiestrategieën, grensoverschrijdende infrastructuur voor energie, samenwerking voor nieuwe opslagtechnologieën, cofinanciering voor slimme en zuinige openbare gebouwen, goedkeuring van wetten voor een koolstofarme economie en besteding van EFSI-middelen voor grensoverschrijdende samenwerking voor hernieuwbare energie. Lokale en regionale overheden zijn soms eigenaren van opwekkingsinfrastructuur en als zodanig producenten van energie.

27. Het Burgemeestersconvenant is een goed voorbeeld van de bijdrage van lokale lichamen aan de uitvoering van duurzaam energiebeleid; het Comité van de Regio's heeft dit initiatief flink gesteund en meent dat het convenant beter benut moet worden als mogelijk instrument van de energie-unie en de energiedoelstellingen van de EU tot 2030. De Commissie wordt verzocht tot 2030 meer steun te verlenen aan het convenant om nieuwe ondertekenaars te vinden. Voorts wordt gepleit voor steun aan lokale en regionale initiatieven die niet onder dit initiatief vallen, maar op grond waarvan ambitieuze resultaten zijn bereikt. Hierbij valt te denken aan Eurocities en de Raad van Europese gemeenten en regio's.

De ambitieuze doelstellingen voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie tot 2030

Uitbreiding van de steun naar regionaal en lokaal niveau

28. Er moeten internationale, nationale en regionale ondersteunende structuren voor de lokale en regionale energie- en klimaatmaatregelen in het leven worden geroepen of worden versterkt. Dat kan zowel in het kader van het Burgemeestersconvenant als daarbuiten worden gedaan, middels samenwerking tussen lokale en regionale overheden, lidstaten, regio's, regionale energiebureaus enz.

29. Regionale samenwerking is één van de belangrijkste factoren voor de oprichting van een goed werkende, uniforme energiemarkt in de EU en van de energie-unie. De samenwerking moet verder worden uitgebreid en naar een hoger plan worden getild, vooral om grotere politieke prioriteiten te kunnen uitvoeren en om de werking van een echte energie-unie via regionale integratie te kunnen garanderen.

30. De maatregelen van de EU moeten niet alleen gericht zijn op grote steden omdat ongeveer 56 % van de steden klein en middelgroot zijn met tussen de 5 000 en 100 000 inwoners en een sterk accumulatief effect.

31. Hiertoe zou bijvoorbeeld kunnen worden gekeken naar een eventueel door het CvdR ondersteund territoriaal forum voor de Europese, lokale en regionale overheden, dat in nauwe samenwerking met het Burgemeestersconvenant zou kunnen worden opgericht, met een speciale afdeling voor de energie-unie, die goede praktijken op energiegebied en financieringsmogelijkheden zou kunnen verspreiden, onderzoek kan doen en methoden zou kunnen zoeken en promoten die het draagvlak onder Europese burgers versterken voor projecten in verband met de energietransitie.

32. Maatregelen op lokaal en regionaal niveau moeten gericht zijn op diversifiëring van leveranciers, hulpbronnen en aanvoerroutes. Daarom is het van groot belang dat ook op deze niveaus projecten van gemeenschappelijk belang (PCI's) worden uitgevoerd via stroomlijning van procedures, verstrekking van vergunningen enz.

33. Bij raadplegingen over PCI's moeten ook de standpunten van de betrokken regio's in aanmerking worden genomen.

Aandacht voor de inspanningen en bijdrage van de lokale collectiviteiten

34. Opgemerkt zij dat de lokale lichamen vaak vrijwillig ambitieuzere doelstellingen uitvoeren dan de doelstellingen uit de wetgeving van de Europese Unie.

35. Er zouden vrijwillige mechanismen voor bundeling van de vraag (gezamenlijke inkoop) moeten worden gecreëerd. De lokale en regionale overheden hebben hiermee al goede ervaringen opgedaan (gezamenlijke inkoop van energie).

36. De Commissie zou deze goede praktijken moeten beoordelen en er inspiratie uit moeten putten voor de wettelijke omschrijving van de doelstellingen van de energie-unie.

37. Het Comité stelt voor dat een territoriaal forum in nauwe samenwerking met het Burgemeestersconvenant de Commissie kan bijstaan in deze taak en de inspanningen van lokale autoriteiten kan vergaren, de nodige bekendheid aan die autoriteiten kan geven en ervoor kan zorgen dat die inspanningen verenigbaar en deugdelijk zijn.

Versterking en verbreding van de acties van het Burgemeestersconvenant

38. De aanpak op meerdere bestuursniveaus, die met succes is toegepast bij het Burgemeestersconvenant, zou moeten worden uitgebreid en in het kader van de energie-unie moeten worden toegepast op andere actiegebieden;

39. Het Comité van de Regio's is bereid bij te dragen aan de uitwerking van de strategie voor het Burgemeestersconvenant voor na 2020.

40. In het wettelijk kader van de lidstaten en eventueel gelet op aanstaande gemeenschappelijke wetgeving is de uitwisseling van energiegegevens cruciaal tussen de belangrijkste partners in de energiesector die betrokken zijn bij de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering van projecten en de energiebedrijven op lokaal en regionaal niveau, met inbegrip van energieagentschappen, netwerkbeheerders, waarnemingsposten en ondernemingen, met het oog op de tenuitvoerlegging en monitoring van actieplannen voor duurzame energie, met gebruikmaking van de lokale gegevens voor de berekening van de basisinventaris.

De ultraperifere gebieden tot echte proeftuinen voor de energietransitie maken

41. Het karakter van ultraperifere gebieden is specifiek, maar meestal zijn zij niet aangesloten op een elektriciteitsnet en zijn ze daardoor afhankelijk van kostbare steenkolenenergie, terwijl zij over veel opties voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie beschikken.

42. De Commissie zou ultraperifere gebieden bij innovatieve projecten moeten begeleiden om van deze gebieden echte proeftuinen voor de energietransitie te maken.

De financiering van projecten voor energie-efficiëntie/duurzame energie op lokaal en regionaal niveau

Beschikking over goed presterende financiële instrumenten

43. Op de eerste plaats komt de samenwerking met de andere instellingen, met het oog op betere regelgeving en financiële voorwaarden voor lokale en regionale investeringen in duurzame energie. Zeer belangrijk zijn ook de succesvolle initiatieven van de EIB en verdere samenwerking bij financieeltechnische maatregelen.

44. Het is van belang de financiële instrumenten, met name voor energie-efficiëntie, CO₂-arme technologie en duurzame energie in het vervoer en voor gebouwen beter te promoten, met name op lokaal niveau, zoals het komende initiatief van de Commissie voor „slimme financiering voor slimme gebouwen”, dat het Comité van de Regio's als een grote stap voorwaarts beschouwt.

45. De Commissie wordt verzocht goede praktijken op lokaal niveau te verzamelen en te benutten ten behoeve van de energie-efficiëntie van gebouwen en van de ontwikkeling van innovatieve en doeltreffende financiële mechanismen en synergieën in het kader van de middelen van de EBWO, de EIB en andere financieringsprogramma's van de EU. Naast hogere efficiëntie van de bouwschil moet de aandacht daarbij ook uitgaan naar terugdringing van de energiebehoefte door lokale en collectieve oplossingen, zoals stadsverwarming en -koeling.

46. In dit verband moeten fondsen en financiële instrumenten van de EU en de EIB niet alleen grote infrastructuurprojecten steunen, maar ook projecten van geringere omvang in verband met hun waarde voor de plaatselijke gemeenschappen.

47. Dit beleid zal vaak afhangen van de mobilisering van particuliere middelen. Daartoe moet het regelgevingskader geharmoniseerd en gewaarborgd worden, waarbij innovatie zich moet kunnen ontwikkelen om de consument betere en goedkopere diensten te kunnen bieden.

48. Overheidsinvesteringen in de opwekking van hernieuwbare energie zouden danig in de knel komen als de plannen van de Commissie zouden doorgaan. Het ambitieuze doel om het aandeel van hernieuwbare energie in de gehele EU tot 2030 te laten stijgen tot minstens 27 % is bij ondersteuning van uitsluitend marktgebaseerde mechanismen die de interne energiemarkt niet mogen verstoren, nauwelijks mogelijk omdat hiermee de speelruimte voor lidstaten, alsook voor het regionale en lokale niveau, aanzienlijk beperkt wordt.

49. Toepassing en stimulering van hernieuwbare energiebronnen moet in alle lidstaten mogelijk blijven. Centralisatie en sturing in de gehele Unie zou ertoe leiden dat veel hernieuwbare energiebronnen in de lidstaten niet meer gestimuleerd zouden kunnen worden. Daardoor zou de behoefte aan interconnectie aanzienlijk toenemen. Vormen van regionale hernieuwbare energie mogen niet benadeeld worden.

50. De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat de nieuwe richtsnoeren voor staatssteun geen extra lasten veroorzaken voor lokale en regionale projecten voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie of voor de lokale modellen die rondom slimme netwerken („smart grids”) en de opslag worden gebouwd en die niet met de grote exploitanten kunnen concurreren.

Aandacht voor de consumenten op de interne energiemarkt

51. Het is verheugend dat de Commissie een mededeling over een „New deal voor de energieconsument” heeft uitgebracht, omdat deze betrekking heeft op gebieden die het Comité van de Regio's in recente adviezen als essentieel heeft bestempeld voor het energiebeleid, met name de actieve inbreng van de consumenten in het energiesysteem. Wel wijst het Comité er nogmaals op dat energiearmoede en bescherming van kwetsbare gebruikers op Unieniveau moeten worden aangepakt.

Bevordering van energie-efficiëntie om het energieverbruik terug te dringen

52. De doelstelling van de Europese Unie om de opties voor energie-efficiëntie in de bouwsector beter te benutten is essentieel. Maatregelen op dit gebied zouden ertoe moeten leiden dat de energierekening van de bewoners van gebouwen daalt terwijl ook de CO₂-voetafdruk van de Unie en haar afhankelijkheid van energie-import kleiner worden.
53. De steun voor doeltreffende woningsisolatie kan in hoge mate bijdragen aan de bestrijding van energieschaarste en op lokaal niveau banen scheppen.
54. Dit beleid kan slechts volledig slagen als het op grote schaal wordt toegepast.
55. De doeltreffendheid van deze maatregel is afhankelijk van zowel de ambitieuze doelstellingen voor de energiestaat als van de nauwe samenwerking tussen de lokale lichamen en de bewoners.

Beschikking over een doeltreffende regeling ter bescherming van de consument

56. Regelgeving is een essentieel onderdeel van een goed werkende energiemarkt, evenals de invoering van een prijssignaal, met het oog op een optimale situering van de infrastructuur en de productiemiddelen, alsook om gezamenlijke acties mogelijk te maken voor het optimaliseren van de kosten voor energiegebruikers. Verder zou een uitsplitsing van de energietarieven ter wille van vergelijking voor transparantie van de concurrentievoorwaarden zorgen.
57. Vanuit consumentenoogpunt is het fundamenteel ervoor te zorgen dat de gas- en elektriciteitsmarkt in de EU op transparante wijze functioneert. Er moet op gepaste wijze gebruik worden gemaakt van de hiertoe beschikbare instrumenten, zoals die welke worden geboden door de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (Remit). Het CvDR roept de Commissie op het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) vanaf 2016 een adequaat budget ter beschikking te stellen om zich van deze taak te kwijten.
58. De Commissie zou in het kader van de geplande wetgevingsinitiatieven een adequaat mechanisme moeten voorstellen voor voorafgaande controles van internationale overeenkomsten en handelscontracten, om te waarborgen dat die in overeenstemming zijn met het EU-recht en de EU-prioriteiten op het vlak van energiezekerheid.
59. Gelet op het voorafgaande en in het kader van de herziening van de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening (SoS) moet de markt transparanter worden gemaakt.
60. De energiesector blijft een zeer kapitaalintensieve sector, wat op lange termijn stabiele regelgeving met zich meebrengt.
61. De groeiende productie van hernieuwbare energie, die van nature meer verspreid is, veronderstelt verspreide productielocaties en daardoor ook een sterke betrokkenheid van lokale lichamen. Hierdoor zal het met name mogelijk zijn de productie van energie binnen de EU op te voeren.
62. De Europese Unie moet de nationale regelgevende instanties ertoe bewegen om een vertegenwoordiger van de lokale overheden in hun organen op te nemen.
63. ACER zou een door het CvDR aangewezen vertegenwoordiger van een lokale overheid kunnen opnemen.

Bestrijding van de energiearmoede: een Europese prioriteit

64. Helaas neemt energiearmoede toe, de situatie waarin mensen in hun woning, maar ook voor hun verplaatsing, geen normale en regelmatige toegang hebben tot de nodige energiebronnen om hun behoeften te bevredigen.
65. Er zou een definitie van energiearmoede uitgewerkt moeten worden die rekening houdt met de specifieke situatie van de lidstaten van de Europese Unie, alsook Europese indicatoren om dit vraagstuk beter af te bakenen en aan te pakken.
66. Het forum van de regio's zou regelmatig bijeen moeten komen om energiearmoede te bespreken, lokale, nationale en Europese initiatieven te stimuleren en om praktische aanbevelingen te formuleren onder leiding van besluitvormers uit de politiek, van verenigingen en het bedrijfsleven.

67. De bestrijding van energiearmoede moet het resultaat zijn van het beleid dat gevoerd wordt op het gebied van energie-efficiëntie, met name aan de hand van maatregelen voor woningen van gezinnen met een laag inkomen, vervoer, onderwijs en de sociale sector.

68. De aanpak van de nijpendste situaties vereist een algehele benadering en die kan omvatten maatregelen op sociaal gebied, directe financiële ondersteuning, initiatieven betreffende informatie en advies, maar ook maatregelen van energiebeleid voor de lange termijn.

Slimme netwerken en meetapparatuur: instrumenten voor de consument

69. De invoering van een slim systeem moet beslist versneld worden, zowel voor de netwerken als voor de producent/consument, om het gehele systeem te optimaliseren en voor de invoering van slimme meetapparatuur, als essentiële katalysator voor een optimaal beheer van de vraag, met actieve inbreng van de consument. Het Comité herhaalt dat er in dit verband ook aandacht moet uitgaan naar zaken betreffende gegevensbescherming en -beveiliging.

Energie-infrastructuur: de tussen sommige staten vereiste verbindingen

70. Een volledig geïntegreerde interne energiemarkt met onderlinge verbindingen voor gas en elektriciteit zijn in de gehele EU van strategisch belang; het is van belang om na te gaan of de bestaande infrastructuur optimaal gebruikt wordt alvorens in nieuwe infrastructuur te investeren. In de eerste plaats zijn investeringen in slimme netwerken en een slim systeem geboden.

71. Het is van belang te investeren in energie-infrastructuur; het Comité van de Regio's wil graag betrokken worden bij de activiteiten van het forum voor energie-infrastructuur.

72. Het Comité onderstreept de noodzaak om te investeren in robuuste energie-infrastructuur om zo het risico van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen te verkleinen. Het Comité herinnert eraan dat een veerkrachtige infrastructuur bouwen goedkoper is dan vernieuwen.

73. De infrastructuur wordt gefinancierd door de consument; daarom moet er worden uitgegaan van gedetailleerde kosten-batenanalyses en dienen er reële inspanningen te worden geleverd om burgers te informeren en te betrekken om binnen redelijke termijnen te zorgen voor een breed publiek draagvlak voor deze investeringen.

74. Met het oog op een optimaal functioneren van de solidariteitsmechanismen uit de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening (SoS) zouden grensoverschrijdende preventie- en noodplannen verplicht moeten worden gesteld. De definities van „beschermde afnemers” moeten in de zin van de SoS-verordening worden geharmoniseerd, om de mogelijkheden van de lidstaten elkaar bij een gasvoorzieningscrisis bijstand te verlenen, niet te beperken.

Erkenning van de bijdrage van lokale lichamen aan de waarborging van het elektriciteitsnetwerk

75. De lokale collectiviteiten zijn belangrijk voor de energieproductie via een optimale vestiging van productiemiddelen, met name door rekening te houden met het lokale energiepotentieel.

76. De innovatie op het gebied van hernieuwbare energie, zachte mobiliteit, modernisering van huidige energie-infrastructuur, de bouw van slimme elektriciteitscentrales en de opslag van koolstof en energie moet ook op lokaal niveau gestimuleerd worden.

77. Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel zou de Europese Unie ten minste op regionaal niveau de uitwerking kunnen aanmoedigen van ontwikkelingschema's voor het energiesysteem. Op de samenhang hiervan zou op Europees niveau toezicht moeten worden gehouden.

Grensstreken veranderen in laboratoria voor de energie-unie

78. Het is jammer dat vanwege de grenzen en de uiteenlopende nationale wetgevingen veel grensgebieden hun energiepotentieel vaak niet geheel of helemaal niet kunnen benutten voor innoverende en duurzame oplossingen inzake energie en daarom stelt het Comité voor dat de Commissie werk moet maken van vrijwillige regionale benaderingen die gericht zijn op het wegnemen van negatieve grensoverschrijdende effecten.

79. De EU kan zo nodig regelgevende en regulerende structuren als de EGTS steunen die de verbinding van distributienetwerken aan weerszijden van de grens kunnen bevorderen en de energie-integratie kunnen optimaliseren.

80. De Europese Commissie zou regionale samenwerkingsprojecten voor distributie van energie specifiek moeten begeleiden en aanmoedigen.

81. De uitgaven van de Europese Unie voor grote grensoverschrijdende infrastructuur en het antwoord op de lokale behoeften zouden permanent in evenwicht moeten zijn om de lokaal opgewekte hernieuwbare energie nog beter te integreren in het netwerk en om tegelijkertijd slimme distributienetwerken te ontwikkelen.

Innovatie en onderzoek: innovatie, de hefboom voor energietransitie en werkgelegenheid

82. Onderzoek en innovatie zijn van strategisch belang voor de energietechnologie, met het oog op het geslaagd koolstofvrij maken van het energiesysteem van de EU, en bijgevolg, het terugdringen van de uitstoot.

83. De vorming van technologisch hoogwaardige industriële netwerken, in nauwe samenwerking met onderzoekscentra en universiteiten, die ten goede komen aan actief beheer van de vraag en aan intelligent en efficiënt energieverbruik moet tot de prioriteiten van de energie-unie behoren; voorts moet de prioriteit uitgaan naar innovatie in de industriële sectoren met het hoogste energieverbruik.

84. Deze overgang, mits snel verwezenlijkt, zou de eerste bron van voordelen kunnen vormen voor energieconcurrentie, terugdringing van de CO₂-uitstoot en niet te verplaatsen werkgelegenheid.

85. De lokale lichamen beschikken op het gebied van werkgelegenheid en innovatie over krachtige hefboomen om het verbruik van duurzame energie te verhogen en energie-efficiëntie te verbeteren via hun beleid voor woningbouw en woonmilieu, mobiliteit en ruimtelijke ordening, maar ook aan de hand van onderwijs en beroepsopleiding.

86. Het CvDR wil samenwerken met DG ENER en DG REGIO en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek om de opties te bekijken voor betere afstemming/strategieën tussen het EU-beleid en de financieringsprogramma's daarvan om in het kader van strategieën voor slimme specialisatie de lokale en regionale inspanningen voor investeringen in energie te optimaliseren.

87. Een versterking van de Energiegemeenschap is van grote meerwaarde. Dat kan onder andere door de mechanismen voor toepassing van het EU-recht in de landen van deze gemeenschap te verbeteren. Ook van essentiële meerwaarde zou de integratie zijn van de landen van de Energiegemeenschap in de EU-mechanismen voor energiezekerheid, waaronder die uit de nieuwe SoS-verordening.

88. De lidstaten worden verzocht om overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel hun standpunten te coördineren en met één stem met derde landen te onderhandelen. Energiesamenwerking kan bijdragen tot de promotie en versterking van de democratie, de rechtstaat en mensenrechten in de partnerlanden.

Externe dimensie van het Europees energiebeleid

89. Het Comité van de Regio's heeft regelmatig deelgenomen aan het platform van het oostelijk partnerschap voor energiezekerheid en de buitenlandse partners moeten de vruchten kunnen plukken van de ervaring van de Europese Unie door de industriële en technologische kennis van Europese ondernemingen te benutten.

90. Projecten voor duurzame energie op lokaal en regionaal niveau zijn cruciaal om de energieafhankelijkheid van de Europese Unie van het buitenland en van leveranciers met belangen aldaar te verminderen. Ook moet er meer gebruik worden gemaakt van de door die projecten geboden mogelijkheden. Het CvDR zou direct moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van met name lokale en regionale toekomstige initiatieven met betrekking tot het externe energiebeleid.

Gedaan te Brussel, 14 oktober 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA

III

(Vorbereidende handelingen)

COMITÉ VAN DE REGIO'S

114^e ZITTING, 12—14 OKTOBER 2015

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders

(2015/C 423/13)

Rapporteur: Mark WEINMEISTER, CvdR-lid, staatssecretaris Europese Zaken in Hessen

Referentie(s): Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden —

COM(2015) 177 final

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Herziening van het besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) —

COM(2015) 176 final

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. is het in principe eens met de intentie die ten grondslag ligt aan het voorstel van de Commissie, namelijk om regio's meer inspraak te geven en hun keuzevrijheid te vergroten.
2. In dit specifieke geval is het echter maar zeer de vraag of een dergelijke maatregel wel het gewenste effect sorteert.
3. Een groot deel van de bevolking staat sceptisch en afwijzend tegenover genetisch gemodificeerde organismen. Met deze scepsis en het geringe draagvlak zou onder meer door middel van een transparantere vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders rekening moeten worden gehouden.
4. Het CvdR wijst er eens te meer op dat er duidelijke regelingen voor etiketten nodig zijn, zodat de consument bewuste keuzes kan maken bij de aankoop van producten. Omwille van de transparantie moet op etiketten ook komen te staan of bij de productie van levensmiddelen van dierlijke oorsprong genetisch gemodificeerde diervoeders zijn gebruikt.
5. Het CvdR verwijst in dit verband naar zijn advies over de vrijheid die de lidstaten moeten hebben om besluiten te nemen over de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen op hun grondgebied (CdR 338/2010 fin; 88e zitting van 27—28 januari 2011) en zijn resolutie over de prioriteiten voor het werkprogramma voor 2016 van de Europese Commissie (113e zitting van 9 juli 2015).

Vergunningsprocedures voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders

6. De Europese Unie beschikt over een uitgebreid rechtskader voor de toelating, de traceerbaarheid en de etikettering van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en genetisch gemodificeerde (gg) levensmiddelen en voeders, dat gebaseerd is op Richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, Verordening (EG) nr. 1829/2003 van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en Verordening (EG) nr. 1830/2003 van 22 september 2003 betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG.
7. Krachtens de voorgestelde verordening mag een ggo of genetisch gemodificeerd levensmiddel of diervoeder alleen in de handel worden gebracht als daar op basis van het desbetreffende rechtskader toestemming voor is gegeven.
8. De vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders wordt afgesloten door een wetenschappelijke beoordeling van de aanvragen door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA).
9. Na ontvangst van het oordeel van de EFSA legt de Commissie de lidstaten in het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders een voorlopig besluit tot toestemming of afwijzing voor.
10. Mocht de stemming in zowel het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders als het comité van beroep geen duidelijk resultaat opleveren, dan dient de Commissie conform de ggo-wetgeving en het Handvest van de grondrechten een besluit te nemen over de vergunningsaanvraag.

Vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders tegen het licht houden

11. In haar werkprogramma voor 2016 kondigt de Commissie aan de procedure voor de verlening van vergunningen voor genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) tegen het licht te zullen houden om tegemoet te komen aan de zorgen van de burgers en de lidstaten ten aanzien van de thans bestaande juridische verplichting voor de Commissie om ook ggo's goed te keuren als er geen gekwalificeerde meerderheid van lidstaten voor zo'n goedkeuring is.
12. Het mag verbazingwekkend heten dat de aangekondigde heroverweging slechts een voorstel betreffende het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders heeft opgeleverd en niet, zoals wel aangekondigd was, een fundamentele herziening van de vergunningsprocedure.
13. Het CvDR vestigt de aandacht op het stemgedrag van de afzonderlijke lidstaten in de huidige vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1829/2003.
14. Helaas blijken stemmingen in het Permanent Comité en het Comité van beroep over genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders vaak geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de voorgestelde besluiten op te leveren.
15. Als lidstaten zich van stemming onthouden of tegen stemmen, is dat niet alleen omdat zij hun bedenkingen hebben bij de wetenschappelijke beoordeling door de EFSA, maar ook vaak omdat andere aspecten twijfels bij hen oproepen.
16. Krachtens de huidige wetgeving moet de Commissie over vergunningsaanvragen besluiten.
17. Het valt met name te betreuren dat de Commissie hierdoor de facto altijd besluiten neemt zonder dat zij daarin gesteund wordt door de lidstaten, en bij een positief advies van de EFSA komen die besluiten er in de regel op neer dat een vergunning wordt verleend.
18. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er meestal geen rekening wordt gehouden met de maatschappelijke bezwaren waarvan een of meer lidstaten tijdens een vergunningprocedure gewag maken.

19. Naar aanleiding hiervan worden er steeds meer kanttekeningen geplaatst bij vergunningen die louter en alleen op basis van de risicobeoordeling van de EFSA worden verleend.

Suggesties voor verbetering van de huidige vergunningsprocedure

20. De lidstaten zijn terecht van mening dat, gezien het grote openbaar belang van het al dan niet toelaten van ggo's, in de besluitvorming bezwaren van bijvoorbeeld niet-wetenschappelijke aard ook zeker een rol moeten kunnen spelen.

21. Momenteel is dit helaas nog niet het geval: omdat de lidstaten van mening verschillen en de vereiste meerderheid dus uitblijft, is in de huidige procedure de risicobeoordeling van de EFSA uiteindelijk doorslaggevend voor de Commissie.

22. Los van de opmerkingen over het huidige verordeningvoorstel zou de Commissie in de toekomst alleen tot vergunningverlening moeten kunnen besluiten als daarvoor in het Permanent Comité en het Comité van beroep op zijn minst een gekwalificeerde meerderheid van stemmen is uitgebracht. Dit zou wel eerst juridisch getoetst moeten worden.

23. Op die manier kan meer recht worden gedaan aan verdere bezwaren van de lidstaten en zullen zij zich verantwoordelijker gaan voelen voor hun stemgedrag.

24. Het CvdR is het niet met de Commissie eens dat het juridische kader gehandhaafd moet worden en dat de stemregels niet kunnen worden gewijzigd, alleen maar omdat zij ook voor andere beleidsterreinen gelden.

25. De Commissie zou dan ook moeten nagaan of het mogelijk is om wat het risicobeheer betreft de vergunningsprocedure voor ggo's met inachtneming van de EU-wetgeving te wijzigen.

26. Evenals de Commissie is het CvdR voor één enkel risicobeoordelingssysteem.

27. De Europese Commissie zou moeten samenwerken met de nationale of regionale autoriteiten die over de teelt van ggo's gaan.

28. Dat zou het draagvlak onder de lidstaten voor de risicobeoordeling kunnen vergroten, maar ook tot een betere beoordeling kunnen leiden.

29. In de vergunningsprocedure zou beter moeten worden gekeken naar de gevolgen die genetisch gemodificeerde gewassen, levensmiddelen en diervoeders hebben voor het milieu.

30. De aangescherpte richtsnoeren van de EFSA voor de beoordeling van de milieu-effecten van genetisch gemodificeerde gewassen moeten zo spoedig mogelijk worden opgenomen in de bijlagen van Richtlijn 2001/18/EG (introductie van ggo's in het milieu), zodat ze een meer bindend karakter krijgen.

Beoordeling van het voorstel voor een verordening

31. In Mededeling COM(2015) 176 gaat de Commissie in op het ook voor haar onbevredigende verloop van de vergunningsprocedures en stelt zij naar het voorbeeld van Richtlijn (EU) 2015/412 (opt out-regeling voor de teelt van gewassen) een soortgelijke wijziging van de verordening inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders voor.

32. Het doel van de Commissie, namelijk beter rekening houden met de bezwaren van individuele lidstaten, kan beter worden bereikt met een snelle herziening van de milieu-effectbeoordeling in de vergunningsprocedure, iets wat onlangs ook in artikel 3 van Richtlijn (EU) 2015/412 zijn neerslag heeft gekregen, dan met de nu voorgestelde verordening.

33. Het voorstel is niet bedoeld om het uniforme veiligheidsniveau te veranderen dat de EFSA door middel van een voor heel Europa geldende risicobeoordeling tot stand heeft gebracht. Het rechtskader van de EU bevat al bepalingen op grond waarvan de lidstaten een genetisch gemodificeerd levensmiddel of diervoeder mogen verbieden totdat het op EU-niveau opnieuw is onderzocht als uit nieuwe informatie blijkt dat het een ernstig risico vormt voor de volksgezondheid of het milieu.

34. De lidstaten moeten het recht hebben om op nationaal niveau het gebruik van op EU-niveau toegelaten ggo's in levensmiddelen en diervoeders te beperken of te verbieden (opt out-maatregelen met betrekking tot het gebruik van ggo's).
35. De lidstaten moeten er hierbij echter wel voor zorgen dat hun maatregelen stroken met de EU-wetgeving, het evenredigheidsbeginsel, het verbod op discriminatie tussen binnenlandse en buitenlandse producten en de internationale verplichtingen van de EU tegenover de WTO.
36. Naast deze verenigbaarheid met de WTO-voorwaarden, die wereldwijd gelden, moeten de maatregelen op de interne markt ook in overeenstemming zijn met het beginsel van het vrije verkeer van goederen zoals bepaald in artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), op grond waarvan maatregelen die hetzelfde effect hebben als kwantitatieve beperkingen van het vrije verkeer van goederen verboden zijn.
37. Lidstaten die tot een verbod willen overgaan, moeten aantonen dat dit strookt met artikel 36 van het VWEU en moeten, conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie, met dwingende argumenten laten zien dat het algemeen belang ermee gediend is. Bovendien mogen de argumenten die deze lidstaten aanvoeren niet in tegenspraak zijn met de evaluatie van de EFSA inzake de risico's voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu.
38. Afgaand op de tot nu toe opgedane ervaringen moeten lidstaten zeer hoge obstakels overwinnen voordat zij van deze optie gebruik kunnen maken en tot een verbod kunnen overgaan. Dat roept vragen op over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en duidt erop dat het evenredigheidsbeginsel duidelijk zal worden geschonden als het voorstel wordt goedgekeurd.
39. Helaas ontbreekt een lijst met voorbeelden van argumenten waarmee een verbod in een lidstaat op juridisch adequate wijze onderbouwd kan worden. Zo'n lijst, die de rechtszekerheid ten goede blijkt te komen, maakt bijvoorbeeld deel uit van de Richtlijn (EU) 2015/412 tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden.
40. Het valt dan ook te betreuren dat geen effectbeoordeling bij het voorstel is gevoegd.
41. Kortom, in haar voorstel biedt de Commissie de lidstaten weliswaar de mogelijkheid om het gebruik van op EU-niveau toegestane ggo's in levensmiddelen en diervoeders binnen hun landsgrenzen te beperken of te verbieden, maar hoe zij hierbij op juridisch adequate wijze te werk moeten gaan legt zij niet uit.
42. Gezien het grote aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan is het dan ook maar zeer de vraag in hoeverre in de praktijk überhaupt gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om tot een verbod over te gaan.
43. Met het oog op het vrije verkeer van goederen op de interne markt, de mondiale goederenstromen en het grote aantal schakels in de industriële productie van levensmiddelen en diervoeders is het redelijkerwijs niet mogelijk om toezicht op een verbod te houden.
44. In plaats van een regeling voor nationale verboden verdient het de voorkeur om door een andere weging van stemmen in de genoemde comités beter rekening te houden met de bezwaren van de lidstaten. Nationale verbodsregelingen zijn alleen een haalbare kaart als lastige obstakels worden overwonnen, en toezicht op naleving is vrijwel onmogelijk.
45. Het CvDR is het daarom niet eens met de conclusie van de Commissie die ten grondslag ligt aan haar voorstel voor een verordening.
46. Het pleit dan ook voor verwerping van het voorstel.

Brussel, 13 oktober 2015.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Pakket fiscale transparantie

(2015/C 423/14)

Rapporteur:	Hicham IMANE (BE/PSE), lid van het Waalse Parlement
Referentiedocumenten:	Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot intrekking van Richtlijn 2003/48/EG van de Raad
	COM(2015) 129 final
	Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op het gebied van de belastingen
	COM(2015) 135 final
	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over fiscale transparantie ter bestrijding van belastingontduiking en –ontwijking
	COM(2015) 136 final

I. WIJZIGINGSVOORSTELLEN (COM(2015) 135 final)

Wijzigingsvoorstel 1

Overweging 8

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvdR</i>
(8) De lidstaten moeten de uit te wisselen basisgegevens ook aan de Commissie meedelen. Op die manier kan de Commissie te allen tijde de effectieve toepassing van de automatische uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken monitoren en evalueren. Deze mededeling zal een lidstaat niet ontheffen van zijn verplichtingen inzake de aanmelding van staatssteun bij de Commissie .	(8) De lidstaten moeten de uit te wisselen basisgegevens ook aan de Commissie meedelen. Op die manier kan de Commissie te allen tijde de effectieve toepassing van de automatische uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken monitoren en evalueren. Dat geldt ook wanneer die rulings en afspraken ertoe strekken om de nationale belastinggrondslag vanwege de structuur van een groep vennootschappen te verlagen. Deze mededeling zal een lidstaat niet ontheffen van zijn verplichtingen inzake de aanmelding van staatssteun bij de Commissie. Daarbij gaat het om belastingdeals met bedrijven die staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zouden kunnen zijn.

Motivering

Juridische precisering betreffende de wettigheidstoetsing van de betrokken staatssteun.

Wijzigingsvoorstel 2

Overweging 12

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvDR</i>
<p>(12) Teneinde middelen efficiënter in te zetten, de inlichtingenuitwisseling te vergemakkelijken en te voorkomen dat elke lidstaat soortgelijke ontwikkelingen in zijn systemen moet doorvoeren om de inlichtingen te bewaren, moet specifiek worden voorzien in de oprichting van een centraal repertorium, dat toegankelijk is voor alle lidstaten en de Commissie en waar de lidstaten inlichtingen uploaden en bewaren in plaats van deze per e-mail uit te wisselen. De nadere regels voor de oprichting van een dergelijk repertorium moeten door de Commissie worden vastgesteld volgens de in artikel 26, lid 2, van Richtlijn 2011/16/EU bedoelde procedure.</p>	<p>(12) Teneinde middelen efficiënter in te zetten, de inlichtingenuitwisseling te vergemakkelijken en te voorkomen dat elke lidstaat soortgelijke ontwikkelingen in zijn systemen moet doorvoeren om de inlichtingen te bewaren, moet specifiek worden voorzien in de oprichting van een centraal repertorium, dat toegankelijk is voor alle lidstaten en de Commissie en waar de lidstaten inlichtingen uploaden en bewaren. De nadere regels voor de oprichting van een dergelijk repertorium moeten door de Commissie worden vastgesteld volgens de in artikel 26, lid 2, van Richtlijn 2011/16/EU bedoelde procedure en daarbij moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om de begunstigde(n) van het besluit te identificeren.</p>

Motivering

Het uploaden en opslaan van relevante informatie in het centraal repertorium mag niet worden gezien als optioneel. Deze aanpak is ook niet onverenigbaar met aanvullende uitwisseling per e-mail.

Wijzigingsvoorstel 3

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 2)

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvDR</i>
<p>2. De bevoegde autoriteit van een lidstaat verstrekt de bevoegde autoriteiten van alle andere lidstaten en de Europese Commissie ook inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken die niet langer dan tien jaar vóór de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn zijn afgegeven en op die datum nog steeds geldig zijn.</p>	<p>2. De bevoegde autoriteit van een lidstaat verstrekt de bevoegde autoriteiten van alle andere lidstaten en de Europese Commissie ook inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken die op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn nog steeds geldig zijn. Dat geldt ook wanneer die rulings en afspraken ertoe strekken om de nationale belastingbasis vanwege de structuur van een groep vennootschappen te verlagen. Deze gegevens worden ook opgeslagen in het centraal repertorium.</p>

Motivering

Dit voorstel speelt in op de bezorgdheid van verschillende overheidsinstanties dat toezending van alle rulings van de afgelopen 10 jaar, die niet noodzakelijkerwijs nog steeds geldig zijn, een te grote administratieve last zou zijn.

Wijzigingsvoorstel 4

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 3)

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvDR
3. Lid 1 is niet van toepassing wanneer een voorafgaande grensoverschrijdende ruling uitsluitend betrekking heeft op de belastingzaken van een of meer natuurlijke personen.	

Motivering

Het voorstel om het toepassingsgebied te beperken lijkt een stap terug in vergelijking met de reikwijdte van Richtlijn 2011/16/EU.

Wijzigingsvoorstel 5

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 3, onder a)

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvDR
	a) <i>Bedrijven met meer dan 250 werknemers of een jaaromzet van meer dan 50 miljoen EUR of een balans-totaal van meer dan 43 miljoen EUR en die bij grensoverschrijdende transacties zijn betrokken, doen rechtstreeks verslag aan de Commissie over alle voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken. Dat geldt ook wanneer die rulings en afspraken ertoe strekken om de nationale belastinggrondslag vanwege de structuur van een groep vennootschappen te verlagen en tevens is dat van kracht voor alle entiteiten van de groep die in de lidstaten van de Europese Unie erdoor zijn gebonden. De Commissie publiceert een lijst van deze gegevens die haar zijn verstrekt door deze grote multinationale ondernemingen.</i>

Motivering

Grote multinationale ondernemingen moeten in alle lidstaten worden onderworpen aan speciale transparantie-eisen betreffende die rulings en afspraken. Zij profiteren namelijk als eerste van mededingingsdistorsies. Ook zouden hun klanten die bedrijven dan kunnen aanspreken op het morele gehalte van hun fiscaal gedrag.

Wijzigingsvoorstel 6

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 4, onder b)

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvDR
b) voor de overeenkomstig lid 2 uitgewisselde inlichtingen: vóór 31 december 2016 .	b) voor de overeenkomstig lid 2 uitgewisselde inlichtingen: vóór 31 december 2015 .

Motivering

Er hoeft geen speciale termijn te komen voor die rulings en afspraken die geldig zijn op de datum van inwerkingtreding van de gewijzigde richtlijn. Die termijn zou verschillen van de termijn voor de aanneming en bekendmaking door de lidstaten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om aan de gewijzigde richtlijn te voldoen (zie artikel 2 van het richtlijnvoorstel).

Wijzigingsvoorstel 7

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 5, onder f)

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvdR</i>
	<p><i>f) zodra beschikbaar, het Europees fiscaal identificatienummer (TIN), zoals aangegeven in het actieplan van de Commissie voor de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking van 2012.</i></p>

Wijzigingsvoorstel 8

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 6)

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvdR</i>
<p>6. Om de uitwisseling te vergemakkelijken, stelt de Commissie de maatregelen en nadere regels vast die nodig zijn voor de uitvoering van dit artikel, met inbegrip van maatregelen om de verstrekking van de in lid 5 van dit artikel genoemde inlichtingen te standaardiseren, in het kader van de procedure voor de vaststelling van het standaardformulier zoals bepaald in artikel 20, lid 5.</p>	<p>6. Om de uitwisseling te vergemakkelijken, stelt de Commissie de maatregelen en nadere regels vast die nodig zijn voor de uitvoering van dit artikel, met inbegrip van maatregelen om de verstrekking van de in lid 5 van dit artikel genoemde inlichtingen te standaardiseren, in het kader van de procedure voor de vaststelling van het standaardformulier zoals bepaald in artikel 20, lid 5. <i>Aan de lidstaten waar de decentrale territoriale of administratieve entiteiten zijn voorzien van bevoegdheden op fiscaal gebied zal de Commissie bijstand verlenen om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan hun verantwoordelijkheid om opleiding en ondersteuning aan deze entiteiten te geven.</i></p>

Motivering

De transparantievereisten van het richtlijnvoorstel kunnen ook van toepassing zijn op de territoriale of administratieve entiteiten. Ook al behoort het tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten om opleiding en steun aan deze entiteiten te verstrekken, dan nog moet de Commissie voor het nuttig effect van haar wetgevingsvoorstellen zorgen.

Wijzigingsvoorstel 9

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 8)

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvDR</i>
8. De lidstaten kunnen, in overeenstemming met artikel 5, om aanvullende informatie verzoeken, daaronder begrepen de volledige tekst van een voorafgaande grensoverschrijdende ruling of een voorafgaande prijsafpraak, van de lidstaat die deze heeft afgegeven.	8. De lidstaten, en in voorkomend geval hun territoriale of administratieve entiteiten, inclusief de lokale autoriteiten , kunnen, in overeenstemming met artikel 5, om aanvullende informatie verzoeken, daaronder begrepen de volledige tekst van een voorafgaande grensoverschrijdende ruling of een voorafgaande prijsafpraak, van de lidstaat die deze heeft afgegeven.

Motivering

De transparantievereisten van het richtlijnvoorstel moeten niet alleen gelden voor de centrale belastingautoriteiten van de lidstaten, maar ook voor de territoriale of administratieve entiteiten, inclusief de lokale overheden ⁽¹⁾. Daarom moeten die in voorkomend geval ook om aanvullende gegevens kunnen verzoeken.

Wijzigingsvoorstel 10

Artikel 1 (nieuw artikel 8 bis, lid 10)

<i>Door de Commissie voorgestelde tekst</i>	<i>Wijzigingsvoorstel van het CvDR</i>
	10. De Commissie onderzoekt alle sancties, vast te stellen in geval van weigering of nalaten van uitwisseling van informatie.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. is ingenomen met de Commissievoorstellen. Die vormen een substantieel onderdeel van de reactie van de EU op de schattingen dat de fiscale opbrengsten in de Unie door belastingfraude en -ontwijking mogelijk een biljoen EUR lager uitvallen, en dat terwijl die opbrengsten goed zijn voor ongeveer 90 % van de totale overheidsinkomsten in de EU. Dat vormt een groot gevaar voor de efficiëntie en de eerlijkheid van de Europese belastingstelsels, verhoogt de belastingdruk op alle burgers en bedrijven, reduceert de openbare middelen voor publieke en particuliere investeringen en, vanwege de mededingingsdistorsies die de keuze van de plaats van economische activiteiten beïnvloeden, wordt daardoor afbreuk gedaan aan de doelstelling van economische, sociale en territoriale cohesie in de Unie.

2. Het Comité steunt derhalve het voorstel van de Commissie om het toepassingsgebied van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op fiscaal gebied uit te breiden tot informatie over voorafgaande grensoverschrijdende rulings die gericht zijn op verlaging van de nationale belastinggrondslag vanwege de structuur van een groep vennootschappen en op voorafgaande prijsafspraken voor zover deze worden gebruikt door bepaalde ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten voor het opzetten van structuren die een uitholling van de heffingsgrondslag in de lidstaten vormen en de doelmatigheid van de interne markt aantasten.

3. Het CvDR herinnert eraan dat het door de Commissie gepresenteerde pakket geen verbod bevat voor rulings en afspraken die voldoen aan de wettelijke vereisten van 22 lidstaten en dat het legitiem is dat een onderneming, alvorens zich in een bepaald gebied te gaan vestigen, nagaat met welke heffingsdruk zij zal worden geconfronteerd. Evenwel dient te worden voorkomen dat ondoorzichtigheid van regelgeving leidt tot concurrentievervalsing en erosie van belastinginkomsten, dus van de totale Europese overheidsinkomsten.

4. De transparantievereisten van het richtlijnvoorstel gelden niet alleen voor de centrale belastingautoriteiten van de lidstaten, maar ook voor de territoriale of administratieve entiteiten, inclusief de lokale overheden. Derhalve lijkt het gerechtvaardigd dat ook zij om inlichtingen kunnen verzoeken en dat, gezien de beperkte middelen waarover zij beschikken, de Commissie in voorkomend geval hun assistentie verleent en opleiding verstrekt.

⁽¹⁾ Artikel 2 van Richtlijn 2011/16/EU

5. Ook vraagt het zich af waarom het voorstel geen specifieke sanctiemechanismen bevat voor lidstaten die niet aan hun transparantieverplichtingen voldoen.
6. Tevens is het Comité van mening dat het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU een nieuwe basis voor de Commissie zou kunnen vormen om op OESO-niveau te onderhandelen over een BEPS-norm (grondslaguitholling en winstverschuiving) die ambitieuzer is dan het project waarover momenteel wordt onderhandeld.
7. De Commissie heeft artikel 115 VWEU betreffende de voltooiing van de interne markt als rechtsgrondslag voor genoemd voorstel genomen en dat in plaats van artikel 113 VWEU aangaande fiscale harmonisatie. Artikel 115 bestrijkt een gebied van gedeelde bevoegdheden, waardoor het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is. De uitleg die de Commissie in punt 2.3 van haar toelichting verschaft over de meerwaarde van een regeling op EU-niveau en de eerbiediging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid is echter volledig overtuigend.
8. Het Comité herinnert eraan dat de EU geen directe bevoegdheid voor de nationale belastingstelsels heeft, maar dat de Commissie wel kan nagaan of fiscale regelingen onrechtmatige staatssteun ten gunste van bepaalde ondernemingen vormen door selectieve toekenning van belastingvoordelen. Gezien de omvang van de lopende onderzoeken met betrekking tot 21 lidstaten met gemiddeld 5 tot 10 regelingen per onderzochte lidstaat en omdat twee andere lidstaten nog geen overzicht van hun rulings sinds 2010⁽²⁾ hebben ingediend, lijkt het geboden dat de Commissie richtsnoeren kan opstellen voor de formulering van fiscale rulings in het licht van de staatssteunregels.
9. De Commissie stelt daarnaast terecht voor om Richtlijn 2003/48/EG van de Raad betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden (de „Spaarrichtlijn”) in te trekken. Richtlijn 2014/107/EU van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad bestrijkt namelijk alle financiële producten, met inbegrip van die welke genoemd worden in de Spaarrichtlijn en voorkomen moet worden dat twee regelingen naast elkaar worden toegepast.
10. Tevens is het een goede zaak dat de Commissie in juni 2015 met een actieplan is gekomen betreffende bedrijfsbelastingen dat verdere maatregelen bevat ter bestrijding van belastingontwijking en schadelijke fiscale concurrentie. Ook stemt het tot tevredenheid dat zij in 2016 een nieuw voorstel wil doen voor de invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), die in ieder geval voor multinationals verplicht zal zijn. Ter herinnering, volgens de cijfers van de Europese Commissie in 2011 zou de CCCTB het bedrijfsleven in de EU elk jaar een besparing van 700 miljoen EUR aan lagere nalevingskosten opleveren en 1,3 miljard EUR door consolidatie. Daarom wordt de Commissie nogmaals verzocht om het Comité over het nieuwe CCCTB-voorstel te raadplegen.

Brussel, 14 oktober 2015

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5140_en.htm?locale=en

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL