

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 13



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

59e jaargang
15 januari 2016

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

RESOLUTIES

Europees Economisch en Sociaal Comité

510^e zitting van het EESC, 16—17 september 2015

2016/C 013/01 Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de huidige vluchtelingencrisis 1

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

510^e zitting van het EESC, 16—17 september 2015

2016/C 013/02 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Ervaringen met SBA in de VS en in de EU: beproefde methoden voor innovatieve maatregelen ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen” (initiatiefadvies) 2

2016/C 013/03 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over familiebedrijven in Europa als bron van nieuwe groei en kwaliteitsvollere banen (initiatiefadvies) 8

2016/C 013/04 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Op weg naar e-gezondheidszorg — elektronische informatie ten behoeve van de veilige omgang met geneesmiddelen” (initiatiefadvies) . . 14

2016/C 013/05 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over staatssteun aan ondernemingen: effectief en efficiënt? (initiatiefadvies) 19

2016/C 013/06 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de economie van het algemeen goed: een duurzaam economisch model gericht op sociale samenhang (initiatiefadvies) 26

2016/C 013/07 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een democratische en sociale EMU door de communautaire methode (initiatiefadvies) 33

2016/C 013/08 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Beginselen voor doeltreffende en betrouwbare socialezekerheidsstelsels (initiatiefadvies) 40

NL

2016/C 013/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de validering van verworven vaardigheden en kwalificaties in het kader van niet-formeel en informeel leren — concrete bijdrage van het maatschappelijk middenveld (initiatiefadvies)	49
2016/C 013/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verbetering van de resultaten van nationale stelsels voor duaal onderwijs (initiatiefadvies)	57
2016/C 013/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over corruptiebestrijding in de EU: tegemoetkomen aan de zorgen van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld (initiatiefadvies)	63
2016/C 013/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over mogelijkheden voor een duurzame en slimme ontwikkeling op lange termijn van de Europese offshore-industrie en verband met de maritieme industrieën van de Europese Unie (initiatiefadvies)	73
2016/C 013/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Creatieve en culturele industrieën — een Europese troef in de wereldwijde concurrentie” (initiatiefadvies)	83
2016/C 013/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over plattelandsontwikkelingsprogramma’s — Doekjes voor het bloeden of eerste tekenen van herstel? (initiatiefadvies)	89
2016/C 013/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het belang van de handel in landbouwproducten voor de toekomstige ontwikkeling van de landbouw en de landbouweconomie in de EU tegen de achtergrond van de wereldwijde voedselzekerheid” (initiatiefadvies)	97
2016/C 013/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over sociale innovatie, netwerken en digitale communicatie (initiatiefadvies)	104
2016/C 013/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over sociale dumping in de burgerluchtvaart (initiatiefadvies)	110
2016/C 013/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over cyberactivisme en de maatschappelijke organisaties (initiatiefadvies)	116
2016/C 013/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de herziening van de associatieovereenkomst tussen de EU en Mexico (initiatiefadvies)	121
2016/C 013/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over landbouw, plattelandsgebieden en duurzame ontwikkeling in de landen van het Oostelijk Partnerschap (initiatiefadvies)	128
2016/C 013/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Voor een IAO-verdrag tegen gendergerelateerd geweld op het werk” (initiatiefadvies)	138
2016/C 013/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gedelegeerde handelingen (vervolgadvies)	145
2016/C 013/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor sociale ondernemingen (verkennend advies)	152
2016/C 013/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van digitalisering voor de dienstensector en de werkgelegenheid in het kader van industriële reconversie (verkennend advies)	161
2016/C 013/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een geïntegreerd EU-luchtvaartbeleid (verkennend advies)	169
2016/C 013/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de interne markt voor internationaal goederenvervoer over de weg: sociale dumping en cabotage (verkennend advies)	176
2016/C 013/27	Advies van het Europees Economisch en sociaal Comité over de verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon en over de mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie	183

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

510^e zitting van het EESC, 16—17 september 2015

2016/C 013/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda (COM(2015) 215 final)	192
2016/C 013/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Uniekader voor de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in de visserijsector en voor de ondersteuning van wetenschappelijk advies over het gemeenschappelijk visserijbeleid (herschikking) (COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD))	201
2016/C 013/30	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 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 (doorlopend programma) (COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD))	203

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

RESOLUTIES

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

510^e ZITTING VAN HET EESC, 16—17 SEPTEMBER 2015

Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de huidige vluchtelingencrisis

(2016/C 013/01)

Massale toestroom van vluchtelingen: het EESC dringt erop aan dat Europa zijn verantwoordelijkheid neemt en onmiddellijk en collectief optreedt

De huidige situatie rond asielzoekers is onaanvaardbaar en maakt het noodzakelijk dat de EU in samenwerking met de lidstaten, de sociale partners en andere betrokkenen een krachtige strategie uitwerkt om dringend de diverse problemen aan te pakken waarmee vluchtelingen te maken hebben.

Het EESC maakt zich grote zorgen over de humanitaire crisis die thans zoveel vluchtelingen treft. Elke dag zetten mannen, vrouwen en kinderen hun leven op het spel om Europa te bereiken. De huidige vluchtelingencrisis is van een ongekende omvang en komt onevenredig zwaar op de schouders van een aantal lidstaten terecht. Tegen deze achtergrond dienen de EU-lidstaten blij te geven van solidariteit, zowel ten opzichte van mensen die op de vlucht zijn voor oorlog, vervolging, conflicten en armoede, als ten opzichte van elkaar. Het is de verantwoordelijkheid van alle lidstaten om ervoor te zorgen dat deze mensen veilig de EU kunnen binnenkomen en dat ze worden opgevangen. Een en ander behoort tot de kernwaarden van Europa.

Het EESC betuigt zijn solidariteit en betreurt ten eerste dat er mensenlevens verloren gaan en dat vluchtelingen op zoek naar veiligheid met zulke barre omstandigheden worden geconfronteerd. Wij verzoeken maatschappelijke organisaties, met name die welke in het EESC zijn vertegenwoordigd, alles in het werk te stellen om vluchtelingen te helpen opvangen en integreren. Het EESC uit zijn waardering voor lokale overheidsmedewerkers, niet-gouvernementele organisaties en vrijwilligers die zich overal in Europa inzetten voor plaatselijke initiatieven om mensen in nood assistentie te verlenen.

Het is nu zaak dat de EU als een echte unie optreedt en werk maakt van een uniforme asielwetgeving, allereerst door de Dublinverordening te herzien. Regeringen en politici zouden een voorbeeld moeten nemen aan de burgers, verenigingen en talloze gemeenten die meer de daad bij het woord voegen en sneller de armen uit de mouwen steken dan onze regeringen en de EU-instellingen. Helaas is de Raad er nog niet in geslaagd om in deze urgente humanitaire crisissituatie de besluiten te nemen die nodig zijn. Het EESC verzoekt de Europese Raad dan ook met klem om vóór het eind van deze maand een buitengewone top te houden teneinde tot overeenstemming te komen over concrete maatregelen en acties, inclusief een eerlijke quotaregeling.

Voorts is het volgens het EESC zeer zorgwekkend dat de Schengenovereenkomst en het vrije verkeer momenteel ondermijnd worden. Het gaat hierbij immers om essentiële EU-verwezenlijkingen waar de burgers van profiteren.

Van cruciaal belang is dat er dringend maatregelen worden genomen om ook de diepere oorzaken van de huidige vluchtelingenstromen aan te pakken. De EU moet ten aanzien van deze kwesties samenwerken met de herkomst- en doorreislanden. Het EESC is het met de Commissie eens dat hierbij moet worden uitgegaan van de mensenrechten. Tot slot benadrukt het EESC dat ook het maatschappelijk middenveld bij het overleg met derde landen moet worden betrokken.

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

510^e ZITTING VAN HET EESC, 16—17 SEPTEMBER 2015**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Ervaringen met SBA in de VS en in de EU: beproefde methoden voor innovatieve maatregelen ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen”**

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/02)

Rapporteur: Ullrich SCHRÖDER

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 juli 2014 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„Ervaringen met SBA in de VS en in de EU: beproefde methoden voor innovatieve maatregelen ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen” (initiatiefadvies).

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2015 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510^e zitting (vergadering van 16 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 207 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

Er zijn ongeveer 21 miljoen kleine en middelgrote ondernemingen in de EU, die werk verschaffen aan bijna 90 miljoen mensen en meer dan 3 600 biljoen EUR aan toegevoegde waarde genereren. Met andere woorden, 99 % van alle ondernemingen zijn kleine en middelgrote ondernemingen, die twee op de drie banen en 58 % van de toegevoegde waarde opleveren. Daarom is een krachtige *Small Business Act* nodig.

Het EESC wenst de volgende aanbevelingen te formuleren met betrekking tot enkele belangrijke onderdelen van de herziening van de *Small Business Act* (SBA) in de EU, op basis van de ervaringen met *Small Business Administration* in de VS (waarvoor dezelfde afkorting wordt gebruikt, maar die een totaal andere aanpak kent).

1.1. Noodzakelijke herziening van de SBA

De Europese Commissie had aangegeven dat zij voornemens was om in de eerste helft van 2015 een evaluatie te publiceren maar heeft dat nu uitgesteld. Aangezien er op belangrijke terreinen verbeteringen kunnen worden aangebracht (zie hieronder), verwacht het midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb) een evaluatie na de hoorzittingen. Gezien het vitale belang van het mkb moet de evaluatie zo snel mogelijk worden gepubliceerd.

1.2. Rechtspositie en handhaving

De *Small Business Act* (SBA) moet een meer bindende vorm en een ambitieuzere aanpak krijgen. Dit werd ook in 2008 en 2011 bepleit door het EESC, maar niet uitgevoerd door de Europese Commissie.

Waar nodig moeten meer wetsmechanismen worden ingevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van aanbestedingen, *think small first* („denk eerst klein”), effectbeoordelingen en mkb-toetsen. Dit moet zowel op Europees als nationaal niveau worden gedaan en daarbij moet een grotere rol aan het Europees Parlement en de nationale parlementen worden toebedeeld. Het „*think small first*”-beginsel en het „*only once*”-beginsel moeten worden opgenomen in het interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving van de EU-instellingen.

1.3. *Politieke positie*

In de EU staat de SBA lager op de politieke ladder dan in de VS. Om de positie in de EU te verstevigen, raadt het EESC aan:

- een speciale jaarlijkse Mededingingsraad voor kleine en middelgrote ondernemingen en de SBA op EU-niveau te organiseren, zoals het EESC in 2011 adviseerde ⁽¹⁾;
- dat de *Groep op hoog niveau concurrentievermogen en groei* van de Raad de vorderingen op het gebied van nationale maatregelen voor de uitvoering van SBA-prioriteiten evalueert en nadenkt over aanvullende maatregelen op EU-niveau. De resultaten hiervan moeten worden voorgelegd aan de jaarlijkse Mededingingsraad voor kleine en middelgrote ondernemingen en de SBA;
- het netwerk van Europese mkb-vertegenwoordigers op te waarderen door het deelnemersniveau op te schalen naar directeuren-generaal van de ministeries van Economische Zaken. Dit kan voor intensievere en betere coördinatie tussen de EU en de lidstaten zorgen.

1.4. *Governance en doeltreffendheid*

1.4.1. Er moet een jaarlijks verslag van de EU over de tenuitvoerlegging van de SBA worden ingevoerd en dat moet ook, aan de hand van feiten, een verslag bevatten over het beheer door de Commissie en over het functioneren van de afzonderlijke programma's.

1.4.2. De Europese Rekenkamer moet worden aangemoedigd om regelmatig verslagen te publiceren over het functioneren van relevante programma's en maatregelen voor het mkb, zoals het externe *Governmental Accountability Office* in de VS doet voor de Amerikaanse SBA. Een onafhankelijke dienst binnen de Commissie moet zich bezighouden met interne governance, naar het voorbeeld van het „*Office of Inspector General*” binnen de Amerikaanse *Small Business Administration*.

1.4.3. Om succesvol te zijn moet de SBA hand in hand gaan met de totstandkoming van een echt „bestuur op basis van partnerschap” (sociale partners en publieke en particuliere actoren). Daarom moet de SBA-adviesgroep (zie 4.3.4), die in 2011 zou worden opgericht maar er nooit is gekomen, toch van de grond komen en worden geraadpleegd in de fase die voorafgaat aan de besluitvorming.

1.4.4. Het systeem van nationale en lokale plannen ter uitvoering van de SBA (zie 4.3.3) moet worden verbeterd en aangevuld door systematisch gebruik van scoreborden.

Gebruik van streefcijfers

Het is raadzaam om meer gebruik te maken van indicatieve streefcijfers om de deelname van het mkb aan overheidsopdrachten te vergroten, en van bindende streefcijfers voor (Europese en nationale) O&O-programma's. Door streefcijfers vast te stellen moet de deelname in de loop der jaren worden vergroot.

Jaarlijkse conferentie van belanghebbenden

In de VS en de EU is veel knowhow en ervaring aanwezig met betrekking tot het beleid en de programma's ten behoeve van het mkb, maar er vindt geen structureel en regelmatig overleg plaats met belanghebbenden. Een jaarlijkse conferentie, die afwisselend in de VS en de EU wordt gehouden en gebaseerd is op goede voorbeelden, zou nuttig zijn. Daarbij zouden relevante belanghebbenden aan beide zijden van de Atlantische Oceaan moeten worden betrokken: politici en overheden, het netwerk van mkb-vertegenwoordigers en mkb-organisaties. Vanwege de beperkte budgetten van mkb-organisaties moeten de aan hun deelname verbonden kosten worden vergoed. Elk jaar zou, naast het algemene overleg, een discussie over een bijzonder onderwerp kunnen plaatsvinden: financiën, innovatie, handel (incl. TTIP), vrouwelijk ondernemerschap enz.

⁽¹⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 51

2. Inleiding en doelstellingen van het advies

2.1. Doel: een vergelijking maken tussen SBA (*Small Business Administration*) in de VS en SBA (*Small Business Act*) in de EU qua algemene aanpak en maatregelen voor het mkb.

Er bestaan grote verschillen tussen het politieke en het bedrijfsklimaat in de VS en in de EU en in beide regio's worden er naast de SBA-maatregelen tal van maatregelen genomen voor het mkb op nationaal en lokaal niveau⁽²⁾.

2.2. De conclusies van dit advies (zie hoofdstuk 1) gaan dus niet over een vergelijking van de specifieke programma's van de twee SBA's, maar over eventuele verbeteringen op het gebied van de rechts- en politieke positie, governance en het gebruik van streefcijfers voor de Europese SBA.

3. Small Business Administration in de VS (SBA)

3.1. De *Small Business Administration* in de VS is een onafhankelijk overheidsorgaan dat federale ondersteuning biedt aan kleine bedrijven. Het werd opgericht door president Eisenhower in 1953 na de goedkeuring van de *Small Business Act* en heeft tot taak kleine bedrijven van advies en steun te voorzien en hun belangen te verdedigen. In 2013 beschikte het over een budget van ongeveer 1 miljard USD (exclusief het budget voor niet-ondernemingsactiviteiten). Sommige maatregelen zijn wettelijk bindend. De SBA heeft kantoren in elke Amerikaanse staat en beschikt over 1 000 lokale centra. President Obama heeft de directeur-generaal van de SBA een plaats gegeven in zijn kabinet.

3.2. De SBA hanteert een ingewikkelde definitie van een kleine onderneming, nl. een in wezen zelfstandige en onafhankelijk opererende onderneming met winst oogmerk. Afhankelijk van de bedrijfstak, het product of de dienst is de grootte die als norm dient, gebaseerd op het aantal werknemers of de omzet. Het maximumaantal werknemers varieert van ongeveer 100 tot 1 500.

3.3. Overzicht van Amerikaanse SBA-activiteiten en -programma's⁽³⁾

3.3.1. Financiering: leningen en risicokapitaal

3.3.1.1. De SBA staat garant voor leningen aan kleine bedrijven die nergens anders krediet kunnen krijgen. Deze leningen worden meestal verstrekt door partners van de SBA (banken en andere financiële instellingen) en de SBA staat daarvoor garant.

In het kader van het *Microloan Program* worden nieuwe en jonge ondernemingen op onderbediende markten gesteund. Spoedleningen worden binnen 36 uur na aanvraag verstrekt. Het *Disaster Loan Program* verstrekt binnen 45 dagen noodleningen aan kleine ondernemingen die zijn getroffen door een algemene ramp.

3.3.1.2. De *Small Business Investment Company* (SBIC) zorgt ervoor dat kleine bedrijven een betere toegang hebben tot risicokapitaal.

3.3.2. Small Business Contracting Programs

3.3.2.1. Dankzij allerlei programma's op het gebied van aanneming hoeven kleine bedrijven (die eigendom zijn van achtergestelde personen of actief zijn in gebieden met weinig bedrijvigheid) alleen met soortgelijke bedrijven mee te dingen naar belangrijke overheidscontracten.

⁽²⁾ Het zou te ver voeren om alle maatregelen ten behoeve van het mkb in dit advies uitgebreid met elkaar te gaan vergelijken.

⁽³⁾ Hierna volgt een globaal overzicht van interessante activiteiten. Zie voor meer bijzonderheden www.sba.gov of het verslag 2013 van het Amerikaanse Congres „*Small Business Administration, a Primer on Programs*” op www.crs.gov. In het verslag „*Entrepreneurial Assistance*” (GAO-12-819) geeft de *Governmental Accountability Office* een overzicht van SBA-programma's. Zie: www.gao.gov

Er worden streefcijfers vastgesteld voor het aantal federale overheidscontracten dat aan kleine bedrijven dient te worden gegund, met gedifferentieerde subdoelen voor aparte afdelingen en agentschappen. Het algemene doel is nu om minstens 23 % van de totale waarde van een federaal hoofdcontract aan kleine bedrijven te gunnen. In de EU ligt dit percentage hoger, nl. op 29 %, maar daaronder zijn ook opdrachten voor lokale en regionale overheden begrepen. Het Amerikaanse streefcijfer wordt in de toekomst wellicht verhoogd.

3.3.3. O&O-programma's: deelname van het mkb vergroten door verhoging van streefcijfers

3.3.3.1. Dankzij het *Small Business Innovation Research*-programma (SBIR) nemen er meer kleine hightechbedrijven deel aan door de federale overheid bekostigde onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten van federale diensten met een O&O-budget van minstens 100 miljoen USD. Een percentage van het O&O-budget moet worden gebruikt voor kleine bedrijven; in 1983 begon dat met 0,2 % en tegen 2013 was het percentage geleidelijk opgelopen tot 2,7 % (nieuw streefcijfer voor 2017: 3,2 %).

3.3.3.2. Via het *Small Business Technology Transfer*-programma (STTR) wordt geld verstrekt voor gezamenlijk federaal onderzoek door een klein bedrijf en een non-profit onderzoeksinstituting: 0,35 % in 2013, oplopend tot 0,45 % in 2016.

3.3.4. Entrepreneurial Development Programs

Via programma's voor „ontwikkeling van ondernemingszin” worden in 1 000 centra opleidingen voor kleine bedrijven georganiseerd. SCORE is een organisatie waarin 50 onafhankelijke non-profitorganisaties met 13 000 vrijwilligers zijn verenigd.

3.3.5. Office of International Trade

Het „Bureau voor internationale handel” biedt ondersteuning bij de export en verstrekt spoedleningen (binnen 36 uur) en subsidies voor deelname aan buitenlandse handelsbeurzen, documentatie en audiovisueel materiaal.

3.3.6. Bijzondere „Offices”

Het *Office of Inspector General* heeft tot taak het beheer en de doeltreffendheid van de SBA te verbeteren, fraude in de programma's te bestrijden en bestaande of voorgestelde wetgeving te evalueren. Het is een onafhankelijk orgaan binnen de SBA, dat wordt geleid door een *Inspector General*.

Het *Office of Advocacy* fungeert binnen de federale regering als onafhankelijke woordvoerder voor kleine bedrijven. Het heeft tot taak beleid ten behoeve van kleine bedrijven te bevorderen door in te grijpen in de regelgevende processen van federale agentschappen en onderzoek te doen naar het effect van federale regelgeving.

4. Ontwikkelingen in de EU: van Handvest voor kleine bedrijven naar *Small Business Act* ⁽⁴⁾

4.1. *Europees Handvest voor kleine bedrijven — 2000*

Dit Handvest werd goedgekeurd door de EU-leiders in 2000. Het was een initiatief van de lidstaten zelf met als doel het bedrijfsklimaat voor kleine ondernemingen in de lidstaten en op EU-niveau te verbeteren, zonder naar een rechtsinstrument te grijpen. Het Handvest was speciaal bedoeld voor kleine ondernemingen met minder dan 50 werknemers.

4.2. *De Small Business Act van de EU (SBA-EU) — 2008*

4.2.1. De Commissie bestudeerde de SBA-aanpak in de VS en publiceerde haar mededeling „Denk eerst klein — Een „*Small Business Act*” voor Europa” in 2008 ⁽⁵⁾ voor een grotere doelgroep (kleine en middelgrote ondernemingen met minder dan 250 werknemers).

Er werd slechts een handvol nieuwe wetgevingsvoorstellen ingediend.

⁽⁴⁾ Hieronder volgt een overzicht van de ontwikkelingen in de SBA. Voor meer details, zie de achtergrondnota op de website van het EESC.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

De hoofdmoot van de SBA bestaat uit een nieuw beleidskader waarin het bestaande ondernemingsbeleid wordt opgenomen en wordt voortgebouwd op het Handvest voor kleine bedrijven.

4.2.2. Er werden tien basisbeginselen voor het opstellen en uitvoeren van mkb-beleid op Europees en nationaal niveau ingevoerd, die betrekking hadden op: bedrijfsklimaat, ondernemerschap, „denk eerst klein”, openbare aanbestedingen, kortere betalingstermijnen, een betere interne markt, vaardigheden en innovatie.

4.2.3. In 2008 pleitte het EESC ⁽⁶⁾ voor een SBA met meer ambitie, onder verwijzing naar de Amerikaanse SBA.

4.2.4. De belangrijkste aanbevelingen van het Comité waren:

- een bindend rechtsinstrument in het leven roepen voor de toepassing van het „denk eerst klein”-beginsel;
- een „Europees Comité voor de SBA” oprichten, waarin naast vertegenwoordigers van de lidstaten ook afgevaardigden van Europese vertegenwoordigende bedrijfsorganisaties zetelen;
- een nationale mkb-vertegenwoordiger aanwijzen in elke lidstaat.

Helaas werden de eerste twee aanbevelingen niet uitgevoerd door de Europese Commissie.

4.3. Evaluatie van de *Small Business Act* van de EU (2011)

4.3.1. In 2011 publiceerde de Commissie haar mededeling „Evaluatie van de „*Small Business Act*’ voor Europa” ⁽⁷⁾. De Commissie concludeerde dat de implementatie van de SBA gestaag voortschrijdt, maar dat er nog veel te doen blijft.

4.3.2. Wat de ontwikkelingen in de lidstaten betreft is de Commissie minder positief over:

- de vermindering van de administratieve lasten en de uitvoering van nationale mkb-toetsen;
- de promotie van de Europese code van beste praktijken;
- de vereenvoudiging van faillissementsprocedures.

4.3.3. In de evaluatie van de SBA werden maatregelen voorgesteld om in te spelen op de uitdagingen als gevolg van de economische crisis op de volgende gebieden: regelgeving, financiering, markttoegang, ondernemerschap, nieuwe werkgelegenheid en inclusieve groei (incl. vrouwelijk ondernemerschap en een initiatief voor sociaal ondernemerschap).

4.3.4. Sterke governance als sleutel tot strategische verbeteringen:

- de Commissie zal in het kader van de Europa 2020-strategie algemene jaarverslagen blijven uitbrengen over afzonderlijke lidstaten; verslaglegging over de vorderingen met de implementatie van de SBA maakt hier deel van uit;
- de SBA-adviesgroep, die in 2011 zou worden opgericht maar er nooit is gekomen, moet toch van de grond komen en worden geraadpleegd in de fase die voorafgaat aan de besluitvorming;
- er werd een netwerk van mkb-vertegenwoordigers (*SME Envoy Network*) opgezet, bestaande uit een mkb-vertegenwoordiger van de Commissie en nationale mkb-vertegenwoordigers. Dit netwerk moet direct contact tussen de Commissie, nationale overheden en nationale bedrijfsorganisaties mogelijk maken;
- in coördinatie met de lidstaten en vertegenwoordigers van bedrijfsorganisaties worden nationale plannen ter uitvoering van de SBA opgezet, aangevuld door een krachtig toezichtmechanisme. (Het EESC betreurt echter dat dit niet zo efficiënt mogelijk verloopt.)

4.3.5. In 2011 erkende het EESC ⁽⁸⁾ dat het mkb meer aandacht heeft gekregen.

De belangrijkste conclusies van het Comité waren:

- het EESC is van mening dat de SBA een meer bindend karakter moet krijgen;
- om succesvol te zijn moet de SBA hand in hand gaan met de totstandkoming van een echt „bestuur op basis van partnerschap” (sociale partners en publieke en particuliere actoren);

⁽⁶⁾ PB C 182, 4.8.2009, blz. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ PB C 376, 22.12.2011, blz. 51.

- de essentiële rol van publieke en particuliere intermediaire organisaties die tussen de politieke besluitvormers en de ondernemingen staan, en die aangepaste diensten verlenen, wordt genegeerd;
 - het EESC verzoekt de Raad om jaarlijks een Mededingingsraad voor het mkb, microbedrijven en de SBA te organiseren.
- Het EESC betreurt dat de Europese Commissie deze aanbevelingen niet heeft opgevolgd.

4.4. Openbare raadpleging over de SBA-2014

4.4.1. In september 2014 lanceerde de Commissie een raadpleging over de herziening van de SBA, getiteld „Een krachtig Europees beleid ter ondersteuning van het mkb en ondernemers in 2015-2020”.

4.4.2. De Commissie concludeert dat de SBA in veel lidstaten niet volledig is geïmplementeerd.

De voorgestelde prioritaire terreinen zijn:

- vermindering van de administratieve lasten,
- toegang tot financiering en markten,
- ondernemings- en innovatiepotentieel,
- betere ontwikkeling van vaardigheden (nieuw).

4.4.3. De Commissie heeft in april 2015 verslag uitgebracht over de resultaten. Een voorstel voor een herziene SBA was aanvankelijk gepland voor de eerste helft van 2015, maar is nu uitgesteld tot 2016. Europese bedrijfsorganisaties zijn teleurgesteld over dit uitstel en zouden graag zien dat er in 2015 nog actie wordt ondernomen.

Gedaan te Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over familiebedrijven in Europa als bron van nieuwe groei en kwaliteitsvollere banen

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/03)

Rapporteur: Jan KLIMEK

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over:

„Familiebedrijven in Europa als bron van nieuwe groei en kwaliteitsvollere banen”

(initiatiefadvies).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2015 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 17 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 110 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Familiebedrijven vormen de ruggengraat van veel economieën in de wereld en hun ontwikkelingsdynamiek is verbazingwekkend. Zij staan aan de basis van economische groei en werkgelegenheid en besteden veel aandacht aan regionale en lokale omstandigheden. De redenen voor het oprichten van familiebedrijven mogen dan wel verschillen, maar deze ondernemingen hebben ook veel gemeen: een natuurlijk ontwikkeld waardesysteem, toewijding en opofferingsgezindheid, en verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van de oprichters van het bedrijf en degenen die het overnemen. Het is voor familiebedrijven eenvoudiger om moeilijke perioden van recessie en stagnatie te doorstaan; hun veerkracht is voor een groot deel te danken aan het gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid voor het imago van het bedrijf.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) erkent de unieke waarden van familiebedrijven en roept de Europese Commissie ertoe op, overeenkomstig het uitgangspunt van de „Small Business Act” dat „de EU en de lidstaten [...] een klimaat [moeten] scheppen waarin ondernemers en familiebedrijven kunnen floreren en ondernemerschap beloond wordt” ⁽¹⁾, om een actieve strategie ten uitvoer te leggen voor de promotie in de lidstaten van goede praktijkvoorbeelden met betrekking tot familiebedrijven.

1.3. De volgende stap zou de uitwerking van een regelgevingskader dan wel van voorschriften voor familiebedrijven kunnen zijn. Daarin zou het begrip familiebedrijf gedefinieerd en de betrokkenheid van de Commissie afgebakend moeten worden, inclusief vermelding van de in dit verband verantwoordelijke juridische, economische en politieke instanties.

1.4. Het EESC stelt de volgende concrete maatregelen voor:

- opname van de categorie familiebedrijf in de Europese statistieken (Eurostat) en doelmatige verzameling van informatie over familiebedrijven door de nationale statistische diensten;
- verbetering van de wettelijke regelingen betreffende de intergenerationele overdracht van familiebedrijven, met name op fiscaal gebied, om liquiditeitsproblemen van deze bedrijven te voorkomen;
- bevordering van de bedrijfscultuur van familiebedrijven, die is gericht op duurzame werkgelegenheid;
- bevordering van de zin voor innovatie bij familiebedrijven, onder andere door innovatieve openbare aanbestedingen;
- ontwikkeling van onderwijs en stimulering van onderzoek op het gebied van familiebedrijven;

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- ondersteuning van agrarische familiebedrijven en herstel van coöperatieve ondernemingsvormen, met name coöperaties van familiebedrijven;
- invoering van een belastingverlaging voor weer in de onderneming geïnvesteerde winst en kapitaalverstrekking aan familiebedrijven zonder toekenning van stemrecht;
- actieve samenwerking op EU-niveau met organisaties die familiebedrijven vertegenwoordigen, bijvoorbeeld in het kader van een permanente deskundigengroep.

2. Inleiding

2.1. Meer dan 60 % van alle Europese bedrijven, zowel kleine als grote, zijn familiebedrijven en 40 % tot 50 % van alle werknemers werkt in een familiebedrijf⁽²⁾. In verreweg de meeste economieën zijn micro-ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen dominant. Het merendeel van de familiebedrijven behoort dan ook tot deze groep ondernemingen.

2.2. De belangrijkste positieve kenmerken van familiebedrijven zijn langetermijngerichtheid, specifieke waarden die een unieke bedrijfscultuur creëren, en betrokkenheid bij lokale gemeenschappen. De unieke bedrijfscultuur is gebaseerd op de waarden die door de belanghebbende familieleden worden uitgedragen, zoals een groot vertrouwen in het bedrijf en het belang van hoge kwaliteit van de aangeboden diensten of producten.

2.3. De langetermijngerichtheid van familiebedrijven betekent dat er sprake is van duurzame banden met de stakeholders (werknemers, klanten, leveranciers en de lokale gemeenschap).

2.4. Andere kenmerken van familiebedrijven zijn de intentie om het bedrijf over te dragen aan de volgende generatie en aandacht en verantwoordelijkheidsgevoel voor de werknemers. Dit alles vormt een extra stimulans voor de verantwoordelijkheidszin in familiebedrijven, waar relaties zijn gebaseerd op vertrouwen.

2.5. Om hun doelen te bereiken, investeren familiebedrijven zo veel mogelijk winst in de opbouw van een stabiel, onafhankelijk, innovatief en in eigen vermogen verankerd bedrijf, waarin vooral wordt gestreefd naar risicobeheersing met het oog op de overdracht van generatie op generatie. Familiebedrijven ontwikkelen zich op evenwichtigere wijze om hun (multigenerationele) langetermijndoelstellingen te bereiken.

3. Definitie van familiebedrijven

3.1. Het is algemeen aanvaard om familiebedrijven te definiëren binnen het kader van drie aspecten: familie, bedrijf en eigendomsstructuur⁽³⁾. De invloed van de familie op de twee overige aspecten is bepalend voor het familie karakter van het bedrijf. Deze invloed maakt dat familiebedrijven gecompliceerder zijn dan hun niet-familiale tegenhangers, waardoor zij een aparte benadering vereisen.

3.2. In sommige EU-lidstaten bestaat al regelgeving op het gebied van familiebedrijven:

- in Spanje (ministerie van Economische Zaken) en Finland (ministerie van Handel) is het familiebedrijf op ministerieel niveau gedefinieerd;
- ook in Italië (Burgerlijk Wetboek) en Roemenië bestaat een definitie van het familiebedrijf;
- in Hongarije bestaat een definitie van het agrarische familiebedrijf;
- de Deense wetgeving verwijst naar aanstelling van jongeren in familiebedrijven (*Arbejds miljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik*, VEJ nr. 60106 van 1 februari 1998);
- in Oostenrijk regelt een federale wet flexibele winkelopeningstijden voor familiebedrijven (*Ladenöffnungszeitenverordnung*) en geven de landbouwwetten van de deelstaten een definitie van familiebedrijven;
- het hooggerechtshof van Litouwen heeft een advies uitgebracht op grond waarvan een bedrijf dat tijdens het huwelijk is opgericht, wordt beschouwd als familiebedrijf;

⁽²⁾ Eindverslag van de deskundigengroep inzake familiebedrijven, *Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies*, Europese Commissie, november 2009.

⁽³⁾ Tagiuri R., Davis J.A., *Bivalent Attributes of the Family Firm*, werkdocument, Harvard Business School, 1982.

- in Bulgarije en Slowakije wordt in het geval van zelfstandigen rekening gehouden met familiale mede-eigendom;
- op Malta wordt momenteel gewerkt aan de eerste wet ter wereld inzake familiebedrijven (*Family Business Act*).

3.3. Volgens het EESC zouden er in alle lidstaten wetgevingsinitiatieven moeten worden genomen om de categorie familiebedrijf in de nationale ondernemingsregisters op te nemen.

3.4. In het verslag van de deskundigengroep van de Commissie inzake familiebedrijven wordt de volgende definitie van familiebedrijven aanbevolen:

- de meerderheid van stemmen is in handen van de natuurlijke persoon (personen) die het bedrijf heeft (hebben) opgericht of aandelen heeft (hebben) verworven in het bedrijf, of is in de handen van zijn/haar echtgeno(o)t(e), ouders, kinderen of directe erfgenamen van de kinderen;
- de meerderheid van stemmen kan direct of indirect zijn;
- minimaal één vertegenwoordiger van de familie of bloedverwant is formeel betrokken bij het bestuur of beheer van het bedrijf;
- bij beursgenoteerde ondernemingen is sprake van een familiebedrijf als de familie het bedrijf heeft opgericht of aandelen heeft verworven in het bedrijf, of wanneer de nakomelingen beschikken over 25 % van de stemmen op basis van hun aandelenkapitaal.

3.5. Bovenstaande definitie is echter te ruim. Zij moet zodanig worden verengd dat het familiekarakter van het bedrijf wordt benadrukt, in het bijzonder het voornemen de onderneming van generatie op generatie voort te zetten.

3.6. Als een dergelijke definitie door de Europese landen wordt aangenomen, kunnen kwantitatieve gegevens worden verzameld die, na te zijn samengevoegd, het opstellen van statistieken over deze ondernemingsvorm mogelijk maken. Deze gegevens zouden met name helpen bij de analyse van familiebedrijven in de nieuwe lidstaten waar dit type bedrijf een grote rol speelt. Het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie — Eurostat — zou deze taak op zich kunnen nemen.

3.7. Op nationaal niveau wordt geprobeerd de familiebedrijven te kwantificeren, onder andere in Ierland, waar het centraal bureau voor de statistiek het rapport *Family Business in Ireland — Services Sector 2005* heeft uitgebracht. De federatie *European Family Businesses* publiceert in samenwerking met het consultancybedrijf KPMG de Europese Barometer voor Familiebedrijven. In Polen is in 2008 door het nationale agentschap voor de ontwikkeling van ondernemerschap (*Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*) uitgebreid kwantitatief en kwalitatief onderzoek verricht.

3.8. Door Eurostat bij deze werkzaamheden te betrekken, kunnen twee belangrijke doelen worden bereikt: standaardisering van de definitie van familiebedrijven en op basis daarvan verzameling van statistische gegevens over deze ondernemingsvorm.

4. Uitdagingen voor familiebedrijven

4.1. De uitdagingen waar familiebedrijven voor staan, kunnen worden uitgesplitst in twee categorieën: uitdagingen voor bedrijven in het algemeen en specifieke uitdagingen voor familiebedrijven. De eerste categorie omvat alle factoren die invloed hebben op de economische conjunctuur van een land, zoals binnenlandse vraag, demografie en de sociaaleconomische situatie. Dit advies richt zich op de tweede categorie, namelijk de specifieke uitdagingen voor familiebedrijven die bepalend zijn voor hun groei en ontwikkeling.

4.2. Eigendom is in een familiebedrijf geen liquide middel, maar iets wat van generatie tot generatie wordt opgebouwd en ontwikkeld door de familie, met inbegrip van de bijbehorende waarden, tradities en knowhow⁽⁴⁾. Daarom vormt de overdracht van de onderneming aan de volgende generatie de grootste uitdaging waar een familiebedrijf voor kan komen te staan.

4.2.1. Uitgebreide planning van de opvolging is een belangrijke activiteit voor familiebedrijven, omdat de eigenaren van deze bedrijven de intentie hebben om hun onderneming in goede staat aan de volgende generatie over te dragen.

⁽⁴⁾ COM(2012) 795 final — Actieplan ondernemerschap 2020 — De ondernemingsgeest in Europa nieuw leven inblazen.

4.2.2. Ieder jaar staan ongeveer 450 000 familiebedrijven met circa 2 miljoen werknemers voor deze uitdaging. Per jaar stoppen ongeveer 150 000 familiebedrijven omdat de opvolging mislukt, waardoor 600 000 arbeidsplaatsen verloren gaan ⁽⁵⁾.

4.2.3. Een analyse van de hoofdoorzaken van het mislukken van de overdracht van familiebedrijven is noodzakelijk, evenals steun voor maatregelen die de overdracht van deze bedrijven vergemakkelijken, bijvoorbeeld in het erfrecht of met fiscale prikkels ten gunste van de opvolging.

4.2.4. Uit de reikwijdte en de omvang van de verschillende benaderingen van successie- en vermogensbelastingen in de EU blijkt dat er nog veel ruimte is om het wettelijke klimaat op dit gebied te verbeteren ⁽⁶⁾.

4.2.5. Een voorbeeld van een potentiële oplossing voor bedrijfsoverdrachten is te vinden in Nederland, waar het ministerie van Economische Zaken het zogenaamde overdrachtspakket heeft ingevoerd. Een ondernemer die 55 jaar oud is geworden, ontvangt een overdrachtspakket waarin wordt gewezen op het belang van planning van de bedrijfsoverdracht en instrumenten worden aangereikt ter ondersteuning van dit proces. In België heeft het Instituut voor het Familiebedrijf een opvolgingskaart ingevoerd die beschikbaar is in drie talen: Nederlands (*Scorecard Opvolging*), Frans (*Scorecard Transmission*) en Engels (*Succession Scorecard*). Andere voorbeelden zijn Slovenië, waar de Kamer voor Ambacht en Kleine Ondernemingen (*Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije*) seminars en scholingen organiseert waarin alle thema's rond bedrijfsopvolging aan bod komen, en het Finse opvolgingsprogramma (*ViestinVaihto-ohjelma*). In Oostenrijk bestaat een recht op de voortzetting van bedrijfsactiviteiten (*Fortbetrieb*) door een familielid in het geval van overlijden van de ondernemer (*Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994). Frankrijk (*successions et des libéralités*) en Luxemburg beschikken over vergelijkbare regelingen. Het Poolse agentschap voor de ontwikkeling van ondernemerschap (*Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*) heeft in samenwerking met het instituut voor familiebedrijven (*Instytut Biznesu Rodzinnego*) een opvolgingspakket ontwikkeld voor familiebedrijven. Familiebedrijven ontvangen in het kader van dit pakket een opvolgingshandboek, gratis instrumenten ter ondersteuning van dit proces en gratis implementatiewerkshops.

4.3. Familiebedrijven proberen duurzame arbeidsplaatsen te creëren, hetgeen bijdraagt aan het ontstaan van een familiale bedrijfscultuur. Hierdoor kunnen arbeidsplaatsen in familiebedrijven voor bijvoorbeeld moeders met opgroeiende kinderen zeer aantrekkelijk zijn. Deze familiale bedrijfscultuur, die concurrentievoordelen kan opleveren, moet worden gesteund.

4.4. De echtgenotes of partners van de eigenaars spelen vaak een belangrijke rol in familiebedrijven, hoewel zij om diverse redenen geen formele status hebben. Dit kan leiden tot juridische en financiële problemen, bijvoorbeeld wanneer de partners uit elkaar gaan. Een betere formalisering van de status van deze personen, alsmede van andere gezinsleden die informeel betrokken zijn bij het bedrijf, kan bij familiegerelateerde problemen lastige situaties voorkomen.

4.5. Met het oog op innovatie moeten familiebedrijven hun activiteiten niet alleen concentreren op traditionele markten en producten, maar ook op nieuwe, innovatieve ontwikkelingen.

4.5.1. Het innovatievermogen van familiebedrijven kan worden gestimuleerd met een systeem van innovatieve openbare aanbestedingen waarin de prijs niet het enige criterium is voor de keuze voor een inschrijver. Een kenmerk van familiebedrijven is dat hun concurrentiekracht schuilt in hoge kwaliteit en klantenservice, onder andere gegarandeerd door het familiemerken (vaak de achternaam van de eigenaar of de familie). Om die reden schrijven familiebedrijven zich meestal niet in op openbare aanbestedingen waarvan de prijs het enige criterium is. Voorgesteld wordt om de economisch voordeligste offerte (*MEAT — Most Economically Advantageous Tender*) ⁽⁷⁾ te promoten als beoordelingscriterium en informatie hierover te verspreiden onder familiebedrijven.

⁽⁵⁾ *Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy* (2011).

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 280 — *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement: 10 elements of good practice*.

4.6. De globalisering dwingt ondernemingen zich open te stellen voor nieuwe markten, technologieën en vaardigheden. Hiermee dienen familiebedrijven in hun ontwikkelingsstrategie rekening te houden. Dat kan betekenen dat ze nieuwe mensen moeten aannemen, ook op leidinggevende posities.

4.7. Op nationaal niveau moet de rol van familiebedrijven in de economie van een land worden erkend en vervolgens moeten voor het functioneren van deze bedrijven gunstige voorwaarden worden geschapen op het gebied van belastingen, wetgeving voor economische activiteiten (waaronder een eventuele wet inzake familiebedrijven) en steun voor opleidingsprogramma's voor familieondernemers. In dergelijke programma's moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van familiebedrijven, zoals de opvolgingskwestie en het toezicht door de familie.

4.8. Voorbeelden van opleidingen die zijn gericht op vertegenwoordigers van familiebedrijven, zijn te vinden op Cyprus (Academie voor familiebedrijven, georganiseerd door het *Cyprus International Institute of Management*), Frankrijk (*Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales — M2 GEFP*, georganiseerd door de universiteit van Bordeaux) en Finland (*Omistajuus ja hallitustyöskentely — valmennusohjelma jatkajille — „Eigendomsstructuur en bedrijfsmanagement” — scholingsprogramma voor opvolgers*)⁽⁸⁾. Ook organisaties ter ondersteuning van familiebedrijven bieden cursussen aan voor familieondernemers, bijvoorbeeld de „Family Business Network Academie”, georganiseerd door de Zweedse afdeling van het *Family Business Network* (FBN) en de scholingsprogramma's die onder andere door het Spaanse *Instituto de la Empresa Familiar* worden georganiseerd.

4.9. Erkenning van de rol van familiebedrijven in de economieën van de lidstaten en het verlenen van steun zouden kunnen leiden tot een opleving van ambachtelijke familietradities. Een aanzienlijk percentage van de kleine familiebedrijven is verenigd in ambachtsgilden die zorg dragen voor de continuïteit van ambachten. Steunverlening aan dergelijke organisaties is daarom gerechtvaardigd.

4.10. Kleinere familiebedrijven staan bloot aan risico's die ertoe kunnen leiden dat zij van de markt verdwijnen. De invoering van passende juridische en fiscale ondersteuning voor deze bedrijven is daarom nodig om hun verdere ontwikkeling te stimuleren. Op hun beurt zouden grote internationale familiebedrijven kunnen profiteren van institutionele steun en maatregelen die zijn gericht op ondersteuning van lokale leveranciers en economieën.

4.11. Een bijzondere soort familiebedrijven zijn de agrarische familiebedrijven. Naast de typische uitdagingen die kenmerkend zijn voor familiebedrijven, moeten zij ook het hoofd bieden aan de specifieke problemen van landelijke gebieden.

4.11.1. In dit verband is het bijzonder alarmerend dat landbouwgrond wordt opgekocht. Dit leidt tot onherstelbare beschadiging van de economische structuur in landelijke gebieden en een door de samenleving niet gewenste industrialisering van de landbouw. Het EESC pleit in een in januari 2015 goedgekeurd advies⁽⁹⁾ voor passende maatregelen om overal in de EU een op familiebedrijven berustend landbouwmodel te behouden.

4.11.2. Familiebedrijven verenigen zich vaak in coöperaties vanwege de schaalvoordelen en om hun concurrentiepositie op de markt te verbeteren.⁽¹⁰⁾ Coöperatief ondernemerschap heeft vergelijkbare eigenschappen als familieondernemerschap, want het is ook gericht op langetermijnactiviteiten en niet op kortetermijnwinst. De laatste tijd hebben coöperaties echter hun vitaliteit verloren en een deel is zelfs failliet gegaan. Er zijn dus maatregelen nodig om deze ondernemingsvorm nieuw leven in te blazen.

4.12. De term geduldkapitaal⁽¹¹⁾ (*patient capital*) wordt gebruikt voor de langetermijnaccumulatie van kapitaal voor de ontwikkeling van een familiebedrijf. Bij overname draagt het familiebedrijf het kapitaal met zijn sociale en culturele dimensie over, en de koper investeert in of koopt het bedrijf inclusief zijn multigenerationele kennis, (familie)cultuur en verplichtingen aan de (lokale) gemeenschap.

⁽⁸⁾ Irene Mandl, *Overview of Family Business Relevant Issues*, mkb-onderzoek Oostenrijk, 2008.

⁽⁹⁾ Advies van het EESC „De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven” (PB C 242 van 23.7.2015, blz. 15).

⁽¹⁰⁾ *Family farming in Europe: Challenges and prospects, in-depth analysis*. Europees Parlement, 2014.

⁽¹¹⁾ Geduldkapitaal is eigen vermogen dat wordt ingebracht door de eigenaren van een familiebedrijf, die streven naar een evenwicht tussen rendement op investeringen enerzijds en de welgedefinieerde langetermijnstrategie van het bedrijf en continuïteit van tradities en familie-erfgoed anderzijds. Bron: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business*, Palgrave Macmillan.

4.12.1. In het licht van de definitie van geduldkapitaal is het de moeite waard om invoering van een belastingverlaging voor weer in de onderneming geïnvesteerde winst te overwegen. Er moet worden nagedacht over fiscale voordelen voor familiebedrijven (en eventueel ook andere bedrijven) die hun winst weer in de onderneming investeren en daarnaast de voorkeur geven aan financiering met eigen vermogen in plaats van met schuldkapitaal.

4.12.2. Bij schulden ontvangen bedrijven een extra prikkel omdat de rente over de schulden van de belasting kan worden afgetrokken, waardoor de kosten van de schulden in werkelijkheid lager zijn. Een dergelijk fiscaal voordeel geldt niet voor eigen vermogen.

4.12.3. Fiscale maatregelen blijven uiteraard de bevoegdheid van de afzonderlijke lidstaten, maar de Europese Unie dient wel goedepraktijkvoorbeelden m.b.t. familiebedrijven te promoten.

4.13. Het opzetten van nationale kapitaalfondsen voor kapitaalinjecties in familiebedrijven is het overwegen waard. Deze fondsen onderscheiden zich doordat zij familiebedrijven kapitaal verschaffen zonder dat de kapitaalverstrekkers stemrecht krijgen, in navolging van *Aksjeloven* in Noorwegen en de *Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada* in Spanje.

4.14. Maatregelen ter bevordering van familieondernemerschap kunnen ook worden genomen door nationale of lokale instanties die zich bezighouden met familiebedrijven (overheidsinstanties (ministeries), werkgeversorganisaties, ambachtkamers enz.), en internationale organisaties, waarvan de belangrijkste zijn: *European Family Business*, *FBN International* en *Les Hénokiens*.

4.14.1. Deze instanties en organisaties spelen een belangrijke rol bij de stimulering van het familiebedrijf. Zij bieden een platform voor de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen familiebedrijven en publiceren rapporten over familiebedrijven om de kennis over dit type ondernemingen te verspreiden. Bovendien kunnen organisaties die familiebedrijven ondersteunen, lobbyen voor concreet beleid.

Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Op weg naar e-gezondheidszorg — elektronische informatie ten behoeve van de veilige omgang met geneesmiddelen”

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/04)

Rapporteur: Renate HEINISCH

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen getiteld:

„Op weg naar e-gezondheidszorg — elektronische informatie ten behoeve van de veilige omgang met geneesmiddelen”

(initiatiefadvies).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 december 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 212 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt het streven van de Europese Commissie om een hoge prioriteit te geven aan oplossingen op het gebied van e-gezondheidszorg in het kader van de digitale agenda.

1.2. Het EESC stelt vast dat *mensen die informatie aanvragen*, patiënten en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg bij herhaling hebben aangegeven behoefte te hebben aan uitgebreide, nauwkeurige en actuele informatie over geneesmiddelen en een eengemaakte digitale markt.

1.3. Naar het oordeel van het EESC moet deze door de autoriteiten goedgekeurde informatie zonder belemmeringen en op non-discriminatoire basis toegankelijk zijn, zodat ook slechtzindenden, doven en mensen met een andere lichamelijke beperking haar kunnen raadplegen. Deze informatie moet kunnen worden aangepast aan de behoeften van de individuele burger, patiënt of beroepsbeoefenaar om ervoor te zorgen dat geneesmiddelen zo doeltreffend en veilig mogelijk worden toegepast.

1.4. Het EESC is van mening dat de elektronische verspreiding van door geneesmiddelenautoriteiten goedgekeurde productinformatie tot een verdere verbetering van de toegang leidt. Een elektronische gegevensbank met door gezondheidsinstanties goedgekeurde gebruiks- en gespecialiseerde informatie (*Summary of Product Characteristics* of „samenvatting van de productkenmerken”) maakt een actuele en gerichte voorlichting over geneesmiddelen mogelijk.

1.5. Het EESC stelt voor om informatie op de voor slechtzindenden meest geschikte manier ter beschikking te stellen, bijvoorbeeld in een groter lettertype of in de vorm van audiobestanden. Daarnaast kunnen voor doven (gebarentaal)video's ter beschikking worden gesteld, waarin het juiste gebruik van toedieningshulpmiddelen (bijvoorbeeld astmaverstuivers) wordt gedemonstreerd. De communicatie kan ook worden verbeterd door het aanbieden van documenten „in begrijpelijke taal”. Zo kan de doelgroep van mensen met leerproblemen op passende wijze van de informatie kennisnemen en worden opleidingsgerelateerde beperkingen opgeheven.

1.6. Het EESC stelt bovendien vast dat een portaalsite waarop de door de autoriteiten goedgekeurde informatie wordt gebundeld, een betrouwbare en gemakkelijk toegankelijke bron van informatie vormt die voldoet aan de criteria inzake toegankelijkheid. Op die manier kunnen patiënten en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg alle elders verkrijgbare informatie vergelijken met de goedgekeurde basisinformatie.

1.7. Voor een alomvattende bruikbaarheid dient de ontwikkeling bovendien plaats te vinden door samenwerking van gebruikers en webdesigners met ervaring op het gebied van probleemloze toegang. Er dient een van de vormfactor onafhankelijke oplossing te worden gevonden die de gebruikers in staat stelt om zelf te bepalen op welk eindapparaat (desktopcomputer, tablet, smartphone enz.) zij de informatie, overeenkomstig hun behoeften en mogelijkheden, willen weergeven.

1.8. Het EESC meent dat de gegevensbank respectievelijk de portaalsite voor door de autoriteiten goedgekeurde informatie moet worden ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen alle belanghebbende partijen, dat wil zeggen de farmaceutische industrie alsook patiëntenorganisaties, vertegenwoordigers van personen met een handicap en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, en moet worden beheerd en gefinancierd door de farmaceutische industrie, zodat optimaal aan de behoeften wordt voldaan.

1.9. Het EESC acht het van groot belang dat de gevonden oplossingen de gebruiker centraal stellen, zodat ook laagopgeleiden en mensen die slechts sporadisch van internet gebruikmaken, toegang tot de informatie hebben.

1.10. Het EESC vindt de elektronische toegang tot informatie belangrijk, maar beklemtoont tegelijkertijd dat artsen (met name huisartsen) en andere beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, zoals apothekers en verplegend personeel, die als eerste aanspreekpunt voor patiënten fungeren, de aangewezen personen zijn om advies over hun ziekten en de behandeling ervan te ontvangen.

1.11. Het EESC verzoekt de Commissie het projectvoorstel IMI2, voor elektronische productinformatie, te ondersteunen. De lidstaten zouden zich moeten aansluiten bij initiatieven om de bestaande databanken te coördineren.

2. Inleiding

2.1. In 2012 heeft de Europese Commissie het „Actieplan e-gezondheidszorg 2012-2020 — Innovatieve gezondheidszorg voor de 21e eeuw”⁽¹⁾ bekendgemaakt. Hierin werden de obstakels beschreven, die een volledige toepassing van digitale oplossingen in de Europese gezondheidszorgstelsels in de weg staan.

2.2. De Europese Commissie heeft zich tot doel gesteld om de gezondheidszorg ter bevordering van het welzijn van de patiënt te verbeteren, de patiënt meer controle over de behandeling te geven en de kosten te verminderen. Hoewel patiënten, burgers en beroepsbeoefenaren enthousiast gebruikmaken van telegeneeskundige toepassingen en miljoenen Europeanen smartphoneapps hebben gedownload om hun gezondheid en welzijn te volgen, moet het volledige potentieel van de digitale gezondheidszorg nog worden verwezenlijkt om de gezondheidszorgstelsels te verbeteren en kosten te besparen door vergroting van de doeltreffendheid. Het EESC herinnert er in dit verband aan dat daarbij ook rekening dient te worden gehouden met privacy en gegevensbescherming.

2.3. De WHO hanteert voor *e-gezondheidszorg*, met inbegrip van telegeneeskunde en *m-gezondheidszorg*, de volgende definitie: *e-gezondheidszorg* behelst het gebruik van elektronische media om gezondheidszorgmiddelen over te dragen en gezondheidszorg te bieden. *E-gezondheidszorg* kan in drie hoofdgebieden worden onderverdeeld:

- het overbrengen van gezondheidsinformatie ten behoeve van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg en consumenten door middel van internet en telecommunicatie;
- het gebruiken van IT en *e-handel* om volksgezondheidsdiensten te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van de opleiding en scholing van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg;
- het gebruiken van beheerpraktijken op het gebied van *e-handel* en elektronisch zakendoen in de gezondheidszorg.

2.4. De Europese Commissie heeft een groenboek over *m-gezondheidszorg*⁽²⁾ gepubliceerd. Mobiele gezondheidszorg (*m-gezondheidszorg*) is onderdeel van *e-gezondheidszorg* en heeft betrekking op geneeskundige en openbare praktijken in de gezondheidszorg die ondersteund worden door mobiele apparaten. Mobiele gezondheidszorg omvat met name het gebruik van mobiele communicatiemogelijkheden ten behoeve van dienstverlening op het gebied van gezondheid en welzijn en voor informatiedoeleinden, alsook mobiele gezondheidstoepassingen.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0219&from%20=%20EN>

- 2.5. Steeds meer mensen van alle leeftijden maken gebruik van het almaar toenemende aantal elektronische informatievoorzieningen en toepassingen op gezondheidsgebied.
- 2.6. Overigens loopt de kwaliteit van deze informatiebronnen sterk uiteen en maken de zoekmachines doorgaans geen onderscheid tussen betrouwbare, officieel goedgekeurde en minder betrouwbare bronnen.
- 2.7. Voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg zijn er tal van gecertificeerde informatiesystemen. Beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, met name huisartsen en apothekers, vervullen een sleutelrol in de zorg; hoogwaardige informatie is noodzakelijk voor goed geïnformeerde beroepskrachten die met succes aan de medische behoeften van de EU-bevolking tegemoetkomen.
- 2.8. Het EESC is van oordeel dat patiënten evenzeer behoefte hebben aan eenvoudig toegankelijke, betrouwbare informatie, zodat zij in staat zijn om hun gezondheidszorg beter te organiseren en inspraak uit te oefenen, hetgeen tevens tot uiting komt in beter gevolgde therapieën. Bijzonderheden over onderwijsbehoeften en insluiting van alle groepen (onder wie ouderen en mensen met functiebeperkingen) zijn reeds in eerdere adviezen ⁽³⁾ beschreven.
- 2.9. De toegenomen werklast van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg en de verschillende mogelijkheden voor de patiënt respectievelijk de burger om te participeren in zorgorganisaties, bijvoorbeeld nationale toelatingsinstanties, comités van het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) en ethische commissies, vergen uitgebreide kennis.
- 2.10. Specifieke opleidingsmogelijkheden voor patiënten worden geboden door de Europese patiëntenacademie voor therapeutische innovatie (EUPATI). Dit consortium wordt gefinancierd door het „Initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen” (IMI), een publiek-privaat partnerschap tussen de Europese Commissie en de „Europese Federatie van Verenigingen van Farmaceutische Bedrijven” (EFPIA).
- 2.11. EUPATI is een consortium bestaande uit 29 organisaties dat wordt geleid door het Europees Patiëntenforum (EPF). Aan dit unieke forum nemen niet alleen pan-Europese patiëntenorganisaties deel en academische en het algemeen nut beogende organisaties die deskundig zijn op het gebied van patiëntspecifieke en publieke participatie, maar ook bij de EFPIA aangesloten ondernemingen. EUPATI informeert patiënten, leken in de gezondheidszorg, en moeilijk te bereiken groepen patiënten door publieksvoorlichting te geven over de ontwikkeling van nieuwe behandelwijzen. Via EUPATI kunnen ook cursussen georganiseerd worden voor een beter begrip van informatie over geneesmiddelen of een desbetreffend opleidingsprogramma uitgewerkt worden
- 2.12. In een aantal Europese lidstaten is inmiddels elektronische informatie over geneesmiddelen beschikbaar. De gegevensbank FASS ⁽⁴⁾ is het verst ontwikkeld; zij wordt beheerd door de Zweedse federatie van farmaceutische bedrijven, LIF. Andere voorbeelden van gegevensbanken vinden we in Duitsland, Groot-Brittannië, Finland en Denemarken. Deze gegevensbanken zijn in de regel niet zonder meer toegankelijk voor slechtzienden of bevatten niet het volledige geneesmiddelenassortiment.
- 2.13. Bovendien worden niet alle gegevensbanken regelmatig bijgewerkt.
- 2.14. Daarnaast hebben de geneesmiddelenautoriteiten toegestaan dat er codes (QR-codes) in de bijsluiters worden opgenomen, die verwijzen naar bijsluiters op de websites van de fabrikanten. Ook in dergelijke gevallen is de toegankelijkheid vaak niet gegarandeerd.
- 2.15. Uit deze initiatieven blijkt dat er nog steeds behoefte bestaat aan een geharmoniseerde aanpak om alle maatschappelijke geledingen door middel van deze nieuwe technologieën toegang tot informatie te verschaffen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Infrastructuur

3.1.1. Volgens het EESC draagt de farmaceutische industrie de verantwoordelijkheid voor de nauwkeurigheid en actualiteit van de informatie over haar producten. Elk technologisch systeem dient in nauwe samenwerking met de industrie te worden ontwikkeld, zodat bestaande technische oplossingen kunnen worden benut, en om door de geneesmiddelenautoriteiten te kunnen worden gecontroleerd.

⁽³⁾ EESC-advies over de Digitale samenleving: toegang, onderwijs, training, werkgelegenheid, instrumenten voor gelijke kansen (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 25).

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2. Het EESC benadrukt dat de manier waarop door de autoriteiten goedgekeurde informatie wordt aangeboden en de toegangsmogelijkheden moeten worden afgestemd met de belanghebbenden in kwestie (geneesmiddelenautoriteiten, patiëntenorganisaties, beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg).

3.1.3. Een consortium dat belast is met de coördinatie van de ontwikkeling van de gegevensbank respectievelijk de portaal-site kan uit hoofde van IMI (het Initiatief inzake innovatieve geneesmiddelen) worden opgericht en gefinancierd.

3.1.4. Bij de opzet van het voorgestelde portaal wordt rekening gehouden met bestaande databanken (zoals die van het EMA).

3.2. *Verdere onderzoeksbehoeften*

3.2.1. *Technisch onderzoek en technische ontwikkeling*

- Er zijn nationale gegevensbanken voorhanden die als model kunnen dienen. Bovendien werd er een extra prototype ontwikkeld om de werking van een gebruiksvriendelijke en ruim toegankelijke gegevensbank te demonstreren, die tevens mogelijkheden voor audio- en videobestanden omvat. Er dient een vrijelijk toegankelijke technische oplossing te worden ontwikkeld waarbij de beschikbare bronnen zo doeltreffend mogelijk worden gebruikt.
- Bij deze technische oplossing moet er daarnaast rekening mee gehouden worden dat de burger respectievelijk de patiënt niet al te veel scantoepassingen op zijn smartphone wil gebruiken. Daarom moet de gegevensbank respectievelijk de portaal-site via traditionele scannertechnologieën bereikbaar zijn.
- Om het draagvlak te vergroten, dient te worden gestreefd naar oplossingen die onafhankelijk zijn van de vormfactor. De informatie moet op alle apparaten (desktopcomputer, tablet, smartphone enz.) kunnen worden opgevraagd en geraadpleegd.
- Er dient een vergelijking van technische oplossingen te worden uitgevoerd, waarbij ook aspecten van de gezondheidszorgstelsels aan bod dienen te komen (bijvoorbeeld initiatieven van de lidstaten om mensen via televisieaansluitingen of geldautomaten te bereiken, initiatieven op voorstel van de Europese Commissie ⁽⁵⁾).
- In Italië zijn apotheken bij wet verplicht om geactualiseerde bijsluiters af te drukken, die door de farmaceutische industrie in een gegevensbank zijn opgeslagen. In aanvulling daarop kan de patiënt in de apotheek bijvoorbeeld de mogelijkheid worden geboden om de bijsluiter zelf af te drukken (via een terminal die lijkt op een geldautomaat). Op die manier worden ook mensen bereikt die geen gebruik maken van internet.

3.2.2. *Test van de inhoud en de weergave*

Het draagvlak onder het publiek voor de diverse oplossingen moet worden onderzocht en de technische oplossingen moeten worden onderworpen aan gebruikerstests om de werking van de ontwikkelde oplossing te controleren.

- Om het draagvlak te vergroten, dienen tijdens het onderzoek structurele vragen aan de orde te worden gesteld over de vereiste controle van de technische oplossing.
- Hoe controleren de geneesmiddelenautoriteiten de inhoud?
- De inhoud dient zo te worden weergegeven dat deze kan worden afgestemd op de individuele behoeften van de patiënt respectievelijk de burger, en dient tegelijkertijd alle informatie te bevatten die uit hoofde van het vergunningsdossier respectievelijk wettelijk vereist is.
- Om alle actoren in staat te stellen snel te reageren, zou de mogelijkheid kunnen worden opgenomen om de informatie (en met name de begrijpelijkheid ervan) door gebruikers te laten beoordelen. Voor de presentatie, verspreiding en uitwisseling zouden sociale media kunnen worden ingezet.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgavis>

3.2.3. Onderwijs en opleiding

Het internetgebruik in de verschillende geledingen van de maatschappij loopt sterk uiteen. Vele mensen maken gebruik van sociale netwerken, maar laten de aangeboden informatie links liggen. Een kleine groep mensen (naar schatting 10 % volgens het Duits bureau voor de statistiek) maakt helemaal geen gebruik van internet. Er dient te worden onderzocht:

- hoe actief leren kan worden gestimuleerd om bestaande bronnen van informatie voor gezondheidsthema's te gebruiken (inclusief digitale informatie);
- het leren leren (levenslang leren) is één van de acht sleutelcompetenties uit de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 ⁽⁶⁾, die de lidstaten oproept om nationale maatregelen uit te voeren. De „Europese agenda voor volwasseneneducatie” reikt de lidstaten maatregelen aan voor actieve volwasseneneducatie. „Digitale vaardigheden op het gebied van gezondheidszorg” zouden opgenomen kunnen worden in de PIAAC-criteria om de volwasseneneducatie te beoordelen;
- wat de verschillende onderwijsinstellingen (universiteiten, centra voor volwassenenonderwijs enz.) en medische instellingen kunnen doen om de veelzijdige vaardigheden te versterken, die bijvoorbeeld nodig zijn om met de nieuwe technologieën te werken, deze te onderhouden en zich in te zetten voor het algemeen nut alsook om sociale en technische expertise over te dragen;
- Beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg dienen tijdens hun wetenschappelijke opleiding passende training te krijgen. Centra voor volwasseneneducatie kunnen aantrekkelijke cursussen uitwerken die voor de gebruikers op maat gemaakt zijn. Om de doelgroep te bereiken zouden zij samen kunnen werken met beroepskrachten (met name artsen), lokale apotheken en lokale medische en sociale instellingen. Dit is vooral van belang op het platteland, waar mensen geïsoleerder zijn. Met name intergenerationeel leren kan van pas komen bij de uitwisseling van kennis over inhoud en technische vaardigheden.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ PB L 394 van 30.12.2006, blz. 10.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over staatssteun aan ondernemingen:
effectief en efficiënt?**

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/05)

Rapporteur: Edgardo Maria IOZIA

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 februari 2015 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„Staatssteun aan ondernemingen: effectief en efficiënt?”

(initiatiefadvies).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 198 stemmen vóór en 3 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat effectmetingen voor staatssteun belangrijke instrumenten zijn om te controleren of de resultaten aansluiten bij de beoogde doelstellingen; zo kunnen de middelen doeltreffender en doelmatiger worden toegewezen en beheersprocessen transparanter worden en op grotere schaal ingang vinden.

1.2. Veel lidstaten hebben al complexe, gestructureerde evaluatiesystemen ontwikkeld. Parallel aan de ontwikkeling van deze systemen is ook de belangstelling van de academische wereld toegenomen, hetgeen heeft geleid tot betere evaluatietechnieken en een hogere precisie van de meetinstrumenten die de steunverlenende autoriteiten ter beschikking staan.

1.3. De Europese Commissie heeft met de lidstaten een forum op hoog niveau opgezet inzake staatssteun dat ook betrekking heeft op evaluatie.

1.4. In haar toespraak in december tot het forum op hoog niveau zei de eurocommissaris voor Mededinging Margrethe VESTAGER: „Er zijn twee onderdelen in het moderniseringsprogramma voor staatssteun die van bijzonder belang zijn: **transparantie**, zodat de burgers weten waar hun geld naartoe gegaan is, en **evaluatie**, zodat zij weten of dat geld goed is besteed.” Het EESC is het hier roerend mee eens.

1.5. Het EESC is ingenomen met het debat over effectmetingen in verband met het beleid inzake bedrijfsondersteuning en dringt er bij de Commissie op aan de sinds enkele jaren ingeslagen weg resoluut voort te zetten.

1.6. Er zij echter op gewezen dat veel steunprogramma's tegenwoordig niet aan een effectmeting worden onderworpen, met uitzondering van evaluaties die worden voorgeschreven in Europese verordeningen. In veel gevallen wordt in de EU-regelgeving slechts voorgeschreven te certificeren dat afzonderlijke activiteiten formeel voldoen aan de wettelijke vereisten, en wordt dus niet voorzien in een alomvattende, langdurige evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van alle investeringen ter ondersteuning van ondernemingen. Het Comité is voorstander van een algemene invoering van effectmetingen en hoopt op een eventuele verlaging van de drempel van 150 miljoen EUR die thans in de algemene groepsvrijstellingsverordening is aangemerkt als relevante drempel voor de gemiddelde jaarlijkse begroting van steunregelingen waarvoor de indiening van een evaluatieplan vooraf vereist is. In het andere geval zouden veel lidstaten immers worden uitgesloten, met name wanneer de betrokken steun hoog is in verhouding tot de grootte van de lidstaat.

1.7. Het EESC benadrukt hoe het algemene wetgevingskader inzake staatssteun de rol van de Commissie geleidelijk verandert: er vindt een verschuiving plaats van een ooit overheersende, overwegend administratieve cultuur naar een nieuwe vorm van samenwerking met de lidstaten, waarbij gestreefd wordt naar optimalisering van de resultaten van de staatssteun, door zich te richten op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het voornemen tot „modernisering” was een belangrijke stap voorwaarts.

1.8. De lidstaten moeten passende mechanismen voor evaluatie, uitgevoerd door onafhankelijke instanties, in het leven roepen. Volgens het EESC moeten de sociale partners bij de definitie van het evaluatiemodel worden betrokken zonder de aanzienlijke expertise die is verworven door medewerkers van overheidsinstanties verloren te laten gaan. Zij moeten een rol spelen bij de ontwikkeling van de evaluatieprocedures en deelnemen aan de opstelling van het eindverslag; zo helpen zij mee aan de verspreiding van een evaluatiecultuur binnen hun eigen organisaties en de geleidelijke verbetering van het onderzoeksproces. De Europese Commissie moet bijdragen aan de harmonisatie van de evaluatiecriteria in de lidstaten. Door de vaststelling van vergelijkbare evaluatiecriteria wordt het mogelijk een algemene evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van staatssteun uit te voeren.

1.9. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de specifieke situatie in de regio's die betrokken zijn bij de staatssteunregeling. De lovenswaardige keuze van de Commissie om meer dan 80 % van alle staatssteun ⁽¹⁾ vrij te stellen van voorafgaande aanmelding, maakt het enerzijds mogelijk de steun onmiddellijk te verstrekken maar verhoogt anderzijds in aanzienlijke mate ook de verantwoordelijkheden en kosten voor lokale overheden, en derhalve de overheidsuitgaven. Lidstaten zullen zich dus moeten concentreren op het verstrekken van de nodige middelen voor de organisatie van gerichte opleidingscursussen en de uitwisseling van goede praktijken tussen lokale overheden. Op alle niveaus moet een cultuur van „partnerschappen” worden ontwikkeld.

1.10. Volgens het EESC zal de nieuwe regeling die de lidstaten de verantwoordelijkheid geeft voor de evaluatie vooraf, resulteren in een algemene stijging van de kosten voor overheidsdiensten en bedrijven, en vergt zij daarom een zorgvuldige planning die een einde kan maken aan overbodige bureaucratie en rompslomp en die de procedures kan vereenvoudigen. Voorts zou de termijn van zes maanden voor goedkeuring van evaluatieplannen van zeer complexe regelingen te beperkt kunnen zijn en zou de opstelling van een contrafeitelijk model voor kleine landen erg moeilijk kunnen zijn.

1.11. Het EESC pleit voor een snelle goedkeuring van de mededeling over het begrip „staatssteun”, met name om lokale autoriteiten te helpen die door het enorme aantal vrijstellingen van de verplichting tot voorafgaande aanmelding dubbel zo zwaar zijn belast doordat zij moeten nagaan wat staatssteun is en deze moeten implementeren op een wijze die in overeenstemming is met de markt. Bijvoorbeeld in het geval van publieke financiering van cultuur en behoud van het erfgoed maakt de voortdurende rechtsonzekerheid over de vraag wat als staatssteun moet worden beschouwd, dat de besturen ieder optreden moeten beschouwen als een maatregel die onder de staatssteunregels valt, met alle administratieve en procedurele lasten van dien. Dezelfde juridische onzekerheid geldt voor de overheidsfinanciering van alle infrastructuur, met name op basis van de jurisprudentie in de zaak van de luchthaven van Leipzig. Er moet een duidelijk en ondubbelzinnig onderscheid worden gemaakt tussen overheidssteun aan ondernemingen die geen staatssteun is, en staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

1.12. Hoewel het zeer te spreken is over de inspanningen die reeds zijn geleverd, acht het EESC het noodzakelijk dat deze evaluatiecultuur wordt uitgebreid tot alle bestuurlijke niveaus, zowel regionaal als nationaal, en dus niet wordt beperkt tot de hierboven genoemde gevallen. Met het oog hierop dringt het EESC aan op nieuwe inspanningen van de Commissie en de lidstaten.

1.13. Uit een analyse blijkt dat de overheid onvoldoende gegevens heeft over de beheerskosten die met het toezicht op staatssteun aan ondernemingen zijn gemoeid. Het is niet mogelijk om een grondige evaluatie uit te voeren van de efficiëntie van deze middelen zonder na te gaan hoeveel er wordt besteed door de overheid; daarnaast moet de steun zelf worden getoetst aan de verkregen resultaten. De transparantie van dit systeem staat of valt met de bekendmaking van deze gegevens. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de totale administratieve kosten zouden neerkomen op ongeveer 5 %, waaraan de kosten van naleving, geraamd op nog eens 5 %, moeten worden toegevoegd, plus de verdere evaluatiekosten die volgens de raming van de Commissie iets minder dan 1 % zouden bedragen. Een bedrag dat waarschijnlijk te laag is geschat maar, objectief gezien, buitensporig lijkt.

⁽¹⁾ Toespraak van Eurocommissaris voor Mededinging Margrethe Vestager op het forum op hoog niveau van de lidstaten, 18 december 2014.

1.14. Het EESC verzoekt de Commissie om geen onverwachte verdere lasten voor de bedrijven te creëren en ervoor te zorgen dat het hele evaluatiesysteem doeltreffender en doelmatiger wordt.

1.15. Het is erg belangrijk dat bij een beoordeling ook rekening wordt gehouden met de efficiëntie van de administratieve kosten en de kosten die voortvloeien uit de evaluatiemodellen.

1.16. Vergelijkbaarheid van de verschillende modellen, flexibiliteit ten aanzien van omvang, typologie en indicatoren, door de evaluatie vooraf te vereenvoudigen en de criteria van de evaluatie achteraf te harmoniseren.

1.17. Het EESC pleit voor een geïntegreerde benadering van de acties van de Commissie die betrekking hebben op verschillende aspecten van het economisch beleid: structuurfondsen, staatssteun, handelspartnerschapsovereenkomsten, ter verzekering van één gemeenschappelijk programma voor het Europees economisch beleid, op basis van ontwikkeling en groei.

1.18. Het beveelt aan dezelfde criteria te gebruiken als in de gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 betreffende de Europese gedragscode inzake partnerschap in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen⁽²⁾. Volgens deze criteria moeten alle mogelijke belanghebbenden verplicht worden geraadpleegd zodat een specifieke verordening kan worden opgesteld met het oog op de evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van staatssteun.

1.19. De transparantie van de verrichte evaluaties moet via een zo ruim mogelijke publiciteit worden gewaarborgd, zoals dit in sommige lidstaten reeds het geval is voor ondernemingen en het bedrag van de toegekende steun.

1.20. Het EESC zou graag zien dat de evaluatieplannen betrekking hebben op:

- de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling;
- de impact op de concurrentie en het handelsverkeer;
- de doeltreffendheid/doelmatigheid van het instrument;
- een controle vooraf van de voorwaarden voor de voortzetting van de regeling of voor soortgelijke regelingen op microniveau (specifieke steun);
- het stimulerend effect.

1.21. Het EESC wenst betrokken te worden bij dit proces van evaluatie van de algemene doeltreffendheid en doelmatigheid van het staatssteunsysteem op het einde van de periode 2014-2020.

2. Inleiding

2.1. Staatssteun kan de concurrentie vervalsen en voor fragmentering van de interne markt zorgen, hetgeen indruist tegen de aard en de geest van de Verdragen, als er geen duidelijk regelgevingskader bestaat, als de steun niet gericht is op productieve activiteiten en bedrijven die met name investeren in innovatie, onderzoek en ontwikkeling die op economisch en sociaal gebied voordeel opleveren, en als er geen beperkingen zijn opgelegd of toezicht wordt uitgeoefend.

2.2. Anderzijds vereist de negatieve economische situatie — die al verscheidene jaren aansleept en die tot ernstige nationale crises heeft geleid die onvermijdelijk van invloed zijn op bedrijven, werknemers en burgers — een relatief flexibele benadering, zoals gehanteerd door de grote concurrenten van de EU op de internationale markten die zich niet aan staatssteunregels hoeven te houden. Het concurrentievermogen van de Europese bedrijven moet een belangrijke referentiebenchmark zijn. Europa kampt met een nijpend tekort aan banen. Investerings zijn met 15 % gedaald sinds hun piek in 2007 en 25 miljoen Europeanen zitten nog steeds zonder werk. Vijf miljoen daarvan zijn jongeren. Vrouwen vormen de meerderheid⁽³⁾.

⁽²⁾ PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3. Uit een interessante studie van het Europees Parlement ⁽⁴⁾ is gebleken dat er grote verschillen bestaan tussen de regelingen die van kracht zijn in de EU en in de VS. „Het EU-mededingingsbeleid kent strenge regels voor staatssteun, terwijl de Amerikaanse wetgeving geen bepalingen bevat op dit gebied.” Op verzoek van de toenmalige commissaris Joaquin ALMUNIA is er een Europees voorstel voor regulering van staatssteun opgenomen in de huidige onderhandelingen tussen de EU en de VS over het trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) ⁽⁵⁾.

2.4. Het voorstel lijkt zwak en in wezen onbeduidend ⁽⁶⁾. De Europese wetgeving blijft de meest restrictieve ter wereld. Hoewel dit enerzijds bevorderlijk is voor de voltooiing van de interne markt, is het anderzijds ook een straf voor onze bedrijven. Een Europees bedrijf dat actief is in de Verenigde Staten, komt in aanmerking voor staatssteun die in de EU niet toegelaten is. Dit zal gemakkelijker worden gemaakt als de overeenkomst eenmaal is goedgekeurd. Het EESC dringt er bij de Commissie met klem op aan om Amerikaanse bedrijven niet te bevoordelen in de vrijhandelsovereenkomst.

2.5. Uit de tot dusver opgedane ervaring is gebleken dat er behoefte is aan een grondige herziening van het Europese staatssteunprogramma.

2.6. Door de economische en financiële crisis van de afgelopen jaren is een radicale herziening van de bestedingscriteria voor het bepalen van het beleid van openbare investeringen en van steun aan ondernemingen op alle bestuursniveaus noodzakelijk geworden. Gezien de schaarste en de beperkte beschikbare middelen is het de hoogste tijd dat er een betere manier wordt gevonden voor het rationaliseren van de steun en het beperken van de steunverlening tot gevallen waarin er voldoende toegevoegde waarde wordt gecreëerd (die de kwaliteit van de steunverlening zullen verbeteren en — tegelijkertijd — een goede monitoring van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze steun mogelijk maken).

2.7. Het EESC acht het wenselijk om na te gaan welk effect het gevoerde beleid op het gebied van bedrijfssteun heeft gehad, of de gebruikte steuninstrumenten geschikt zijn en of de kosten van administratie en beheer in verhouding staan tot de verkregen resultaten. Feit is dat wat niet kan worden gemeten, niet kan worden geïdentificeerd of verbeterd. De maatregelen die tot dusver zijn genomen, hebben dit proces in beweging gezet.

2.8. „Evaluatie lijkt een technische kwestie die alleen een kleine academische onderzoeksgemeenschap aanspreekt, maar wordt uitgevoerd door een grotere gemeenschap van adviesbureaus die gespecialiseerd zijn in financiële controle of in de evaluatie van projecten en programma's. Maar nu evaluatie een centrale plaats inneemt op de agenda voor slimme regelgeving van de Europese Commissie, is dit onderwerp uitgegroeid tot een belangrijk thema van het regelgevingsbeleid, dat belangrijke vragen doet rijzen over governance en institutionele aangelegenheden die het terrein van de uitgavenprogramma's overstijgen.” ⁽⁷⁾

2.9. Sinds 2008 heeft het directoraat-generaal (DG) Regionaal en Stedelijk Beleid contrafeitelijke evaluatieprogramma's ontwikkeld ter ondersteuning van bestaande evaluaties (ex ante en ex post), die werden uitgevoerd in het kader van de programmering van de structuurfondsen.

2.10. In mei 2012 heeft DG Mededinging, als onderdeel van zijn programma voor modernisering van het staatssteunbeleid (SAM), het gebruik van effectmetingen ingevoerd, waarbij een beroep wordt gedaan op contrafeitelijke analysetechnieken voor bepaalde steunregelingen ⁽⁸⁾. Met name de nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening maakt de evaluatie van grote steunregelingen (met een jaarlijks budget van meer dan 150 miljoen EUR) verplicht in bepaalde sectoren, zoals het regionaal ontwikkelingsbeleid, steun aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), onderzoek, ontwikkeling en innovatie, milieu- en energiebeleid en steun voor breedbandinfrastructuur. Een aantal nationale plannen zijn reeds ingediend (vier) en andere op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie en breedband worden overwogen (circa tien).

⁽⁴⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI\(2014\)140779_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI(2014)140779_REV1_EN.pdf)

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

2.11. De Europese Rekenkamer heeft onlangs ingegrepen in het geval van resultaatbeoordelingssystemen van EuropeAid, omdat het deze ontoereikend vond⁽⁹⁾. De beoordelingssystemen die worden gebruikt bij alle activiteiten van de Commissie, worden momenteel tegen het licht gehouden.

2.12. Meer samenhang tussen de evaluatiemethoden die worden gebruikt voor de toetsing van staatssteun en de resultaten van het gebruik van de structuurfondsen, is essentieel, evenals een grondige evaluatie van alle bestedingsbeleid van de Unie.

2.13. Het doel van een contrafeitelijke aanpak van de effectmeting van overheidsbeleid is na te gaan of het beleid een gewenste wijziging tot stand kan brengen in het gedrag of de situatie van een bepaalde doelgroep van begunstigden. In essentie wordt bepaald in welke mate de steun — en niet andere factoren — heeft bijgedragen tot het bereiken van een bepaald resultaat. Dit wordt soms het „stimulerend effect” genoemd.

2.14. Het doel van de beoordelingsprocedure is na te gaan wat het causale effect is van het gevoerde beleid, waarbij met name alleen naar de rechtstreekse gevolgen van dat beleid wordt gekeken. Met andere woorden, mogelijke verstoringen als gevolg van algemene macro-economische omstandigheden of de heterogeniteit van ondernemingen worden geëlimineerd.

2.15. Het causale effect is het verschil tussen de waarneembare uitkomstvariabelen na uitvoering van het beleid (de feitelijke situatie) en wat er gebeurd zou zijn als dit specifieke beleid niet gevoerd zou zijn (het nulscenario).

2.16. Dit soort analyse volgt op verzoeken tot vaststelling van het bewijs van het netto-effect van de steun en de omvang van dit effect. Er wordt bijvoorbeeld nagegaan of de steun positieve of negatieve effecten heeft, en in welke mate, of de waargenomen veranderingen werkelijk toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid, of de resultaten verschillen per begunstigde (kleine of grote ondernemingen), tussen regio's of in de tijd, en of de beheers- en administratieve kosten evenredig en duurzaam zijn.

2.17. Hoewel dit onderwerp uitvoerig is behandeld in de economische literatuur, met name in de afgelopen decennia, zijn er slechts een paar gevallen bekend van overheden in Europese lidstaten die steeds en algemeen gebruikmaken van effectmetingen ter controle en verbetering van hun bedrijfssteunbeleid.

2.18. De interessantste gevallen omvatten inspanningen van het Verenigd Koninkrijk, dat sinds 2001 regelmatig regionale steunprogramma's heeft geëvalueerd met behulp van quasi-experimentele evaluatietechnieken, en Nederland, dat in 2012 een Expertwerkgroep Effectmeting oprichtte. Finland heeft het Fins Innovatieagentschap, TEKES, opgezet en Slovenië nam in 2001 de Wet monitoring staatssteun aan.

2.19. Met dit advies wil het EESC bijdragen aan discussies die worden gevoerd door de Europese Commissie en de lidstaten over de doeltreffendheid en efficiëntie van steunmaatregelen voor ondernemingen en over de noodzaak om het gebruik van effectmetingen uit te breiden.

3. Waarom evalueren? Lessen uit de literatuur

3.1. Doel van dit advies is, op basis van empirisch bewijs van contrafeitelijke analyses, het belang van evaluatie aan te tonen. Evaluatie mag niet langer worden beschouwd als een academische exercitie, maar moet als een essentieel, geïnstitutionaliseerd onderdeel van de beleidscyclus worden gezien: uitvoeren, monitoren, evalueren, bijsturen.

3.2. Daarom wordt een aantal studies bekeken die zijn uitgevoerd in verschillende Europese lidstaten, en wordt een overzicht gegeven van de fundamentele lessen die zijn getrokken, nl. wat is het effect op de groei van investeringen, productiviteit, werkgelegenheid, innovatie en de kosten van het stelsel, en wat zijn de beleidsimplicaties hiervan. Deze indicatoren geven inzicht in de effecten op groei en benadrukken de noodzaak van gerichte, kwalitatief hoogstaande steun.

3.3. Hoewel in de literatuur doorgaans wordt gewezen op het bestaan van een positief verband tussen overheidssteun voor ondernemingen en de groei van de output (investeringen, werkgelegenheid, nieuwe producten), moet worden vastgesteld dat het stimulerende effect van steun niet als vanzelfsprekend mag worden beschouwd. Er zijn immers verschillende andere factoren die van invloed zijn op het welslagen van een beleid, zoals de algemene economisch trend, de werking van de markt en het algemene belastingstelsel.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_NL.pdf

3.4. In een studie waarin wordt nagegaan wat de mogelijke gevolgen zijn van Wet 488 in Italië, tonen MARTINI en BONDONIO (2012) aan dat bedrijven die rechtstreekse steun ontvingen, een daling van de particuliere investeringen te zien geven. In dit geval lijkt rechtstreekse staatssteun aan bedrijven te hebben geleid tot een afname van de particuliere investeringen, waardoor de behoefte aan particuliere middelen is afgenomen. Staatssteun moet een aanvulling zijn op investeringen maar mag deze niet vervangen.

3.5. In de vakliteratuur wordt ook een aantal belangrijke punten van zorg aangetroffen in verband met de impact van steun op de productiviteit. In een evaluatie-onderzoek naar Britse ondernemingen die steun ontvingen in het kader van de „Regional Selective Assistance (RSA)”, legt CRISCUOLO (2012) uit hoe de groei van de productiviteit statistisch gezien niet significant was ⁽¹⁰⁾.

3.6. Deze bevindingen lijken te stroken met ander empirisch bewijs waaruit blijkt hoe rechtstreekse steun vaak een positief effect heeft op de omvang van de productie, zonder echt invloed te hebben op de productiviteit. Met andere woorden: de bedrijven die steun ontvangen, groeien zonder efficiënter te worden. Zo vergroot het risico dat niet-concurrerende ondernemingen op de markt blijven.

3.7. Met statistische-econometrische modellen, die de impact van steun aan de hand van een contrafeitelijke aanpak vaststellen, is het ook mogelijk om de netto-effecten van specifieke steunmaatregelen op de werkgelegenheid aan te tonen. Dit maakt het mogelijk de kosten per „gecreëerde” arbeidseenheid te meten.

3.8. Vaak is er een discrepantie tussen het aantal nieuwe arbeidseenheden die rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de steun, en de statistische gegevens die achteraf worden genoteerd. In een studie over maatregelen ter ondersteuning van kmo's in Polen, toont TRZCIŃSKI (2011) aan dat van de 25 000 nieuwe banen die zijn „gecreëerd” door steun, er slechts 10 550 daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid ⁽¹¹⁾. BONDONIO en MARTINI (2012) kwamen tot dezelfde conclusie. Van de 89 000 banen die geregistreerd werden tijdens de beoordeling achteraf van Wet 488, waren er slechts 12 500 daadwerkelijk gecreëerd voor een bedrag van 232 000 euro per arbeidseenheid ⁽¹²⁾. Er moet rekening worden gehouden met de impact die staatssteun heeft op de bestaande werkgelegenheid en derhalve op de bescherming van de lokale, regionale of nationale economie.

3.9. Het effect van steun aan ondernemingen is afhankelijk van het bedrag van de verleende steun, de omvang van het bedrijf, het geografische gebied waar het zich bevindt en het type toegezegde steun. Beleidsmakers moeten over het empirisch bewijs van dergelijke analyses beschikken; dat kan sturing geven aan hun keuzes en hen helpen begrijpen welke soort steun het geschiktst is en in welke context. Zoals inmiddels duidelijk is aangetoond, is het nodig om gerichte steunmaatregelen te nemen, teneinde de efficiëntie en doeltreffendheid van het beleid te verbeteren.

4. Opmerkingen

4.1. De Europese Commissie moet blijven werken aan een betere bekendheid met de meest gebruikelijke beginselen en methoden op het gebied van effectmeting. Het EESC is van mening dat er workshops over evaluatietechnieken en beschikbare methoden moeten worden gehouden in diverse lidstaten, in samenwerking met universiteiten, onderzoeksinstellingen, sociale partners en andere belanghebbenden. Deze ervaring zal de Commissie helpen om meer inzicht te krijgen in de problemen die zich bij de toepassing van de regelgeving voordoen, en om snel op te treden op dit gebied.

4.2. Hoewel de inspanningen van de Commissie moeten worden toegejuicht, is het belangrijk dat meer steunregelingen worden geëvalueerd, met name wanneer het om hoge steunbedragen gaat. Ook is het van essentieel belang een debat te stimuleren over methoden die bedoeld zijn om contrafeitelijke evaluatietechnieken aan te vullen met nieuwe evaluatie-instrumenten die ook de effecten van andere vormen van steun aan ondernemingen kunnen toetsen (financiële steun, indirecte steun, industriebeleid an sich).

4.3. Het EESC hamert op de noodzaak een passende pluralistische methodologie te ontwikkelen wat de beoordelingscriteria en benchmarks betreft. De Commissie bevestigt ⁽¹³⁾ dat „dit ervoor zal zorgen dat overheidssteun innovatie, groene technologie en de ontwikkeling van het menselijk kapitaal stimuleert, schade aan het milieu helpt te voorkomen en uiteindelijk bijdraagt aan groei, banen en het concurrentievermogen van de EU”. Dit zijn allemaal elementen die bijdragen aan de evaluatie van de impact van de staatssteun, waarbij niet alleen naar de kosten wordt gekeken. Het Europees Parlement dringt erop aan dat dit zou worden meegenomen bij de vaststelling van de evaluatiemethoden en in de Europese regelgeving inzake staatssteun, omdat deze de economische beleidskeuzes van de lidstaten sterk beïnvloedt. Het EESC benadrukt voorts ook dat vrije toegang tot evaluatiegegevens ook van belang is voor het onderzoek, teneinde de methodologie te verbeteren.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. en Van Reenen, J. (2012), „The causal effects of an industrial policy”, CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), „Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland”, ed. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A. en Bondonio, D. (2012), „Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy”, Verslag voor de Europese Commissie, DG Regio.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Het zou nuttig zijn voor de Commissie om met nationale en Europese statistische instanties de mogelijkheid te bekijken om een betrouwbare database voor steun aan ondernemingen op te zetten, als onderdeel van een methodologisch kader. Dit zou de transparantie van het besluitvormingsproces ten goede komen en zou ook een stimulans zijn voor de betrokken overheden en onderzoekers om onderzoeks- en evaluatieactiviteiten te ontplooiën.

4.5. Universiteiten en onderzoekscentra zouden een doorslaggevende rol kunnen spelen in het verschuiven van de aandacht naar een evaluatiecultuur en in de verspreiding van nieuwe en meer geavanceerde instrumenten voor de evaluatie van het overheidsbeleid. Bovendien zou de Europese Commissie gebruik kunnen maken van onafhankelijke onderzoeksinstellingen om casestudy's uit te voeren met het oog op de beoordeling van de doeltreffendheid van steun in bepaalde sectoren, zoals steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, steun voor kmo's, steun voor de energiesector en steun voor infrastructuur.

4.6. Aangezien de evaluaties die krachtens de nieuwe communautaire regelgeving zijn vereist, geen passende aandacht schenken aan het effect dat het beleid inzake bedrijfssteun heeft op de Europese economie als geheel, is het wenselijk dat de Commissie aan het eind van de huidige programmeringsperiode (2014-2020) een verkennende studie laat uitvoeren over dit onderwerp. In deze studie moet worden nagegaan welke factoren het meest bepalend zijn voor de manier waarop de steun wordt besteed, worden omschreven hoe de steun aan ondernemingen zich verhoudt tot het economisch potentieel van de steunverlenende autoriteit en worden getracht inzicht te verkrijgen in het verband tussen het cohesiebeleid en het mededingingsbeleid.

4.7. Met dit advies zet het EESC de eerste stap naar het meten van de impact van staatssteun aan ondernemingen. Het reageert hiermee ook op de werkzaamheden die de Commissie op dit vlak heeft verricht en die het onderschrijft. Wel vindt het EESC het essentieel dat het debat wordt verbreed en verdiept. Het zal de werkzaamheden van de Commissie op de voet blijven volgen en, waar mogelijk, een cultuur van evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid bevorderen.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de economie van het algemeen goed:
een duurzaam economisch model gericht op sociale samenhang**

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/06)

Rapporteur: Carlos TRIAS PINTÓ

Corapporteur: Stefano PALMIERI

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft op 19 februari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„De economie van het algemeen goed: een duurzaam economisch model gericht op sociale samenhang”

(initiatiefadvies).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 17 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 144 stemmen vóór en 13 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat het model van de economie van het algemeen goed (hierna: EAG) ⁽¹⁾ moet worden geïntegreerd in Europese en nationale wetgeving om de voltooiing van de interne markt te bevorderen middels een meer ethische economie, die gebaseerd is op Europese waarden en de verworvenheden van het beleid voor maatschappelijk verantwoord handelen en deze door synergiewerking versterkt.

1.2. De EAG is een holistisch model dat nauw aansluit bij de kernwaarden van de sociale economie, de kringlooeconomie, de deeleconomie, de toepassingsgerichte economie, de op hulpbronnen gebaseerde economie en de blauwe economie.

1.3. Het model geniet de steun van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en academici en wordt gezien als een haalbare manier om de Europese waarden en de sociale samenhang te versterken en een verantwoord economisch systeem te bevorderen. Meer dan honderd lokale groepen en bijna 2 000 ondernemingen ⁽²⁾ en maatschappelijke organisaties steunen het model.

1.4. In overeenstemming met de door de Europa 2020-strategie uitgezette beleidslijnen wordt gestreefd naar een „Europese ethische markt” die sociale innovatie, werkgelegenheid en zorg voor het milieu hoog in het vaandel draagt. Deze „Europese ethische markt” kan door een combinatie van strategieën gestalte krijgen:

1.4.1. Gebruik van andere indicatoren dan het bbp ⁽³⁾ om welzijn en sociale ontwikkeling te meten, zoals het product van het algemeen goed en de balans van het algemeen goed.

1.4.2. Ontwikkeling van beleid ter erkenning van ondernemingen die een grote bijdrage leveren aan het algemeen goed, zoals ethische openbare aanbestedingen en bevordering van ethische interne handel.

1.4.3. Bevordering van ethische externe handel als het handelsmerk van Europa: zo zal Europa de weg banen om erkend te worden als ethische markt en zullen Europese ondernemingen op de mondiale ethische markt de toon aangeven bijdragen tot de bevordering van mensenrechten, arbeidsnormen en milieubescherming.

⁽¹⁾ Zie de website van de economie van het algemeen goed.

⁽²⁾ Waarvan sommige in zeer concurrerende markten.

⁽³⁾ Om rekening te houden met het bbp en andere indicatoren.

1.4.4. Bevordering van allerlei soorten ondernemers die een onderneming willen starten waarmee ze bijdragen tot het algemeen goed.

1.4.5. Bevordering van ethische consumptie en bewustwording van de Europese consument.

1.4.6. Versterking van de diversiteit van het financiële ecosysteem door netwerken van ethische banken en aandelenmarkten in de EU te promoten.

1.5. Het EESC dringt erop aan dat de Commissie in het kader van haar hernieuwde strategie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen een kwalitatieve sprong voorwaarts maakt door ondernemingen die op ethisch vlak aanwijsbaar beter presteren daarvoor te belonen (via openbare aanbestedingen, toegang tot externe markten, belastingvoordelen enz.).

2. Inleiding

2.1. De economie en dus ook het economisch beleid spelen een centrale rol in de hedendaagse samenleving en zijn doorslaggevend voor het welslagen van ander basisbeleid voor het welzijn van de burger, zoals het beleid voor onderwijs, gezondheid, sociale diensten, cultuur, milieu, technologie en innovatie. De lokale en regionale economische situatie is van grote invloed op het beleid op deze terreinen.

2.2. De crisis, die nog steeds een negatieve impact heeft op economieën van de lidstaten en de levensstandaard van de Europese burger, heeft aangetoond dat het sociale en economische stelsel van de EU weinig veerkrachtig is.

2.3. Volgens een wereldwijde opiniepeiling van het Internationaal Verbond van Vakverenigingen (International Trade Union Confederation — ITUC) uit 2014 ⁽⁴⁾ is er geen enkel land waar het economisch stelsel door de meeste mensen als eerlijk wordt beschouwd. Vier op de vijf mensen (78 %) zijn van mening dat het economisch stelsel de welgestelden bevoordeelt. 88 % van de Duitsers en 90 % van de Oostenrijkers wil een „nieuwe economische orde” (opiniepeiling van de Bertelsmann-stichting ⁽⁵⁾) en hetzelfde geldt ongetwijfeld voor de landen die het zwaarst hebben geleden onder de economische crisis, zoals Griekenland, Portugal, Ierland, Spanje en Italië.

2.4. Gelet op de vooruitgang die de Commissie met betrekking tot sociale innovatie heeft geboekt en gezien het advies van het EESC „Tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” (SC/39), zijn verslag over „De tussentijdse herziening van de Europa 2020-strategie” en het initiatief van de stuurgroep Europa 2020 „Laat het ons over geluk hebben — voorbij het bbp”, is het duidelijk dat, om het economisch concurrentievermogen en de sociale samenhang doeltreffend te versterken, een paradigmaverschuiving nodig is: economische, milieu- en sociale doelstellingen dienen in nauwe samenhang met elkaar te staan en er moet een beter evenwicht worden bereikt tussen kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van ontwikkeling middels een holistische aanpak.

2.5. Het model van de economie van het algemeen goed biedt een goede aanvulling, waarvoor in heel Europa maatschappelijk draagvlak is. De doelen en waarden van dit model gaan verder dan wat normaliter onder maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt verstaan en dankzij zijn holistische benadering kan het de meest uiteenlopende maatschappelijke actoren samenbrengen.

2.6. In amper vier jaar is de EAG uitgegroeid tot een sociale beweging die ondersteund wordt door meer dan honderd lokale groepen, bijna 2 000 ondernemingen en maatschappelijke organisaties en een groeiend aantal universiteiten, onder meer uit Oostenrijk, Duitsland, Zwitserland, Italië en Spanje. Daarnaast hebben de Italiaanse regio Zuid-Tirol en verscheidene lokale overheden in een aantal Europese landen gekozen voor het EAG-model op hun grondgebied.

3. De economie van het algemeen goed: doel, waarden, strategie en indicatoren

3.1. Een samenleving moet met inachtneming van de grondwet het welzijn van elk van haar leden nastreven.

⁽⁴⁾ ITUC Global Poll 2014.

⁽⁵⁾ Bertelsmann Stiftung: „Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis” („De burgers willen geen groei tot elke prijs”).

3.2. Overeenkomstig deze richtsnoeren, zoals vastgelegd in artikel 3, leden 1, 2 en 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie ⁽⁶⁾, is de belangrijkste gedachte achter het EAG-model: **de economie moet het volk, met andere woorden het algemeen goed, dienen**. Uitgangspunt dient derhalve te zijn dat geld en kapitaal belangrijke instrumenten zijn — voor handel en investeringen — maar nooit een doel op zich.

3.3. Universeel erkende waarden, zoals de menselijke waardigheid, solidariteit, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid, transparantie en democratische participatie, vormen de grondslag van een dergelijk economisch model gericht op het algemeen goed.

3.4. Door het algemeen goed als centrale doelstelling van de economie te erkennen is een speciale methode nodig om economisch succes niet alleen te meten aan de hand van de middelen maar ook aan de hand van de nagestreefde doelen: het product van het algemeen goed, de balans van het algemeen goed en de kredietwaardigheidsbeoordeling van het algemeen goed, die een aanvulling vormen op respectievelijk het bbp, de balans en de financiële kredietwaardigheid.

3.5. De EAG is een holistisch model waarin de economie geïntegreerd wordt in het sociale, culturele en ecologische raamwerk van de Europese samenleving. Zoals onderstaande tabel laat zien, verenigt het EAG-model de basiswaarden van verschillende voorstellen voor een andere economische orde:

EAG-WAARDEN/MODELLEN	Menselijke waardigheid	Solidariteit/samenwerking	Ecologische duurzaamheid	Sociale rechtvaardigheid	Democratie
Sociale economie	X	X	X	X	X
Kringlooeconomie			X		
Deeconomie		X			X
Toepassingsgerichte economie		X	X		
Op hulpbronnen gebaseerde economie			X	X	
Blauwe economie			X		

Bron: Eigen tabel.

3.6. De EAG is een economisch model dat positief kan bijdragen tot de Europa 2020-strategie, m.n. door:

- de werkgelegenheid te bevorderen en de kwaliteit van bestaande banen te verbeteren („menselijke waardigheid” en „sociale rechtvaardigheid”);
- sociale innovatie in het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de politiek („participatie” en „democratie”) te bevorderen;
- de CO₂-uitstoot te verminderen, hernieuwbare energiebronnen te bevorderen, de energie-efficiëntie te verbeteren en het energieverbruik te reduceren („ecologische duurzaamheid”);
- het percentage mensen dat in armoede dreigt te vervallen of onder sociale uitsluiting lijdt te verminderen („solidariteit” en „sociale rechtvaardigheid”).

⁽⁶⁾ PB C 83 van 30.3.2010.

3.6.1. De EAG is een proces van „sociale innovatie” en positief ondernemerschap dat van nut kan zijn om nieuwe ideeën te propageren en te ondersteunen die sociale behoeften helpen vervullen, nieuwe sociale betrekkingen creëren en de economische waardeschepping stimuleren. „Innovatie” verwijst in dit verband naar het vermogen om ideeën te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen die aantoonbaar waarde creëren, en „sociaal” heeft betrekking op aspecten als levenskwaliteit, solidariteit, geluk en welzijn.

3.7. De EAG is een instrument om een veerkrachtig sociaal en economisch systeem op te bouwen dat het Europees maatschappelijk middenveld „bescherming en de mogelijkheid tot ontwikkeling” biedt, aanzetten biedt tot oplossingen en, waar mogelijk, crises voorkomt en daarnaast bijdraagt tot economische en sociale hervormingen. De EAG is het model bij uitstek om veerkracht centraal te stellen in processen die de overgang van crisis naar herstel en ontwikkeling ondersteunen.

3.7.1. De factor veerkracht is van belang voor het vermogen van het maatschappelijk middenveld om te reageren op grote omwentelingen en onverwachte spanningen en crises. Er zijn ook nu al manieren om maatschappelijke organisaties te leren hoe zij crises kunnen afwenden of ermee om moeten gaan, maar hierbij zijn een efficiëntere aansturing en nauwere samenwerking nodig op de diverse niveaus van institutionele, economische en sociale belangenbehartiging.

3.8. Bevordering van het vermogen van de economische en sociale partners om de effecten van de crises en structurele veranderingen op te vangen, te beheren en te voorkomen is van cruciaal belang voor het streven van het maatschappelijk middenveld om mensen een levensstandaard te helpen bereiken waarmee zij in hun behoeften kunnen voorzien. Die aanpak ondersteunt ook het economisch concurrentievermogen van de EU in die zin dat het sociale samenhang en duurzaamheid bevordert vanuit de gedachte dat toekomstige generaties niet minder kansen mogen hebben dan wij.

3.9. Met het oog hierop gaat het EAG-model uit van een rechtstreekse participatie van de mensen in zowel het bedrijfsleven als de politiek. Instrumenten als de balans van het algemeen goed en met name de gemeentelijke index van het algemeen goed zijn gebaseerd op actieve deelname van alle belanghebbenden.

4. Overgang naar een Europese ethische markt

4.1. Door de kwalijke gevolgen die ze hebben ondervonden van de recente economische en financiële crisis, leggen de mensen in Europa zich niet meer zo snel neer bij inkomensverlies, bezuinigingen op sociale steun en diensten, milieuschade, economische en arbeidsonzekerheid en het afnemende gewicht van sociale rechten en consumenten- en gebruikersrechten.

4.2. Anderzijds hebben de vrijwillige, onvoldoende ambitieuze maatregelen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de gebrekkige informatie dienaangaande een nieuwe impuls nodig, want in veel grote ondernemingen groeit de loonkloof, in de besluitvormingsechelons zijn weinig vrouwen vertegenwoordigd en de bereidheid om jonge werknemers te begeleiden in hun loopbaanontwikkeling neemt af.

4.3. Veel ondernemers en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) staan door oneerlijke mededinging en onethische praktijken op de rand van de afgrond. De mensen dringen aan op een economie die gebaseerd is op waarden, zoals die, in theorie, zijn vastgelegd in de nationale grondwet van elk land.

4.4. Het slinkende sociaal engagement komt ook tot uiting in een dalend vertrouwen van de burger in instellingen en in degenen die hem vertegenwoordigen. Wil de Europese Unie dit — hoogst nodige — vertrouwen terugwinnen en de sociale en territoriale samenhang versterken, dan zal zij haar beleid moeten herzien en een nieuwe strategie moeten bedenken om tegemoet te komen aan de behoeften en waarden van de mensen.

4.5. Het EESC heeft in zijn advies over de jaarlijkse groeianalyse 2014 opgeroepen om het scorebord van sociale indicatoren proactief op te nemen in het Europees semester, zodat dit eenzelfde status krijgt als de macro-economische en begrotingsindicatoren. Daarnaast heeft het ervoor gepleit om in de doelstellingen, methoden en instrumenten van het Europees semester plaats te blijven inruimen voor vergroening van de huidige industriële procedés in de verschillende bedrijfstakken en voor vergroening van de economie in haar geheel, om met een duurzamer ontwikkelingsmodel een uitweg uit de crisis te vinden.

4.6. Het EAG-model is daarom gericht op de overgang naar een „Europese ethische markt”, waarin economisch en handelsbeleid in overeenstemming zijn met culturele en universeel erkende waarden. Door middel van deze strategie kunnen de Europese economie en Europese ondernemingen zich internationaal profileren als voortrekkers op het gebied van de bescherming en bevordering van mensenrechten, kwaliteit en zin van arbeid en bescherming van het milieu.

4.7. Dit model wil organisaties erkennen die producten en diensten verhandelen die in overeenstemming zijn met ethische criteria en bijdragen tot het algemeen goed. Producten en diensten die niet voldoen aan ethische minimumcriteria over de gehele linie van de waardeketen zouden niet langer renderen.

4.8. Kortom, het EAG-model komt qua waarden overeen met het traditionele concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar gaat qua doelstellingen en methoden verder. In Europa kwam maatschappelijk verantwoord ondernemen aanvankelijk neer op de gedachte dat „een deel van de geproduceerde winst aan de samenleving moet worden teruggegeven”, maar later kwam „maximalisatie van de gemeenschappelijke waardeschepping voor de eigenaars/aandeelhouders van de ondernemingen in kwestie en voor de andere belanghebbenden en de maatschappij in haar geheel” centraal te staan ⁽⁷⁾. In veel ondernemingen is maatschappelijk verantwoord ondernemen gereduceerd tot liefdadigheidsacties en initiatieven voor pr-doeleinden.

5. Toekomstige strategieën voor de opbouw van een Europese ethische markt

5.1. Voor de opbouw van een Europese ethische markt worden verschillende strategieën voorgesteld. In een eerste stadium zullen de bijdragen van ondernemingen aan het algemeen goed worden gemeten en zal een geharmoniseerde Europese niet-financiële rapportage worden ontwikkeld. In een tweede stadium volgt de ontwikkeling van ethische etikettering om het maatschappelijke middenveld te informeren over de prestaties van ondernemingen. Via ethische openbare aanbestedingen en beleidsmaatregelen gericht op de opbouw van een ethische interne en internationale markt zullen ondernemingen die een hogere bijdrage leveren aan het algemeen goed worden erkend. Tot slot zullen ondernemerschap, consumptie en bankenbeleid in overeenstemming worden gebracht met de beginselen van het algemeen goed. Dit alles dient te gebeuren zonder extra administratieve rompslomp te creëren en met gebruikmaking van marktmechanismen.

5.2. **Meting van de bijdrage van ondernemingen aan het algemeen goed m.b.v. een balans van het algemeen goed.** De balans van het algemeen goed meet het niet-financiële deel van het succes van een onderneming: het ethische succes en de bijdrage aan het algemeen goed. In de huidige versie van de balans van het algemeen goed worden de belangrijkste constitutionele waarden gemeten, zoals solidariteit, duurzaamheid, rechtvaardigheid en democratische participatie, kortom de „ethische prestaties” ten aanzien van de groepen waarmee de onderneming in betrekking staat.

5.3. Om verder te gaan dan het traditionele maatschappelijk verantwoord ondernemen moet de balans volgens de EAG-beweging aan acht metacriteria voldoen. De balans moet 1) universeel, 2) objectief meetbaar, 3) vergelijkbaar tussen ondernemingen, 4) begrijpelijk voor belanghebbenden, 5) openbaar, 6) extern gecontroleerd, 7) verplicht, 8) juridisch bindend zijn: hoe beter de balansresultaten, hoe lager de belastingen, douanetarieven, rentevoeten enz., naar het EAG-motto „met ethiek naar succes”.

5.4. Meer dan 200 kmo's hebben in het kader van de EAG-beweging een balans van het algemeen goed opgesteld en collegiaal dan wel extern laten controleren. Er zou geleidelijk kunnen worden overgestapt op een verplichte balans van het algemeen goed. De EU heeft onlangs de eerste stap in die richting gedaan met een richtlijn over niet-financiële rapportage. Een volgende stap zou kunnen zijn om in de richtlijn alleen normen op te nemen die voldoen aan de hierboven vermelde acht metacriteria en afhankelijk van de resultaten wettelijke voordelen bieden. De normen die op die manier overblijven, zouden kunnen worden samengevoegd tot één norm, die dan het niet-financiële deel van de verplichte bedrijfsbalans zou vormen. De algemene (financiële en niet-financiële) balans zou dan het toegangscriterium worden voor de toekomstige ethische interne markt.

5.5. **Ethische etikettering.** Het EAG-model wil dat op alle producten die op de Europese interne markt worden verhandeld informatie komt te staan over het ethisch handelen en de bijdrage van de onderneming aan het algemeen goed door middel van een gemeenschappelijk systeem van ethische etikettering. Via een systeem van bijv. vijf verschillende kleuren zou visueel zichtbaar kunnen worden gemaakt hoe een onderneming op de balans van het algemeen goed scoort. Via de QR-code zou de consument de gedetailleerde balans kunnen inzien.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6. **Ethische openbare aanbestedingen.** Bij openbare aanbestedingen zou prioriteit kunnen worden gegeven aan organisaties die op basis van hun balans van het algemeen goed aantoonbaar de grootste bijdrage leveren aan het algemeen goed. Door invoering van criteria gerelateerd aan de bijdrage aan het algemeen goed en de kwaliteit van de sociale en ecologische voetafdruk overeenkomstig Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad⁽⁸⁾ en aan de tenuitvoerlegging van de desbetreffende sociale bepalingen zouden openbare aanbestedingen in Europa kunnen fungeren als katalysator voor de „Europese ethische markt”.

5.7. **Ethische interne handel.** De bedoeling is dat vrije interne handel in eerste instantie wordt aangemoedigd in organisaties die op basis van hun balans van het algemeen goed aantoonbaar de grootste bijdrage leveren aan het algemeen goed. In een eerste fase zouden de vrije handel en het vrije verkeer van producten en diensten kunnen worden gefaciliteerd voor Europese ondernemingen die kunnen aantonen dat zij voldoen aan de ethische minimumnormen van de „Europese ethische markt”. In een tweede fase zouden ook de invoer van producten, investeringen en dienstverlening kunnen worden gefaciliteerd voor ondernemingen uit derde landen die kunnen aantonen dat zij voldoen aan de ethische minimumnormen van de „Europese ethische markt”. De voor interne handel en invoer geldende invoerrechten- en belastingregelingen zouden op die manier worden gekoppeld aan het ethisch handelen van ondernemingen.

5.8. **Ethische internationale handel.** Het streven is dat ethisch handelen en de bijdrage aan het algemeen goed het visitekaartje van de Europese economie worden, ofwel dat wat het „merk Europa” uitmaakt. Als ambassadeur van de Europese samenleving, cultuur en waarden dient het Europese bedrijfsleven ethisch te handelen en daarover verantwoording af te leggen in zijn balansen. Het EU-beleid ter bevordering van de externe handel (hulpprogramma's voor externe handel, ethische normen voor handelsvoorschriften enz.) zou daarom in de eerste plaats ondernemingen met de aantoonbaar grootste bijdrage aan het algemeen goed moeten ondersteunen.

5.9. **Ondernemers voor het algemeen goed.** Voor een economisch duurzame ontwikkeling van de Europese Unie is het van cruciaal belang om het ondernemerschap te bevorderen. Om dezelfde reden dient ook sociale innovatie per definitie gericht te zijn op het ter beschikking stellen van producten en diensten die bijdragen tot het algemeen goed. Daarom moet beleid ter bevordering van het ondernemerschap op de „Europese ethische markt” startende ondernemingen en scholing voor ondernemers geënt op waarden als de menselijke waardigheid, solidariteit, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en democratische participatie ondersteunen. In alle (algemeen goed)-steden zouden „algemeen goed”-knooppunten kunnen worden opgericht die de oprichting van ondernemingen bevorderen die van meet af met een balans van het algemeen goed werken of meteen als „algemeen goed”-onderneming worden opgezet.

5.10. **De consument en bevordering van ethische consumptie.** De slaagkansen van de „Europese ethische markt” hangen af van de vraag van de Europese consument naar producten en diensten die bijdragen aan het algemeen goed. Er moeten strategieën en programma's ter bevordering van ethische consumptie worden ontwikkeld en gepromoot. Via onderwijs en bewustwordings- en publiciteitscampagnes zouden deze programma's informatie kunnen geven over wat de „Europese ethische markt” inhoudt en over de balans van het algemeen goed die samen met ethische etikettering de aangewezen instrumenten zijn om deze markt vorm te geven.

5.11. **Ethische banken en de opname van ethische kwaliteitscriteria in de Bazel-akkoorden voor banktoezicht.** Sinds de financiële crisis in 2008 en de ongelukkige voorvallen in de financiële en bankwereld is het vertrouwen van het Europese publiek in het Europese bankstelsel en in de nationale en Europese regelgevende instanties steeds meer afgenomen. Dit vormt een groot risico voor de economische stabiliteit van de eurozone.

5.11.1. Er moeten daarom strengere ethische normen komen voor de financiële sector. Tegelijkertijd moet het financieel ecosysteem sterker worden gediversifieerd door consolidering van een EU-breed netwerk van ethische banken (coöperaties, spaarbanken, nieuwe ethische banken) die tot het algemeen goed bijdragen. Dit zou een Europees bankiersysteem helpen bevorderen waarbij banken a) alleen basisdiensten verstrekken (spaarrekeningen, betalingsverkeer, leningen), b) geen of beperkte dividenden uitkeren, en c) voor alle kredietaanvragen een „algemeen goed”-toetsing uitvoeren. Een dergelijke ethische kredietwaardigheidsbeoordeling, die de ethische meerwaarde van een investering meet, zou een uitbreiding van de Bazel-akkoorden impliceren door de aanvulling van ethische criteria.

⁽⁸⁾ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

5.11.2. In het kader van het Oostenrijkse project „bank voor het algemeen goed” wordt momenteel gewerkt aan een eerste prototype van een dergelijke „algemeen goed”-toetsing. De leenvoorwaarden zouden kunnen worden gekoppeld aan de resultaten van de toetsing. Op die manier zou de financiële markt een instrument kunnen worden voor duurzame sociale en ecologische ontwikkeling.

5.12. **„(Regionale) aandelenmarkt van het algemeen goed”**. Alle op het algemeen goed gerichte ethische banken zouden gezamenlijk een regionale aandelenmarkt van het algemeen goed kunnen vormen waar kredietaanvragen worden ontvangen die wel aan de ethische toetsing voldoen maar niet aan die voor de financiële solvabiliteit. In tegenstelling tot de conventionele aandelenmarkt zou de aandelenmarkt van het algemeen goed geen forum zijn waar onderhandeld wordt over bedrijfsaandelen of financiële winst — dat zou niet de reden zijn om te investeren in een bedrijf. Investeerders zouden zich veeleer richten op onder meer zinvolle, nuttige en ethische investeringen (de „triple skyline”). Dit zou de Europese burgers en ondernemingen de mogelijkheid bieden om ethische investeringen te doen die de waarden weerspiegelen die zijn vastgelegd in de grondwetten van de lidstaten en in de Europese verdragen.

Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een democratische en sociale EMU
door de communautaire methode**

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/07)

Rapporteur: Gabriele BISCHOFF

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 19 februari 2015, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over

„Een democratische en sociale EMU door de communautaire methode”

(initiatiefadvies).

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510^e zitting (vergadering van 17 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 161 stemmen vóór en 6 tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

„De EU moet een gemeenschap van burgers, niet van banken zijn. Hun drijvende kracht is de democratie, hun toekomst is sociale rechtvaardigheid ⁽¹⁾.”

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Een echte stabilisering van de Economische en Monetaire Unie (EMU) heeft pas kans van slagen als de tekortkomingen in de architectuur van de EMU worden opgeheven en er dus grondig hervormd wordt; dit vergt een verdragswijziging in het kader van een conventie. Daar dit voor 2018 niet zo realistisch is, moeten er tot dan andere maatregelen worden genomen om de EMU in het kader van de bestaande verdragen democratischer en socialer te maken en om ervoor te zorgen dat de zelfopgelegde regels ook nageleefd worden.

1.2. Hoe langer het huidige bezuinigingsbeleid aanhoudt, dat in de eerste plaats op lagere uitgaven is gericht, zonder een doeltreffend investeringsprogramma voor het genereren van inkomen door groei, sociale cohesie en solidariteit, hoe duidelijker zich groeiende sociale ongelijkheid aftekent die de economische integratie en de welvaart van Europa in gevaar brengt.

1.3. Voortzetting van de huidige koers kan daarom geen optie zijn. Veeleer dient de sociale, politieke en economische samenhang te worden versterkt om zo het uiteenvallen van de eurozone te voorkomen. Ook het EESC meent dat uiteenlopende tendensen in de economieën van de EMU-landen meer aandacht verdienen en dat deze landen evenwichtige structurele hervormingen moeten uitvoeren volgens de eisen van de monetaire unie, en overeenkomstig nationale eisen om de nodige convergentie te bereiken. Bovendien is vraagbeheer voor de korte termijn onontbeerlijk.

1.4. Het EESC bepleit een sterkere „parlementarisering” van de eurozone, met een grote EP-commissie met alle EP-leden uit de eurozone en de landen die zich hierbij willen aansluiten (26 lidstaten), strevend naar een grotere overeenstemming van de nationale parlementsleden uit de eurozone over EMU-kwesties (COSAC+). Dit zou al op tamelijk korte termijn kunnen plaatsvinden.

1.5. Opgemerkt zij dat bepaalde economische beleidsdoelen van de *economic governance* van de laatste jaren beter afgestemd moeten worden op de doelstellingen van het sociale beleid van de EU volgens artikel 4, lid 2, VWEU en dat moet worden voorkomen dat economische en sociale doelstellingen mogelijk met elkaar in strijd zijn. Alle maatregelen uit het Europees Semester moeten volgens horizontale clausules voor sociaal beleid aan een sociale-effectbeoordeling onderworpen worden. De resultaten hiervan moeten op nationaal en Europees niveau gepubliceerd en besproken worden. Het EESC kan zich in het kader van zijn bevoegdheden hierin vinden.

⁽¹⁾ Heribert Prantl „Europa — Traum oder Alptraum”, toespraak in Ludwigsburg op 14 juli 2013.

1.6. Het opheffen van de verschillen in de manier waarop arbeidsmarkten, systemen voor de loonvorming en sociale stelsels werken, is voor een democratische en sociale EMU van groot belang.

1.7. Een macro-economische dialoog van de eurozone (MED-EURO) kan doorslaggevend bijdragen aan verdere democratische en sociale ontwikkeling van de EMU. Met de resultaten en conclusies hiervan moet rekening worden gehouden bij de uitwerking van de jaarlijkse groeianalyse, het scorebord en de landenspecifieke aanbevelingen.

2. Uitdagingen en criteria voor een democratische en sociale EMU

2.1. Het EESC heeft diverse adviezen uitgebracht met voorstellen over hoe de EMU beter vorm kan worden gegeven. Sommige van deze adviezen schetsen toekomstscenario's, maar in dit advies gaat het om voorstellen om de EMU in het kader van de communautaire methode zo snel mogelijk democratisch en sociaal te maken, hoe de EMU democratische veerkracht kan vergroten en aan de sociale verplichtingen kan voldoen die uit de verdragen voortvloeien. Want voor 2018 zijn serieuze besluiten over ingrijpende verdragswijzigingen waarschijnlijk niet te verwachten. Tegelijk is men nog steeds bezorgd dat intergouvernementele instrumenten, met name het begrotingspact, de communautaire methode uithollen en een splijting in Europa bevorderen⁽²⁾. Hoe langer het bezuinigingsbeleid aanhoudt, dat in de eerste plaats op lagere uitgaven is gericht, zonder dat dit aangevuld wordt met ten minste een investeringsprogramma en maatregelen voor groei, sociale cohesie en solidariteit, hoe duidelijker zich groeiende sociale ongelijkheid aftekent die de economische integratie en de welvaart van Europa in gevaar brengt.

2.2. De crisis in de eurozone heeft de constructiefouten van de monetaire unie blootgelegd. Omdat van meet af aan is verzuimd om het nationale economische beleid van de landen op elkaar af te stemmen liep de ontwikkeling van de deelnemende leden op veel gebieden uiteen⁽³⁾.

2.3. De intergouvernementele procedures leken in de crisis de enige mogelijkheid om snel tot belangrijke instrumenten voor de EMU te komen, zoals het begrotingspact, omdat bepaalde lidstaten niet met een verdragswijziging zouden hebben ingestemd. Enerzijds zijn diverse instrumenten tijdens de crisis verbeterd. Aan de andere kant is men het erover eens dat tot nu toe een afdoende parlementaire vormgeving en controle van de EMU ontbreekt. Dit moet nu veranderen, met het oog op een coherenter integratiebeleid. De groep ministers van buitenlandse zaken⁽⁴⁾ beval in 2012 daarom al aan om de „volledige democratische legitimatie en verantwoordingsplicht” te garanderen en daarom de samenwerking met het EP en de nationale parlementen te versterken⁽⁵⁾. De Commissie bepleit in haar conceptnota voor een verdiepte EMU om daarbij voort te bouwen op het institutionele en wettelijke kader van de verdragen. De eurogroep zou dan specifieke maatregelen kunnen treffen als deze voor alle lidstaten openstaan.

2.4. In de Europese beleidspraktijk komt het steeds meer tot intergouvernementele oplossingen zoals het begrotingspact, waarmee het gevaar toeneemt dat er een „alternatieve volkenrechtelijke regeling” ontstaat. In het in december 2012 gepresenteerde verslag Van Rompuy wordt opgemerkt dat een gemeenschappelijke interpretatie van belang is om grote hervormingen door te voeren. Geboden zijn vooral een hoge mate van sociale cohesie, een sterke inbreng van het EP en de nationale parlementen, alsook een nieuwe dialoog met de sociale partners. Ook de verantwoordingsplicht (ownership) van de lidstaten zou verbeterd moeten worden. De toenmalige voorzitter van de Europese Raad⁽⁶⁾ maakte zo de sociale dimensie en de bijzondere rol van de sociale partners tot onderdeel van het debat, dat tot dan toe vooral gericht was op economische en begrotingskwesties, alsook op de ontbrekende democratische legitimatie.

⁽²⁾ The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a „critical engagement”; Elmar Brok (EVP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) en Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

⁽³⁾ Europese Commissie: Employment and Social Developments in Europe 2014, 15 januari 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

⁽⁴⁾ Eindrapport van de groep „Toekomst van Europa” van 17 september 2012 van de ministers van buitenlandse zaken van België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal en Spanje.

⁽⁵⁾ Ibid., blz. 2 e.v.

⁽⁶⁾ In nauwe samenwerking met de voorzitters Barroso en Juncker en president Draghi.

2.5. Na de verkiezingen voor het EP in 2014 en de zo door democratische verkiezing versterkte voorzitter van de Commissie kwamen er nieuwe discussievoorstellen:

- a) de op 12 februari 2015 door de vier voorzitters gepresenteerde analytische nota „Voorbereiding van de volgende stappen met het oog op een betere economische governance in de eurozone”⁽⁷⁾;
- b) het verslag van de vijf voorzitters, „De voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie” van 22 juni 2015⁽⁸⁾.

2.6. Het EESC neemt kennis van deze voorstellen en zal nagaan in hoeverre de opzet ervan voor de verdere ontwikkeling van de „economic governance” bijdraagt tot een sociale, democratische, solidaire en politieke unie die een passende inbreng van de burgers en de sociale partners waarborgt.

2.7. De EMU heeft volgens het EESC behoefte aan daadwerkelijke uitbreiding van de intracommunautaire samenwerking, zoals ook in de „blauwdruk” van de Commissie bij benadering uiteengezet is. Dit zou, doordat de vraag gestimuleerd, en niet wordt afgeremd, ertoe leiden dat het economisch prestatievermogen van de diverse lidstaten binnen een groeiende en welvarende economie convergeert. Daarbij hoort het gelijktrekken van sociale normen en rechten van werknemers via vooruitgang.

2.8. Door het naast elkaar bestaan van de communautaire methode, intergouvernementele initiatieven (zoals het begrotingspact) en nieuwe „tussenvormen” ten gevolge van toezichthoudende taken van de Commissie of van het HvJ bij de toepassing van intergouvernementele overeenkomsten is opnieuw onoverzichtelijkheid ontstaan ten aanzien van actoren, hun legitimiteit en verantwoordelijkheid. Transparantie en volledige democratische controle zijn zo niet meer te garanderen. Dat maakte veel kritiek los. Want in de crisis kregen moesten snelle oplossingen de voorkeur krijgen, hoewel gerelateerd aan het uitgesproken streven om de afzonderlijke volkenrechtelijke overeenkomsten later in de communautaire methode om te zetten. Tot 2018 zal dat zo blijven, als het aan de vijf voorzitters ligt. Volgens hun planning wordt het vraagstuk van volledige democratisering van de EMU verder uitgesteld en blijft het vraagstuk van de politieke unie in hun verslag onderbelicht. Tot dan moet de dialoog in het Europees Semester tussen het EP, de Raad en de eurogroep, alsook tussen de nationale parlementen en de Commissie, resp. tussen nationale parlementsleden en EP-leden (COSAC) meer vertrouwen en gezamenlijk optreden opleveren. Het EESC merkt in dit verband op dat een versterkte dialoog het integratiebeleid niet kan vervangen. De communautaire methode moet nu weer versterkt worden en de basis zijn voor een goed werkende EMU, in plaats van diverse, naast elkaar bestaande volkenrechtelijke regelingen.

3. Beter EMU-beheer door meer participatie, transparantie en verantwoordingsplicht

3.1. Ruimere deelname van de sociale partners kan bijdragen tot een betere EMU-governance; de gestructureerde dialoog met het maatschappelijk middenveld helpt om de democratische veerkracht te versterken. Het EESC wil hierbij een rol spelen en zijn ervaring en middelen daarvoor beschikbaar stellen, zoals dat bij de 2020-strategie al het geval is⁽⁹⁾.

3.2. De kwestie van het „ownership”, met name van de sociale partners, zoals door de voorzitter van de Raad Van Rompuy te berde gebracht, belooft veel moeilijker te worden, te meer daar de sociale partners anders dan de regeringen — tot nu toe slechts mondjesmaat betrokken werden bij de formulering van de doelstellingen/instrumenten voor het voeren van economisch beleid. Hoe is het dan mogelijk hen te bewegen tot medewerking aan beleid waarvan ze de details maar weinig kunnen beïnvloeden? Als sociale partners en economische actoren beïnvloeden zij in hoge mate mede het prijsniveau en de prijsstabiliteit, waarvoor de EMU het omvattende kader vormt voor de verschillende stelsels voor loonvorming en de uitwerking van het beleid voor de arbeidsmarkt en het sociaal beleid.

⁽⁷⁾ „Voorbereiding van de volgende stappen met het oog op een betere economische governance in de eurozone”, Analytische nota van Jean-Claude Juncker, in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem en Mario Draghi, informele bijeenkomst van de Europese Raad van 12 februari 2015.

⁽⁸⁾ Verslag van de vijf voorzitters, De voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_nl.pdf

⁽⁹⁾ EESC-advies „Tussenopname van de Europa 2020-strategie” (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 105).

3.3. De Commissie publiceerde in 2013 haar mededeling over de sociale dimensie van de EMU⁽¹⁰⁾ en ging in op de ontevredenheid van de actoren van het maatschappelijk middenveld. „Problematische” economische ontwikkelingen moeten vroegtijdig herkend en opgelost worden, omdat aanhoudende sociale ongelijkheid de financiële en economische stabiliteit van de EMU kan aantasten. In de debatten hierna bleken er twee opvattingen te zijn. De ene gaat ervan uit dat de sociale dimensie van de EMU eventueel een aanvullende pijler is die, anders dan de verplichte procedures voor economisch en begrotingsbeleid, op vrijwillige basis tot stand komt. De andere opvatting, door het EESC gedeeld, is dat sommige doelstellingen voor economisch beleid op grond van artikel 4, lid 2, VWEU, in strijd zijn met de doelen voor sociaal beleid en dat deze conflicten moeten worden blootgelegd en opgelost.

3.4. De Commissie wil de sociale partners meer bij de zaak betrekken en van gedachten wisselen over de loonontwikkeling en cao- onderhandelingen. Ze heeft daartoe al diverse pogingen gedaan. Anderzijds wil ze de sociale partners spreken over het Europees Semester en bepleit ze, de sociale partners in de lidstaten meer bij het vraagstuk te betrekken. Het EESC zelf heeft concrete voorstellen gedaan om de deelname van de sociale partners aan het sturen van het economisch beleid te verbeteren (SOC/507)⁽¹¹⁾. De nieuwe taakverdeling van de Commissie, vooral de uitgebreide bevoegdheid van vicevoorzitter Dombrovskis, lijkt er tenminste op te wijzen dat de inbreng van de sociale partners op meer aandacht kan rekenen.

4. Voorstellen en evaluatie

4.1. *Het verslag van de voorzitters*

4.1.1. Het EESC neemt aan dat het op 22 juni 2015 door de vijf voorzitters⁽¹²⁾ gepresenteerde verslag „De voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie⁽¹³⁾” de leidraad zal zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de structuren voor het te voeren economisch beleid in Europa. Volgens het EESC vereisen de aanhoudende onevenwichtigheden en het scheppen van vertrouwen in Europa een doeltreffender en democratischer economisch bestuur, met name in de eurozone⁽¹⁴⁾. Anderzijds stoelt de analyse op inhoudelijk deels onjuiste veronderstellingen, hetgeen, ondanks enkele correcte stellingen, tot problematische conclusies leidt: zonder koerswijzigingen wordt het bezuinigingsbeleid voortgezet, worden lonen verlaagd en sociale uitkeringen gekort. Wel wordt ingezien dat aan de minimumvoorwaarden voor het overleven van de EMU op langere termijn nog niet is voldaan, maar aan de aanbevolen toename en institutionalisering van het tot nu toe gevoerde anticrisisbeleid zou niettemin moeten worden vastgehouden. Hier bespeurt het EESC een tegenspraak.

4.1.2. De oorzaak van de momenteel (ook in vergelijking met de VS en Japan) economisch catastrofale situatie van de eurozone wordt niet gezocht in het aanhoudende anticrisisbeleid, maar in het tekortschietende concurrentievermogen van sommige lidstaten op grond van divergerende loonontwikkelingen en overheidstekorten. Het EESC betreurt het dat voorbij wordt gegaan aan de kortetermijnproblemen voor het macro-economisch beleid, zoals inflatie, deflatie en het ontbreken van een anticyclisch beleid sinds 2010, alsook een te zwakke vraag, en dat een hoofdzakelijk asymmetrisch aanpassingsbeleid zou moeten worden voortgezet. Het tijdens de crisis aan het licht gekomen eigenlijke probleem, namelijk dat het de eurozone als geheel, anders dan de VS, Japan en het Verenigd Koninkrijk, ontbreekt aan een geldschietter in laatste instantie, wordt door de vijf voorzitters geheel over het hoofd gezien.

4.1.3. Geheel buiten beschouwing blijven de verschillende pogingen van de centrale banken, die de VS en het Verenigd Koninkrijk er relatief snel weer bovenop hielpen, maar de situatie in Europa eerst nog verergerden. In plaats van een anticyclisch stabiliseringsbeleid moeten de bestaande instrumenten van het economisch bestuur o.a. versterkt worden door nationale mededingingsraden, die streven naar vermindering van de overheidsschuld („deleveraging”) en een op productiviteit gerichte loonontwikkeling. Het EESC betreurt ook dat de kans om de fundamenten van de bestaande regelgeving op hun draagkracht voor de langere termijn te testen en met een sterker, pan-Europees perspectief aan te vullen, niet is aangegrepen.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 690 final, de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie versterken.

⁽¹¹⁾ EESC-advies „Structuur en organisatie van de sociale dialoog in het kader van een echte Economische en Monetaire Unie (EMU)” (PB C 458 van 19.12.2014, blz. 1).

⁽¹²⁾ De voorzitter van de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van het Europees Parlement, de voorzitter van de eurogroep en de president van de Europese Centrale Bank.

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 8. Hierna wordt uitsluitend ingegaan op de voor dit advies relevante thema’s uit het verslag.

⁽¹⁴⁾ EESC-advies Voltooiing van de EMU: de politieke pijler (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8).

4.1.4. Het EESC betreurt het dat de voorzitters de duidelijk slechter dan verwachte economische ontwikkeling uitsluitend beschouwen als het gevolg van de nog onvoldoende toegepaste en uitgewerkte nieuwe mechanismen van de economic governance of van de aanpassingsprogramma's van de crisislanden. De te grote nadruk op structurele hervormingen en prijsconcurrentie van de lidstaten voor de te verwezenlijken monetaire unie (eerste hoofdstuk) gaat eraan voorbij dat structurele hervormingen en loonvorming het onderwerp van permanent overleg en oplossingen op lokaal niveau zijn, die democratische principes volgen. Zo bestempelen de vijf voorzitters zich echter als „buitenstaanders” die de lidstaten willekeurig omschreven benchmarks willen opdringen, zonder de democratische legitimiteit hiervoor te verstevigen en „ownership” te bieden.

4.1.5. Het EESC vreest derhalve dat het in het verslag ontbrekende uitzicht op een volwaardige begrotingsunie de legitimiteit van de eurozone in de lidstaten verder in het gedrang zal brengen met name omdat „meer van hetzelfde medicijn” de economische welvaart van de burgers niet zal verbeteren en omdat het nationale perspectief blijft overheersen. De voorgestelde maatregelen voor de integratie van arbeidsmarkten en sociale stelsels zijn in de ogen van het EESC geheel onvoldoende, onder andere omdat deze, ondanks de retoriek van de voorzitters om te streven naar een „sociale AAA-rating” voor de eurozone, van ondergeschikt belang worden geacht. Het EESC beschouwt de ontwikkeling van een sociale unie als integraal onderdeel van een democratische en sociale EMU, niet als bijzaak.

4.2. *Bruegel-analyse en voorstellen* ⁽¹⁵⁾

4.2.1. De Europese denktank Bruegel stelt vast dat de EMU van meet af aan aanzienlijke verschillen in de economische, sociale en politieke voorwaarden vertoonde, die de oorzaak zijn van de beleidsfouten in de lidstaten en een inadequate Europese economische governance. Voorgesteld wordt een hervorming van het te voeren economisch beleid ten aanzien van de bankenunie, macroprudentieel toezicht op de financiële sector, het voorkomen van sterk uiteenlopende loonkosten en een hervorming van het begrotingsbeleid. Deze hervorming kan leiden tot houdbare begrotingen van afzonderlijke leden en middelen in het geval van een bankencrisis of een crisis met overheidsobligaties. Het EESC heeft recentelijk in zijn adviezen soortgelijke voorstellen gedaan ⁽¹⁶⁾.

4.2.2. Kapitaalstromen uit landen met overschotten hebben mede tot een oververhitting geleid in de landen met een tekort, met de daarbij horende stijging van nominale lonen. Het gebrek aan financieel evenwicht heeft tot nu toe te weinig aandacht gekregen. Dit staat haaks op het streven naar verdiepte integratie van de financiële markten.

4.2.3. Het procyclische begrotingsbeleid in 2011-2013 en het uitblijven van anticyclisch begrotingsbeleid in 2014 hebben de sociale nood onnodig vergroot ⁽¹⁷⁾. Daarom moet de politiek naast de vereiste structurele hervormingen de mensen ook perspectief bieden, bijvoorbeeld aan de hand van gunstige randvoorwaarden voor particuliere investeringen om de werkgelegenheid op lange termijn weer te kunnen opbouwen. Voorts moet de politiek maatregelen treffen om het concurrentievermogen te verbeteren om inkomen en welvaart te genereren en zo iedereen sociale stabiliteit te garanderen. Daarom onderschrijft het EESC uitdrukkelijk de conclusie dat op korte termijn de totale economische vraag en de inflatie dringend moeten stijgen. Bovendien moet de ECB bevrijd worden van de taken in verband met het begrotingsbeleid en de aanpassing van de loonkosten, die niet tot haar mandaat behoren, maar die zij in feite verricht vanwege het gebrek aan politieke daadkracht van de andere instellingen.

4.2.4. Volgens het EESC moet er meer gedaan worden om essentiële kwesties omtrent de democratische legitimiteit te behandelen. Het EESC bepleit nadrukkelijk een volledige „parlementarisering” van de eurozone (grote EP-commissie met alle EP-leden van de EMU resp. de landen die tot de euroruimte willen toetreden). Ook het stemmen door nationale parlementsleden uit de eurozone over EMU-kwesties in het kader van de COSAC moet worden verbeterd ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ André Sapir, Guntram Wolff: Euro-area governance: what to reform and how to do it, 27 februari 2015, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

⁽¹⁶⁾ EESC-adviezen Voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10); Voltooiing van de EMU: de politieke pijler (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8).

⁽¹⁷⁾ Zsolt Darvas en Olga Tschekassin, Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation, Bruegel Policy Contribution 2015/04, maart 2015.

⁽¹⁸⁾ EESC-advies Voltooiing van de EMU: de politieke pijler, 2015 (Zie voetnoot 14).

4.2.5. De COSAC wees er in 2014 zelf op dat veel parlementen nog niet genoeg bij de zaak betrokken zijn en toonde zich bezorgd over de verstoorde verhouding tussen de burger en de EU. Zij roept Commissie en Raad op om hier samen met de parlementsleden met concrete voorstellen iets aan te doen⁽¹⁹⁾. De in artikel 13 van het Begrotingspact vermelde vormen van participatie gaan weliswaar in de juiste richting, maar schieten voor een echte parlementarisering tekort.

4.3. Meer verantwoording voor alle economische actoren

4.3.1. Het opheffen van de verschillen in de manier waarop arbeidsmarkten, systemen voor de loonvorming en sociale stelsels werken, is voor een democratische en sociale EMU van groot belang. Een federaal stelsel met één Europese arbeidsmarkt en uniforme instellingen en sociale stelsels zoals in de VS, lijkt op korte termijn toekomstmuziek. Voorts moet de procedure bij een macro-economische onevenwichtigheid (MIP) symmetrisch versterkt en de sociale partners hierbij betrokken worden.

4.3.2. Opgemerkt zij dat bepaalde economische beleidsdoelen van de economic governance van de laatste jaren beter afgestemd moeten worden op de doelstellingen van het sociale beleid van de EU volgens artikel 4, lid 2, VWEU en dat moet worden voorkomen dat economische en sociale doelstellingen mogelijk met elkaar in strijd zijn. Alle maatregelen uit het Europees Semester moeten volgens horizontale clausules voor sociaal beleid aan een sociale-effectbeoordeling onderworpen worden. De resultaten hiervan moeten op nationaal en Europees niveau gepubliceerd en besproken worden. Het EESC kan zich in het kader van zijn bevoegdheden hierin vinden.

4.3.3. In het verslag van de vijf voorzitters is sprake van een financiële, begrotings- en politieke unie; de sociale unie wordt niet vermeld. Het unieke Europese model moet versterkt worden; van het unieke Europese sociale model is geen sprake meer. Het beeld van de „sociale triple A” wordt er wel bijgehaald, maar hoe dat in het kader van een verdiepte EMU moet worden bereikt, blijft meer dan vaag. Sociale kwesties komen hoogstens aanvullend aan bod of in de context van een grotere doorstroming op de arbeidsmarkten in de lidstaten. Kernonderdelen zijn een minimumniveau van sociale bescherming, effectieve sociale stelsels in de lidstaten en nieuwe flexicurity-initiatieven in verband met het arbeidsrecht, maar zonder nadere toelichting.

4.3.4. De regeringen van de lidstaten zijn in hoge mate verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling van een democratische en sociale EMU. Hetzelfde geldt voor de sociale partners op nationaal en Europees niveau, voor wie de EMU het kader vormt voor de verschillende stelsels voor loonvorming en de uitwerking van het beleid voor de arbeidsmarkt en het sociaal beleid. Als economische en maatschappelijke actoren zijn zij van doorslaggevend belang voor de handhaving van de gemeenschappelijke stabiliteitsdoelstelling van de EMU.

4.3.5. Het EESC stelt opnieuw vast dat een monetaire unie met uiteenlopende ontwikkeling van prijzen en lonen in de lidstaten tussen de regio's van diezelfde monetaire zone onvermijdelijk tot onevenwichtigheden leidt, waarbij externe schokken een sociale en politieke crisis kunnen veroorzaken en de verschillen verder kunnen aanwakkeren⁽²⁰⁾. Het EESC meent daarom dat een serieus debat over een solide architectuur van de EMU, met een consensus over de economische en sociale doelstellingen, alsook over de governance, niet te vermijden valt⁽²¹⁾. Het EESC concludeert dat de macro-economische dialoog van de EU (MED) binnen de eurozone moet worden uitgebreid en verdiept.

4.3.6. De macro-economische dialoog is door de Europese Raad in Keulen (juni 1999) ingesteld met het oog op een permanente, op groei en stabiliteit gerichte, macro-economische beleidsmix, d.w.z. een aansluitende combinatie van loonontwikkeling, monetair en begrotingsbeleid. De doelstellingen zijn actueler dan ooit: meer groei en werkgelegenheid bij handhaving van prijsstabiliteit, benutting van het productiepotentieel en verhoging van de potentiële groei⁽²²⁾. Het is jammer dat dit instrument in de loop der jaren is verwaterd en sinds het uitbreken van de crisis niet is aangegrepen om de instrumenten van de economic governance te democratiseren en het besef van ownership in de gemeenschappelijke monetaire ruimte van de EMU te vergroten.

⁽¹⁹⁾ Bijdrage van de XLIXe COSAC, Dublin, juni 2014.

⁽²⁰⁾ EESC, De maatschappelijke gevolgen van de nieuwe regelgeving voor economisch bestuur, 2012 (PB C 143 van 22.5.2012, blz. 23).

⁽²¹⁾ Zie voetnoot 14.

⁽²²⁾ Resolutie van de Europese Raad over het Europees Werkgelegenheidspact, Europese Raad van Keulen, 3—4 juni 1999.

4.3.7. Een MED van de eurozone (MED-EURO) kan doorslaggevend zijn voor een verdere democratische en sociale ontwikkeling van de EMU, als de deelnemers aan de dialoog aan de eisen van de MED voldoen. De handhaving van de bereidheid tot dialoog binnen de MED-EURO noopt tot een beperkt aantal deelnemers. Naast vertegenwoordigers van de sociale partners, de Europese Centrale Bank, de eurogroep en de Commissie (die geheel autonoom en onafhankelijk moet blijven) moet de voorzitter van de EP-commissie Economische en monetaire zaken met gelijke rechten deelnemen.

4.3.8. Het EESC meent dat de MED-EURO minstens tweemaal per jaar bijeen moet komen en een integraal bestanddeel moet worden van het economisch bestuur van de EMU. Met de resultaten en conclusies ervan moet rekening worden gehouden bij zowel de uitwerking van de jaarlijkse groeianalyse, als bij het *Scorebord* en de landenspecifieke aanbevelingen. Tegen de achtergrond van het monetaire, begrotings- en loonbeleid in de EMU zijn de opbouw van vertrouwen en meer convergentie mogelijk zonder de vrije collectieve onderhandelingen in het gedrang te brengen. Dit kan, naar analogie van het „Stabiliteits- en groeipact”, tot een hogere mate van transparante (zichzelf- opgelegde) verplichtingen van alle economische actoren leiden en als „Stabiliteits- en werkgelegenheidspact” werken. Het EESC benadrukt in dit verband het belang van een soepel samenspel van monetair en begrotingsbeleid en loonontwikkeling voor meer groei en werkgelegenheid, dat het vertrouwen in de monetaire unie zouden versterken.

4.3.9. Dit is een andere aanpak dan het voorstel van de vijf voorzitters — vergelijkbaar met het voorstel van Bruegel — om nationale organen voor het concurrentievermogen op te richten om de loonvorming op nationaal niveau te begeleiden. Deze nationale organen moeten volgens het voorstel van de vijf voorzitters bovendien op Europees niveau gecoördineerd worden. Vroegtijdige raadpleging van de sociale partners vóór publicatie van het verslag zou zinvol geweest zijn, want in deze vorm heeft het voorstel van de voorzitters weinig kans van slagen.

4.3.10. Vooruitzicht: de EMU zal zonder ingrijpende institutionele en politieke hervormingen altijd breekbaar blijven. Het Comité is zeer bezorgd over de stabiliteit van de EU, omdat de nodige hervormingen, met of zonder verdragswijzigingen, altijd op het laatste nippertje en onder grote druk plaatsvinden. Het gaat erom de sociale, politieke en economische samenhang van de EU opnieuw te versterken en aan een coherente integratie van het economisch en monetair beleid te werken als basis voor een goed werkende EMU. Zonder moedige parlementsleden, politici en sociale partners, die op nationaal en Europees niveau het debat aangaan met het maatschappelijk middenveld en voor de beste oplossingen ijveren, heeft een goed werkende EMU geen kans van slagen.

Gedaan te Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Beginselen voor doeltreffende en betrouwbare socialezekerheidsstelsels

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/08)

Rapporteur: Bernd SCHLÜTER

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen, getiteld:

„Beginselen voor doeltreffende en betrouwbare socialezekerheidsstelsels”

(initiatiefadvies).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2015 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 17 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 46 tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC pleit voor een **duidelijkere strategische prioriteitstelling van de EU op het gebied van het sociaal beleid**, waarbij onder meer consequenties worden getrokken uit de crisis, het crisisbeleid en het tanende vertrouwen van de bevolking.

1.2. De Commissie dient in het kader van een **uitgebreid werkprogramma** — bijv. in het kader van een vlaggenschipinitiatief, de governanceregels of een witboek — **algemene beginselen voor het sociaal beleid** uit te werken, waarvoor het EESC in hoofdstuk 4 van dit advies concrete voorstellen zal voorleggen. De eerste stap daartoe is een efficiëntere vergelijkende gegevensvergaring op EU-niveau en in de lidstaten. Inputindicatoren alleen (indicatoren die aangeven hoeveel geld in de afzonderlijke lidstaten wordt uitgegeven voor de verstrekking van een bepaalde sociale dienst) volstaan niet om de kwaliteit van de socialezekerheidsstelsels te beoordelen.

1.3. Bij het uitwerken van beginselen voor sociaal beleid, die convergentie naar boven van de sociale normen moeten bevorderen, moeten **de nationale bevoegdheden en de politieke en culturele verschillen tussen de stelsels** in acht worden genomen en moet zoveel mogelijk gestreefd worden naar consensus tussen de lidstaten.

1.4. De beginselen zouden onder meer als basis moeten dienen voor **aanbevelingen aan de lidstaten** binnen het kader van een beter gestroomlijnd Europees semester⁽¹⁾ en toepassing moeten vinden in **de open coördinatiemethode, de structuurfondsen en de sociale-effectbeoordeling overeenkomstig artikel 9 VWEU**. Als onderdeel van de maatregelen moet tevens worden gestreefd naar een **bindende sociale basisbescherming** (minimum social protection floor), waarvoor de bestaande rechtsgrondslagen moeten worden gebruikt.

1.5. Ook **het optreden van de EU-instellingen** moet gebaseerd worden op beginselen voor sociaal beleid, zeker waar het gaat om economische aansturing, begrotingscontrole en crisisbeheer.

1.6. **De sociale partners** nemen met name in paritaire socialeverzekeringssystemen en andere systemen die door overleg tussen hen tot stand zijn gekomen, **een centrale plaats** in en moeten bij de uitwerking van de beginselen worden betrokken. Het maatschappelijk middenveld, verenigingen van organisaties voor sociale dienstverlening, sociale ondernemingen, lokale overheden, socialezekerheidsinstanties, socialeverzekeringsmaatschappijen, gebruikers en consumenten moeten, voor zover bevoegd, eveneens deel hebben in dit proces.

⁽¹⁾ Bijv. door middel van een strengere controle en evaluatie van de omzetting van aanbevelingen en een koppeling met de structuurfondsen (PB C 170 van 5.6.2014, blz. 23).

1.7. In het onderstaande volgen concrete voorstellen van het EESC voor beginselen voor sociaal beleid ten behoeve van **doeltreffendere en betrouwbaardere diensten in het kader van de sociale zekerheid, sociale bescherming en gezondheidszorg, ongeacht de aard van de dienstverstreker en de aard van de verstrekte dienst**. Zijn voornaamste oogmerk is de waarborging van wettelijk verzekerde, financieel geschraagde en op de hedendaagse behoeften afgestemde sociale diensten van algemeen belang in alle lidstaten van de EU.

1.8. Het EESC **erkent de heterogeniteit van de stelsels** en baseert zich in zijn beschouwingen o.m. op de doelen, aard en inhoud van sociale diensten, de **verhouding tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid**, de wettelijke waarborgen, de financiering, de kwaliteit alsmede de positie van de gebruiker en dienstverstreker. Het is van oordeel dat er gemeenschappelijke EU-regels geformuleerd moeten worden ter **waarborging van een sociale basisdienstverlening**.

2. Inleiding: achtergrond en actuele stand van zaken

2.1. Basis voor **het Europees sociaal beleid** vormen o.a. de mensenrechten, de lessen van de wereldoorlogen ⁽²⁾, het in de Verdragen vastgelegde beginsel van de sociale markteconomie, de Europa 2020-doelstellingen, de behoeften van concurrerende economieën, de taak om de armoede te bestrijden, de Verdragshoofdstukken inzake het sociaal, werkgelegenheids- en gezondheidsbeleid, het doel van sociale samenhang en de gemeenschappelijke mededingingsregels uit artikel 3 VEU. In het kader van het sociaal beleid wordt overeenkomstig artikel 151 VWEU onder meer gestreefd naar bevordering van de werkgelegenheid, verbetering van de levensomstandigheden, adequate sociale bescherming en bestrijding van uitsluiting. Het **Europees sociaal model** brengt een unieke gemeenschap van waarden en cultuur ⁽³⁾ tot uitdrukking, waarin democratie en rechtsstatelijkheid worden verbonden met maatschappelijke verantwoordelijkheid en solidariteit. Het EESC wil dit model versterken en een duurzame basis verlenen voor de toekomst.

2.2. **Het EESC is de overtuiging toegedaan dat het sociaal beleid niet alleen als zodanig, maar ook als middel ter duurzame bevordering van groei en werkgelegenheid** ⁽⁴⁾ een pijler van het Europees beleid moet zijn en erkent dat op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid, op diverse terreinen van coördinatie en op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, al het een en ander is bewerkstelligd. Het herhaalt zijn standpunt dat doeltreffende socialezekerheidsstelsels als investering ⁽⁵⁾ moeten worden gezien en wijst op de ideële, sociale en materiële kosten van het ontbreken van sociaal beleid. Concurrerende innovatieve economieën en betrouwbare, draagkrachtige en doeltreffende socialezekerheidsstelsels zijn zijns inziens onlosmakelijk met elkaar verbonden. Moderne socialezekerheidsstelsels kunnen **bijdragen aan een grotere veerkracht van economieën in tijden van crises** en bevorderen de werkgelegenheid. Ze bieden een groot werkgelegenheidspotentieel, ook in minder ontwikkelde regio's ⁽⁶⁾. In het licht van de technologie- en informatiemaatschappij waarin wij vandaag leven, de demografische ontwikkelingen ⁽⁷⁾ en de immigratie, hebben wij er op lange termijn geenszins concurrentievoordeel bij om slechts weinig middelen vrij te maken voor bijv. **actieve inclusie, versterking van de positie van werkzoekenden en kansen voor kinderen en jongeren**. Een verdere ontwikkeling van de stelsels op basis van gemeenschappelijke beginselen kan bijdragen tot de bevordering van gelijke kansen en eerlijke mededinging in de EU.

2.3. Socialezekerheids-, gezondheidszorg- en gelijkaardige stelsels zijn o.m. nodig voor de **noodzakelijke sociale herverdeling**, bestrijding van armoede en ter waarborging van de bestaanszekerheid en sociale vrede. Bijna elke burger van de Unie is in bepaalde levensfasen aangewezen op sociale hulp. Sociale stelsels waarborgen o.m. een adequate ouderenzorg en de gekwalificeerde verzorging van o.m. zieken en hulpbehoevende personen.

2.4. **Werkgevers en werknemers** hebben o.m. belang bij **mogelijkheden om werk en gezin te combineren, gezondheidsbevordering en mogelijkheden tot zelfbeschikking**. Professionele sociale diensten bevorderen communicatie- en andere vaardigheden die in het dagelijks leven van nut zijn, helpen de opleidingsgraad te verhogen en bieden o.m. hulp bij verslavingsproblemen, crises en de zorg en opvoeding binnen het gezin.

⁽²⁾ Toespraak van Churchill in Zürich, 1946: „We moeten een soort van Verenigde Staten van Europa bouwen.”

⁽³⁾ Handvest van de grondrechten van de EU; Europees Sociaal Handvest.

⁽⁴⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 102.

⁽⁵⁾ Vgl. COM(2013) 83, 20 februari 2013; PB C 226 van 16.7.2014, blz. 21.

⁽⁶⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 23; PB C 271 van 19.9.2013, blz. 91; PB C 226 van 16.7.2014, blz. 21.

⁽⁷⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 27.

2.5. Het EESC stelt **grote verschillen vast qua prestatiekracht, betrouwbaarheid en doeltreffendheid van de sociale stelsels**⁽⁸⁾. Hoewel veel lidstaten een goedwerkend stelsel hebben, zouden alle lidstaten baat hebben bij een gemeenschappelijk sociaalpolitiek discours. Een sociaal vangnet c.q. een minimuminkomen ter waarborging van de bestaanszekerheid, professionele sociale diensten en een efficiënte arbeidsmarkt- en maatschappelijke integratie zijn niet overal gewaarborgd. Met name de gezondheidszorg is vaak niet voor iedereen toegankelijk, bijv. omdat niet iedereen de officieel dan wel inofficieel gevraagde eigen bijdragen kan betalen. Professionele diensten voor o.m. de ambulante zorg, ondersteuning van personen met een handicap of personen met opvoedings- of ontwikkelingsproblemen zijn niet in alle regio's en lidstaten voorhanden. Het EESC stelt vast dat de financiering van sociale diensten ten dele op meer solidariteit zou mogen berusten en dat ook de wettelijke verzekering van sociale diensten ten dele beter kan.

2.6. In een recente Bertelsmann-studie⁽⁹⁾ kwamen grote verschillen tussen de capaciteiten van de socialezekerheidsstelsels naar voren en werd een verontrustende **ontwikkeling met betrekking tot armoede en rijkdom** binnen de EU en haar lidstaten waargenomen. De EU werd opgeroepen haar inspanningen op het gebied van het sociaal beleid te vergroten. De studie toonde tevens aan dat doeltreffende socialezekerheidsstelsels ook mogelijk zijn wanneer het bbp relatief laag is en, omgekeerd, dat er ook gebrekkige socialezekerheidsstelsels bestaan in landen met een relatief hoog bbp. De toenemende armoede brengt de maatschappelijke vrede en de economische ontwikkeling in gevaar⁽¹⁰⁾. Als tegenwicht voor de groeiende kloof tussen lidstaten en verontrustende politieke tendensen moeten voorstellen voor sociaal beleid worden geformuleerd.

2.7. **De inhoudelijke basis voor aanbevelingen aan de lidstaten** en voor crisisbeleid moet worden verbeterd. In plaats van achteraf humanitaire maatregelen te eisen moet de EU handelen op basis van coherente beginselen voor sociaal beleid. Tegenover de omstreden financiële compensatie van risicovolle transacties van banken met belastinggeld moeten evenredige investeringen in de werking van sociale stelsels komen te staan. Internemarktregels, zoals steun- en aanbestedingsregels, hebben, ook zonder dat ze expliciet worden afgetoetst aan sociaalpolitieke concepten, aanzienlijke gevolgen voor de sociale stelsels en sociale diensten.

2.8. Overeenkomstig de nieuw in het Verdrag toegevoegde doelstelling van de **sociale markteconomie**⁽¹¹⁾ moet het internemarktbeleid worden aangevuld met sociale elementen⁽¹²⁾. Het EESC sluit zich aan bij de stemmen die opgaan om het sociale beleid aan te passen⁽¹³⁾ en spoort de Commissie en de Europese Raad aan om de beloftes die zij dienaangaande hebben gedaan, na te komen en tot uitvoering over te gaan⁽¹⁴⁾.

2.9. **Voor een nieuwe fase in het Europees sociaal beleid kan onder meer worden voortgebouwd op de volgende eerdere initiatieven:** de oproep van de Raad uit 1992 tot een gegarandeerd minimuminkomen⁽¹⁵⁾, de formulering door de Raad in 2000 van een sociale agenda, de voor de lidstaten geldende verplichting op grond van artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest om er stelsels van sociale zekerheid op na te houden, de doelstellingen van o.a. sociale samenhang en bescherming van diensten van algemeen belang die in de EU-Verdragen zijn opgenomen⁽¹⁶⁾, de IAO-basisnormen voor socialezekerheidsstelsels⁽¹⁷⁾, het huidige witboek over het sociaal beleid van de EU, dat in 1994 werd uitgebracht, en belangrijke jijkpunten zoals **het op EU-niveau vastgelegde recht op een waardig bestaan**⁽¹⁸⁾ en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

⁽⁸⁾ Documenten van het EU-semester, Caritas Europa: „The future of the welfare State”, 2012, documenten van het Platform voor sociale bescherming.

⁽⁹⁾ „Social Inclusion Monitor Europe (SIM) — Index Report Social Justice in the EU — A Cross-national Comparison”, 2014.

⁽¹⁰⁾ OESO, „In It Together”, 2015: in de meeste landen is het verschil tussen arm en rijk sinds dertig jaar niet zo groot geweest. Tegenwoordig verdient de rijkste tien procent van de bevolking in de OESO-landen 9,6 keer zoveel als de armste tien procent. In de jaren 80 was dit 7,1.

⁽¹¹⁾ Artikel 3, lid 3, VEU.

⁽¹²⁾ Bijv. Friends of Europe, „Social Union”, 23 maart 2015.

⁽¹³⁾ Vgl. het pakket sociale-investeringsmaatregelen van de EU; KU Leuven, „Social Protection at the Top of the international Agenda”, 2014; EESC, „Naar een efficiëntere Europe 2020-strategie: voorstellen van het maatschappelijk middenveld ter versterking van de sociale inclusie en het concurrentievermogen in Europa”, 4 december 2014; EESC, „Een actieplan voor Europa”, april 2014.

⁽¹⁴⁾ Zie bijv. COM(2014) 902 final van 28 november 2014; opdrachtbrief aan Europees commissaris Thyssen d.d. 1 november 2014; Prioriteiten Juncker d.d. 12 september 2014; bijeenkomsten van het Luxemburgs voorzitterschap van de Raad van de EU en de ministers van Sociale Zaken op resp. 16 en 17 juli 2015; de versterking van de sociale dimensie; verslagen van het Comité voor sociale bescherming.

⁽¹⁵⁾ Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 (PB L 245 van 26.8.1992, blz. 46).

⁽¹⁶⁾ O.a. artikel 2 en artikel 3, lid 3, VEU, alsmede de artikelen 2, lid 3, 14, 56, 107, 162 e.v., 168, 174, en 175, lid 3, VWEU, en Protocol nr. 26 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽¹⁷⁾ IAO-aanbevelingen 2012: ILO 2014-2015 „World Social Protection Report”.

⁽¹⁸⁾ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 1 in combinatie met artikel 34, lid 3.

2.10. In zijn advies SOC/482 dringt het EESC, in navolging van het Parlement⁽¹⁹⁾ en het Comité van de Regio's⁽²⁰⁾ en belanghebbende organisaties, aan op een toereikend minimuminkomen⁽²¹⁾. Het heeft onder meer het debat over sociale diensten, sociale ondernemingen, sociale investeringen, werkgelegenheid, artikel 9 VWEU, jongereninitiatieven, economische aansturing en diensten van algemeen belang actief aangezwengeld. Onderhavig advies heeft daarnaast betrekking op tal van andere documenten van het EESC en de EU, die hier niet alle kunnen worden geciteerd.

3. Algemene opmerkingen: doelstellingen en inhoud van het advies

3.1. Het EESC richt zich in dit advies op een onderdeel van een noodzakelijke sociale agenda, nl. de verbetering van de **doeltreffendheid en betrouwbaarheid van diensten in het kader van de sociale zekerheid, sociale bescherming en gezondheidszorg**. Centraal staan „sociale diensten”, die geheel of ten dele **door middel van belastingen of door middel van sociale verzekeringen** worden gefinancierd en wettelijk dan wel op grond van collectieve arbeidsovereenkomsten onder de sociaalpolitieke verantwoordelijkheid van de overheid vallen waardoor deze een verantwoordingsplicht heeft. **De aard van de dienstverstreker speelt hierbij geen rol**. Met „sociale diensten” worden in dit advies diensten bedoeld die kunnen worden aangeboden door gemeentelijke of andere overheidsdiensten, sociale verzekeringen, zelfstandige sociale ondernemingen en welzijnsorganisaties en ondernemingen met verschillende rechtsvormen. Al deze aanbieders vallen als verstreker van sociale diensten onder de noemer „sociale diensten” in dit advies. Het begrip „sociale dienst” omvat **alle soorten diensten**, waaronder diensten en geldelijke uitkeringen in de sociale en gezondheidszorg. Met „sociale verzekering” worden op werkgevers- en werknemersbijdragen gebaseerde en/of wettelijk verplichte sociale verzekeringen en/of op het beginsel van onderlinge bijstand gebaseerde verzekeringen bedoeld, die een functie vervullen in stelsels van sociale zekerheid die door het sociaal recht of bij paritair overleg worden geregeld.

3.2. De **verscheidenheid aan sociale stelsels**, diensten, termen en definities noopt tot zorgvuldigheid in het debat over het sociale beleid en bij vertalingen. De nationale stelsels zijn uitdrukking van het sociaal beleid, de cultuur en de geschiedenis van de lidstaat in kwestie. Ze dienen verder ontwikkeld te worden op basis van het Europees sociaal model om met behulp van de noodzakelijke gemeenschappelijke beginselen de stelsels op een verantwoorde manier nader tot elkaar te brengen⁽²²⁾.

3.3. Taak van de EU is **de weg te effenen voor een gemeenschappelijk discours inzake het sociaal beleid**, aan de moderne eisen aangepaste normen uit te werken en initiatieven te nemen om een grotere convergentie in de verdere ontwikkeling van de socialezekerheidsstelsels te bevorderen. Op basis van beginselen van sociaal beleid kunnen aanbevelingen aan de Commissie, met name in het kader van het Europees semester, de Europa 2020-strategie, de open coördinatiemethode en de toepassing van de sociale-effectbeoordeling overeenkomstig artikel 9 VWEU⁽²³⁾ worden geformuleerd. Dergelijke beginselen zouden tevens de inhoudelijke basis moeten vormen voor een bindende sociale basisbescherming („minimum social protection floor”) en de maatstaf moeten vormen voor optreden en governance⁽²⁴⁾ van de EU-instellingen, met name op het gebied van het crisisbeleid, de begrotingscontrole en de economische aansturing.

3.4. De socialezekerheidsstelsels moeten getoetst worden op hun **toekomstige houdbaarheid**. De sociale diensten moeten onder vrijwaring van hun conceptuele onafhankelijkheid gekoppeld worden aan democratisch gelegitimeerde doelstellingen van algemeen belang.

3.5. Socialezekerheidsinstanties, sociale verzekeringen of als dienstverlener optredende derden, bijv. artsen die een bepaalde behandeling voorschrijven, beslissen in de regel over de **toekenning van sociale diensten** aan de burger. **De beslissing inzake het toekennen van sociale diensten** moet los worden gezien van **de aard en vorm van de te verstrekken dienst en de financiering ervan**. Er zijn onder meer puur geldelijke uitkeringen, al dan niet met de verplichting om gebruik te maken van bepaalde gekwalificeerde diensten. Sociale diensten kunnen ook rechtstreeks door gemeenten, socialezekerheidsinstanties of sociale verzekeringen worden verleend. Bij onafhankelijke socialezekerheidsinstanties kunnen de rechtspositie en financiering zeer variëren. Zo bestaan er aanbestedingsregelingen, overeenkomsten over de te verstrekken diensten en te betalen vergoedingen tussen sociale diensten en de kostendragers, systemen waarbij de kosten achteraf vergoed worden, chequesystemen en systemen voor specifieke rechtstreekse financiering van sociale diensten, met name voor advies en preventie. In het geval van een contract- of chequesysteem financiert de openbare kostendrager de sociale dienst rechtstreeks op basis van het aantal gevallen. Bij alle systemen dient de vraag te worden gesteld of ze de gebruiker voldoende wettelijke garanties en voldoende keuzevrijheid en inspraak bieden.

⁽¹⁹⁾ Resolutie van 20 oktober 2010 (2010/2039(INI)) (PB C 70 E van 8.3.2012, blz. 8); resolutie van 15 november 2011 (2010/2039(INI)) (PB C 153 E van 31.5.2013, blz. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 23

⁽²²⁾ In deze zin moet de in artikel 153, lid 4, VWEU genoemde bevoegdheid van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen worden opgevat.

⁽²³⁾ Vgl. de conferentie van het Europees Vakbondsinstituut „The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform”, 3 februari 2015.

⁽²⁴⁾ Het voorzitterschap van de Raad heeft de ministers van Sociale Zaken in juli 2015 voorstellen gedaan m.b.t. de sociale dimensie van het governance-kader.

3.6. Met name in de socialeverzekeringsstelsels spelen **de sociale partners een centrale rol**. Zij moeten zeker bij de uitwerking van de beginselen worden betrokken. Nationale en gemeentelijke socialezekerheidsinstanties, sociale verzekeringen en onafhankelijke socialezekerheidsinstanties zijn eveneens actoren van centraal belang, onder meer waar het gaat om de verstrekking van sociale diensten. De vertegenwoordigingen van deze instanties moeten, voor zover bevoegd, eveneens consequent bij het proces worden betrokken.

3.7. Met het oog op een zinvol evenwicht tussen de bevoegdheden van de lidstaten en de gemeenschappelijke Europese waarden binnen de EU wil het EESC met de volgende beginselen een inhoudelijke impuls geven om verdere stappen te zetten op het gebied van het Europees sociaal beleid.

4. Beginselen voor socialezekerheidsstelsels

4.1. **Beginsel van minimumbescherming: waarborging van subsidiaire sociale basisdiensten**, o.a. ter waarborging van de bestaanszekerheid (minimuminkomen) voor mensen met een ontoereikend inkomen uit bijv. arbeid of uit pensioen- of andere sociale uitkeringen. Daartoe behoort de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren voor sociale basisdiensten⁽²⁵⁾. De financiële waarborging van een bestaansminimum moet ten minste **de reële kosten dekken voor voedsel, huisvesting, kleding, water, energie en basisgezondheidszorg**.

4.2. **Behoeftebeginsel: ontwikkeling en terbeschikkingstelling van moderne, professionele sociale en gezondheidsdiensten voor diverse probleemsituaties**, bijv. voor gezinnen, personen met een handicap, zieken, werklozen, alleenstaande ouders, kinderen, mantelzorgers, vluchtelingen, jongeren⁽²⁶⁾ met ontwikkelingsproblemen, ouders met opvoedingsproblemen, thuiszorg en andere diensten bij de mensen thuis⁽²⁷⁾, en hulp bij schuldproblemen⁽²⁸⁾, verslavingen, dakloosheid en psychosociale problemen. Doeltreffende sociale diensten zijn onder meer advies, ondersteuning, begeleiding, zorg, „empowerment” en opleiding, en curatieve zorg en therapie⁽²⁹⁾. Aangezien er tal van redenen voor werkloosheid zijn en voorkomen moet worden dat mensen in een neerwaartse armoedespiraal raken is het zinvol om met behulp van wettelijk gewaarborgde actieve arbeidsmarktmaatregelen een snelle herintreding op de arbeidsmarkt te ondersteunen en ter overbrugging van de werkloosheidsperiode alle werkzoekenden een fatsoenlijke uitkering te verstrekken, met name jonge werknemers die wachten op hun eerste baan of vrouwen die na een lange loopbaanonderbreking weer willen werken.

4.3. **Bestemmingsbeginsel: ontwikkeling van duidelijke sociale beleidsdoelstellingen voor sociale diensten**, zoals gelijke kansen voor mannen en vrouwen en verschillende generaties, actieve inclusie, opheffen van achterstanden, combinatie van werk en gezin, bescherming tegen sterfrisico's, preventie, crisisinterventie, arbeidsmarkt- en maatschappelijke participatie, materiële ouderenzorg, empowerment enz. Tevens moeten de verschillende soorten diensten wettelijk adequaat worden vastgelegd: een geldelijke uitkering en/of een dienst, extra- of intramurale dienstverlening enz., waarbij gestreefd moet worden naar een evenwicht tussen de mogelijkheid voor de gebruiker om zelf te kiezen en het streven naar een doeltreffende sociale dienstverlening.

4.4. **Toegankelijkheidsbeginsel: waarborging van betaalbare en voor iedereen, ongeacht waar en wanneer, toegankelijke socialezekerheidsvoorzieningen en vooral van sociale diensten**. Een duurzame, op solidariteit gebaseerde financiering, een transparant dienstenaanbod en concrete wettelijke waarborgen met klacht- en bezwaarmogelijkheden bevorderen de toegankelijkheid. Eventuele verplichte eigen bijdragen moeten sociaal evenwichtig zijn zodat ze geen belemmering vormen voor de toegang. Overdreven administratieve toetsing van de concrete hulpbehoefte kan voor sommige diensten, zoals hulp bij verslavingen of psychosociale problemen, contraproductief werken. Met name advies- en preventiediensten moeten actief aan gebruikers worden aangeboden.

4.5. **Proportionaliteitsbeginsel: de diensten moeten gepast en noodzakelijk zijn qua soort dienst en qua omvang**. Bij discretionaire beslissingen en sociale wetgeving moet dit in acht worden genomen. De kosten en de te verwachten resultaten van een sociale dienst moeten in redelijke verhouding tot elkaar staan. Juridische verplichtingen voor de burger om gebruik te maken van een bepaalde sociale dienst of anderszins bepaalde handelingen te verrichten, en de verhouding tussen rechten en plichten dienen eveneens te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel.

⁽²⁵⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 23

⁽²⁶⁾ Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), 2015

⁽²⁷⁾ PB C 12 van 15.1.2015, blz. 16; PB C 21 van 21.1.2011, blz. 39.

⁽²⁸⁾ PB C 311 van 12.9.2014, blz. 38.

⁽²⁹⁾ Vgl. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Solidariteitsbeginsel: de financiering van sociale diensten moet voornamelijk gebaseerd zijn op op solidariteit gebaseerde socialeverzekeringssystemen en eerlijke, eveneens op solidariteit gebaseerde belastingssystemen.** Ten behoeve van de betrouwbaarheid en duurzaamheid van de financiering en het maatschappelijk draagvlak zouden in de mate van het mogelijke alle geledingen van de samenleving aan de financiering moeten bijdragen. Zwartwerk⁽³⁰⁾ en belastingontwijking schaden de sociale systemen. Gezien de demografische en economische ontwikkeling kan de opname van alle vormen van inkomen, waaronder inkomsten uit kapitaal, zinvol zijn. Een betere coördinatie van de belasting- en financieringssystemen in de EU kan de financiële basis verbeteren. Particuliere investeringen, giften, maatschappelijke en religieuze betrokkenheid en het gebruik van middelen van stichtingen vormen een welkome aanvulling op de reguliere financiering, maar waarborgen geen wettelijke aanspraken of infrastructuur.

4.7. **Beginsel van de eigen verantwoordelijkheid: werkzoekenden, personen met problemen om te integreren op de arbeidsmarkt** e.a. moeten door sociale diensten en stimuleringsregelingen worden ondersteund om geheel of gedeeltelijk in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Burgers zouden in het kader van overeenkomsten zonder winstoogmerk die na onderhandelingen door de sociale partners zijn gesloten ter aanvulling op de openbare systemen, recht moeten hebben op een aanvullende dekking. Vaak is professionele ondersteuning bij de ontwikkeling van beroepskwalificaties en persoonlijke vaardigheden, zoals communicatie-, sociale en andere vaardigheden die in het dagelijks leven van nut zijn, voorwaarde om mensen in staat te stellen hun eigen alsmede hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Wat de bescherming van de individuele gezondheid van de burgers betreft zouden socialezekerheidsystemen met het aanbieden van preventiemogelijkheden, stimuleringsmaatregelen en een betere consumentenbescherming een gezonde levensstijl kunnen bevorderen.

4.8. **Participatiebeginsel: alle diensten moeten zelf of in combinatie met andere diensten bijdragen tot deelname van de burger aan het maatschappelijke leven.** Daartoe behoort deelname aan het beroepsleven, het culturele en politieke leven en de maatschappelijke welvaart.

4.9. **Structuurbeginsel: de rechts- en financiële verhoudingen tussen gebruikers, al naar gelang het stelsel openbare of onafhankelijke welzijnsorganisaties, en de socialezekerheidsinstanties of sociale verzekeringen moeten op adequate wijze worden vastgelegd.** Wanneer onafhankelijke welzijnsorganisaties door bijv. sociale wetgeving of financiering verbonden zijn met de openbare socialezekerheidsystemen, moet de door hen aangeboden dienst, met name qua financiering en toegankelijkheid, aan de hier beschreven beginselen voldoen. Dergelijke onafhankelijke organisaties moeten op een solidaire manier worden gefinancierd en bij socialezekerheidswetgeving zo zijn geregeld dat ze de hele bevolking hoogwaardige diensten kunnen bieden.

4.10. **Beginsel van het recht van de gebruiker om zelf te kiezen: gebruikers zijn geen voorwerpen, maar coproducten van de hulp en burgers met wettelijke aanspraken op diensten.** Zij moeten binnen een gepast kostenkader kunnen kiezen uit verschillende vormen van diensten, bijv. tussen extramurale, intramurale en andere vormen, zoals begeleid wonen. De passende vorm van hulp is afhankelijk van de individuele situatie, de specifieke door deskundigen te beoordelen behoefte aan professionele hulp en de wensen van het individu, alsmede van de plaatselijke omstandigheden. Wanneer onafhankelijke welzijnsorganisaties door bijv. sociale wetgeving of de financiering verbonden zijn met de openbare socialezekerheidsystemen moeten gebruikers de keuze hebben uit verschillende diensten.

4.11. **Beginsel van rechtszekerheid: de diensten moeten wettelijk zijn gewaarborgd door middel van socialezekerheidswetgeving of gelijkaardige democratisch gefundeerde rechtsinstrumenten van lidstaten.** In de socialezekerheidswetgeving dient het volgende te zijn geregeld: wettelijke aanspraken, discretionaire bepalingen, inspraakverplichtingen voor de gebruiker, alsmede een beschrijving van de toekenningscriteria voor diensten, de klachten- en bezwaarmogelijkheden, eventueel het overheidstoezicht op particuliere aanbieders van openbare diensten, de kwaliteitsvoorschriften en toegankelijkheids garanties, infrastructuurverplichtingen, de wijze van financiering enz. De rechtspositie c.q. de wettelijke aanspraken van gebruikers moeten in ieder geval voor basisdiensten van sociale en gezondheidszorg duidelijk zijn vastgelegd. Op mening terrein van de sociale zekerheid zou bij discretionaire beslissingen meer rekening kunnen worden gehouden met de omstandigheden per geval. Met name het welzijn van hulpbehoevende dient wettelijk te worden beschermd⁽³¹⁾. Onafhankelijke welzijnsorganisaties moeten, voor zover er geen sprake is van een monopoliesituatie, een beschermde rechtspositie en niet-discriminerende toegang tot het verlenen van diensten genieten. In veel lidstaten wordt het sociale beleid geschaagd door het beginsel van de verzorgingsstaat, dat in de grondwet is vastgelegd en sociale basisdiensten ook in tijden van crisis waarborgt.

⁽³⁰⁾ PB C 458 van 19.12.2014, blz. 43.

⁽³¹⁾ Bijv. kinderen en jongeren, aanstaande moeders en hulpbehoevende en handelingsonbekwame personen.

4.12. **Beginsel van gerichtheid op het algemeen belang: voor ondernemings- en organisatievormen die specifiek gericht zijn op het algemeen belang en die openstaan voor participatie** ⁽³²⁾, zoals organisaties zonder winstoogmerk, sociale ondernemingen, verenigingen, bepaalde soorten stichtingen en coöperaties, gebruikersorganisaties en organisaties van andere maatschappelijke actoren moeten passende financiële en juridische regelingen gelden. In samenhang met het sociaal beleid moet voorts een grondig debat worden gevoerd over de financiering met belastinggeld of socialezekerheidsbijdragen van in de welzijnssector actieve ondernemingen met winstoogmerk. Naast toereikende controles dient er op zijn minst een kader voor de winstverdeling te komen.

4.13. **Transparantiebeginsel: het gebruik van overheidsmiddelen door welzijnsorganisaties en socialezekerheidsinstanties moet op transparante wijze plaatsvinden.** De burger moet inzage hebben in de rechtsgronden, motiveringen voor uitkerings- en gunningsbeslissingen enz.

4.14. **Interconnectiviteitsbeginsel:** de dagelijkse werkelijkheid waarin mensen functioneren, de verandering van levensprocessen, nieuwe gezinsvormen, vergrijzing en migratie vereisen **geïntegreerde, interconnectieve diensten** ⁽³³⁾. Segregatie, exclusie en discriminatie moeten worden vermeden.

4.15. **Gelijkheidsbeginsel: de rechten en plichten van gebruikers, socialezekerheidsinstanties en welzijnsorganisaties moeten wettelijk vastgelegd en afdwingbaar zijn.** Indien voorzien is in sancties of schadevergoedingen bij schending van de regels, moeten deze zowel op gebruikers als op publieke socialezekerheidsinstanties van toepassing zijn.

4.16. **Kwaliteitsbeginsel: sociale diensten moeten worden gekoppeld aan kwaliteitswaarborgingsmaatregelen.** De behoefteanalyse en de planning en uitvoering van maatregelen dienen te gebeuren op basis van sociaalwetenschappelijke inzichten en technische expertise. Persoonsgebonden diensten moeten worden bevorderd door middel van in het kader van het CAO-overleg overeen te komen opleidingsmaatregelen, professionalisering en passende beloningen en arbeidsvoorwaarden. Het EU-kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang ⁽³⁴⁾ zou als model kunnen dienen voor EU-aanbevelingen voor sociale diensten. Waar nuttig, moeten daarnaast de aanwerving en opleiding van vrijwilligers worden bevorderd.

4.17. **Coördinatiebeginsel: vraagstukken in verband met grensoverschrijdende diensten in het kader van de sociale zekerheid en de sociale bescherming moeten beter worden geregeld.** Daarbij moet rekening worden gehouden met de rechten en de financiële draagkracht van de kostendragers en de belastingplichtigen en contribuanten, alsook met het beginsel van maatschappelijke solidariteit en proportionaliteit. Een eenzijdige belasting van afzonderlijke, bijzonder efficiënte nationale stelsels moet worden vermeden.

Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ EESC-initiatief voor sociaal ondernemerschap.

⁽³³⁾ Kocher/Welti, 2010.

⁽³⁴⁾ Zie de mededeling „Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa” (COM(2011) 900 definitief).

BIJLAGE

Volgende tekstpassages in het advies van de afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap werden vervangen door wijzigingsvoorstellen, maar er werd wel ten minste een kwart van de stemmen vóór handhaving ervan uitgebracht:

Paragraaf 1.3

Bij het uitwerken van beginselen voor sociaal beleid die een convergerende ontwikkeling van de sociale stelsels moeten bevorderen, moeten **de nationale bevoegdheden en de politieke en culturele verschillen tussen de stelsels** in acht worden genomen en moet zo veel mogelijk gestreefd worden naar consensus tussen de lidstaten.

Stemuitslag van wijzigingsvoorstel 1:

Stemmen vóór: 105

Stemmen tegen: 51

Onthoudingen: 15

Paragraaf 4.2

Behoeftebeginsel: ontwikkeling en terbeschikkingstelling van moderne, professionele sociale en gezondheidsdiensten voor diverse probleemsituaties, bijv. voor gezinnen, personen met een handicap, zieken, werklozen, alleenstaande ouders, kinderen, mantelzorgers, vluchtelingen, jongeren⁽¹⁾ met ontwikkelingsproblemen, ouders met opvoedingsproblemen, thuiszorg en andere diensten bij de mensen thuis⁽²⁾, en hulp bij schuldproblemen⁽³⁾, verslavingen, dakloosheid en psychosociale problemen. Doeltreffende sociale diensten zijn onder meer advies, ondersteuning, begeleiding, zorg, empowerment en opleiding, en curatieve zorg en therapie⁽⁴⁾. Aangezien er tal van redenen voor werkloosheid zijn en voorkomen moet worden dat mensen in een neerwaartse armoedespoiraal raken is het zinvol om met behulp van wettelijk gewaarborgde actieve arbeidsmarktmaatregelen een snelle herintreding op de arbeidsmarkt te ondersteunen en de ter overbrugging van de werkloosheidsperiode te verstrekken financiële uitkeringen onder meer te baseren op de voormalige levensstandaard en bijdragen van de persoon in kwestie.

Stemuitslag voor wijzigingsvoorstel 3:

Stemmen vóór: 119

Stemmen tegen: 53

Onthoudingen: 9

Paragraaf 4.4

Toegankelijkheidsbeginsel: waarborging van betaalbare en voor iedereen, ongeacht waar en wanneer, toegankelijke socialezekerheidsvoorzieningen en vooral van sociale diensten. Een duurzame, op solidariteit gebaseerde financiering, een transparant dienstenaanbod en concrete wettelijke waarborgen met klacht- en bezwaarmogelijkheden bevorderen de toegankelijkheid. Verplichte eigen bijdragen kunnen — mits sociaal evenwichtig zodat ze geen belemmering vormen voor de toegang — een zinvol sturingsinstrument zijn. Overdreven administratieve toetsing van de concrete hulpbehoefte kan voor sommige diensten, zoals hulp bij verslavingen of psychosociale problemen, contraproductief werken. Met name advies- en preventiediensten moeten actief aan gebruikers worden aangeboden.

⁽¹⁾ AGJ, „Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt“, 2015.

⁽²⁾ PB C 12 van 15.1.2015, blz. 16; PB C 21 van 21.1.2011, blz. 39.

⁽³⁾ PB C 311 van 12.9.2014, blz. 38.

⁽⁴⁾ Vgl. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Stemuitslag voor wijzigingsvoorstel 4:

Stemmen vóór: 114

Stemmen tegen: 59

Onthoudingen: 13

Paragraaf 4.7

Beginsel van de eigen verantwoordelijkheid: werkzoekenden, personen met problemen om te integreren op de arbeidsmarkt e.a. moeten door sociale diensten en stimuleringsregelingen worden ondersteund om geheel of gedeeltelijk in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Er moeten stimuli en mogelijkheden worden gecreëerd voor de burger om tegen redelijke kosten en een laag risico middelen te sparen om zelf aanvullend in het eigen levensonderhoud te voorzien. Vaak is professionele ondersteuning bij de ontwikkeling van beroepskwalificaties en persoonlijke vaardigheden, zoals communicatie-, sociale en andere vaardigheden die in het dagelijks leven van nut zijn, voorwaarde om mensen in staat te stellen hun eigen alsmede hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Mensen dragen ook deels zelf verantwoordelijkheid voor hun gezondheid. Met het aanbieden van preventiemogelijkheden, stimuleringsmaatregelen en een betere consumentenbescherming zouden socialezekerheidsstelsels een gezonde levensstijl kunnen bevorderen.

Stemuitslag voor wijzigingsvoorstel 5

Stemmen vóór: 117

Stemmen tegen: 62

Onthoudingen: 11

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de validering van verworven vaardigheden en kwalificaties in het kader van niet-formeel en informeel leren — concrete bijdrage van het maatschappelijk middenveld

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/09)

Rapporteur: Pavel TRANTINA

Corapporteur: Marie ZVOLSKÁ

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over de:

„Validering van verworven vaardigheden en kwalificaties in het kader van niet-formeel en informeel leren — concrete bijdrage van het maatschappelijk middenveld”

(initiatiefadvies).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 17 juni 2015.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 212 stemmen vóór, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat het accent moet komen te liggen op de identificatie, registratie, evaluatie en dus validering van de resultaten van niet-formeel leren, op een manier die vergelijking mogelijk maakt en die begrijpelijk is voor alle belanghebbenden, en in het bijzonder voor werkgevers en onderwijsinstellingen.

1.2. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle burgers, ongeacht hun leeftijd en kwalificatieniveau, toegang hebben tot de validering van de resultaten van niet-formeel en informeel leren. Mogelijk vergt dit verdere samenwerking tussen aanbieders van niet-formeel onderwijs, de overheid en andere belanghebbenden, met name over kwesties als financiering en validatie.

1.3. Het EESC dringt aan op ondersteuning van alle belanghebbenden, met name de sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld, om hen bewust te maken van de voordelen van validering en hen actief te laten deelnemen aan de vaststelling van nationale kwalificatiekaders en de formulering van beroepskwalificaties.

1.4. De burgers moeten relevante informatie krijgen over de voordelen, mogelijkheden en mechanismen voor de validering van competenties. Het EESC beveelt de lidstaten aan om de instanties voor begeleiding en advies op dit gebied verder uit te bouwen, en hierbij met name te denken aan diensten voor arbeidsvoorziening, maar ook jongereninformatiecentra, onderwijsinstellingen, werkgevers, vakbondsorganisaties, centra voor loopbaanadvies, jeugdorganisaties, vrouwenorganisaties, organisaties ter ondersteuning van migranten en gehandicapten, en overheden.

1.5. Een kwalitatief hoogwaardig juridisch kader op nationaal niveau is een eerste voorwaarde om de gelijkwaardigheid te waarborgen van certificaten die zijn verworven via formeel onderwijs en niet-formeel en informeel leren. Dit stelt zeer hoge eisen aan de kwaliteit van de valideringsprocedures, die ook financieel moeten worden gesteund, bijvoorbeeld met middelen uit het Europees Sociaal Fonds.

1.6. Het EESC dringt erop aan dat onderwijsinstellingen, met name middelbaar en hoger beroepsonderwijs en universiteiten, meer steun verlenen aan de validering van kennis en vaardigheden die op niet-formele wijze zijn verworven. Op dit vlak zijn er in de EU verschillende voorbeelden van goede praktijken, die moeten worden verspreid.

1.7. Het EESC is van oordeel dat collectieve onderhandelingen en de sociale dialoog tussen vakbonden en werkgevers een belangrijke rol kunnen spelen bij de validering van niet-formele educatie en een leven lang leren. Door middel hiervan moet worden gezorgd voor de validering van niet-formeel leren als een belangrijke bijdrage aan het debat over de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en de instrumenten om deze te vergroten.

1.8. In het licht van de hoge jeugdwerkloosheid moeten er meer mogelijkheden komen voor de wisselwerking tussen publieke en private arbeidsbemiddelingsbureaus, vrijwilligersorganisaties (met name van jongeren) en werkgevers. Dit kan helpen om de zichtbaarheid te vergroten en mensen meer bewust te maken van het belang van niet-formeel onderwijs en informeel leren in vrijwilligersorganisaties, en het kan ook het wederzijds vertrouwen versterken.

1.9. De ontwikkeling en het gebruik van instrumenten voor zelfevaluatie, die mensen helpen bij het identificeren en documenteren van hun leerresultaten, moeten worden gesteund. De ervaringen van maatschappelijke organisaties dienen hierbij te worden benut. Het EESC heeft in het verleden reeds zijn steun uitgesproken voor de invoering van een Europees vaardighedenpaspoort en het instrument „Europass Experience”. Het is dan ook teleurgesteld over het feit dat de Europese Commissie de voorbereiding van de Europass Experience heeft opgeschort, en moedigt haar aan dit instrument tot een succesvol einde te brengen.

2. Inleiding: niet-formeel en informeel leren

2.1. Ondanks de huidige ongunstige economische en sociale situatie in veel EU-lidstaten, waar zelfs formeel onderwijs geen garanties biedt op toetreding tot de arbeidsmarkt, is het EESC van mening dat de EU het zich niet kan veroorloven om de latente rijkdom aan ervaringen en vaardigheden die zijn verworven op een niet-formele of informele manier, niet te erkennen.

2.2. Validering hiervan kan kansen bieden voor met name bepaalde kansarme groepen (vrouwen, migranten, jongeren en oudere werknemers). Evenwel mag daardoor geen valse hoop worden gewekt dat zij hierdoor sneller zullen kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt. Dit vereist namelijk een economisch en sociaal beleid dat is gericht op meer investeringen, het scheppen van hoogwaardige banen, en de terugdringing van armoede en van het risico op sociale uitsluiting. De beleidsmaatregelen moeten tegelijkertijd leiden tot een versterking van de onderwijs-, opleidings- en omscholingsstelsels.

2.3. Het EESC baseert zich op een belangrijk document, namelijk de aanbeveling van de Raad betreffende de validering van niet-formeel en informeel leren van 20 december 2012 ⁽¹⁾. Hierin wordt onderstreept dat *de validatie van leerresultaten (kennis, vaardigheden en competenties) die door niet-formeel en informeel leren zijn verworven, [...] een belangrijke rol [kan] spelen bij het verhogen van de inzetbaarheid en mobiliteit, evenals bij het verbeteren van de motivatie voor een leven lang leren, met name onder sociaaleconomisch achtergestelde of laaggekwalificeerde groepen mensen. De validatie van relevante kennis, vaardigheden en competenties kan een nog waardevollere bijdrage leveren aan het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt, het stimuleren van de mobiliteit en de bevordering van het concurrentievermogen en de economische groei.*

2.4. Werkgeversorganisaties, individuele werkgevers, vakbonden, brancheverenigingen, kamers van koophandel, beroepsorganisaties, nationale instanties die betrokken zijn bij de valideringsprocedure voor beroepskwalificaties en bij de evaluatie en certificering van leerresultaten, diensten voor arbeidsvoorziening, jongerenorganisaties, jongerenwerkers, aanbieders van onderwijs en opleidingen, alsmede maatschappelijke organisaties zijn volgens de Raad allemaal belangrijke belanghebbenden die een aanzienlijke rol hebben te vervullen bij het aanbieden van niet-formele en informele leermogelijkheden en daaraan gekoppelde valideringsprocedures.

2.5. Volgens de aanbeveling van de Raad uit 2012 moeten de lidstaten uiterlijk in 2018, rekening houdend met de nationale omstandigheden en kenmerken en op de wijze die hun passend lijkt, *regelingen hebben getroffen voor de validatie van niet-formeel en informeel leren die iedereen in de gelegenheid stellen om:*

— *kennis, vaardigheden en competenties die door niet-formeel en informeel leren — onder meer, al naargelang, door open onderwijsmiddelen — zijn verworven, te laten valideren;*

— *een volledige kwalificatie of, al naargelang, een deel ervan te verkrijgen op basis van gevalideerde niet-formele en informele leerervaringen [...].*

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:NL:PDF>

2.6. De volgende elementen zouden volgens de aanbeveling van de Raad moeten worden opgenomen in de regelingen voor de validering van niet-formeel en informeel leren, waarbij iedereen de gelegenheid wordt geboden zijn voordeel te halen uit al deze elementen, afzonderlijk of in combinatie, overeenkomstig ieders behoeften:

- *IDENTIFICATIE van de leerresultaten die een persoon door niet-formeel en informeel leren heeft verworven;*
- *DOCUMENTATIE van de leerresultaten die een persoon door niet-formeel en informeel leren heeft verworven;*
- *BEOORDELING van de leerresultaten die een persoon door niet-formeel en informeel leren heeft verworven;*
- *CERTIFICERING van de resultaten van de beoordeling van de leerresultaten die een persoon door niet-formeel en informeel leren heeft verworven in de vorm van een kwalificatie, in de vorm van kredieten die tot een kwalificatie leiden of in een andere geschikt geachte vorm.*

De Europese richtlijnen van 2009 voor de validering van niet-formeel en informeel leren ⁽²⁾ (en de bijgewerkte versie van 2015) richten zich tot de burgers en de actoren die verantwoordelijk zijn voor het initiëren, ontwikkelen en uitvoeren van het valideringsproces. Er zijn verschillende actoren actief op verschillende niveaus (Europees, nationaal, sectoraal en lokaal) en in verschillende contexten (de publieke, private en vrijwilligerssector, onderwijs en opleiding, en arbeidsmarktdiensten). De richtlijnen hebben tot doel de voorwaarden te verduidelijken voor het uitvoeren van de verificaties en de betrokken partijen te wijzen op de mogelijkheden tijdens de verschillende fasen van het proces.

2.7. Het EESC heeft reeds meermaals gewezen op de bijdrage van niet-formele educatie en het belang van de validering hiervan. Dit advies behandelt de kwestie voor het eerst op een alomvattende manier. Het beoogt een overzicht te geven van de standpunten van de vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld wat betreft de valideringsprocedures en de praktische oplossingen die zij voorstellen.

3. Vaardigheden en kennis die via niet-formeel en informeel leren zijn verworven

3.1. De achteruitgang van een op specialisatie en vakkennis gebaseerde productiesector, de technologische ontwikkeling en de groei van de dienstensector hebben ertoe geleid dat werkgevers in de 21e eeuw meer belang hechten aan de persoonlijkheid van werknemers en aan „horizontale” of „overdraagbare” vaardigheden. Een leven lang leren en de validering van de vaardigheden en kennis die buiten de school zijn opgedaan, nemen aan belang toe.

3.2. In 2012 hebben de universiteit van Bath en GHK Consulting in opdracht van het Europees Jeugdforum een studie uitgevoerd naar de gevolgen van informeel leren in jongerenorganisaties voor de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt ⁽³⁾. Jongerenorganisaties zijn belangrijke aanbieders van niet-formele educatie. De educatie in jongerenorganisaties is niet primair gericht op vergroting van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, maar de vaardigheden die er worden verworven, kunnen hierbij wel helpen, en dat is wat zij hebben onderzocht.

3.3. De algemene conclusie van de studie is dat er een duidelijke overeenkomst is tussen de vaardigheden die door werkgevers worden gevraagd en de vaardigheden die in de sector van niet-formeel leren kunnen worden ontwikkeld. Vijf van de zes meest gevraagde „soft skills” behoren tot de vaardigheden die in het kader van jongerenorganisaties kunnen worden ontwikkeld — de enige uitzondering is mathematische competentie. De „soft skills” die het meest worden gevraagd door werkgevers, zijn: communicatieve vaardigheden, organisatorische en planningsvaardigheden, besluitvaardigheid, vermogen om in teamverband te werken, betrouwbaarheid/zelfstandigheid en mathematische competentie. Deze „soft skills” worden beschouwd als cruciale competenties om succesvol te zijn op het werk. Ook worden hiermee bepaalde karaktertrekken gevormd, zoals persoonlijke motivatie, initiatiefrijk zijn en creativiteit: persoonlijke kenmerken die worden gerelateerd aan de betrouwbaarheid/zelfstandigheid en de ondernemersgeest.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4. Niet-formeel en informeel leren is iets wat alle burgers aangaat in het kader van een leven lang leren. Vrouwen (en mannen) die gezinstaken op zich nemen, ontwikkelen bijvoorbeeld vaardigheden die zij kunnen toepassen op de werkplek, vooral in de sociale dienstverlening. Wanneer zij hun baan verliezen wegens ontslag of een verandering in de gezinssituatie, kunnen zij van deze kennis gebruikmaken in de overgang naar een nieuwe baan, of in het geval van vrouwelijke migranten, bij het vinden van een eerste baan. Het EESC heeft de lidstaten al eerder opgeroepen ⁽⁴⁾ om ervoor te zorgen dat „in een ander land verworven diploma's of opgedane ervaring sneller worden erkend, zodat vrouwen werk vinden dat overeenstemt met hun bekwaamheden en ambities”, en dat „werken in bepaalde sectoren (schoonmaakbedrijven, kinderopvang, ouderenzorg, horeca, landbouw enz.) een kans is voor minder geschoolde vrouwelijke migranten op voorwaarde dat dit werk aan de zwarte markt wordt onttrokken, professioneler wordt gemaakt en naar waarde wordt geschat, en dat deze vrouwen hiervoor worden opgeleid en er een loopbaan kunnen ontwikkelen”. De sociale partners werden aangespoord om „in cao's vast te leggen dat gemakkelijker erkenning moet worden gegeven aan de kwalificaties van vrouwelijke migranten”.

3.5. Voor een succesvolle validatie van niet-formeel en informeel leren is het zaak dat het accent verschuift naar de leerresultaten. Deze aanpak wordt sinds 2004 overigens uitdrukkelijk en systematisch gesteund in de agenda van het EU-beleid op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en werkgelegenheid. Uit een recente studie van Cedefop (op basis van onderzoek tussen 2013-2015) blijkt dat de verschuiving naar leerresultaten zich gestaag doorzet in heel Europa — in de ontwikkeling van nationale kwalificatiekaders, bij het definiëren en beschrijven van beroepsvaardigheden, bij het gebruik van leerresultaten in de leerprogramma's en bij de beoordeling van de leerresultaten als referentiepunt voor de validering. Dit zou moeten leiden tot een grotere transparantie, relevantie en kwaliteit van niet-formeel en informeel leren. Op praktisch niveau is het belangrijk dat er voor leerlingen/studenten duidelijke doelstellingen worden vastgesteld waarvan een motiverend effect uitgaat, dat flexibele leertrajecten mogelijk worden gemaakt en dat de studiekeuze afhankelijk wordt gemaakt van een beoordeling van de resultaten. Tegelijkertijd moeten, om kwaliteitsvolle onderwijsresultaten te verkrijgen, ook de didactische methoden en processen worden verbeterd.

3.6. Hieruit vloeit voort dat de nadruk moet worden gelegd op de evaluatie en het vastleggen van de resultaten van niet-formeel leren, op een wijze die begrijpelijk is voor alle belanghebbenden en in het bijzonder voor werkgevers en onderwijsinstellingen. Deze resultaten kunnen vervolgens — mits hiervoor passende voorwaarden zijn gecreëerd — op verzoek van de betrokkene worden erkend als echte beroepskwalificaties die gelijkwaardig zijn aan de kwalificaties die door formele onderwijsprogramma's worden verkregen.

4. Praktische aspecten van de validering van vaardigheden en kwalificaties

4.1. *Begeleiding, advies en informatie*

4.1.1. De lidstaten zouden er in het kader van de valideringsprocedures voor moeten zorgen dat burgers en organisaties informatie en begeleiding kunnen krijgen over de mogelijkheden en voordelen van validering; de validering van niet-formeel en informeel leren zou bovendien moeten worden aangemoedigd door passende begeleiding en advies en zou gemakkelijk toegankelijk moeten zijn.

4.1.2. De regelingen voor de validering van niet-formeel en informeel leren moeten op passende wijze worden vormgegeven en rekening houden met nationale, regionale en/of lokale en sectorale behoeften en kenmerken.

4.1.3. Er moet voor worden gezorgd dat alle burgers, ongeacht hun leeftijd en kwalificatieniveau, hiervan gebruik kunnen maken. Eventueel vergt dit verdere samenwerking tussen de non-profitsector, de overheid en andere belanghebbenden, ook over kwesties zoals financiering en validatie.

4.1.4. De burgers moeten worden geïnformeerd over de andere voordelen van duurzame betrokkenheid bij vrijwilligersorganisaties. Zelfs een korte periode van vrijwilligerswerk kan belangrijke invloed hebben op het vaardigheidsniveau en leiden tot een grotere inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

⁽⁴⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de integratie van vrouwelijke migranten op de arbeidsmarkt (PB C 242 van 23.7.2015, blz. 9).

4.1.5. Het is noodzakelijk om de burgers op gecoördineerde wijze aan te spreken en hun relevante informatie te verstrekken over de voordelen, mogelijkheden en mechanismen voor de validering van vaardigheden. De lidstaten wordt aangeraden om de instanties voor begeleiding en advies op dit gebied verder uit te bouwen en hierbij met name te denken aan diensten voor arbeidsvoorziening, maar ook jongereninformatiecentra, onderwijsinstellingen, werkgevers, vakbondsorganisaties, centra voor loopbaanadvies, vrijwilligersorganisaties, jeugdorganisaties en overheden.

4.1.6. Voor de validering van vaardigheden is adviesverlening in alle stadia — van identificatie tot certificering — van essentieel belang en zeer nuttig, met name voor jongeren. Dergelijk advies moet:

- mensen helpen bij het vaststellen van hun behoeften en hun motivatie om de valideringsprocedure te starten;
- een veilige omgeving creëren die bevorderlijk is voor het ontstaan van een vertrouwensrelatie met de adviseur/consultant, dat wil zeggen niet te formeel, zodat jongeren zich op hun gemak voelen;
- meer informatie geven over certificering als erkende methode die gericht is op mensen die een opleiding hebben gevolgd, door gebruik te maken van bestaande informatie- en adviesstructuren — m.a.w. om te laten zien dat certificering tot de mogelijkheden behoort zonder echter onrealistische verwachtingen te scheppen.

4.2. Coördinatie van de belanghebbende partijen

4.2.1. Volgens de Raad zouden de lidstaten de coördinatie en betrokkenheid van alle belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van de onderdelen en beginselen van de validatie moeten bevorderen. Om aan te zetten tot deelname aan dit proces:

- moeten werkgevers, jongerenorganisaties en maatschappelijke organisaties de identificatie en documentatie van op het werk of via vrijwilligersactiviteiten verworven leerresultaten bevorderen en vergemakkelijken met gebruikmaking van geschikte Europese instrumenten die de transparantie waarborgen, zoals de met het Europass-kader en de Youthpass ontwikkelde instrumenten;
- moeten aanbieders van onderwijs en opleidingen de toegang tot formeel onderwijs en formele opleidingen op basis van leerresultaten die in een niet-formele of informele context zijn verworven, vergemakkelijken en, in voorkomend geval en indien mogelijk, vrijstellingen en/of kredieten toekennen voor relevante leerresultaten die in een dergelijke context zijn verworven.

4.2.2. Het EESC dringt dan ook aan op de ondersteuning van alle belanghebbenden, met name de sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld, om hen bewust te maken van de voordelen van validering en hen actief te laten deelnemen aan de vaststelling van nationale kwalificatiekaders en de formulering van beroepskwalificaties. Het kan zeer moeilijk zijn om een „echte” verandering teweeg te brengen in de houding van de belanghebbenden, zeker in lidstaten die dit thema niet als prioriteit beschouwen of waar het standpunt van de samenleving ten aanzien van de validering van niet-formeel of informeel leren niet werkelijk op nationaal niveau wordt ondersteund. Het zou nuttig zijn een platform te bieden voor degenen die al vooruitgang hebben geboekt op dit gebied (bijvoorbeeld met proefprojecten) en hun inspanningen op nationaal niveau te steunen.

4.3. Validering en nationale kwalificatiekaders en -systemen

4.3.1. De lidstaten zouden iedereen de mogelijkheid moeten bieden een volledige of gedeeltelijke kwalificatie te verkrijgen op basis van gevalideerde niet-formele en informele leerervaringen. Zij moeten ervoor zorgen dat de valideringsprocedures zijn gekoppeld aan nationale kwalificatiekaders en aansluiten op het Europese kwalificatiekader, en dat er sprake is van synergie tussen de valideringsregelingen en creditsystemen die worden gebruikt in het formele onderwijs- en opleidingsstelsel, zoals ECTS en ECVET.

4.3.2. Werkgevers en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten zoveel mogelijk worden betrokken bij het ontwerpen van nationale kwalificatiesystemen (en zij moeten hiertoe worden aangemoedigd). De ervaring in sommige lidstaten leert dat de tenuitvoerlegging van de valideringsprocedures op sectoraal niveau vraagt om de oprichting van commissies en eenheden voor sectorale vaardigheden, die moeten worden bemand door het juiste personeel. Zo zou op de betreffende gebieden kunnen worden overgegaan tot de vaststelling van nationale normen voor verschillende beroepen en beroepskwalificaties.

4.4. De kwaliteit van de validering waarborgen

4.4.1. De lidstaten zouden transparante kwaliteitsborgingsmaatregelen moeten treffen, die overeenstemmen met de bestaande kwaliteitsborgingskaders, aangezien dergelijke maatregelen het gebruik van betrouwbare, valide en geloofwaardige evaluatiemethoden en -instrumenten bevorderen. Dit vraagt in de eerste plaats om een adequate wetgeving, d.w.z. een regelgevingskader voor het valideren en waarborgen van afgegeven certificaten, overeenkomstig de nationale kwalificatiekaders die zijn afgeleid van het Europees kwalificatiekader.

4.4.2. Voor het EESC houdt dit in dat moet worden gezorgd voor de gelijkwaardigheid van certificaten die zijn verworven via formeel en niet-formeel onderwijs en informeel leren. Dit stelt zeer hoge eisen aan de kwaliteit van de valideringsprocedures die ook financieel moeten worden gesteund, bijvoorbeeld met middelen uit het Europees Sociaal Fonds.

4.5. Validering door onderwijsinstellingen

4.5.1. Onderwijsinstellingen spelen een essentiële rol in het valideringsproces. De Raad beveelt aan dat aanbieders van onderwijs en opleidingen de toegang tot formeel onderwijs en formele opleidingen op basis van leerresultaten die in een niet-formele of informele context zijn verworven, moeten vergemakkelijken en, in voorkomend geval en indien mogelijk, vrijstellingen en/of kredieten moeten toekennen voor relevante leerresultaten die in een dergelijke context zijn verworven.

4.5.2. Het EESC dringt erop aan dat universiteiten meer steun verlenen aan de validering van kennis en vaardigheden die op niet-formele wijze zijn verworven. Ierland kan in dit verband als voorbeeld worden genomen. De Ierse National Review of Higher Education 2030 steunt de maatschappelijke taak van het hoger onderwijs en noemt de „betrokkenheid van de samenleving in ruime zin” als „één van de drie, onderling verbonden belangrijke rollen van het hoger onderwijs”. Dit wordt omschreven als „samenwerking met het bedrijfsleven, met the civil society, met het beleid van de overheid, met kunst, cultuur en sport en met andere aanbieders van onderwijs in de gemeenschap en de regio, waarbij steeds meer nadruk wordt gelegd op betrokkenheid van de internationale gemeenschap”⁽⁵⁾.

4.5.3. Het spreekt voor zich dat niet alleen universiteiten de resultaten van niet-formeel en informeel leren kunnen valideren. Op Malta bijvoorbeeld worden met het in september 2010 gepresenteerde certificaat en profiel van het middelbaar onderwijs alle vormen van leren erkend die gedurende de vijfjarige middelbareschoolperiode zijn gevolgd. Zowel het formeel als het niet-formeel onderwijs kent „credits” toe die studenten stimuleren om verder te leren en hoger onderwijs te volgen.

4.6. Validering en de arbeidsmarkt

4.6.1. De Raad benadrukt in zijn aanbeveling het belang van validering voor de arbeidsmarkt en dringt erop aan dat de lidstaten alle belanghebbenden, zoals werkgevers, vakbonden, brancheverenigingen, kamers van koophandel, beroepsorganisaties, nationale entiteiten die betrokken zijn bij de validatieprocedure voor beroepskwalificaties, aanmoedigen om hieraan deel te nemen. Bovendien worden de werkgevers aangemoedigd om de identificatie en documentatie van op het werk verworven leerresultaten te bevorderen en te vergemakkelijken.

4.6.2. De validering van niet-formeel en informeel leren kan deel uitmaken van collectieve arbeidsovereenkomsten (zoals in Nederland). Dit is een uitstekend voorbeeld van hoe werknemers toegang kunnen krijgen tot een dergelijke validering en draagt bij tot een doeltreffend humanresourcesmanagement in bedrijven. Werkgevers zouden actief moeten worden betrokken bij de evaluatie van kennis, vaardigheden en competenties, zowel op de werkplek als bij het opzetten van onderwijs- en opleidingsprogramma's. Dit zal helpen om de waarde van de validering te verhogen en het vertrouwen hierin te vergroten.

4.6.3. Collectieve onderhandelingen en de sociale dialoog tussen vakbonden en werkgevers kunnen een belangrijke rol spelen bij de validering van niet-formeel onderwijs en een leven lang leren. Een concreet voorbeeld hiervan op Europees niveau is de European Metalworkers' Federation (EMF) die werkt aan de erkenning van niet-formeel leren als een belangrijke bijdrage aan het debat over de inzetbaarheid en aan de instrumenten om deze te vergroten.

⁽⁵⁾ Zie: „National Strategy for Higher Education 2030” („Nationale strategie voor het hoger onderwijs tot 2030”), www.heai.ie

4.6.4. In sommige landen vervullen vakbondsactivisten steeds vaker een nieuwe rol door tijdens de werkuren advies te geven en met werkgevers te onderhandelen over vrije toegang tot opleidingsmogelijkheden op het werk. In Oostenrijk, Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk treden vakbondsvertegenwoordigers op als „onderwijsambassadeurs” die werknemers aanmoedigen verder te leren en lacunes in hun vaardigheden op te vullen en die ondernemingen advies geven over hun educatieve behoeften ⁽⁶⁾.

4.6.5. Aangezien werkgevers die jonge mensen met weinig of geen praktijkervaring in dienst nemen, het zeer op prijs stellen wanneer zij betrokken zijn geweest bij jongerenorganisaties, moet deze betrokkenheid worden aangemoedigd als een van de maatregelen om jongeren te helpen bij de overgang van school naar werk ⁽⁷⁾.

4.6.6. Voorts is het zaak dat alle mensen die validering overwegen, beter begeleid en gecoacht worden, zodat zij tijdens sollicitaties in staat zijn om de op niet-formele en informele wijze verworven vaardigheden en competenties op efficiënte wijze te presenteren en beter inzien hoe zij deze vaardigheden kunnen toepassen in hun werk en hoe zij kunnen helpen bij de uitvoering van de specifieke taken van de functie in kwestie. Aan dit proces kan worden bijgedragen door professionele adviesdiensten, adviseurs op scholen en universiteiten, jongerenorganisaties en arbeidsbureaus, naast werkgevers en internationale organisaties. In dit verband zouden jongeren ook kunnen worden geholpen met informatie en nuttige tips.

4.7. Validering in de vrijwilligerssector

4.7.1. De Raad benadrukt in zijn aanbeveling dat *de vrijwilligerssector actief moet worden betrokken bij het validatieproces: werkgevers, jongerenorganisaties en maatschappelijke organisaties moeten de identificatie en documentatie van op het werk of via vrijwilligersactiviteiten verworven leerresultaten bevorderen en vergemakkelijken, met gebruikmaking van geschikte instrumenten die de transparantie waarborgen, zoals de met het Europass-kader en de Youthpass ontwikkelde instrumenten.*

4.7.2. De burgers zouden zich meer bewust moeten zijn van de waarde die werkgevers hechten aan vaardigheden en competenties die op niet-formele of informele wijze zijn verkregen, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk. Dit geldt vooral voor mensen met een lager opleidingsniveau, die zich vaak minder bewust zijn van de waarde van dit soort activiteiten voor een werkgever en die ook minder goed opgeleid zijn om deze vaardigheden te presenteren.

4.7.3. In het licht van de hoge jeugdwerkloosheid moeten er meer mogelijkheden komen voor de wisselwerking tussen publieke en private arbeidsbemiddelingsbureaus, vrijwilligersorganisaties (met name voor jongeren) en werkgevers. Dit kan helpen om de zichtbaarheid te vergroten en mensen meer bewust te maken van het belang en de waarde van niet-formeel onderwijs in vrijwilligersorganisaties en kan ook het wederzijdse vertrouwen versterken.

4.7.4. De ontwikkeling van evaluatie- en opleidingsprogramma's voor vrijwilligersorganisaties moet worden gesteund, aangezien het bestaan van dergelijke programma's wordt gekoppeld aan een aangetoond hoger vaardighedeniveau. In dit verband moet tevens voor ogen worden gehouden dat de activiteiten van vrijwilligersorganisaties sterk uiteenlopen, en dus ook de criteria die deze organisaties gebruiken om de bij hen opgedane vaardigheden te evalueren. Vanuit dit oogpunt moet in de vrijwilligerssector een grotere consistentie op het gebied van terminologie en evaluatiemethodes worden aangemoedigd. Door deze criteria meer op één lijn te brengen kan er bijvoorbeeld voor worden gezorgd dat vrijwilligers zich meer bewust zijn van de vaardigheden die zij ontwikkelen door vrijwilligerswerk te verrichten ten behoeve van de samenleving.

4.8. Valideringsinstrumenten

4.8.1. De Raad legt in zijn aanbeveling de nadruk op gemeenschappelijke Europese valideringsinstrumenten om de transparantie te waarborgen, zoals het Europass-kader en de Youthpass. De lidstaten zouden moeten zorgen voor synergieën tussen de validatieregelingen en kredietsystemen van het formele onderwijs- en opleidingsstelsel, zoals ECTS en Ecvet.

⁽⁶⁾ Zie: „Learning while working. Success stories on workplace learning in Europe”, blz. 59, Cedefop 2012

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2. De kennis en vaardigheden die worden verworven via activiteiten bij maatschappelijke organisaties hebben ook waarde op de arbeidsmarkt, maar zijn vaak niet-gedocumenteerd en onzichtbaar. De ontwikkeling en het gebruik van instrumenten voor zelfevaluatie, die mensen helpen bij het identificeren en documenteren van hun leerresultaten, moeten worden gesteund, gebruikmakend van de ervaringen van maatschappelijke organisaties. Zo kan de opstelling van een persoonlijk portfolio van vaardigheden een meerwaarde bieden voor mensen die een vervolgopleiding wensen te volgen en/of wanneer zij verdere ambities in het beroepsleven nastreven.

4.8.3. Certificaten en portfolio's zijn een belangrijk onderdeel van de validering van informeel verworven competenties en kwalificaties. Aanbieders van niet-formele educatie zouden ernaar moeten streven om certificaten/documenten af te geven die een gedetailleerde beschrijving geven van de aard en de resultaten van de gevolgde educatieve activiteiten, en zouden de burgers duidelijk moeten maken waarom dit zo waardevol is. Het gaat hoofdzakelijk om de educatieve waarde van deze documenten (mensen bewuster maken van de vaardigheden en bekwaamheden die zij hebben verworven in maatschappelijke organisaties, en hoe deze vaardigheden van pas kunnen komen bij het zoeken naar een baan of bij een vervolgopleiding), en niet zozeer om de bekroning van een succes.

4.8.4. Het EESC heeft in het verleden reeds zijn steun uitgesproken voor de invoering van een Europees vaardighedenpaspoort en het instrument „Europass Experience”. Het is dan ook teleurgesteld over het feit dat de Europese Commissie de voorbereiding van de Europass Experience heeft opgeschort.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verbetering van de resultaten van nationale stelsels voor duaal onderwijs

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/10)

Rapporteur: Dorte ANDERSEN

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft op 19 februari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over de

„Verbetering van de resultaten van nationale stelsels voor duaal onderwijs”

(initiatiefadvies).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 206 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Jonge Europeanen zijn in verschillende lidstaten hard getroffen door de crisis, tegen enorme menselijke, sociale en economische kosten. Een hogere jeugdwerkloosheid is echter niets nieuws en duidt op enkele structurele problemen die de overgang van school naar werk lastig maken.

1.2. Met goed functionerende stelsels voor beroepsonderwijs en -opleiding (BOO) op basis van duaal leren kunnen meer jongeren aan een baan worden geholpen en kan de overgang van school naar werk voor jonge mannen en vrouwen, inclusief kansarme jongeren, versoepeld worden.

1.3. Het EESC onderstreept dat „hét beste model” voor duaal onderwijs niet bestaat. Doel is te zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig duaal onderwijs dat vruchten afwerpt.

1.4. Europees niveau:

1.4.1. Het EESC is van mening dat de EU een instrument voor kwaliteitsbeoordeling nodig heeft dat de voortgang en de gevolgen van de hervormingen die de lidstaten doorvoeren in kaart brengt, teneinde de prestaties van BOO-stelsels en stelsels voor duaal onderwijs te verbeteren.

1.4.2. Het EESC beveelt de Commissie aan om — samen met relevante partners — instrumenten te ontwikkelen voor monitoring en gegevensverzameling, voor het beoordelen van wat werkt in de lidstaten en voor het vaststellen van de belangrijkste kenmerken van goed functionerende stelsels voor duaal onderwijs. Doel is te meten en te beoordelen wat werkt, de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en de correlatie tussen duaal onderwijs en werkgelegenheid te belichten.

1.4.3. Goed gekwalificeerde arbeidskrachten die beschikken over vaardigheden waar vraag naar is, zullen ook in de toekomst een centraal onderdeel van arbeidsmarkten en het Europese concurrentievermogen uitmaken. Het EESC stelt daarom voor een EU-doelstelling voor BOO en duaal onderwijs vast te stellen, die jongeren betere kansen op een baan kan bieden. Dit zou kunnen gebeuren in het kader van de herziening van de Europa 2020-strategie. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om de mogelijkheden daartoe te bestuderen.

1.4.4. Het EESC is van mening dat een EU-doelstelling voor BOO en de verzameling van gegevens ertoe kunnen bijdragen dat de lidstaten op schema blijven wat betreft de verbetering van de opleidingsniveaus en het garanderen dat jongeren positieve ervaringen opdoen binnen het onderwijssysteem en het onderwijs verlaten met de vaardigheden die nodig zijn op de arbeidsmarkt.

1.5. De lidstaten en de sociale partners:

1.5.1. Het EESC beveelt aan dat lidstaten die geen goed functionerende stelsels voor duaal onderwijs hebben, onderzoeken wat het kost om dergelijke stelsels te ontwikkelen en deze kosten afzetten tegen de voordelen die dit zou hebben voor het concurrentievermogen van ondernemingen en de werkgelegenheid onder jongeren.

1.5.2. Het EESC benadrukt het belang van partnerschappen tussen scholen, opleidingscentra, vakbonden en het bedrijfsleven. De sociale partners spelen een belangrijke rol in alle stadia van goed functionerende stelsels voor duaal onderwijs (ontwerp, uitvoering, monitoring, evaluatie enz.). Het versterken en een beter gebruik van de sociale dialoog op alle niveaus kan een doeltreffende manier zijn om de kwaliteit van duaal onderwijs te verbeteren en dit onderwijs aantrekkelijker te maken.

1.5.3. Het EESC verzoekt de lidstaten een systeem voor de beroepsontwikkeling van BOO-leerkrachten, -mentoren en -opleiders in te voeren c.q. systematisch te herzien. Dit geldt met name voor bedrijfsinterne opleiders, aangezien zij zeer belangrijk zijn voor het verbeteren van de resultaten van BOO-stelsels.

1.5.4. Het EESC benadrukt dat werkgevers belangrijk zijn en is van mening dat werkgevers — met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) — zich meer zullen bezighouden met leerlingplaatsen wanneer deze daadwerkelijk beantwoorden aan hun behoeften en wanneer er goede banden zijn met scholen. In de komende jaren moet de nadruk liggen op de invoering van stelsels voor duaal onderwijs die de kosteneffectieve betrokkenheid en meer eigen inbreng van werkgevers mogelijk maken.

1.5.5. Het EESC beveelt aan dat de Europese sociale partners hun werkzaamheden op dit gebied als onderdeel van hun eigen werkprogramma voortzetten.

2. Inleiding — de huidige situatie in Europa

2.1. De economische crisis in Europa heeft jongeren hard getroffen: 4,5 miljoen jongeren tussen de 15 en 24 jaar zijn werkloos ⁽¹⁾. Voor sommige EU-landen is een hoge jeugdwerkloosheid echter niets nieuws; deze is door de crisis slechts verergerd. De jeugdwerkloosheid in de EU is meer dan twee keer zo hoog als de werkloosheid onder volwassenen: 20,9 % tegen 9,8 %. Ongeveer 7 miljoen jonge Europeanen hebben geen werk en volgen evenmin onderwijs of opleiding ⁽²⁾. Met zwakke economische vooruitzichten op de korte termijn is de jeugdwerkloosheid in sommige lidstaten gestegen tot extreme niveaus, tegen grote menselijke, sociale en economische kosten.

2.2. Vóór de crisis was de werkloosheid onder jongeren ook al hoger dan onder volwassenen. Dit suggereert dat er een structureel probleem bestaat bij het tot stand brengen van nauwere banden tussen onderwijs- en opleidingsstelsels en arbeidsmarkten. Een ander argument hiervoor is dat in veel landen sprake is van een hoge jeugdwerkloosheid, terwijl werkgevers tegelijkertijd problemen hebben om werknemers met de juiste vaardigheden te vinden.

2.3. Er is een nieuwe aanpak geboden waarbij de basis voor werkgelegenheid en groei wordt verbeterd; de bedoeling is dat jongeren in het beroepsonderwijs goede vaardigheden en kwalificaties verwerven waar vraag naar is, zodat arbeidsmarkten goed kunnen functioneren.

2.4. Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen de EU-lidstaten wat hun ervaringen met de betreding van de arbeidsmarkt door jongeren betreft.

⁽¹⁾ Eurostat: *Facts and figures youth unemployment*, maart 2015.

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5. In veel landen vormen mensen met een beroepsopleiding de meerderheid van de werknemers in de particuliere sector en spelen zij bovendien een belangrijke rol in delen van de publieke sector. Vandaag de dag volgt ongeveer de helft van de leerlingen in het hoger secundair onderwijs in Europa een BOO-programma en volgt ongeveer een kwart van deze leerlingen een gecombineerde opleiding op school en op de werkplek⁽³⁾. Waar het nu om gaat is dat BOO aantrekkelijker moet worden gemaakt door de kwaliteit ervan te verbeteren en het onderwijs relevanter te maken.

2.6. In een aantal adviezen⁽⁴⁾ heeft het EESC gewezen op het belang van het creëren van de juiste voorwaarden voor jongeren, met als doel de overgang van onderwijs naar werk te vergemakkelijken door ervoor te zorgen dat zij meer en verschillende vormen van duaal leren krijgen aangeboden als onderdeel van beroepsopleiding en -onderwijs van hoge kwaliteit.

2.7. Het EESC is van mening dat het belangrijk is om vaart in dit proces te houden en ervoor te zorgen dat de afzonderlijke lidstaten, in samenwerking met de sociale partners, binnen hun BOO-stelsels ruimte voor duaal leren maken.

3. De definitie begrijpen — duaal onderwijs in Europa

3.1. Dit advies richt zich op duaal leren binnen BOO. Duaal onderwijs is een overkoepelende term die verschillende nationale modellen omvat. Volgens Cedefop heeft duaal leren betrekking op onderwijs of opleidingen waarbij onderwijs op school of in een opleidingscentrum wordt afgewisseld met leren op een werkplek. Dit soort leren wordt duaal genoemd vanwege het leertraject (scholen/BOO-aanbieders en leerbedrijven zijn samen verantwoordelijk voor de theoretische en de praktijkvorming) en omdat er twee soorten actoren bij zijn betrokken (publieke en particuliere).

3.2. Leren op de werkplek is in alle lidstaten onderdeel van het onderwijsstelsel, maar de kwaliteit, de resultaten en de omvang ervan verschillen⁽⁵⁾. Hoeveel tijd wordt bijvoorbeeld doorgebracht op de werkplek? Hebben leerling en werkgever een contract gesloten of wordt de leerling betaald? Wat is de rol van de sociale partners?

3.3. Er is niet zoiets als „hét” of „het beste” model. De manier waarop duaal onderwijs wordt ontwikkeld is van veel economische en sociale factoren afhankelijk.

3.4. Globaal gezien zijn er drie vormen van werkpleatsleren:

- Leerlingplaatsen, waarbij leren op de werkplek en onderwijs op school elkaar afwisselen en worden gecombineerd en waarbij een nationaal erkende kwalificatie kan worden behaald. Er is gewoonlijk sprake van een contractuele relatie tussen de werkgever en de leerling, waarbij de leerling wordt betaald (bijv. in Oostenrijk, Denemarken en Duitsland);
- BOO op school, met scholing op de werkplek. Deze vorm omvat kortere opleidingsperioden op de werkplek (bijv. stages en leerbanen) als verplicht of facultatief onderdeel van BOO-programma's, waarbij een formele kwalificatie kan worden behaald;
- Schoolprogramma's.

3.5. Wat van belang is, is de nauwe band met de werkplek en de synergieën die moeten worden ontwikkeld tussen de leerling, de theoretische basis en de praktijkvorming en de ontwikkeling op de werkplek.

⁽³⁾ Europese Commissie, Onderwijs- en opleidingsmonitor, november 2014.

⁽⁴⁾ Twee voorbeelden:

— EESC-advies over beroepsopleiding en -onderwijs op postsecundair niveau als aantrekkelijk alternatief voor hoger onderwijs (PB C 68 van 6.3.2012, blz. 1).

— EESC-advies over een kwaliteitskader voor stages (PB C 214 van 8.7.2014, blz. 36).

— EESC-advies over de inzetbaarheid van jongeren — Het afstemmen van opleidingen op de behoeften van het bedrijfsleven in een tijd van bezuinigingen (PB C 311 van 12.9.2014, blz. 7).

— EESC-advies over maatregelen tegen jeugdwerkloosheid — Goede praktijken (PB C 424 van 26.11.2014, blz. 1).

⁽⁵⁾ *Dual education: a bridge over troubled waters*, studie van het Europees Parlement, juni 2014.

4. De Europese beleidsachtergrond

4.1. De Europese Raad bereikte op 27 en 28 juni 2013⁽⁶⁾ overeenstemming over een nieuwe strategie voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid, die het doel omvatte om „hoogwaardige leerlingplaatsen en leren op het werk” te propageren. 22 lidstaten ontvingen landenspecifieke aanbevelingen om hun stelsels voor beroepsonderwijs en -opleiding aan te passen door een grotere nadruk te leggen op werkpleklers binnen opleidingen en kwalitatief hoogwaardige leerlingplaatsen voor jongeren.

4.2. Op EU-niveau is een aantal maatregelen genomen. Zo is een jongerengarantie aangenomen, zijn ESF-middelen toegewezen voor de ontwikkeling van leerlingplaatsen op nationaal niveau, met inbegrip van het stelsel voor duaal onderwijs, en is een Europese Alliantie voor leerlingplaatsen opgericht.

4.3. In hun actiekader Jeugdwerkgelegenheid⁽⁷⁾ (juni 2013) benadrukken de Europese sociale partners ook de waarde van modellen voor werkpleklers, zoals stelsels voor duaal onderwijs.

4.4. Het Letse voorzitterschap heeft vijf doelstellingen gesteund als onderdeel van de herziening van het communiqué van Brugge. De eerste van deze doelstellingen is het bevorderen van werkpleklers, met bijzondere aandacht voor leerlingplaatsen en soortgelijke vormen⁽⁸⁾.

5. Duaal onderwijs als brug naar het beroepsleven

5.1. Studies van bijv. Cedefop en de Europese Commissie wijzen op een positief verband tussen BOO-stelsels op basis van duaal leren en werkgelegenheid onder jongeren⁽⁹⁾.

5.2. De ervaringen en cijfers spreken duidelijke taal. Landen met relevante en aantrekkelijke beroepsopleidingssystemen die op de beginselen van duaal leren zijn gebaseerd, presteren beter wat de betreding van de arbeidsmarkt door jongeren betreft. Sommige landen, zoals Oostenrijk, bieden goede voorbeelden van opleidingsmogelijkheden voor kansarme jongeren, zoals ondersteuning bij het werk of een veiligheidsnet voor scholieren met een leerlingplaats.

5.3. Een goed functionerend stelsel voor duaal onderwijs biedt jongeren eerste werkervaringen en maakt hen bijgevolg aantrekkelijker voor ondernemingen en toekomstige werkgevers. In Duitsland blijft meer dan twee derde van de leerlingen bij dezelfde werkgever nadat zij hun leerlingopleiding hebben afgerond⁽¹⁰⁾. Uit cijfers over Denemarken⁽¹¹⁾ blijkt dat leerlingen die een beroepsopleiding hebben afgerond, na een afvloeiing het snelst weer een baan vinden en dat een groot aantal van hen hun eigen bedrijf opzetten.

5.4. BOO en leerlingplaatsen worden echter door veel jongeren en ouders niet gezien als even aantrekkelijk als een academische opleiding of worden beschouwd als werk dat alleen in de traditionele handarbeidsector voorkomt. Daarbij wordt echter vergeten dat door middel van duaal leren „concurrentiële kennis” opgedaan kan worden; jongeren hebben dan niet alleen één bepaalde carrièremogelijkheid, maar verwerven concurrentiële kennis die verder ontwikkeld kan worden.

5.5. In het kader van de herziene EU2020-strategie zou overwogen moeten worden om een EU-doelstelling vast te stellen voor het percentage leerlingen dat BOO of duaal onderwijs volgt. Zo kan de belangrijke bijdrage van duaal onderwijs en leerlingplaatsen aan de inzetbaarheid en inclusiviteit beter onder de aandacht worden gebracht. Zo kan de belangrijke bijdrage van duaal onderwijs en leerlingplaatsen aan de inzetbaarheid en inclusiviteit beter onder de aandacht worden gebracht.

5.6. Een dergelijke doelstelling moet ambitieus zijn, aangezien is aangetoond dat er een positief verband met werkgelegenheid bestaat, en dient rekening te houden met de toekomstige behoefte op de arbeidsmarkt aan werknemers met een middelbare opleiding.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/nl/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Conclusies van het voorzitterschap, Riga, 22 juni 2015.

⁽⁹⁾ Bijvoorbeeld: *Labour market outcomes of VET in Europe*, Cedefop, 2013, Onderwijs- en opleidingsmonitor, Europese Commissie, 2014, en *Learning for Jobs, reviews of VET 2010*, OESO.

⁽¹⁰⁾ Germany trade & invest, DIHK, Federaal Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, IAB, Federaal Bureau voor de Statistiek, 2013.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedssrapport%202009.pdf>

5.7. Scholen, opleidingscentra en bedrijven, sociale partners en politici moeten de krachten bundelen om het imago en de aantrekkelijkheid te verbeteren. BOO-scholen en opleidingscentra moeten zich beter kunnen aanpassen aan de veranderende economie en de veranderende arbeidsmarktbehoeften. Vaardigheidswedstrijden en rolmodellen kunnen worden aangemoedigd om vaardigheden of scholen te belichten en om jonge mannen en vrouwen te inspireren. Om te voorkomen dat leerlingplaatsen door scholieren en ouders worden gezien als een doodlopende weg, moet er voor een goede aansluiting met het hoger onderwijs worden gezorgd. Ook zouden EU-mobiliteitsprogramma's als Erasmus+ geïntensiveerd kunnen worden om dit soort regelingen aantrekkelijker te maken.

5.8. Goede en vroege loopbaanbegeleiding en adviesdiensten zijn belangrijk om het imago van duaal onderwijs te verbeteren en scholieren beter te laten begrijpen wat duaal onderwijs inhoudt.

5.9. Ook leerkrachten kunnen het duaal onderwijs aantrekkelijker maken; hoe jongeren over BOO denken wordt rechtstreeks door hen beïnvloed. Een baan als BOO-leerkracht moet als een aantrekkelijke mogelijkheid worden beschouwd. Dit kan o.a. worden bereikt door ervoor te zorgen dat de professionele en didactische vaardigheden van BOO-leerkrachten voortdurend op peil worden gehouden, door de samenwerking tussen scholen en bedrijven te verbeteren zodat leerkrachten weten wat bedrijven willen, hoe zij werken, welke technologie zij gebruiken enz.

5.10. Binnen een duaal stelsel moet de aanwezigheid van een gekwalificeerde en gemotiveerde medewerker die optreedt als studiebegeleider of opleider binnen het bedrijf een basisvereiste zijn voor de kwaliteitsborging. De verantwoordelijkheid van de opleiding binnen het bedrijf moet meer aandacht krijgen. Door de vaardigheden die opgedaan moeten worden duidelijker en nauwkeuriger te beschrijven kan de kwaliteit van werkpleklers worden verbeterd.

6. Permanent op bewijsmateriaal gebaseerd toezicht en beoordeling van BOO-stelsels en -beleid.

6.1. Er zijn verscheidene studies uitgevoerd, waaruit bleek dat onder meer het Duitse, Zwitserse en Oostenrijkse systeem voor duaal leren goed werken in die zin dat zij jongeren een passende opleiding en een goed begin van hun loopbaan bieden. „Het beste” model bestaat echter niet: doel is succesvolle structuren en praktijken in kaart te brengen.

6.2. Met transparantere informatie over het waarom-hoe-waartoe zou achterhaald kunnen worden wat de belangrijkste elementen van goed functionerende stelsels voor duaal leren zijn. De gegevens die de meeste lidstaten en Cedefop over de inzetbaarheid van mensen met een afgeronde beroepsopleiding verzamelen, zouden ook gebruikt kunnen worden om verbeteringen in de stelsels — met inbegrip van het duaal onderwijs — door te voeren.

6.3. Het aandeel van werkpleklers zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden als variabele in de EU-benchmark inzake inzetbaarheid. Een Europese benchmark voor duaal onderwijs zou de correlatie tussen stelsels voor duaal onderwijs en de werkgelegenheid onder jongeren kunnen belichten. De voor een dergelijke benchmark benodigde gegevens zouden jaarlijks kunnen worden vergaard via de arbeidskrachtenenquête.

6.4. In samenwerking met Cedefop zou Eurostat (Eurobarometer) systematischer onderzoek kunnen doen naar jongeren die een beroepsopleiding afronden en beschikken over vaardigheden waar vraag naar is en naar de manier waarop duale scholing binnen bedrijven hen hebben geholpen deze vaardigheden te verwerven.

6.5. Het kan nuttig zijn om vergelijkbare nationale gegevens te verzamelen op basis waarvan de prestaties van landen met betrekking tot de uitvoering en resultaten van de verschillende stelsels voor duaal onderwijs in Europa kunnen worden beoordeeld. Cedefop, Eurostat en de Commissie verzamelen reeds informatie als onderdeel van de ET 2020- en de Kopenhagenstrategie, maar de EU heeft behoefte aan een coherent instrument dat de vooruitgang en de gevolgen van de hervormingen die op dit moment in veel lidstaten worden doorgevoerd in kaart brengt teneinde de resultaten en de kwaliteit van nationale BOO-stelsels te verbeteren.

Het EESC stelt voor dat bij een dergelijk kwalitatief beoordelingsinstrument ten minste de volgende beleidsvragen aan de orde komen:

— Hoe en waarom draagt duaal onderwijs bij tot meer werkgelegenheid?

- Zorgt duaal onderwijs voor minder frictie op de arbeidsmarkt, zoals kortere perioden van werkloosheid, en voor een betere afstemming van vaardigheden?
- Hoe kan duaal onderwijs bijdragen tot een verbeterde mobiliteit, zowel in als tussen verschillende sectoren?

6.6. Tijdreeksen van relatief eenvoudige parameters kunnen dienen als springplank naar kwalitatief hoogwaardigere analyses en kunnen tegelijkertijd worden gebruikt voor het volgen van de ontwikkelingen in elk land m.b.t. de aanpassing van BOO-stelsels aan de beginselen van duaal onderwijs en de voordelen hiervan. En dergelijk gegevensplatform zal ook kunnen bijdragen aan de werkzaamheden binnen de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en met betrekking tot het EQAVET-referentiekader.

7. Betere prestaties van nationale stelsels voor duaal onderwijs en het daarbij betrekken van ondernemingen

7.1. Er zijn veel uitdagingen die nog steeds niet serieus worden genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van opleidingen en de relevantie hiervan voor het bedrijfsleven.

7.2. Leerlingplaatsen spelen een belangrijke rol bij het voorzien in de behoeften van ondernemingen aan bepaalde vaardigheden en helpen jongeren bij de overgang naar de arbeidsmarkt. Leerlingplaatsen bieden werkgevers een aantal voordelen, zoals een betere afstemming van de vaardigheden dankzij opleiding op de werkplek, nieuwe kennis en perspectieven. Volwaardige leerlingplaatsen brengen een aantal rechten en plichten met zich mee voor alle betrokkenen.

7.3. Ondernemingen moeten dit zien als een investering in toekomstig gekwalificeerd personeel en moeten de verantwoordelijkheid nemen om daadwerkelijk een jongere op te leiden. Maar als ondernemingen — met inbegrip van kmo's — leerlingplaatsen als investering moeten gaan zien, moeten zij meer worden betrokken bij de stelsels, ook met betrekking tot het opstellen van de curricula.

7.4. Sommige werkgevers vrezen dat de voordelen van het opleiden van een leerling niet opwegen tegen de kosten, maar dit beeld moet worden bestreden. Uit een in Zwitserland uitgevoerde kosten-batenanalyse blijkt dat de productieve bijdrage van leerlingen meer dan 6 000 EUR per leerlingplaats hoger is dan de opleidingskosten ⁽¹²⁾ (met inbegrip van het loon van leerlingen) en BUSINESSEUROPE voert momenteel een onderzoek uit naar de kosten en baten van leerlingplaatsen.

7.5. In sommige landen zijn fondsen opgericht om de lasten te delen, waarbij bedrijven dan een bepaalde som inleggen ter compensatie van de transportkosten of de uren die op school worden doorgebracht („arbejdsgivernes uddannelsesbidrag” in Denemarken). In Oostenrijk ontvangen bedrijven een bonus wanneer leerlingen die zij hebben opgeleid een goede beoordeling krijgen. De Oostenrijkse deelstaat Vorarlberg hanteert een model voor deling van de lasten, waarbij de ondernemingen 0,2 promille van de loonkosten van de leerlingen in een opleidingsfonds storten. Na 18 maanden wordt de opleiding beoordeeld en ontvangen goede opleidingsbedrijven een premie.

7.6. De resultaten ten aanzien van de kosten en baten kunnen echter per sector en per BOO-stelsel verschillen. Daarom moeten nationale onderwijsstelsels voortdurend worden beoordeeld en indien nodig worden aangepast om ervoor te zorgen dat zij bijdragen tot een verbetering van het concurrentievermogen van Europese ondernemingen. Meer vergelijkbare en kwalitatief hoogwaardige beoordelingsinstrumenten kunnen de lidstaten hier ook bij helpen.

7.7. Een goede kwaliteitsborging en beoordeling van leerlingplaatsen en andere vormen van duaal onderwijs, met inbegrip van een beoordeling van de arbeidsomstandigheden, is even belangrijk. Hierbij kunnen de sociale partners ook een rol spelen. De sociale partners moeten bovenal worden betrokken bij het opstellen van nationale bepalingen voor duaal onderwijs en kunnen tevens helpen de kwaliteit van leerlingplaatsen en andere vormen van werkplekleren te waarborgen middels passende collectieve onderhandelingen. Vakbonden en vakbondsvetegenwoordigers kunnen ook een rol spelen bij de opleiding en het bevorderen van het welzijn van jongeren in een bedrijf.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹²⁾ EENEE Policy Brief 3/2012 November 2012, „Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike”, Stefan C. Wolter, Universiteit van Bern.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over corruptiebestrijding in de EU: tegemoetkomen aan de zorgen van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/11)

Rapporteur: Filip HAMRO-DROTZ

Corapporteur: Pierre GENDRE

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 oktober 2014 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„Corruptiebestrijding in de EU: tegemoetkomen aan de zorgen van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld”.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 15 juli 2015.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 184 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1. De EU dient onverwijld werk te maken van een **coherente, alomvattende vijfjarenstrategie tegen corruptie, met bijhorend actieplan, en goedgekeurd door de voorzitters** van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad. De EU-voorzitterschappen en de EU-instellingen moeten **in hun programma's** en in de interinstitutionele samenwerking **duidelijke doelstellingen tegen corruptie onderschrijven**. Zij dienen een toekomstgerichte agenda te hebben en zich te richten op horizontale anticorruptieaspecten binnen de EU en in de externe betrekkingen van de EU, op meer steun voor de lidstaten en meer transnationale samenwerking, verbeterde integriteit van de instellingen en bescherming van de financiële belangen van de EU. **Transparantie bevorderen en corruptie bestrijden** moeten kerndoelen in al het EU-beleid zijn. De strategie moet rekening houden met de aanbevelingen van dit advies.

1.1.1. **Eerste prioriteit is ondersteuning van de lidstaten in hun streven naar uitvoering en naleving** van de bestaande nationale, Europese en internationale instrumenten.

1.1.2. **De voortgang van de strategie moet** als onderdeel van het Europees semester **beoordeeld worden**, tegen de achtergrond van de corruptiebestrijdingsverslagen van de Commissie en de regelmatige overzichten. In het toezicht van de EU op de handhaving van de rechtsstaat in de lidstaten moet ook rekening worden gehouden met de verspreiding van corruptie en moet deze specifiek aan bod komen als één van de voorwaarden van met lidstaten en derde landen overeengekomen economische steunprogramma's.

1.2. **Uitgebreide en inclusieve transnationale samenwerking** om corruptie te bestrijden moet het uitgangspunt van de strategie zijn:

1.2.1. De Europese Commissie en de lidstaten moeten de **transnationale samenwerking om corruptie te bestrijden, opvoeren** in de context van de hernieuwde interne veiligheidsstrategie 2015-2020 van de EU, COM(2015) 185, **de coördinatie** tussen de relevante organen (OLAF, Eurojust, Europol, Ombudsman, Rekenkamer) **verbeteren** en **voor een solide management zorgen** van het Europees netwerk voor corruptiebestrijding (EACN). Zij dienen **de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen en te zorgen voor meer coördinatie en samenwerking tussen de nationale staande magistratuur** in gevallen van grensoverschrijdende misdaad, bijv. om crimineel vermogen te achterhalen en te repatriëren.

1.2.2. De Europese Raad vervult een **belangrijke leidende taak** en kan de bestrijding van corruptie als volgt aansporen:

— programma's lanceren voor **meer bewustwording en onderwijs in de lidstaten over: de waarde van integriteit in de samenleving en de economie**; de aard en mate van corruptie in de politiek, het gerechtelijk apparaat en het overheidsbestuur; de rol van corruptie in de onderdrukking van de persvrijheid, de verspreiding van georganiseerde misdaad en de uitholling van het concurrentievermogen; voorts moet er een serieus debat komen over de toekomst van het democratisch bestuur in Europa;

- introduceren en **stimuleren van uitgebreide maatregelen om corruptie te voorkomen**; in dit verband ook beginnen met acties om de invoering van de UNCAC in de EU te overwegen en te bevorderen (overeenkomstig artikel 63 UNCAC en Resolutie 3/1);
- **opvoeren van inspanningen om nationale strafwetgeving op elkaar af te stemmen** als deze praktisch onderzoek en vervolging van gevallen van corruptie belemmert. Bijzondere aandacht verdient de **harmonisatie van de definities van corruptie** en belangenconflicten. Dit zou bij voorkeur moeten gebeuren via EU-wetgeving of een kader als de „opencoördinatiemethode”, gericht op het schetsen van een wettelijk kader als leidraad voor de lidstaten;
- onverwijld goedkeuren van de verordening voor de **oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO)** en van de herziene verordening voor **Eurojust**.

1.2.3. **De tripartiete sociale top** zou op basis van de artikelen 152-155 VWEU moeten bekijken hoe de sociale dialoog zowel op horizontaal als sectoraal niveau kan bijdragen aan de preventie en bestrijding van corruptie.

1.2.4. **De raadpleging en betrekking van het maatschappelijk middenveld**, op basis van artikel 11 VWEU, **alsook van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's** zou ook moeten gelden voor deelname aan EU-initiatieven tegen corruptie.

1.2.5. De EU-instellingen en de relevante organen zouden samen met de lidstaten acties moeten starten om **het publiek bewuster te maken** van hoe burgers kunnen bijdragen aan corruptiebestrijding, daarbij wijzend op de volgens EU-wetgeving geldende rechten en mogelijkheden tot verhaal. Een voorlichtingscampagne via de massamedia is op haar plaats, bijvoorbeeld om te wijzen op de kanalen voor burgers om vermoedens van corruptie en misbruik van EU-middelen te melden. Dit zou gelijk op moeten gaan met meer transparantie over hoe die middelen besteed worden.

1.3. De EU zou naast wetgevingsmaatregelen alternatieve maatregelen moeten lanceren en steunen om **de goedkeuring en uitvoering van nalevings-, antiomkoop/corruptiecodes en normen in ondernemingen te bevorderen** conform internationale, sectorale en Europese instrumenten en richtsnoeren. Transparante en inclusieve betrokkenheid van relevante stakeholders, met inbegrip van de werknemers, zou onderdeel moeten zijn van een door een bedrijf in te voeren gedragscode (ook met passende bepalingen omtrent klokkenluiden). Ondernemingen over de hele wereld zouden over een managementsysteem tegen corruptie moeten beschikken bij selectie voor projecten die EU-steun ontvangen.

1.3.1. De EU zou de herziening van de EU-strategie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen moeten aangrijpen om samen met ondernemingen, sociale partners en bedrijfsverenigingen na te gaan hoe goede praktijken voor bedrijfsbestuur en -ethiek in brede kring kunnen worden verspreid.

1.3.2. Verheugend is de recente richtlijn voor de bekendmaking van niet-financiële informatie, die grote EU-bedrijven verplicht verslag te doen van nalevings- en gedragsnormen. Zij zou **bedrijven ertoe moeten aanzetten om ervoor te zorgen dat anticorruptienormen, met inbegrip van passende waarschuwingsmechanismen, tijdens de gehele leveringsketen worden gehandhaafd** en dat ook kleine en middelgrote ondernemingen evenredige maatregelen zullen nemen.

1.3.2.1. Het betreft hier met name de levering van natuurlijke hulpbronnen, die vaak een bron van kwetsbaarheid voor corruptie is. De EU kan voortbouwen op goede praktijken in de bosbouw en benaderingen in de regelgeving in verband met conflictdelfstoffen in de VS. De Commissie moet in deze context zorgen voor een consistente benadering bij de beoordeling van haar eigen grondstoffenstrategie. Zij zou samen met Europese vertegenwoordigers uit de sector moeten werken aan een coherente en consistente benadering voor het uitroeien van corruptie in de leveringsketen.

1.4. De Commissie zou de **aanbestedingsrichtlijnen** opnieuw **tegen het licht moeten houden**, vooral om na te gaan hoe de procedures transparanter en solider kunnen worden gemaakt. Ze zou er actief op toe moeten zien hoe de lidstaten (ook op regionaal en lokaal niveau) bestaande bepalingen ter **vermijding van belangenconflicten en vriendjespolitiek** uitvoeren en, indien nodig, meer gedetailleerde begeleiding moeten bieden. Aanbestedingsregels zouden voor alle ondernemingen moeten gelden, ongeacht hun oorsprong.

1.4.1. De Commissie moet ook op nationaal en lokaal niveau zorgen voor geschikte kanalen voor het melden van corruptie in aanbestedingsprocedures en betere mogelijkheden om verhaal te halen, ook door niet rechtstreeks betrokken partijen. De EU en de lidstaten zouden moeten ijveren voor **een hoge mate van transparantie** in deze procedures. Het is een goede zaak dat aanbestedingen de norm worden. Er moet meer rechtbaarheid aan worden gegeven dat informatie over de aanbestedingen en de toegewezen contracten op het elektronische EU-platform TED (Tenders Electronic Daily) beschikbaar is in vlot toegankelijke en te begrijpen formats.

1.4.2. Bedrijven die meedingen naar openbare aanbestedingen zouden informatie moeten verstrekken over hun eigendom en de uiteindelijk gerechtigde van de onderneming. Grote ondernemingen die naar opdrachten gingen, zouden moeten **beschikken over een solide code tegen omkoping en corruptie** (overeenkomstig internationale, Europese en sectorale instrumenten/richtsnoeren). Publicatie van informatie moet de bescherming van bedrijfsgeheimen eerbiedigen (zie EESC-advies INT/145) en mag niet belemmerd worden door verschillen in de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming.

1.4.3. De EU zou toepassing van sancties, met als uiterste sanctie **uitsluiting van aanbestedingsprocedures** voor een evenredige tijdsduur, als afschrikking tegen corruptie moeten stimuleren, evenals gelijkwaardige maatregelen voor personen in de overheidssector. De Commissie, de Europese Investeringsbank en de lidstaten moeten een uitsluitingssysteem opzetten dat Europese en nationale regelingen voor uitsluiting integreert en ervoor zorgt dat corrupte personen van deelname aan openbare aanbestedingen in de EU worden uitgesloten, zoals opgenomen in de nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijnen (2014/24 en 25). Personen in de overheidssector zouden met gelijkwaardige gevolgen geconfronteerd moeten worden. Een dergelijke uitsluiting moet vooral overwogen worden als een bedrijf onherroepelijk voor fouten is veroordeeld en heeft verzuimd om **preventieve maatregelen tegen corruptie in te voeren**. Het systeem moet rekening houden met ondernemingen die hervormingen hebben aangebracht en stappen hebben genomen om corruptie te voorkomen („zelfreiniging”). Het gebruik van „integriteitspacten” — toezeggingen van overheden en bedrijven om strengere transparantie- en integriteitsnormen bij overheidsopdrachten te hanteren — zou bevorderd moeten worden. Er moet strenger gelet worden op ethisch gedrag en naleving in overheidsbedrijven en openbaar bestuur, zowel op nationaal als op regionaal/lokaal niveau.

1.5. De EU moet **de transparantie van financiële stromen** in de Unie **verbeteren**. De recente wetgeving voor verbeterde transparantie van bedrijfseigendom is als onderdeel van de vierde antiwitwasrichtlijn welkom, maar er is **behoefte aan publieke informatie** over de uiteindelijk gerechtigden van trusts en andere bedrijfsconstructies. De transparantie van internationale financiële stromen zou vooral gediend zijn met meer bedrijfsrapportage, op basis van internationale sectorale richtsnoeren en relevante EU-wetgeving, die van multinationals eist dat zij belangrijke financiële data bekendmaken in de landen waar zij actief zijn.

1.5.1. **Banken moeten de geldende EU-wetgeving beter naleven**. De Commissie en de Europese Bankenautoriteit moeten zich in dit opzicht actiever opstellen om te garanderen dat zwakke uitvoering van de regels in één lidstaat niet het gehele systeem aantast. De Commissie zou haar bevoegdheid ook moeten gebruiken om strafrechtelijke sancties op dit gebied te harmoniseren zodat er in het gehele rechtsgebied van de EU duidelijk afschrikkende sancties zijn. De lidstaten zouden er ook toe gebracht moeten worden om opzettelijke en **onrechtmatige verrijking door een overheidsfunctionaris** te beschouwen als een strafbaar feit, zoals vermeld in artikel 20 van de VN-conventie tegen corruptie.

1.6. Het aan de kaak stellen van corruptie is vaak afhankelijk van de bereidheid van klokkenluiders om in de openbaarheid te treden, mits dit te goeder trouw en op redelijke gronden gebeurt. De Commissie moet zoeken naar alternatieven om **klokkenluiders beter te beschermen** en onderzoeken of instrumenten op EU-niveau haalbaar zijn, eventueel via een verordening of richtlijn, rekening houdend met internationale sectorale richtsnoeren en de relevante resoluties van het Europees Parlement. Inachtneming van de privacy en bedrijfsgeheimen mag de onthulling van corruptie niet in de weg staan (Richtlijn 2013/36 (RKV IV)). Er dienen passende waarborgen te komen om relevante partijen te beschermen tegen incorrecte klokkenluiders

1.7. Blijkens ervaring en onderzoek lopen de distributie en **de besteding van geld van Europese belastingbetalers** via de structuur- en investeringsfondsen van de EU (inclusief EFSI) kans op misbruik. Fraude houdt vaak verband met corruptie maar onderzoek wordt bemoeilijkt door de zwakke samenwerking tussen de EU en de nationale overheden. De EU moet voortvarender optreden bij het toezicht op en de controle van het gebruik van financiering en ervan uitgaan dat **corruptie en fraude niet worden getolereerd. Het Europees Openbaar Ministerie (EPPO)** dient een onafhankelijk en efficiënt Europees bureau te zijn met passende middelen om niet alleen misdaden in verband met EU-financiën te onderzoeken en te vervolgen, maar ook grensoverschrijdende misdrijven zoals corruptie, hetgeen in het Verdrag van Lissabon is vastgelegd. Ook de bevoegdheden van Eurojust zouden moeten worden uitgebreid aangezien soms derde landen betrokken zijn, die niet onder de bevoegdheid van EPPO vallen.

1.8. De EU moet haar **deelname aan mondiale inspanningen tegen corruptie** uitbreiden. Zij moet **in overeenkomsten** met derde landen **strikte bepalingen tegen corruptie** opnemen. Er moeten strikte voorwaarden worden opgenomen in financieringsprogramma's (pretoetreding, middelen voor ontwikkelingssamenwerking, overzeese hulp enz.) voor de aanpak en preventie van corruptie (ook om de middelen zelf te beschermen). Er dienen solide mechanismen te gelden voor het toezicht op de uitvoering en de doeltreffendheid.

1.8.1. Er moeten maatregelen worden getroffen om zowel op de interne markt als op het internationale toneel bedrijven uit de EU die ethische normen naleven, te beschermen tegen concurrenten uit derde landen die zulke bepalingen aan hun laars lappen. Een van de beschermende onderdelen moet zijn dat de „contractvoorwaarden [...] zodanig [dienen] te worden geformuleerd dat de aan het contract verbonden risico's eerlijk worden verdeeld” (zie overweging 65 van CEF-verordening (EU) nr. 1316/2013). Dit principe moet worden opgenomen in de tekst van alle EU-instrumenten die verband houden met financiering door de EU.

1.8.2. De EU moet ook meer doen om te **voorkomen dat haar financiële systeem een toevluchtsoord voor crimineel geld wordt**. De gebeurtenissen bijvoorbeeld van de laatste jaren in Afrika, het Midden-Oosten en Oekraïne tonen aan dat bilaterale pogingen om gestolen tegoeden terug te krijgen of te repatriëren, niet de juiste manier zijn. De Commissie moet zich actiever opstellen bij het verlenen van assistentie en het coördineren voor de terugkeer van gestolen tegoeden naar deze landen.

1.9. **De EU-instellingen moeten ervoor zorgen dat zij zelf een toonbeeld van transparantie, integriteit en goed bestuur zijn**, op een voor de lidstaten toonaangevende manier. Slechts zo krijgen de EU-instellingen het gezag en de geloofwaardigheid om de bovengeschetste maatregelen voor te bereiden, te begeleiden en uit te voeren. Hiertoe moeten de instellingen **streven naar maximale verantwoordingsplicht en transparantie** in de besluitvorming die ook een „wetgevingsvoetafdruk” voor EU-wetgeving en -beleid zou moeten omvatten — d.w.z. een publiek en actueel traject van de contacten tussen EU-instellingen, lidstaten en lobbyisten — alsook wetgeving over verplichte registratie van het lobbyen in de EU.

1.9.1. De EU moet ook consistent en proactief zijn in **het toezicht op en de preventie van belangenconflicten**, omdat deze de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Er zouden onafhankelijke ethische comités moeten komen met de bevoegdheid om bindende aanbevelingen en sancties uit te spreken. Verdere hervormingen moeten opgenomen worden in het vijfjarenplan, vermeld in aanbeveling 1, waarbij rekening moet worden gehouden met de conclusies van de anticorruptieverslagen van de Commissie en OLAF.

1.10. Het **EESC moet** zinvolle actie ondernemen om bij te dragen aan de bestrijding van corruptie in de EU:

- de samenleving na uitgebrachte adviezen bewuster maken;
- zelf deelnemen aan de relevante publiek-private dialoog over corruptie, zoals de Commissie wenst;
- bestrijding van corruptie en fraude behandelen in komende adviezen en verdere adviezen overwegen, ook over corruptie in bepaalde sectoren;

- de kwestie bij nationale SER's en in contacten met stakeholders aankaarten, alsook in de externe activiteiten van het EESC;
- de herziening evalueren van de EESC-code van goed administratief gedrag en van de gedragscode voor EESC-leden, inclusief de invoering van interne regels voor klokkenluiders;
- regelmatige samenwerking stimuleren op het gebied van corruptiebestrijding met de instellingen van de EU (de Europese Raad, de Europese Commissie, het Europees Parlement), relevante agentschappen en met het Comité van de Regio's;
- de oprichting van een monitoringgroep tegen corruptie.

2. Beschrijving van corruptie

2.1. **Corruptie wordt doorgaans gedefinieerd als „elk misbruik van macht tot eigen voordeel”, geïnspireerd door de UNCAC. Deze definitie is het uitgangspunt voor het advies.**

2.2. Corruptie komt overal ter wereld voor. **De corruptie in Europa kost de Europese belastingbetaler naar schatting 120 miljard euro per jaar** (fraude met EU-overheidsgeld niet inbegrepen), wat bijna gelijk is aan de jaarlijkse EU-begroting en 1 % van het bbp van de EU uitmaakt. Er zijn aanzienlijke verschillen in corruptie tussen de lidstaten. In veel lidstaten dringt corruptie in alle geledingen van het openbare en particuliere leven door. In de inleiding van het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU van 2014 vermeldt de Commissie: *„Corruptie brengt de economie en de hele samenleving ernstige schade toe. Ook voor de lidstaten van de EU is dit de realiteit. Goed bestuur, goed beheer van overheidsgelden en het concurrentievermogen van de markten worden door corruptie geschaad. In extreme gevallen ondermijnt corruptie het vertrouwen van burgers in de democratische instellingen en processen.”*

2.3. **Corruptie heeft vele facetten.** Qua sector kan corruptie onderverdeeld worden in publieke, particuliere en politieke corruptie. Corruptie betreft altijd minstens twee instemmende partijen bij het criminele gebeuren.

2.3.1. Typische voorbeelden van corruptie zijn omkoping, in actieve en passieve vorm, inclusief het aanbieden, geven en aanvaarden van of vragen om een voordeel als aansporing tot een legale, illegale of onethische daad, in de vorm van giften, leningen, vergoedingen, smeergeld („kickbacks”), beloningen en andere voordelen, zoals verlaagde belasting, visa, diensten, sponsorschap en schenkingen. Corruptie gaat vaak hand in hand met andere illegale praktijken, zoals prijsstelling, collusie, het witwassen van geld, illegale verrijking, afpersing en fraude. Ze is ook aanwezig in minder tastbare transacties, zoals vriendjespolitiek en nepotisme bij de benoeming van ambtenaren, ongeoorloofde beïnvloeding en het uitdelen van gunsten, cliëntelisme, onethische immuniteit, amnestie- en privatiseringspraktijken, het omkopen van gerechtelijke en politieautoriteiten, financiering van politieke partijen en manipulatie van verkiezingscampagnes. Ongereguleerde of slecht beheerde belangenconflicten kunnen corruptie in de hand werken, bijv. als voormalig ambtenaren lucratieve posities in bedrijven krijgen aangeboden („draaideuren”) zonder dat er een „afkoelperiode” is.

2.3.2. Een aantal factoren werkt al deze onethische en illegale activiteit in de hand. Hiertoe behoren wettelijke belemmeringen (immuniteiten voor verkozen ambtenaren en verjaringstermijnen); ontbrekende internationale normen, gedragscodes, ethische richtsnoeren en passende waarschuwingsmechanismen; gebrekkige transparantie over de openbare besluitvorming en de beïnvloeding hiervan, bijv. gekozen of benoemde overheidsambtenaren die te weinig inzage geven in externe inkomsten en activiteiten, of hun schimmige ontmoetingen met personen die zulke besluiten willen beïnvloeden.

2.3.3. Corruptie wordt vaak in verband gebracht met de informele economie en de georganiseerde misdaad. In de evaluatie van Europol over de dreiging van zware en georganiseerde misdaad (SOCTA, 2013) wordt geschat dat er thans binnen de grenzen van de EU 3 600 georganiseerdemisdadgroepen en -netwerken actief zijn, die steeds meer in alle geledingen van de economie doordringen.

2.4. **In de EU wordt corruptie als een groot en toenemend transnationaal probleem beschouwd** (en internationaal). Corruptie houdt niet op aan de nationale grenzen.

2.5. Met de goedkeuring van een alomvattend anticorruptiepakket heeft de **Europese Commissie** in juni 2011 een belangrijke stap gezet in de aanpak van corruptie in Europa. Ze stelde een **EU-rapportage­mechanisme inzake corruptiebestrijding** in. In februari 2014 werd het eerste corruptiebestrijdingsverslag van de EU — COM(2014) 38 final — gepubliceerd. Het is de bedoeling dat verdere verslagen om de twee jaar worden uitgebracht. Dit eerste verslag **beoogt een breed stakeholderdebat te lanceren, inclusief het maatschappelijk middenveld, om de strijd tegen corruptie op te voeren en om te bezien hoe de Europese instellingen corruptie kunnen helpen tegengaan**. Het begrip „deelname van de samenleving” is gebaseerd op artikel 13 van de UNCAC.

2.5.1. Het verslag gaat in op corruptieproblemen die specifiek zijn voor bepaalde lidstaten, en benadrukt in het algemeen dat de lidstaten meer werk moeten maken van de aanpak van corruptie aangezien bepalingen van internationale en relevante Europese instrumenten ontoereikend worden omgezet en uitgevoerd en de naleving ervan onvoldoende wordt afgedwongen.

2.5.2. Tegelijk met het verslag zijn twee **Eurobarometer-enquêtes** gepubliceerd: a) de speciale Eurobarometer over corruptie en b) de op bedrijven gerichte „Flash survey”.

2.5.2.1. Belangrijke punten uit deze enquêtes luiden als volgt, waarbij alle percentages verwijzen naar het aantal EU-burgers/bedrijven dat aan de enquête heeft deelgenomen:

- **drie kwart van de EU-burgers meent dat corruptie in eigen land wijdverbreid is**. In tien lidstaten is dat cijfer hoger dan 90 %;
- **meer dan de helft van de Europeanen denkt dat de corruptie de afgelopen drie jaar is toegenomen**;
- **drie kwart van de Europese burgers meent dat omkoping en gebruik van connecties vaak de eenvoudigste manier zijn om in eigen land bepaalde diensten van de overheid te verkrijgen** (bijv. in de gezondheidszorg);
- **ruim twee derde van de Europeanen denkt dat corruptie binnen de EU-instellingen bestaat, terwijl ruim 50 % van mening is dat de instellingen niet helpen om de corruptie in Europa terug te dringen**;
- **ongeveer de helft van de ondernemingen vindt dat corruptie het zakendoen bemoeilijkt**. Staatsbedrijven en de overheidssector, inclusief belasting- en douaneautoriteiten, blijken bijzonder kwetsbaar;
- **meer dan de helft van de ondernemingen merkt op dat corruptie bij overheidsopdrachten wijdverbreid is** ten gevolge van belangenconflicten, ondoorzichtige praktijken en vriendjespolitiek. Overheidsopdrachten voor projecten en contracten voor stadsontwikkeling, infrastructuur, bouw en gezondheidszorg worden aangemerkt als zeer kwetsbaar voor corruptie op elk niveau.

2.6. Uit een OESO-verslag van december 2014 blijkt dat de omvang van **omkoping in het buitenland** onaanvaardbaar hoog blijft. Voor de periode 2009-2014 worden ruim 400 gevallen beschreven van omkoping van buitenlandse ambtenaren. Gemiddeld 11 % van de totale waarde van de transactie is voor omkoping bedoeld en in veel gevallen betreft het openbare aanbestedingen. Twee derde van de gevallen komen in vier sectoren voor: mijnbouw, bouw, vervoer en opslag, informatie en communicatie.

2.7. Wat de bescherming van de **financiële belangen van de EU betreft (geld van de belastingbetalers, beheerd door de EU)**: in 2013 zijn er **16 000 gevallen van onregelmatigheden gemeld (circa 2 miljard euro) in het gebruik van EU-fondsen**. Hiervan waren 1 600 gevallen (350 miljoen EUR) frauduleus. Sinds 2009 is het aantal gemelde onregelmatigheden met 22 % en de waarde ervan met 48 % gestegen. Vervalste documenten (waarschijnlijk vaak voor corruptie) waren de belangrijkste oorzaak hiervan. De Europese Rekenkamer vermeldde in zijn jaarverslag over 2013 dat **circa 5 % van de toegekende EU-middelen oneigenlijk of onjuist gebruikt zijn**, vooral bij regionaal beleid, energie en transport, landbouw, milieu, visserij en gezondheidszorg.

3. Internationale instrumenten voor de bestrijding van corruptie en omkoping

3.1. Naast de nationale wetgeving tegen omkoping en corruptie zijn de lidstaten partij bij een reeks internationale overeenkomsten en verdragen en moeten zij de relevante EU-wetgeving naleven. Elk van deze overeenkomsten heeft zijn eigen toezichtsprocedures, meestal in de vorm van wederzijdse beoordeling.

3.2. De belangrijkste internationale instrumenten en mechanismen om corruptie aan te pakken zijn:

- het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC);
- het Verdrag van de OESO inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties;
- Raad van Europa, 1999, Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie; het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie.

3.3. De belangrijkste wettelijke instrumenten van de EU tegen corruptie zijn:

- artikel 83, lid 1, VWEU biedt de EU het mandaat om zware misdaad (waar o.a. corruptie wordt vermeld) met een Europese of grensoverschrijdende dimensie aan te pakken;
- artikel 325, lid 4, VWEU biedt de rechtsgrondslag voor alle noodzakelijke maatregelen om fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, te bestrijden;
- de Overeenkomst van 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de EU of van de lidstaten betrokken zijn;
- Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector.

3.4. UNCAC is de meest omvattende van de internationale overeenkomsten; alle lidstaten hebben de conventie geratificeerd, evenals de EU.

3.5. De EU heeft richtlijnen, mededelingen en kaderbesluiten goedgekeurd die in de eerste plaats minimumnormen vaststellen en zaken behandelen die met de bestrijding van corruptie en fraude te maken hebben: belastingfraude en -ontduiking, witwassen van geld, maatschappelijk verantwoord ondernemen, rapportage van niet-financiële transacties, corporate governance, openbare aanbestedingen en accountantscontrole. Het EESC heeft regelmatig over deze EU-initiatieven adviezen uitgebracht.

3.6. De EU heeft tevens anticorruptie- en antifraudebepalingen ingevoerd in haar subsidieprogramma's, zowel intern als extern (inclusief het cohesie-, regionale, landbouw-, uitbreidings-, nabuurschaps- en ontwikkelingsbeleid).

3.7. Een eerste stap om EU-bedrijven te beschermen die de regels naleven en in derde landen actief zijn, is de opname, in de tekst van alle EU-instrumenten die verband houden met financiering door de EU, van de beginselen die zijn neergelegd in overweging 65 van CEF-verordening 1316/2013 en regel 3.24 van de „Procurement Policies and Rules” van de EBWO, betreffende de eerlijke verdeling van de risico's die aan het contract verbonden zijn.

3.8. De Europese Commissie heeft op basis van artikel 325 VWEU sinds 2011 een alomvattende **antifraudestrategie**, CAFS, ingevoerd (COM(2011) 376 final) ter verbetering van de volledige antifraudecyclus — preventie, opsporing en voorwaarden voor fraudeonderzoeken en om te komen tot adequate vergoeding en afschrikking, met afschrikwekkende sancties. Diensten van de Commissie hebben sectorale antifraudestrategieën uitgewerkt. De ontwerprichtlijn (COM (2012) 363 final) betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF), is ook van belang.

4. Zelfregulering: gedragscodes voor corruptie en omkoping

4.1. **Zelfregulering speelt een belangrijke rol in de strijd tegen corruptie en omkoping.** Steeds meer bedrijven nemen verantwoord ondernemen, naleving en preventie van corruptie op als onderdeel van hun algemeen beleid en bestuur. De gedragscodes van afzonderlijke ondernemingen zijn meestal gebaseerd op internationale sectorale richtsnoeren en worden verondersteld de betreffende EU-normen uit te voeren (rapportage over niet-financiële informatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen enz.). Een bedrijfscode is er in de eerste plaats op gericht ethisch gedrag in alle activiteiten van de onderneming te bevorderen, alle stakeholders hiervan te doordringen en de code transparant en inclusief toe te passen, ook door de code binnen de sociale dialoog aan de orde te stellen.

4.2. Toonaangevende **internationale richtsnoeren** en mechanismen die de beginselen beschrijven voor ondernemingen om corruptie en omkoping te vermijden en om tot ethisch gedrag en transparantie aan te zetten, zijn:

- ICC-regels inzake bestrijding van corruptie, richtsnoeren inzake klokkenluiden, handboeken enz.;
- het VN-initiatief Global Compact; 10 beginselen tegen corruptie en bijhorende begeleiding voor rapportage;
- de OESO-richtsnoeren voor internationale concerns: aanbeveling 7 over „Bestrijding van omkoping, poging tot omkoping en afpersing”;
- ISO 37001, norm inzake „Anti-Bribery Management Systems” (in uitvoering, ISO PC/278);
- de richtsnoeren van de groep Corruptiebestrijding van de Wereldbank;
- Global Reporting Initiative (GRI, GR4);
- bedrijfsprincipes van Transparency International om fraude tegen te gaan enz.

De richtsnoeren per industrie op EU-niveau: bijvoorbeeld de Europese bouwsector (www.fiec.eu, inclusief relevante richtsnoeren en gezamenlijke verklaringen) en winningsindustrieën (www.eiti.org) zijn van groot belang voor deze sectoren. Hetzelfde geldt voor nationale richtsnoeren (bijvoorbeeld de Duitse duurzaamheidscode, de Deense industrierichtsnoeren) die geacht worden een wezenlijke rol te vervullen in het sturen van het gedrag van ondernemingen.

4.3. Zowel het Europees Parlement als de Commissie hebben eigen interne ethische richtsnoeren goedgekeurd, in aanvulling op de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-ambtenarenstatuut, inclusief een gedragscode voor commissarissen en een gedragscode voor de leden van het EP, met aanwijzingen hoe zij om moeten gaan met giften, schenkingen, andere financiële belangen en belangenconflicten. Het EESC heeft soortgelijke codes goedgekeurd.

5. Opmerkingen over de zorgen van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

5.1. De situatie ten aanzien van **corruptie** en fraude met overheidsmiddelen **in de EU is onaanvaardbaar**. De gevolgen voor het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven zijn duidelijk merkbaar. Corruptie zorgt voor extra kosten voor de consument en een onzeker klimaat voor ondernemingen die de gedragsnormen wel naleven. Met ongenoegen stelt het EESC wijdverbreide corruptie en fraude in de lidstaten vast, evenals de zwakke politieke wil van regeringen en lokale overheden om corruptie doeltreffend aan te pakken, inclusief ontoereikende uitvoering en naleving van bestaande internationale, Europese en nationale instrumenten.

5.1.1. Burgers, sociale en economische spelers hebben er, ongeacht waar zij in Europa wonen, recht op om in een transparante en eerlijk bestuurde samenleving te leven waar de rechtsstaat in acht wordt genomen. De financiële en de eurocrisis leiden tot meer kritiek van burgers op overduidelijke corruptie en **tot een tanend vertrouwen** van de burger in democratisch bestuur op EU-niveau en dus tot een voortwoekerend **eurosepticisme**. **Het maatschappelijk middenveld verwacht** dat de EU en de lidstaten meer doen om corruptie en fraude te bestrijden. Besluitvormers moeten aantonen dat zij in het algemeen belang handelen.

5.2. Daarom **onderschrijft het EESC** deze maatregelen om de kwestie aan te pakken. De Europese Commissie wil dat het maatschappelijk middenveld betrokken wordt bij de bestrijding van corruptie; het advies is in de eerste plaats bedoeld om **bij te dragen** aan het volgende anticorruptieverslag van de Commissie (in 2016), alsook om voor een **groter besef** te zorgen, informatie te verspreiden en transparantie te bevorderen.

5.3. **Corruptie is niet alleen een zaak van integriteit en ethiek, maar ook van economie, omdat ze schade toebrengt aan de legale economie** — eerlijke omstandigheden en voorwaarden voor de handel, investeringen en concurrentie — en zo de groei en het concurrentievermogen raakt. Uit gegevens van de Wereldbank en het World Economic Forum blijkt dat economisch concurrentievermogen nauw samenhangt met het vermogen van een regering om corruptie te beteugelen. Onderzoek toont aan dat terugdringing van corruptie in de EU nauw verband houdt met vlot zakendoen, alsook met de negatieve gevolgen van corruptie voor particuliere investeringen.

5.3.1. Corruptie zadelt de handel met extra kosten op, terwijl „schone” bedrijven in een corrupt klimaat opdrachten dreigen te verliezen. Zij staat dus de doeltreffendheid van de interne markt in de weg en kan zo schadelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de groeistrategie voor 2020 en voor de verbetering van Europa's mondiale concurrentievermogen, waarmee de kansen op meer banen en welzijn in Europa slinken, alsook het concurrentievermogen van Europese ondernemingen die in het buitenland actief zijn.

5.3.2. **Ondernemingen die goed presteren ten aanzien van corruptiebestrijding, trekken investeerders aan.** Het imago van het bedrijfsleven staat op het spel als een onderneming schuldig wordt bevonden aan omkoping en corruptie. Niet alleen de eigen reputatie wordt geschaad, maar ook de handel als geheel komt in een kwaad daglicht te staan. Ook moet worden gekeken naar de administratieve en financiële lasten voor bedrijven, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, in de bepalingen inzake de naleving van wetgeving tegen corruptie en rapportagevereisten.

5.4. De media doen geregeld verslag van **corruptie op het hoogste niveau** in vele lidstaten, alsook elders ter wereld. **Politieke corruptie** (bijvoorbeeld voor benoemingen, omkoping en financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes, beïnvloeding van sportwedstrijden) is, vooral als er justitiële en politieautoriteiten bij betrokken zijn, **volgens burgers een ernstige bedreiging voor de samenleving**. Hieraan moet een eind komen, alsook aan het gebruik, in tal van lidstaten, van **betalingen „onder tafel”** die het dagelijks leven van de burger raken. Deze verschijnselen lijken te zijn gebaseerd op een gewijzigde opvatting over wettigheid. Dit moet aangepakt worden: burgers hebben recht op handhaving van de rechtsstaat, een goed werkend bestuur en overheidsdiensten die vrij van corruptie zijn. Een andere houding is geboden en een cultuur van transparantie moet, indien deze bestaat, in de plaats komen voor een cultuur van corruptie. Dit moet eigenlijk gebeuren via wetgeving en als onderdeel in de opvoeding en het onderwijs.

5.5. Het EESC steunt **de maatregelen tegen corruptie en de aanbevelingen van de Commissie**, de inspanningen van de EU tegen corruptie, alsook de maatregelen van het Europees Parlement, met name het Actieplan 2014-2019 om georganiseerde misdaad, corruptie en het witwassen van geld aan te pakken. Verder zijn de aanbevelingen in de verslagen van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa, de VN, de OESO en ICC onontbeerlijk en moet er rekening mee worden gehouden bij de aanscherping van het anticorruptiebeleid en de anticorruptieactiviteiten van de EU en de lidstaten.

5.6. De sterk vervlochten economieën van de lidstaten en de toenemende omvang en snelheid van grensoverschrijdende geldstromen vergroten het risico dat corruptie zich binnen de EU verspreidt. Corruptie is **een transnationaal verschijnsel geworden** en kan niet langer worden beschouwd als slechts een kwestie van nationale strafwetgeving. Ze kan vergeleken worden met een infectieziekte waartegen niemand als vanzelfsprekend immuun kan worden geacht; gerichte medische zorg is vereist. Om wezenlijke vooruitgang te boeken moet de huidige, versnipperde aanpak wijken voor een meer samenhangende benadering. In de verslagen van de Commissie moet passende aandacht uitgaan naar dit aspect: **anticorruptiemaatregelen moeten worden uitgestippeld en uitgevoerd tegen de achtergrond van een sterker geïntegreerd Europa en een geglobaliseerde economie**.

5.6.1. **De bestrijding van corruptie moet dus hoger op de EU-agenda komen te staan;** de EU moet meer op de voorgrond treden voor het promoten van transparantie en om de integriteit van de interne markt, de externe betrekkingen, de EU-instellingen en de uitgaven te bewaken. **Op alle EU-beleidsgebieden, zowel intern als extern, moet de nadruk meer komen te liggen op de bestrijding van corruptie en fraude.** Het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld verwachten deze ontwikkeling; **het advies vestigt de aandacht op de behoefte aan doeltreffend leiderschap en coördinatie door de EU.** De EU kan haar politieke gewicht gebruiken om haar grondgebied te promoten als een gebied gebaseerd op integriteit en hoge anticorruptienormen.

5.7. Niets minder dan een **expliciete operatie**, een Europees anticorruptiepact is geboden voor een geloofwaardige en alomvattende strategie. Deze exercitie moet worden **beheerd „van bovenaf”**, met de inzet van alle relevante stakeholders op EU-, nationaal en lokaal niveau.

5.8. De **lidstaten staan in de vuurlinie** in de strijd tegen corruptie en fraude. Uitvoering van strikte anticorruptie-maatregelen is hun verantwoordelijkheid (vooral strenge wetgeving en goed werkende anticorruptieautoriteiten om corruptie aan te pakken in het politieke en gerechtelijke bestuur, en georganiseerde misdaad), alsook proactieve deelname aan transnationale samenwerking en een groter publiek besef van corruptie- en fraudebestrijding.

5.8.1. **De inbreng van maatschappelijke organisaties**, inclusief het bedrijfsleven, bedrijfsverenigingen en de sociale partners in nationale anticorruptieacties zijn van belang, in de eerste plaats **om meer bewustzijn te kweken en begeleiding te bieden** bij het vermijden van corruptie, fraude en omkoping. Het gedrag van individuele ondernemingen en autoriteiten is in dit verband van wezenlijk belang. Nationale fora, bijvoorbeeld **de nationale contactpunten van de OESO en de internationale centra voor advocatuur en wettelijk advies (ALAC) van Transparency International**, kunnen ook een zinvolle rol vervullen in de nationale inspanningen tegen corruptie. De **media** zouden hun belangrijke taak en verantwoordelijkheid moeten erkennen voor een groter publiek besef ten aanzien van corruptie en de bestrijding ervan in de lidstaten.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over mogelijkheden voor een duurzame en slimme ontwikkeling op lange termijn van de Europese offshore-industrie en verband met de maritieme industrieën van de Europese Unie

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/12)

Rapporteur: Marian KRZAKLEWSKI

Corapporteur: José Custódio LEIRIÃO

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen, getiteld:

„Mogelijkheden voor een duurzame en slimme ontwikkeling op lange termijn van de Europese offshore-industrie en verband met de maritieme industrieën van de Europese Unie”

(initiatiefadvies).

De adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 2015 goedgekeurd. Rapporteur was de heer KRZAKLEWSKI, corapporteur de heer LEIRIÃO.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De offshore-industrie omvat de productie van energie en de winning van gas, olie en mineralen op zee. Sommige van de snelst evoluerende markten zijn gerelateerd aan deze sectoren, die mogelijkheden bieden voor duurzame en slimme groei op de lange termijn.

1.2. Het EESC is ervan overtuigd dat voor een duurzame ontwikkeling van de offshore-industrie een coherent kader nodig is, d.w.z. een Europese strategische visie die ruimte biedt aan geavanceerde technologieën en innovatieve oplossingen voor deze industrie. Technologie vormt de kern van een dergelijk strategisch kader.

1.3. Het EESC vindt dat het momenteel aan zo'n alomvattende Europese strategische visie voor de gehele offshore-industrie en de afzonderlijke sectoren daarvan ontbreekt. Weliswaar breiden de Europese Commissie en de Raad de regelgeving voor deze industrie geleidelijk uit, met name voor de offshore-olie- en -gassector, maar daar valt geen coherent en globaal plan in te ontdekken.

1.4. Volgens het EESC is het ontbreken van een strategisch kader voor de offshore-industrie onder meer het gevolg van onvoldoende samenwerking tussen deze industrie, de EU-instellingen, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. Juist door een Europese strategische visie voor de offshore-industrie uit te werken en te implementeren zou een adequaat niveau van samenwerking kunnen worden gerealiseerd, waar alle betrokkenen baat bij hebben. Daartoe behoren ook andere sectoren die de offshore-middelen gebruiken, zoals het toerisme.

1.5. Met verwijzing naar eerdere adviezen drukt het EESC zijn bezorgdheid uit over de afwezigheid van vertegenwoordigers van de Commissie bij de twee vergaderingen van de studiegroep en bij de openbare hoorzitting in Aberdeen, waar onderhavig initiatiefadvies over de Europese offshore-industrie is voorbereid.

1.6. Na een alomvattende analyse van de verbanden tussen de offshore-industrie en de Europese maritieme industrie stelt het EESC vast dat de offshore-industrie heel sterke, vaak „groene” prikkels geeft aan de Europese maritieme industrie, met name aan de sectoren scheepsbouw, scheepsreparatie en scheepsuitrusting. Gezegd kan worden dat de Europese scheepsindustrie dankzij de vraag vanuit de offshore-industrie het onlangs nog dreigende verlies van kritische massa heeft kunnen voorkomen.

1.7. In het licht van de lopende uitvoering van de Richtlijn betreffende de veiligheid van offshore-olie- en -gasactiviteiten zou de Commissie samen met de lidstaten een verificatiesysteem moeten opzetten en moeten aangeven hoe economische spelers in de sector hun financiële capaciteiten kunnen verhogen om na ongevallen herstelmaatregelen te betalen.

1.7.1. Er zou een programma moeten worden uitgewerkt en ingevoerd om een veiligheidscultuur te stimuleren en er zouden maatregelen moeten worden genomen om de accreditatie van onderwijsinstellingen door offshorebedrijven te bevorderen en te ondersteunen, teneinde voor uitgebreidere scholing op veiligheids- en milieugebied te zorgen. Het EESC benadrukt dat een hoog veiligheidsniveau in de offshore-industrie mede afhangt van goede arbeidsomstandigheden op zee.

1.8. De Commissie en de betrokken lidstaten zouden samen met de IAO en de sociale partners moeten nagaan of het mogelijk is het Maritiem Arbeidsverdrag (MAV) ook van toepassing te laten zijn op de werknemers in de sectoren OO&G (Eng. *offshore oil and gas* — offshore-olie en -gas) en OWE (Eng. *offshore wind energy* — offshorewindenergie) in de EU en de EER.

1.9. De Commissie en de Europese sectorale sociale partners uit de offshore-industrie zouden als goed voorbeeld de richtlijn uit 2009 moeten nemen waarbij het MAV in de EU werd ingevoerd op basis van een sectorale overeenkomst tussen de Europese Transportarbeidersfederatie (ETF) en de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA).

1.10. Er zou actie moeten worden ondernomen om het voorspelde tekort aan gekwalificeerde werknemers en vaardigheden in de offshore-industrie in EU en EER af te wenden. Daartoe moet worden gezorgd voor goede arbeidsomstandigheden (van toepassing verklaren van de MAV-regels) en zijn maatregelen nodig om vaardigheden en beroepsopleidingen aan te passen alsmede om jongeren warm te maken voor een baan op zee.

1.11. De Commissie en de lidstaten zouden samenwerking en publiek-private partnerschappen (PPP's) in de offshore-industrie moeten aanmoedigen, zoals joint ventures, garantieregelingen, afspraken over productiedeling en concessies. Rechtskader, ruimtelijke ordening, milieubescherming en geologisch onderzoek in verband met een duurzaam gebruik van energiebronnen zouden het voorwerp moeten zijn van coördinatie.

1.12. In het kader van de Europese regulering van de offshoremijnbouw zou de Commissie moeten deelnemen aan een breed geologisch onderzoeksprogramma waarbij met behulp van ICT gegevens worden aangeleverd ter bevordering van een duurzamere, huidige en toekomstige exploitatie van delfstoffen op zee.

1.13. De grootste uitdagingen voor de offshore-industrie in het licht van de mondiale en Europese concurrentie en de geldende regelgeving zijn:

- winning in diepe wateren en, wat OWE betreft, meer energieopwekking verder van de kust en op grotere diepte in open wateren;
- horizontaal boren en hydrofracturering in de offshoremijnbouw met inachtneming van milieueisen;
- beheer van verouderende installatie-infrastructuur op zee;
- opsporing, inventarisatie en exploitatie van delfstoffen in het Noordpoolgebied;
- reageren op de groene prikkels die uitgaan van het Marpol-verdrag, het Verdrag voor het beheer van ballastwater en de Richtlijn inzake scheepsrecycling.

1.14. Het EESC roept op tot netwerksamenwerking tussen offshoresectoren, kustregio's en ondernemingen uit de leveringsketen en onderzoekscentra en universiteiten in het kader van het programma „Horizon 2020” en „slimme specialisatie”-projecten. Bij dergelijke samenwerking moet meer aandacht worden geschonken aan innovatie en milieukwesties en moeten de kansen worden benut die het Europees Fonds voor Strategische Investerings biedt.

1.14.1. De Commissie zou moeten overwegen aanpassingen door te voeren in de structuurfondsen of het plan-Juncker om investeringen in innovaties voor de offshore-industrie te bevorderen.

1.15. De Europa 2020-strategie zou moeten worden bijgewerkt (evaluatie) om te voldoen aan de EU-eisen inzake maritieme activiteiten, projecten, gekwalificeerde arbeidskrachten, financiering en bevordering van duurzame ontwikkeling, rekening houdende met het feit dat in de offshore-industrie heel veel verschillende soorten banen bestaan en zeer uiteenlopende vaardigheden nodig zijn.

1.16. De Commissie zou een debat moeten stimuleren over de mogelijkheden van een specifieke strategie voor de Noordzee waarin wordt ingegaan op de uitdagingen voor een duurzame en concurrerende Europese offshore-industrie.

2. Achtergrond

2.1. De offshore-industrie omvat hoofdzakelijk de productie van elektrische energie en de winning van gas, olie en mineralen op zee. Uit de leverings- en dienstenketen blijkt dat deze industrie ook is verbonden met maritieme sectoren als bouw, reparatie, onderhoud en verbouw van schepen, scheepsuitrusting en -benodigdheden, en industriële maritieme installaties.

2.2. De aan de Europese offshore-industrie gerelateerde maritieme industrie beschikt zowel over specialistische expertise als over het vereiste menselijk potentieel om met succes de markten aan te boren die met de offshoresectoren verbonden zijn.

2.3. Naar aanleiding van een analyse van de situatie in de Europese offshore-industrie en van de mogelijkheden voor een duurzame ontwikkeling ervan op lange termijn komt in dit advies het volgende aan bod:

- de mondiale stand van zaken in de offshore-olie- en -gasindustrie (OO&G) alsmede de uitdagingen en drijvende krachten in deze sector;
- de algemene kenmerken van de offshorewindenergiesector in de EU;
- de verbanden tussen de Europese maritieme industrie en de offshore-industrie;
- de noodzaak van innovatie en duurzame ontwikkeling in het licht van de huidige uitdagingen en de ontwikkelingsmogelijkheden voor de Europese offshore-industrie;
- een voorstel om bij de duurzame ontwikkeling van de offshore-industrie te waarborgen dat in arbeidsvraagstukken rekening wordt gehouden met sociale aspecten;
- het EU-regelgevingskader voor de offshore-industrie;
- een plan voor een EU-strategie voor de Noordzee waarin wordt ingegaan op de uitdagingen voor een duurzame en concurrerende offshore-industrie.

3. Actuele situatie in de Europese offshore-olie- en -gaswinningsindustrie (OO&G)

3.1. In 2012 maakten olie en gas 26 % uit van de Europese energiemix. Het grootste aandeel — 29 % — kwam voor rekening van kernenergie. Hernieuwbare energie, m.i.v. waterkracht, was goed voor 22 %.

3.1.1. De EU voert 53 % van haar energie in, ter waarde van 400 miljard EUR per jaar, en is daarmee de grootste importeur van energie in de wereld. 88 % van alle olie en 66 % van al het gas wordt ingevoerd, voornamelijk uit Rusland.

3.2. Het grootste probleem voor de Europese offshore-olie- en -gassector is de vraag of de traditionele Europese olie- en gasindustrie zal groeien in een context van diversificatie en gelet op de uitdagingen die de ontwikkeling van hernieuwbare energie met zich meebrengt.

3.3. Ook van belang is hoe efficiënt op alle veranderingen wordt gereageerd. Kenmerken van de OO&G-industrie in Europa:

- hoge operationele kosten;
- hoge milieurisico's en veel regelgeving;
- noodzaak van meer winning op grotere diepte;
- fiscale risico's en lage prijzen, die leiden tot hoge investeringsrisico's;
- potentiële problemen door goedkope producten uit de VS.

3.4. Bestaande uitdagingen voor de Europese OO&G-industrie:

- noodzaak van seismologisch onderzoek om kaarten van geologische lagen bij te werken;
- gebrekkige afstemming en uitwisseling van gegevens, wat het ontwikkelingstempo vertraagt;
- druk van winningslanden om nieuwe lagen op te sporen;
- problemen met aanbestedingen voor winningsactiviteiten waaraan wordt deelgenomen door nationale en internationale mijnbouwbedrijven;
- beheer van de industriële levenscyclus in opeenvolgende fasen: exploratie/opsporing/FEED ⁽¹⁾/productie/decompositie.

3.4.1. Nieuwe uitdagingen voor de Europese OO&G-industrie:

- afname van de beschikbare grondstoffen;
- dalende olieprijs en concurrentie van nieuwe, goedkope vergelijkbare grondstoffen;
- kwesties t.a.v. ondernemerschap en overheidssteun voor nieuwe bedrijven;
- stimulering van de groei door innovaties en internationalisering van de industrie;
- het vraagstuk van door de „groene economie” gestimuleerde groei.

3.5. De Europese OO&G-industrie verdient ondersteuning, want ze:

- heeft de kenmerken van een bestendige industrie en houdt rekening met het EU-regelgevingskader;
- is goed voor bijna 600 000 directe of indirecte arbeidsplaatsen (Noorwegen meegerekend);
- vormt een van de grootste drijvende krachten in de Europese maritieme industrie;
- draagt bij aan positieve sociale veranderingen op regionaal niveau;
- genereert een aanzienlijk deel van de inkomsten op de nationale begrotingen;
- is koploper in innovatie en technologische vooruitgang in de engineeringsector;
- kenmerkt zich door een substantiële en groeiende export door bedrijven uit de leveringsketen, wat een mogelijk verlies aan inkomsten uit de productie van brandstoffen compenseert.

⁽¹⁾ FEED: Front End Engineering Design (ontwikkelingsfase).

3.6. Tijdens de hoorzitting in Aberdeen⁽²⁾ zijn de resultaten van de SWOT-analyse van de OO&G-industrie gepresenteerd. Na aanvulling met de tijdens de discussies gedane voorstellen zijn ze opgenomen in de bijlage.

4. De offshore-energiemarkt in de EU

4.1. In de Europese zeeën staan momenteel, verdeeld over 11 lidstaten, ongeveer 2 500 windturbines met een totaal vermogen van meer dan 8 GW. Het aandeel van de EU in de mondiale productie bedraagt bijna 90 %. Er zijn nog 12 windparken in aanbouw. Als deze klaar zijn, zal het opgewekte vermogen stijgen tot 10,9 GW. Windenergie voorziet momenteel in 7 % van de energiebehoefte van de EU. Daarvan neemt de offshorewindenergie (OWE) ongeveer 1/7 voor haar rekening.

4.2. De huidige ontwikkelings- en innovatietrends in deze sector betreffen turbines, funderingen en installaties op grotere dieptes en verder verwijderd van de kust.

4.3. Financiële planning wordt steeds belangrijker voor de ontwikkeling van OWE. In 2014 sloot de sector voor 3,14 miljard EUR⁽³⁾ aan regresvrije leningen af, het hoogste bedrag ooit in zijn geschiedenis. Financiële partnerschappen zijn de sleutel tot succes.

4.4. De komende jaren kan een groei van het geïnstalleerde vermogen worden verwacht. Wat de langere termijn betreft, is er volgens de Europese windenergieorganisatie (EWEA) al toestemming voor de aanleg van nieuwe windparken met een totaal vermogen van 26,4 GW en bestaan er plannen voor een toekomstige uitbreiding van de huidige capaciteit met 98 GW.

4.5. Uit gegevens van de EWEA blijkt dat er eind 2011 in de Europese windenergiesector 192 000 mensen werkzaam waren, van wie ongeveer 30 000 à 40 000 in de OWE-industrie.

4.6. Oceaanenergie is in de EU goed voor een geïnstalleerd vermogen van ongeveer 1,5 GW (zes keer minder dan dat van OWE, maar voor 2020 wordt een groei tot 3,6 GW verwacht). Dit vermogen wordt opgewekt met installaties die gebruikmaken van de energie die aanwezig is in golven, getijden en stromingen of van zoutgradiëntenergie, of met installaties die de thermische energie uit oceanen omzetten in elektriciteit.

5. Economische verbanden tussen de Europese maritieme industrie en de offshore-industrie

5.1. In 2014 bedroeg de totale waarde aan scheepsorders 370 miljard Amerikaanse dollar, waarvan 170 miljard dollar voor offshore-eenheden. De mondiale vraag naar allerlei soorten offshoreschepen in de periode 2014-2025 wordt geschat op 1 230 à 1 970 eenheden. De vraag naar industriële duikvaartuigen zal met 180 % stijgen, die naar schepen voor de installatie en exploitatie van windturbines en naar drijvende offshore-eenheden met 50 à 60 %.

5.2. Voor alle soorten schepen wordt tot 2025 een stijging van het aantal orders met 3,7 % verwacht. In het licht van de aanzienlijk hogere ramingen voor offshoreschepen laat dit duidelijk zien wat een enorme drijvende kracht de offshore-industrie voor de scheepsbouw is en zal zijn. In 2014 was de bouw van offshoreschepen goed voor 30 % van de totale scheepsproductie in Europa.

5.3. De Europese industrie voor scheepsuitrusting is even nauw met de offshore-industrie verweven. Deze sector is wereldleider in de productie van boormodules, motoren, lieren, kranen en elektronica voor de offshore-industrie.

5.4. De productie van energie op zee geeft groene prikkels aan de maritieme industrie. Het potentieel wordt geschat op meer dan 19 miljard EUR voor de periode 2012-2022 (ca. 2 miljard EUR per jaar). Dat cijfer is gebaseerd op de aantallen benodigde schepen en uitrusting voor de aanleg en exploitatie van geplande windparken.

5.5. De verplaatsing van activiteiten naar diepere wateren, vooral in de OO&G-sector en voor de energieproductie op zee, genereert nieuwe vraag naar producten en diensten van de Europese maritieme industrie.

⁽²⁾ Liam Smyth, kamer van koophandel van Aberdeen & Grampian.

⁽³⁾ De Europese offshorewindindustrie — belangrijkste data en trends 2014.

5.6. Het smeltende poolijs biedt perspectieven voor de winning van grondstoffen en voor nieuwe scheepvaartroutes (hoewel dit niet echt een „groene” prikkel is). Deze ontwikkeling zal naar verwachting onder andere leiden tot een grotere vraag naar ijsbrekers en ijsbestendige transport- en serviceschepen.

5.7. De nog jonge oceaanenergiesector zal meer en meer groene prikkels gaan geven aan de Europese maritieme industrie, met name aan de in SEA Europe verenigde branches.

5.8. Het voor de OO&G-industrie bestemde productaanbod van de scheepsbouwsector houdt verband met de levenscyclus van die industrie:

- de exploratie en vaststelling van reserves genereert vraag naar ondersteuningsvaartuigen;
- voor boringen zijn offshoreboorschepen en -eenheden nodig;
- de exploitatie van reserves genereert vraag naar gespecialiseerde constructieschepen;
- voor de ontginning van reserves zijn drijvende winnings- en opslagschepen of -eenheden nodig;
- bij de ontmanteling van winningslocaties worden schepen gebruikt die er windturbines of andere offshore-uitrusting installeren.

5.9. Om de olie- en gasvoorziening in de toekomst te garanderen, dient het aantal offshoreboringen aanzienlijk toe te nemen. Dat zal leiden tot een grote vraag naar technisch geavanceerde platformmodules en naar reparatie en aanpassing van de verschillende soorten offshore-installaties en -boortorens. Dit soort dienstverlening vormt een belangrijke inkomstenbron voor de sectoren scheepsbouw en scheepsreparatie in de EU.

5.10. Een nieuw specialisme in de scheepsbouw biedt interessante perspectieven: schepen die niet alleen drijvend vloeibaar aardgas (FLNG) vervoeren, maar waarop ook diverse diensten voor de OO&G-industrie worden geleverd, als mobiel alternatief voor de LNG-laadterminals op het land. Het gaat hier over FPSO LNG (ondersteuningsvaartuigen voor drijvende productie, opslag en verlading van vloeibaar aardgas) en FSRU (drijvende opslag- en hervergassingseenheden).

5.11. Ook Europese havens kunnen profiteren van de drijvende kracht die uitgaat van de offshore-industrie. Hierbij valt te denken aan dienstverlening als de verlading van stukgoederen en componenten voor de OWE: torensegmenten, generatoren, rotorbladen en andere door de offshore-industrie bestelde uitrusting.

6. Noodzaak van innovatie en duurzame ontwikkeling in het licht van de huidige uitdagingen en ontwikkelingsmogelijkheden voor de Europese offshore-industrie

6.1. De laatste tien jaar zijn Europa's investeringen in innovatie achter blijven lopen bij die van zijn grote concurrenten (VS). Dat heeft gevolgen voor de gehele industriële sector, waaronder de OO&G-industrie.

6.2. Een van de grootste uitdagingen voor de olie- en gasector is het veilig exploiteren van de verouderende installaties. Gemiddeld 30 % van alle platforms in de wereld is al meer dan 20 jaar in gebruik en vele daarvan hebben hun geplande levensduur overschreden.

6.3. De verouderende OO&G-infrastructuur vraagt met name om:

- monitoring van en inzicht in materiaalintegriteit;

- inzicht in corrosie onder isolatie;
- controle, reparatie en onderhoud in het kader van verouderingsbeheer.
- vervanging van versleten apparatuur.

6.4. De groei van de sector hangt af van innovatieve technologieën ter ondersteuning van winningsactiviteiten waarmee zo veel mogelijk uit de verouderende installaties kan worden „geperst” en de exploitatieduur van sommige productievelden verlengd kan worden.

6.4.1. Nieuwe technologieën spelen ook een sleutelrol bij de diepzee-exploratie en -productie, waarvoor miljardeninvesteringen nodig zijn. Doel van de ontwikkeling van nieuwe technologieën is om de kosten en operationele risico's te verminderen en putten bij hogere temperatuur en druk te kunnen exploiteren.

6.5. De Commissie zou moeten overwegen aanpassingen door te voeren in de structuurfondsen of het plan-Juncker om investeringen in innovaties voor de offshore-industrie te bevorderen, met name ten aanzien van:

- verouderende infrastructuur en gegarandeerde continuïteit van de productie;
- nieuwe technologieën om productie uit oudere olie- en gasvelden te „persen”;
- de groeiende complexiteit van winningsputten.

Nieuwe ontwikkelingsgebieden

6.6. De winning van schaliegas — met inachtneming van milieueisen — wordt ook voor de OO&G-sector steeds aantrekkelijker. Dat hangt samen met de aanmerkelijk verbeterde technologie voor hydrofracturering van gesteente onder water. Verder kan CO₂-vastlegging op zee eveneens een groene prikkel voor de offshore-industrie vormen in de race naar een koolstofarme economie.

6.7. Andere nieuwe ontwikkelingsgebieden zijn de bouw van multifunctionele industrieplatforms n.a.v. proefprojecten (7e kaderprogramma) en de realisering van volledige uitrusting en installaties voor de benutting van de energie die aanwezig is in golven en getijden.

6.8. De uitdaging voor EU-beleidsmakers bestaat erin het potentieel van „Horizon 2020” te benutten om het onderzoek en de innovatie in de Europese offshore-industrie te maximaliseren⁽⁴⁾.

7. EU-regelgevingskader voor de offshore-industrie

7.1. De offshore-industrie in Europa opereert binnen een zich constant uitbreidend regelgevingskader. De belangrijkste voorschriften waar zij mee te maken heeft zijn:

- de EU-Richtlijnen inzake emissies (IED), geïntegreerde preventie van verontreiniging (IPPC) en verontreinigende stoffen afkomstig van grote stookinstallaties (LCP);
- de Richtlijn inzake de emissies van middelgrote energie-installaties (MCP), die gevolgen heeft voor de olie- en gasproductie;
- de regeling voor de emissiehandel (EU-ETS);
- de Richtlijn inzake maritieme veiligheid.

7.2. De Richtlijn betreffende de veiligheid van offshore-olie- en -gasactiviteiten, die in 2013 in werking is getreden, moet door de lidstaten in juli 2015 zijn omgezet. De industrie moet zich in juli 2016 aan de nieuwe normen hebben aangepast.

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Innovatie in de blauwe economie: het werkgelegenheids- en groeipotentieel van onze zeeën en oceanen benutten COM (2014) 254 final (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 93).

7.2.1. Om deze regelgeving mondiaal effect te laten sorteren en om ernstige ongevallen in Europa en daarbuiten te kunnen monitoren, is samenwerking tussen Commissie, lidstaten en gespecialiseerde ondernemingen op de volgende terreinen onontbeerlijk:

- publicatie van een gids over risicobeïnvloeding;
- totstandbrenging van een veiligheidscultuur;
- accreditatie van onderwijsinstellingen door mijnbouwbedrijven met het oog op uitgebreidere scholing;
- opstellen van een code met goede praktijkvoorbeelden;
- bevordering van partnerschappen tussen investeerders en lidstaten;
- samenwerking tussen lidstaten en investeerders op gevoelige strategische gebieden en in offshoreprojecten waarmee PPP's voor duurzame ontwikkeling worden bevorderd alsmede die welke verband houden met de invloed van de offshore-industrie op andere economische sectoren, zoals toerisme en visserij;
- bescherming van kritieke offshore-infrastructuur tegen terrorisme en piraterij op zee.

7.3. Vertegenwoordigers van de industrie beschouwen de voorbereiding van een referentiedocument (BREF) over de exploratie en productie van koolwaterstoffen in de EU met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering momenteel als een delicate regelgevingskwestie.

7.4. Als het gaat over regelgeving met gevolgen voor de ontwikkeling van alle sectoren van de offshore-industrie, zij ook gewezen op de nieuwe Richtlijn (van juli 2014) tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening, die moet worden nageleefd.

7.5. Mededeling COM(2008) 699 over het grondstoffenbeleid, waarin richtsnoeren worden gegeven voor meer internationale samenwerking tussen nationale geologische diensten om het kennisbestand van de EU te vergroten, heeft ongetwijfeld indirecte gevolgen voor de offshorewinningsindustrie en de discussie over geologische lagen.

7.6. Niet minder belangrijk zijn de volgende regelgevings- en beleidsinitiatieven, die gevolgen voor de gehele Europese offshore-industrie hebben:

- het Maritiem Arbeidsverdrag;
- het Marpol-verdrag (beperkingen voor SO₂ en NO₂) en het Verdrag voor het beheer van ballastwater.

8. Voorstel om bij de duurzame ontwikkeling van de offshore-industrie te waarborgen dat in arbeidsvraagstukken rekening wordt gehouden met sociale aspecten

8.1. De grote verscheidenheid van de Europese offshore-industrie, de forse invloed van de globalisering op deze economische sector en de nog altijd niet opgeloste kwesties rond gelijke randvoorwaarden en sociale dumping in deze industrietak leiden tot een gecompliceerde situatie als het over arbeidsvraagstukken gaat. Daarbovenop komen problemen op het vlak van sociale dialoog, collectieve arbeidsbetrekkingen en sociale normen.

8.1.1. Al deze kwesties zouden kunnen worden opgelost met het nu in werking tredende Maritiem Arbeidsverdrag (MAV) uit 2006 en de EU-regelgeving voor de implementatie daarvan.

8.1.2. Helaas blijven de mogelijkheden voor een brede toepassing van dit verdrag in de offshore-industrie beperkt. Dat komt door het ontbreken van precieze bepalingen in het MAV over werknemers in de offshoresector en de houding van regeringen, exploitanten en eigenaars. De huidige problemen in de EU met de registratie van schepen en drijvende industriële uitrusting maken de zaak alleen maar lastiger.

8.2. De Commissie en de Europese sectorale sociale partners uit de offshore-industrie zouden als goed voorbeeld de richtlijn uit 2008 moeten nemen waarbij het MAV in de EU werd ingevoerd op basis van een sectorale overeenkomst tussen de ETF en de ECSA.

8.2.1. Een uitstekend model hiervoor zou de collectieve arbeidsovereenkomst van de Internationale Transportarbeidersfederatie (ITF) voor de offshoresector kunnen zijn. De tenuitvoerlegging daarvan wordt momenteel belemmerd door een gebrek aan wil bij de nationale autoriteiten, de situatie omtrent de registratie van schepen, de tekortschietende sociale dialoog en het hoge percentage mensen met onzekere dienstverbanden en schijnzelfstandigen op de arbeidsmarkt in de sector.

9. EU-strategie voor de Noordzee

9.1. De olie- en gasindustrie is sinds 50 jaar in ontwikkeling en heeft naar schatting nog eens 50 jaar te gaan. Ze wordt nu geconfronteerd met grote veranderingen op energiegebied:

- een groeiend aandeel hernieuwbare energie;
- een groeiend aandeel energie die lokaal en met diverse lokale bronnen wordt opgewekt;
- de steeds grotere moeite die het in het huidige transmissiesysteem kost om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen;
- de EU-koolstofdoelstellingen voor 2030.

Het is de vraag of de traditionele olie- en gassector de grote uitdaging aankan om zich in hernieuwbare energie te diversifiëren en een dergelijke ingrijpende verandering in goede banen te leiden.

9.2. De Noordzeecommissie is van plan met het Britse House of Lords samen te werken om de regering van het Verenigd Koninkrijk te betrekken bij de bevordering van een geïntegreerde aanpak van de maritieme ruimtelijke ordening in de Noordzee. Verder is het de bedoeling een mededeling en een strategie uit te werken om de voordelen voor de burgers van een energienet voor de Noordzee in kaart te brengen.

9.3. De Europese Commissie zou een debat moeten stimuleren over de mogelijkheden van een specifieke strategie voor de Noordzee waarin wordt ingegaan op de uitdagingen voor een duurzame en concurrerende Europese offshore-industrie, waaronder:

- product en ontwerp;
- maatschappelijke factoren;
- productie;
- wetgeving;
- financiering.

Gedaan te Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

Resultaten van de SWOT-analyse van de Europese offshore-olie- en -gasindustrie

S — Sterke punten	W — Zwakke punten
<ul style="list-style-type: none"> — Ervaring met moeilijke operationele omstandigheden en met winning in diepe wateren — Wereldwijd erkende knowhow — Hoogopgeleide en ervaren arbeidskrachten — Clustervormige structuur van de sector 	<ul style="list-style-type: none"> — Hoge productiekosten — Productie-efficiëntie lager dan verwacht — Fiscale onzekerheid — Verouderende infrastructuur — Weinig samenwerking
O — Kansen	T — Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> — Opsporing van nieuwe reserves met lagere ontwikkelings- en exploitatiekosten — Export van producten, uitrusting en kennis naar nieuwe markten — Samenwerking op het vlak van gemeenschappelijke concepten/standaarden, infrastructuurgebruik en kennisuitwisseling — Afspraken over een correct salarisniveau vanuit de gedachte „met beide benen op de grond blijven” — Benutting van het herindustrialiseringsprogramma van de EU 	<ul style="list-style-type: none"> — Wereldwijd dalende olieprijsen — Afname van de werkgelegenheid in de sector na de sterke val van de olieprijsen eind 2014/begin 2015 — Hoge aantal pensioneringen van gekwalificeerde arbeidskrachten in de komende tien jaar — Neerwaartse prijsspiraal door grotere winning uit teerzand en schalieformaties in de VS — Tragere economische groei in Azië — Houding van de OPEC t.o.v. productiebeperkingen

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Creatieve en culturele industrieën — een Europese troef in de wereldwijde concurrentie”

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/13)

Rapporteur: mevrouw Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Corapporteur: de heer Nicola KONSTANTINOU

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„Creatieve en culturele industrieën — een Europese troef in de wereldwijde concurrentie

(initiatiefadvies)”.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 15 juli 2015.

Het EESC heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 215 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Gezien het aandeel van de culturele en creatieve industrieën (CCI's) in het bbp van de Europese Unie, verzoekt het EESC de Europese Commissie een meerjarenstrategie uit te werken voor de ontwikkeling van deze industrieën.

1.2. Het EESC is met name van mening dat de CCI's, die bijdragen aan de internationale uitstraling van de Europese Unie, moeten worden meegenomen in het lopende denkproces van de Commissie voor de in het najaar van 2015 verwachte mededeling over een nieuwe strategie voor het handelsbeleid.

1.3. Gelet op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in sommige lidstaten dient beter rekening te worden gehouden met de behoeften van atypische werknemers wat betreft de arbeidsomstandigheden, gezondheid en veiligheid. Het EESC is voorstander van een intensivering van de collectieve onderhandelingen in de sector media en cultuur, met name in het kader van de nationale tradities.

1.4. Verschillende andere onderwerpen verdienen bijzondere aandacht: aanpassing aan de nieuwe behoeften van de markt, versterking van de mobiliteit van de mensen die in deze sector werken, instrumenten en beleidsmaatregelen van het onderwijs- en opleidingsbeleid en de ontwikkeling van *crowdfunding*-platforms.

1.5. Om de waarden van de EU — eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, rechtsstaat en bescherming van minderheden, enz. — uit te dragen zou deels een beroep moeten worden gedaan op creatieve personen, die beter in staat zijn een jong publiek aan te spreken met behulp van apps, video's, spelletjes, stripverhalen, enz.

1.6. Aangezien niet alle CCI's erin slagen waarde te „vangen”, is de financiële valorisatie van hun immateriële activa (klantenbestand, faam en reputatie, merken, knowhow), die een duurzaam karakter hebben en een bron van toekomstige winstgevendheid zijn, van essentieel belang.

2. Inleiding

2.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité steunt al meer dan 11 jaar de ontwikkeling van de culturele en creatieve industrieën (CCI's). Reeds lang voordat de Europese Commissie in 2012 haar mededeling „Steun aan culturele en creatieve sectoren ten behoeve van groei en banen in de EU”⁽¹⁾ publiceerde, keurde het EESC tussen 2004 en 2014 diverse adviezen goed over dat onderwerp⁽²⁾.

2.2. De creatieve en culturele industrieën bevinden zich in een strategische positie binnen de Europese samenleving waardoor zij in staat zijn een slimme, duurzame en inclusieve groei te bevorderen („Europa 2020”). Aangetoond is immers⁽³⁾ dat CCI's meer dan andere economische sectoren worden gekenmerkt door een groot vermogen om te innoveren.

2.3. Voorts moet worden gewezen op de bijzondere rol van CCI's binnen de Europese samenleving voor de bevordering van pluralisme en culturele diversiteit, en van de Europese identiteit⁽⁴⁾.

2.4. In januari 2015 heeft het bureau van het EESC besloten zijn goedkeuring te hechten aan de opstelling van een nieuw initiatiefadvies over CCI's, aangezien zij een Europese troef in de wereldwijde concurrentie zijn. Landen als de VS, Canada en Korea ontwikkelen nu al doeltreffende „soft power”-strategieën om hun cultuur en hun manier van leven te verspreiden en de economische ontwikkeling te steunen van bedrijven die zich in hun land bezighouden met het ontwerp, de productie en distributie van goederen en diensten met een culturele inhoud.

2.5. Waarom heeft het EESC juist nu besloten zich opnieuw te buigen over de ontwikkeling van deze sector?

2.5.1. In de eerste plaats is er het toenemende belang van CCI's voor de Europese economie. Rekening houdend met de verschillende definities en de laatste beschikbare statistieken behoren CCI's tot de meest dynamische sectoren van de Europese economie. De studie van TERA over de periode 2008-2011⁽⁵⁾ wijst erop dat de bijdrage van dit soort bedrijven aan het Europese bbp schommelt tussen 4,4 % (alleen voor de zuivere creatieve industrieën of „core industries”) en 6,8 % (met inbegrip van bedrijven die sterk afhankelijk zijn van zuivere creatieve industrieën of „non-core industries”). Hun bijdrage aan werkgelegenheid is respectievelijk 8,3 miljoen banen, d.w.z. 3,8 % van de totale beroepsbevolking van de EU voor de zuivere creatieve industrieën (core industries) en 14 miljoen banen als ook de bedrijven die sterk afhankelijk zijn van zuivere creatieve industrieën (non-core industries) worden meegerekend, wat neerkomt op 6,5 % van de totale beroepsbevolking van de EU. Het gaat dus om de derde grootste werkgever in de EU, na de bouw- en de drankensector.

2.5.2. De hoge overheidsschulden hebben ertoe geleid dat lidstaten en overheden minder subsidies zijn gaan toekennen aan culturele organisaties, muziekverenigingen, theaters, arthousebioscopen en orkesten. De publieke radio- en televisiezenders verkeren in verschillende lidstaten in grote moeilijkheden, net als de geschreven pers wier bedrijfsmodel een crisis doormaakt als gevolg van de digitale revolutie.

2.5.3. In juni 2013 zijn onderhandelingen over een trans-Atlantisch partnerschap gestart, waarvan al 9 sessies hebben plaatsgevonden. De „culturele uitzondering” werd van begin af aan erkend en het EESC schaart zich achter het standpunt van het Europees Parlement, dat in zijn resolutie over de handels- en investeringsbesprekingen van de EU met de Verenigde Staten van Amerika van 23 mei 2013⁽⁶⁾, heeft verzocht om „in het onderhandelingsmandaat duidelijk te vermelden dat diensten aangaande culturele en audiovisuele inhoud, inclusief onlinediensten, zijn uitgesloten”.

2.5.4. Het programma Creatief Europa, waarover het Comité zich reeds heeft uitgesproken⁽⁷⁾, is onlangs in werking getreden en beschikt voor de periode 2014-2020 over een budget van 1,46 miljard euro.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Vraagtekens bij de economische ontwikkeling van de sector

3.1.1. Verschillende symbolische sectoren van de Europese cultuur en creativiteit zijn verzwakt door de crisis:

— concerten en orkesten van klassieke en volksmuziek;

⁽¹⁾ COM(2012) 537 en de werkdocumenten over de mode- en luxegoederensector SWD(2012) 286 en SWD(2012) 284 (PB C 198 van 10.7.2013, blz. 39).

⁽²⁾ Zie de horizontale en thematische adviezen van het EESC, zoals: PB C 110 van 9.5.2006, blz. 34; PB C 108 van 30.4.2004, blz. 68; PB C 51 van 17.2.2011, blz. 43; PB C 181 van 21.6.2012, blz. 35; PB C 44 van 11.2.2011; PB C 198 van 10.7.2013, blz. 14; PB C 110 van 9.5.2006, blz. 1; PB C 44 van 11.2.2011, blz. 75; PB C 451 van 16.12.2014 blz. 64; PB C 191 van 29.6.2012, blz. 18; PB C 230 van 14.7.2015, blz. 47.

⁽³⁾ Zie de studie van de British Council: „Mapping the creative industries: a toolkit”, http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

⁽⁴⁾ PB C 51 van 17.2.2011, blz. 43.

⁽⁵⁾ TERA Consultants, „The Economic Contribution of the Creative Industries to EU GDP and Employment”, 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227 paragraaf 11.

⁽⁷⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 39.

- opera- en theaterfestivals;
- de sector van Europese stripverhalen wordt geteisterd door piraterij;
- audiovisuele producties t.b.v. publieke tv-zenders hebben hun budgetten soms aanzienlijk zien slinken.

3.1.2. De statistische gegevens van Eurostat voor de periode 2009-2013 bevestigen een daling van de werkgelegenheid in sectoren zoals de uitgeverij in Frankrijk (146 000 werknemers in 2009 tegen 112 000 in 2013) of de productie van programma's en films in Polen (25 000 werknemers in 2009 tegen 19 600 in 2013).

3.1.3. Volgens een verslag van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden te Dublin („Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality”) ⁽⁸⁾ is de werkgelegenheid in de sectoren kunst, amusement en recreatie tussen 2010 en 2012 daarentegen gestegen in de Europese Unie: + 2 %. In sommige lidstaten ligt het aandeel werknemers in deze sectoren ruim boven het EU-gemiddelde (1,6 % van de beroepsbevolking): in het Verenigd Koninkrijk en Estland is dat 2,6 %, in Zweden 2,5 % (14 % van de ondernemingen en 8 % van het bbp) en in Letland 2,3 %.

3.2. De opzet van het programma Creatief Europa 2014-2020 doet vragen rijzen omtrent de financiering en de lokale tussenpersonen

3.2.1. Het feit dat ondernemingen uit de creatieve industrie financieel moeten worden gesteund vloeit voort uit de moeite die zij hebben om een inkomstenmodel op poten te zetten waarmee zij waarde kunnen vangen. Door het mkb te helpen met het ontwerpen van bedrijfs- en inkomstenmodellen waarmee zowel waarde kan worden gecreëerd als gevangen, worden de bedrijven in kwestie minder afhankelijk van overheidssubsidies.

3.2.2. In het verleden heeft het EESC twijfels geuit over de nieuwe financieringsfaciliteit die is bedoeld om het mkb en andere bedrijven een betere toegang tot financiering te geven. Zo wees het op het gebrek aan expertise op het gebied van cultuur in het Europees Investeringsfonds (EIF) ⁽⁹⁾. Het is echter deze instantie die verantwoordelijk is voor de sectorale garantie van 121 miljoen euro.

3.2.3. Volgens het programma Creatief Europa moet deze garantie een hefboomeffect van 5,7 % creëren, waardoor ongeveer 700 miljoen euro beschikbaar komt voor een aanbestedingsprocedure, en instanties kunnen worden geselecteerd die worden belast met de administratieve capaciteitsopbouw, voor rekening van de garantiefaciliteit.

3.2.4. Ook zou het interessant zijn de vormen van financiering te diversifiëren. „Crowdfunding” — al dan niet grensoverschrijdend — maakt het mogelijk eenvoudiger toegang te krijgen tot financiering van een project, en beperkt het risico voor beleggers („La Tribune”, 11 februari 2014).

3.2.5. Meer in het algemeen moeten vraagtekens worden geplaatst bij de financiële waardering van immateriële activa. De Europese Commissie erkent het belang van immateriële activa maar zegt niets over een gemeenschappelijke methode voor de financiële valorisatie hiervan.

3.2.6. Er zijn te weinig lokale tussenpersonen: iedere lidstaat telt 1 tot 4 Creatief Europa-desks, hetzij in de hoofdstad dan wel in een grote stad. Dit netwerk volstaat zeker niet om de programma's te promoten in alle regio's die door een sterke aanwezigheid van CCI's worden gekenmerkt.

3.3. Aanpassing van het intellectuele-eigendomsrecht aan de digitale revolutie

3.3.1. De hervorming van Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁰⁾ over het auteursrecht wordt momenteel besproken, met name op basis van de mededeling „Een digitale agenda voor Europa” van 19 mei 2010 (COM (2010) 245 final). Daarbij moeten enkele delicate kwesties worden opgelost:

- Moet er één Europese titel komen voor de bescherming van het auteursrecht?

⁽⁸⁾ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf

⁽⁹⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 35.

⁽¹⁰⁾ PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10.

- Hoe moet het bestaande auteursrecht, dat op nationaal niveau zeer uiteenlopende en complexe vormen kent, worden aangepast aan nieuwe vormen van culturele expressie?
- Is het wenselijk om de beschermingstermijn van het auteursrecht in de EU te harmoniseren?
- Heeft de wetgever rekening gehouden met het revolutionaire 3D-printing?

3.3.2. Een andere netelige kwestie betreft de vergoeding voor auteurs en artiesten/uitvoerend kunstenaars overeenkomstig de opbrengsten uit de online-exploitatie van hun werken en uitvoeringen.

3.3.3. Het EESC wijst op de noodzaak van een evenwichtige regeling die een eerlijke en billijke vergoeding van alle rechthebbenden mogelijk maakt, met name ontwikkelaars van inhoud, uitvoerende kunstenaars en producenten.

3.3.4. Ook is het van belang dat het mkb, zeer kleine ondernemingen en micro-ondernemingen van de culturele en creatieve industrieën — met name in de sectoren mode en design — worden geholpen om hun intellectuele-eigendomsrechten te beschermen ⁽¹¹⁾.

3.3.5. Het EESC verzoekt de Europese Commissie om rechtlijnigheid te tonen door ook Richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel ⁽¹²⁾ te herzien, zodat alle belanghebbende partijen (actoren/rechthebbenden, hosts, zoekmachines, leveranciers van betaaloplossingen enz.) verantwoordelijkheid dragen in de strijd tegen piraterij.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Een dringende behoefte aan territoriale stimuleringsmaatregelen

4.1.1. Als er al samenwerkingsvormen zullen ontstaan, dan zal dit vooral op lokaal niveau plaatsvinden. Er moet worden gehamerd op de belangrijke rol van culturele clusters, creatieve districten en ontmoetingsplaatsen die goed toegankelijk zijn en gratis ter beschikking worden gesteld door steden en regio's, zoals is gebleken uit verschillende getuigenissen (van bijv. Wallonië en de regio Rhône-Alpes) tijdens de hoorzitting van 15 juni 2015. De deskundigen van het Europese netwerk schrijven in hun verslag over de veerkracht van de CCI's ⁽¹³⁾ dat *overheidsbeleid ter bevordering van cultuur en creativiteit een grotere impact lijkt te hebben op subnationaal niveau*.

4.1.2. In het jaarprogramma voor de uitvoering van het initiatief „Creatief Europa” zal 4,9 miljoen euro worden gereserveerd voor Creatief Europa-desks. Er zijn te weinig van deze desks en ze zijn meestal gevestigd in de hoofdstad of grote steden, wat niet altijd de beste plaats is om de belanghebbenden te bereiken.

4.2. Een noodzakelijke oplossing voor de soms onzekere situatie van atypische werknemers in de CCI's (m.u.v. luxegoederen)

4.2.1. Volgens een rapport van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) van mei 2014, gewijd aan de dienstverbanden in de mediasector en de culturele industrieën ⁽¹⁴⁾, zijn er:

- 2,3 miljoen werknemers in de sectoren uitgeverij, video-opnamen en televisie;
- 1,2 miljoen personen werkzaam in de sectoren drukkerij en publicatie van media; en
- 1 miljoen artiesten/kunstenaars, waarvan de helft zelfstandig ondernemer is.

4.2.2. In de meeste van deze beroepen, met name in de culturele sector en de media, heeft de zogenaamde atypische werkgelegenheid de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen, dankzij een toename van deeltijdwerk en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, uitzendwerk, zelfstandige arbeid en economisch afhankelijke arbeid.

⁽¹¹⁾ Zie advies CESE „Naar een hernieuwde consensus over de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten: een EU-actieplan” (PB C 230 van 14.07.2015, blz. 72).

⁽¹²⁾ PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-lemploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/>

⁽¹⁴⁾ „Employment relationships in the media and culture industries” (mei 2014) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3. Het EESC staat achter de punten waarover de IAO in mei 2014⁽¹⁵⁾ overeenstemming heeft bereikt, namelijk dat *de grondbeginselen en -rechten op het werk moeten gelden voor alle werknemers in de sector media en cultuur, ongeacht de aard van hun arbeidsverhouding*. Het stelt vast dat sommige mensen die werkzaam zijn in de sector media en cultuur geen adequate sociale bescherming genieten (op het vlak van werkloosheid, pensioenen, sociale zekerheid, enz.) en dat het groeiende gebruik van onderaanneming en het bestaan van zeer uiteenlopende statuten van atypische werknemers in de CCI's extra risico's kunnen opleveren voor de veiligheid en gezondheid.

4.2.4. Het EESC pleit ervoor de collectieve onderhandelingen in de betreffende branches op te voeren teneinde de arbeidsvoorwaarden te verbeteren.

4.2.5. Het EESC verzoekt de Europese Commissie een ambitieus wetgevingspakket voor mobiliteit te presenteren, dat het mogelijk maakt een passende oplossing te vinden voor de mobiliteitsproblemen binnen de EU voor professionals uit de CCI's, en de afgifte van visa in het kader van het handelsverkeer met derde landen te vergemakkelijken.

4.3. *Anticiperen op veranderingen in de onderwijs- en opleidingsinstrumenten in de sector van de CCI's*

4.3.1. Het EESC heeft er al op gewezen dat er op scholen en in beroepsopleidingen meer aandacht moet worden besteed aan de creatieve industrieën, overeenkomstig het internationaal handvest van het kunst- en nijverheidswezen⁽¹⁶⁾.

4.3.2. Er dient te worden gewezen op de fundamentele rol van de publieke televisie en radio, als belangrijke kanalen voor culturele educatie en voor de uitzending van programma's met een hoog literair, historisch of artistiek gehalte.

4.3.3. In een periode waarin bedrijfsmodellen snel evolueren als gevolg van veranderingen in het gedrag van consumenten zou er in de opleidingen voor beroepen in de culturele en creatieve sector ook les moeten worden gegeven in economie, management en strategie. Bedrijfsleiders en ondernemers van CCI's moeten ook toegang hebben tot dergelijke cursussen, in de vorm van bij- en nascholing.

4.3.4. Het EESC heeft in verschillende adviezen gehamerd op het belang van opleiding voor het doorgeven van zeldzame ambachtelijke knowhow. Maar in meer en meer lidstaten is er een steeds grotere kloof tussen de inhoud van het onderwijs en de behoeften van de markt, wat ertoe heeft geleid dat sommige actoren van het maatschappelijk middenveld zelf particuliere opleidingsinstituten zijn gaan oprichten, of in het kader van publiek-private partnerschappen korte opleidingen (van vier weken) zijn gaan aanbieden die zeer praktisch van aard zijn, en erop zijn gericht om jongeren met of zonder diploma in staat te stellen zo snel mogelijk aan de slag te gaan in een bepaald beroep.

4.3.5. De Europese raad voor vaardigheden voor de audiovisuele sector en de sector uitvoerende kunsten is in november 2014 operationeel geworden. Het EESC is geïnteresseerd in diens werkzaamheden, die ertoe moeten leiden dat beter wordt geanticipeerd op de behoeften op het stuk van basis- en voortgezette opleiding.

4.3.6. Het EESC acht het in dat verband van belang dat de sociale partners en de Europese raad voor vaardigheden nauw worden betrokken bij de ESCO-activiteiten⁽¹⁷⁾ (meertalige Europese classificatie van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen).

4.3.7. Het EESC pleit voor meer synergie tussen de „kennisallianties” van het programma Erasmus+ en het programma „Creatief Europa”.

4.4. *Waakzaamheid ten opzichte van de strategieën voor onze mondiale concurrenten*

4.4.1. Gezien het gewicht van deze sector voor de economie dringt het EESC erop aan dat rekening wordt gehouden met alle dimensies: werkgelegenheid, vaardigheden, opleiding, intellectuele eigendom, enz. De externe dimensie moet worden meegenomen in de bi- en multilaterale onderhandelingen die aan de gang zijn. Goederen en diensten met een belangrijke culturele en creatieve inhoud vertegenwoordigen immers een steeds groter aandeel in de EU-uitvoer. Luxegoederen vertegenwoordigden volgens de ECCIA ongeveer 17 % van de totale EU-uitvoer in 2013.

4.4.2. Om rekening te houden met het specifieke karakter van CCI's moet er meer aandacht zijn voor intellectuele-eigendomsrechten en de regulering van de elektronische handel.

⁽¹⁵⁾ Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), GDFMCS/2014/7, Global Dialogue Forum on Employment relationships in the media and culture industries”, Genève 14—15 mei 2014, Punten van overeenstemming.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 4.

⁽¹⁷⁾ De ESCO-classificatie is in 2010 gelanceerd door de Europese Commissie. ESCO maakt deel uit van de Europa 2020-strategie.

4.5. **Ontwikkeling van een aantrekkelijk „verhaal” over de waarden van de Europese Unie**

4.5.1. De waarden van de EU verdienen het te worden gepromoot en verspreid via de sociale netwerken.

4.5.2. Er zou een oproep kunnen worden gericht tot videokunstenaars, grafisch ontwerpers, tekenaars, musici enz. om projecten met een beeldende, levendige inhoud uit te werken, bedoeld om viraal te gaan onder een jong publiek.

4.6. **Bevorderen van kruisbestuiving**

4.6.1. De doelstelling om (meer) synergie tot stand te brengen tussen verschillende creatieve en culturele industrieën maakt deel uit van het conceptuele kader van het programma „Creatief Europa” van de Commissie ⁽¹⁸⁾.

4.6.2. Er vinden zeer bemoedigende kruisbestuivingen plaats, bijvoorbeeld tussen gastronomie, digitale toepassingen en toerisme, tussen kunst en luxe, tussen cultuur en toerisme.

4.6.3. Deze kruisbestuivingen tussen CCI's onderling en tussen CCI's en andere sectoren kunnen vaak niet op industriële schaal worden toegepast omdat zij een goed begrip van de specifieke kenmerken van elke sector vergen.

4.6.4. Dankzij de technologische vooruitgang (zoals 3D- en digitaal printen) zorgen de kruisbestuivingspraktijken die plaatsvinden in de CCI's voor de ontwikkeling van beroepsprofielen die zijn gericht op creëren en innoveren, en voor toekomstige werkgelegenheid.

4.7. **De economische valorisatie van het architectonisch erfgoed**

4.7.1. De EU is het deel van de wereld met de grootste culturele dichtheid: 363 van de 981 natuurlijke en culturele erfgoederen op de Werelderfgoedlijst van Unesco bevinden zich in de EU. Aangetoond is dat de toestroom van Indiase, Chinese, Japanse en Amerikaanse toeristen vooral te danken is aan de rijkdom van dit erfgoed ⁽¹⁹⁾. Iedere verbetering van het visumbeleid moet worden aangemoedigd binnen de grenzen van de veiligheidsvereisten die zijn vastgesteld door de lidstaten en de betrokken derde landen.

4.7.2. Nu verschillende lidstaten die rijk zijn aan architectonische monumenten — Griekenland (17), Frankrijk (39), Italië (47) en Spanje (44) — diep in de schulden zitten, loopt het behoud en onderhoud van dat erfgoed echter gevaar. Aangezien deze culturele en architectonische rijkdom van Europa een geweldige troef is voor de ontwikkeling van het cultureel toerisme, dringt het EESC erop aan dat de Commissie de huidige stand van het onderhoud van de in de Europese Unie gelegen Unesco-erfgoederen in kaart brengt.

4.8. **Oprichting van een Europees multi-stakeholderforum**

4.8.1. Het EESC heeft hier in een eerder advies reeds op aangedrongen ⁽²⁰⁾. Het Comité van de Regio's steunt dit verzoek, en heeft op zijn beurt aangedrongen op de oprichting van een Europees Creativiteitsforum ⁽²¹⁾. Dit forum zou „mensen uit de publieke, particuliere en vrijwilligerssector bijeen moeten brengen om na te denken over manieren waarop Europa creatieve oplossingen kan aandragen voor urgente lokale en Europese problemen”.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Verordening (EU) 1295/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van het programma „Creatief Europa” (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 221).

⁽¹⁹⁾ PB C 44 van 11. 2.2011, blz. 75.

⁽²⁰⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 39.

⁽²¹⁾ PB C 218 van 30.7.2013, blz. 7.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over plattelandsontwikkelingsprogramma's
— Doekjes voor het bloeden of eerste tekenen van herstel?**

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/14)

Rapporteur: Tom JONES

Corapporteur: Joana AGUDO I BATALLER

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2015 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„Plattelandsontwikkelingsprogramma's — Doekjes voor het bloeden of eerste tekenen van herstel?”

(initiatiefadvies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 17 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 192 stemmen vóór en 3 tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC juicht het toe dat de EU, de lidstaten en de regio's zich er blijvend voor inzetten om een aantal uitdagingen van landelijke gebieden aan te pakken via een uitgebreid plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Het waardeert de inspanningen die de Commissie en overheidspersoneel zich hebben getroost om het nieuwe programma op te stellen en goed te keuren. Gezien echter de ernstige crisis waardoor vele kansarme landelijke gebieden zijn getroffen, is er teleurstelling over het feit dat de indiening, goedkeuring en inwerkingtreding van het programma in verschillende lidstaten en regio's vertraging hebben opgelopen. Het EESC beveelt daarom aan dat de Commissie samen met de nationale en de regionale overheden een onafhankelijke evaluatie van het proces laat maken om verdere vertragingen met de nieuwe regeling te voorkomen.

1.2. Het POP kan pas slagen als het partnerschapsbeginsel efficiënt wordt toegepast. Op grond van Verdragsverplichtingen en andere afspraken is het programma een zaak van publieke en particuliere stakeholders, sociale partners en maatschappelijke organisaties samen. Dit is van essentieel belang. Ten opzichte van eerdere programma's zijn er verbeteringen in de betrokkenheid te bespeuren, maar de mate van partnerschap in de EU loopt nog steeds uiteen.

1.3. Het moet helder zijn welke rol de toezichtcomités spelen. De leden ervan moeten grondig controleren in hoeverre de doelstellingen worden gehaald, en toegang hebben tot de financiële richtsnoeren. De leden zouden van diverse pluimage moeten zijn en eventueel ook belangengroepen moeten kunnen vertegenwoordigen.

1.4. Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1303/2013 en met name artikel 5 daarvan over partnerschap en bestuur, zou de Commissie moeten controleren hoe deze verordening bij het opstellen van partnerschapsovereenkomsten en het uitvoeren van programma's wordt toegepast, ook via deelname aan de toezichtcomités.

1.5. Het EESC is ingenomen met de breedte van de programma's, die gebaseerd zijn op lokale behoeften en prioriteiten. Ook is het er voorstander van om meer gebruik te maken van het CLLD-model (Community Led Local Development) teneinde de gemeenschap er zo veel mogelijk bij te betrekken. Goede praktijkvoorbeelden van een efficiënt gebruik van het model zouden onder de aandacht moeten worden gebracht.

1.6. Gezien de beperkte begroting moeten de financiële middelen de rest van het GLB-budget aanvullen en niet overlappen. Er zou maximaal gebruik moeten worden gemaakt van overheids- en particuliere cofinancieringsbronnen en van vrijwillige bijdragen, waarbij aanvragers op een gestroomlijnde procedure moeten kunnen rekenen. Waar het gaat om projecten die aan bredere criteria voldoen, zouden beheersautoriteiten de toegang tot andere fondsen, zoals het cohesiebeleidsfonds en andere Europees investeringsfondsen, moeten faciliteren.

1.7. Zoals reeds opgemerkt door het EESC⁽¹⁾ hebben vijftien lidstaten middelen overgedragen van rechtstreekse betalingen naar POP's, terwijl er in vijf andere lidstaten overdrachten van de tweede naar de eerste pijler zijn geweest. Beide opties zijn legitiem — aangezien zij worden toegestaan door de medewetgevers — maar zij hebben niet dezelfde waarde: POP's zijn gericht op een meer evenwichtigere territoriale ontwikkeling in alle regio's van de EU. Aanbevolen wordt om de samenhang en doeltreffendheid van deze flexibiliteit te bestuderen, en te kijken wat de gevolgen zijn voor de mededinging op de interne markt.

1.8. Landen en regio's zullen bij hun uitgaven zeer verschillende prioriteiten stellen. In dit advies wordt gewezen op het belang van duurzame ontwikkeling van economische bedrijvigheid, het milieu en sociale rechtvaardigheid, met een sterke focus op het streven om landgebonden hulpbronnen een meerwaarde te geven. De Commissie zou een tussentijdse analyse moeten maken van de vooruitgang die geboekt is op weg naar bovengenoemde prioritaire doelstellingen, met inachtneming van de bestaande toezeggingen. Overheden zouden in staat moeten zijn om aanpassingen door te voeren zodat nieuwe projecten ervoor kunnen zorgen dat het programma op succesvolle wijze ten uitvoer wordt gelegd en er lering kan worden getrokken voor een toekomstig plattelandsbeleidskader.

1.9. Er wordt ernstig gevreesd dat de plattelandsontwikkelingsprogramma's niet zullen bijdragen tot territoriale samenhang. De meer afgelegen en economisch achtergebleven gebieden, zowel binnen als tussen landen en regio's, hebben niet de structurele capaciteit die nodig is om van de beschikbare steun en fondsen te kunnen profiteren. Het is zaak om over een langere periode meer doelgerichte middelen uit te trekken en daarbij verder werk te maken van grensoverschrijdend mentorschap, samenwerkingsverbanden, capaciteitsopbouw voor adviesstructuren en leningen en investeringen voor innovatieve particuliere en sociale ondernemingen.

1.10. Het al lang bestaande Leader-model wordt gerespecteerd, en de door de Europese Commissie gefinancierde netwerken voor plattelandsontwikkeling worden aangemoedigd om door te gaan met de verspreiding van goede praktijken.

1.11. Duidelijk is dat in de programma's sterk de nadruk ligt op banenbehoud en het scheppen van nieuwe werkgelegenheidskansen in landelijke gebieden en dat investeringen, kennisuitwisseling, training en mentorschap alsook nauwere banden met onderzoeksinstellingen belangrijk zijn. Eveneens van belang zijn maatregelen waarmee jonge mensen gestimuleerd worden om hun toekomst op het platteland te zoeken, net als maatregelen die bevorderlijk zijn voor de integratie van personen met specifieke behoeften of lichamelijke of geestelijke beperkingen. Onmisbaar zijn financiële prikkels ter ondersteuning van generatievernieuwing. Voorts moeten scholen en hogeronderwijsinstellingen in landelijke gebieden meer oog hebben voor zowel de traditionele als de veranderende behoeften aan vaardigheden in hun regio.

1.12. Wat ook aandacht verdient is het vraagstuk van de opvolging van bedrijven. Hierbij moet ook worden gekeken naar de kansen die plattelandsontwikkelingsprogramma's bieden om bedrijfsmodellen met nationale en regionale regels betreffende de overdracht van activa te testen. Arbeidsmobiliteit wordt aangemoedigd, op voorwaarde dat voor een goede opleiding wordt gezorgd en de werknemersrechten geëerbiedigd worden.

1.13. Er moet speciale aandacht en ondersteuning komen voor de bijdrage die vrouwen aan het welslagen van het programma kunnen leveren. Ze zijn van cruciaal belang om het platteland leefbaar te houden, niet alleen waar het gaat om de diversifiëring en verwerking van landbouwproducten, maar ook om hun bijdrage aan de plaatselijke ontwikkeling via het aanbieden van ambachtelijke en agrotoeristische activiteiten en hun essentiële rol op het gebied van innovatie.

1.14. Maatregelen ter verbetering van het milieu, de ecosystemen en de cultuurlandschappen worden toegejuicht. Steun voor goed geëtiketteerde lokale producten, plattelandstoerisme en kleinschalige gemeenschapsprojecten op het vlak van hernieuwbare energieprojecten, zou de economie en de gemeenschap duurzaam ten goede moeten komen. Efficiënt gerunde en winstgevend land- en bosbouwbedrijven en andere ondernemingen op het platteland zijn van essentieel belang om landelijke gebieden nieuw leven in te blazen. Er moet meer worden geijverd voor een beter begrip tussen enerzijds landbouwers en boseigenaren, als leveranciers van voedingsmiddelen, hernieuwbare grondstoffen en diensten op het vlak van milieu en recreatie, en anderzijds de consumenten, die de steeds gevarieerdere bevolking in Europa vormen.

⁽¹⁾ Informatief rapport NAT/664 — Uitvoering van de GLB-hervorming (Campli), EESC-2015-01409.

1.15. Het aanpakken van het effect van de klimaatverandering op land- en bosbouw en vice versa, krijgt in de programma's prioriteit. Eveneens welkom zijn plannen die ertoe bijdragen om koolstof op te slaan, de water- en bodemkwaliteit te verbeteren, emissies te verminderen, ecosystemen te verrijken en de circulaire economie te bevorderen. Verbeteringen moeten duurzaam zijn en wetenschappelijk worden gemeten aan de hand van verschillende landbouwmilieus en andere regelingen, en geïntegreerd worden in de productie.

1.16. Om de sociale onrechtvaardigheid aan te pakken, zijn er bredere overheids- en EU-middelen en -maatregelen nodig, incl. betere dienstverlening op het gebied van internet, vervoer en onderwijs.

1.17. Een economische heropleving van dorpen en gemeenschappen op het platteland is cruciaal. In dit verband moet ook worden nagegaan of de POP's wel alle inwoners van landelijke gebieden dienen. Maatschappelijke betrokkenheid en ondernemingszin zijn voor de levensvatbaarheid van landelijke gebieden van vitaal belang.

2. Inleiding

2.1. De landelijke gebieden in Europa zijn van levensbelang voor alle Europese burgers, dus niet alleen voor de degenen die er wonen en werken. Ze staan in voor de levering van voedsel, hout, mineralen en water. Ze bieden een grote verscheidenheid aan habitats, produceren hernieuwbare energie, fungeren als recreatiegebieden en kunnen zich verder laten voorstaan op historische landschappen, ambachten en bovenal rijke culturen en mensen met velerlei vaardigheden. Circa 23 % van de EU-bevolking woont in gebieden die als „landelijk” te boek staan. Dat zijn 115 miljoen burgers.

2.2. De mate van economische voorspoed en sociale cohesie loopt per landelijk gebied echter sterk uiteen. Sommige landelijke regio's zijn welvarend en dynamisch, andere daarentegen zijn kwetsbaar en hebben te maken met leegloop en ontwrichting. Veel landelijke gebieden zijn rijk aan hulpbronnen, maar hebben weinig financiële middelen; ze zijn dunbevolkt en de toegang tot openbare diensten is beperkt. Dit geldt vooral voor de meer afgelegen en bergachtige regio's en eilanden. Als magneten oefenen steden een niet-aflatende aantrekkingskracht uit op hedendaagse economische en sociale activiteiten. Dit maakt het voor overheden lastig om de leefbaarheid op het platteland in stand te houden, vooral als ze met oplossingen komen die op stedelijke leest geschoeid en derhalve ongeschikt zijn. Mobiliteit en vrij personenverkeer zijn in de EU essentiële beginselen. Ze hebben voor de armste landelijke regio's echter onbedoelde gevolgen, want te veel (met name jonge) mensen trekken op zoek naar een beter leven naar de stad, om niet meer terug te keren.

2.3. Europa heeft een visie nodig om het vertrouwen in een goed leven op het platteland te herstellen. Deze visie moet gebaseerd zijn op groene groei, bevordering van de circulaire economie, een beter inzicht in de behoeften van gemeenschappen en slimmere ondersteunende diensten. In dit advies wordt gepoogd na te gaan waardoor de verschillen in slaagpercentages worden veroorzaakt en hoe groot de kans is dat er tijdens de looptijd van het nieuwe financieringsprogramma echte verbeteringen komen. Welke conclusies moeten er voor de drie pijlers van duurzame ontwikkeling — economische, ecologische en sociale rechtvaardigheid — worden getrokken? Hebben alle belanghebbende partijen het gevoel dat ze werkelijk als partners bij deze kwestie worden betrokken?

3. Algemene opmerkingen

3.1. Lidstaten en regio's hebben al heel wat maatregelen getroffen om het evenwicht tussen de economische mogelijkheden in stad en land te herstellen en de sociale samenhang te verzekeren. De EU heeft via de eerste GLB-pijler (Verordening (EU) nr. 1307/2013) en de tweede GLB-pijler (Verordening (EU) nr. 1305/2013) en via haar structuur- en cohesiefondsen voortdurend geprobeerd om de neergang te stoppen, maar met beperkt en wisselend succes. De huidige steun van de EU voor plattelandsontwikkeling, gefinancierd uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), opgericht bij Verordening (EU) nr. 1306/2013, wordt geraamd op 95,6 miljard EUR vóór overdrachten tussen de pijlers. Dit komt neer op 23 % van de GLB-begroting.

3.2. De programma's voor de periode 2014-2020 zijn gebaseerd op jarenlange ervaring met wat wel en wat niet werkt. De Commissie steunt het Europees Netwerk voor plattelandontwikkeling (ENRD) en het Europees innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP-AGRI) om goede praktijken en innovatieve oplossingen te bevorderen. Het EESC pleit ervoor om dit werk op alle niveaus op te voeren. Ook kan lering worden getrokken uit de beste praktijken van andere geldschieters.

3.3. Voor plattelandontwikkeling trekt de EU minder geld uit dan voor ander EU-beleid, maar de begrotingsmiddelen kunnen slim worden ingezet en worden aangevuld via cofinanciering door de overheid of uit andere bronnen. De programma's moeten de middelen van de eerste pijler aanvullen en gekoppeld worden aan andere financieringsstromen, zo mogelijk in een vlotte beheersinfrastructuur zodat aanvragers erop kunnen rekenen dat ze snel antwoord krijgen. Ook moet er ter begeleiding steun komen van adviesbureaus en lokale planningsautoriteiten.

3.4. Delen van het programma zijn flexibel en lokaal genoeg om aan de daadwerkelijke behoeften van de gemeenschappen te voldoen. Daar waar het Leader-model met de lokale actiegroepen (LAG's) het meest doeltreffend en succesvol ten uitvoer worden gelegd, zorgen ze voor gedeeld *ownership* en positieve resultaten. Technische ondersteuning van alle betrokkenen, gekoppeld aan mentorschap en training, is voor alle projecten en initiatieven van vitaal belang.

3.5. In de meest kansarme gebieden is het echter allesbehalve eenvoudig om met kortetermijnprogramma's echte verbeteringen te realiseren, want daarvoor ontbreekt het aan bedrijfsmiddelen, de nodige infrastructuur, ervaren gemeenschapsleiders en voldoende toegang tot andere investeringen. Om de territoriale samenhang te verbeteren moet er meer aandacht komen voor deze gebieden, zoals voorheen het geval was uit hoofde van doelstelling 1 van de structuur- en cohesiefondsprogramma's.

3.6. De Commissie heeft voor de periode 2014-2020 nieuwe financiële regels uitgevaardigd, die door de beheersautoriteiten en de toezichtcomités goed begrepen en toegepast zouden moeten worden en niet tot meer administratieve rompslomp voor indieners van projecten mogen leiden. In dit verband heeft de Europese Rekenkamer in zijn verslagen ⁽²⁾ over de programmeringsperiode 2007-2013 en het nieuwe rechtskader voor de periode 2014-2020 voorstellen gedaan om ervoor te zorgen dat de inspanningen meer resultaat opleveren.

3.7. De voorbereiding en goedkeuring van veel nieuwe programma's hebben aanzienlijke vertraging opgelopen. Er was nochtans vereenvoudiging beloofd. Dit is een zeer betreuwenswaardige zaak, omdat de situatie in veel van de armste plattelandgebieden penibel is en het de bedoeling is dat deze programma's dringend bijdragen aan het aanpakken van problemen zoals de lage inkomens, de jeugdwerkloosheid, de tekortschietende openbare dienstverlening en de impact van de klimaatverandering. In mei 2015 moest ca. 57 % ⁽³⁾ van de regionale en nationale programma's nog worden goedgekeurd, maar er wordt gehoopt dat het proces tegen het eind van het jaar kan worden afgerond.

4. Raadpleging en betrokkenheid van belanghebbenden

4.1. Het EESC benadrukt het belang van de toepassing van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij. Belangrijk volgens het EESC is vooral artikel 5 over partnerschap en meerlagig bestuur. Hierin is bepaald dat het partnerschap ook andere overheden en de economische en sociale partners omvat, alsook andere organisaties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen. Daarom zou de Commissie moeten controleren hoe de verordening bij het opstellen van partnerschapsovereenkomsten en het uitvoeren van programma's wordt toegepast, ook via deelname aan de toezichtcomités voor programma's.

⁽²⁾ Speciale verslagen nr. 22/2014, nr. 23/2014, nr. 4/2015 en nr. 5/2015.

⁽³⁾ Europese Commissie — Perscommuniqué van 26 mei 2015: *Adoption of a further 24 Rural Development Programmes to boost the EU farming sector and our countryside.*

4.2. In dit advies wordt bekeken in welke mate de belanghebbenden participeren in de voorbereiding van de plattelandontwikkelingsprogramma's. De conclusies ervan zijn echter beperkt doordat er nog maar weinig programma's zijn goedgekeurd en doordat de wel goedgekeurde programma's maar een beperkt aantal geografische gebieden betreffen. Er hebben drie hoorzittingen plaatsgevonden⁽⁴⁾ en daarnaast is er in breder verband een vragenlijst toegezonden. Uit de eerste reacties blijkt dat de participatie per geografisch gebied uiteenloopt, maar dat het proces van overleg tussen overheden en niet-overheidsorganisaties toch al beter en meer ontwikkeld is dan bij eerdere programma's het geval was. Wel moet er meer voor worden geijverd om voorbeelden van geslaagde participatiemethoden onder de aandacht te brengen, o.a. door op grotere schaal communicatietechnologie in te zetten voor een permanente dialoog. De dialoog loopt binnen landen en regio's evenwel sterk uiteen. Sommige partnerschapsovereenkomsten hebben slechts een symboolfunctie, het CLLD-model wordt maar in enkele regio's toegepast, en van echte inclusieve raadpleging is pas veeleer aan het eind dan aan het begin van het proces sprake⁽⁵⁾. Voorbeelden van goede praktijken zijn vaak daar te vinden waar bij andere beleidsplannen een soortgelijke vorm van inspraak een beter resultaat heeft opgeleverd⁽⁶⁾.

4.3. De echte veranderingen die nodig zijn om landelijke gebieden nieuw leven in te blazen, kunnen niet van de overheid alleen komen. Wel kan de overheid het plannings- en wetgevingskader scheppen, democratische verantwoording afleggen, publieke diensten verbeteren en startkapitaal verschaffen. Meestal echter moeten veranderingen die mens en milieu ten goede komen, toch worden doorgevoerd door particuliere bedrijven, vakkundige werknemers en sociale en gemeenschapsondernemingen. Mensen zijn pas bereid om tijd en middelen te investeren als ze er vertrouwen in hebben dat een gezamenlijke visie op een betere toekomst voor het platteland werkelijkheid kan worden en niet door tijdrovende aanvraagprocedures wordt belemmerd.

4.4. Economische en sociale partners kunnen pas succes boeken als ze beschikken over middelen om voortdurend met hun leden en overheden te kunnen overleggen. Plannen variëren en evolueren. In dit verband moeten belanghebbenden beter beseffen dat het beleid en de uitvoering ervan een zaak is van gedeelde verantwoordelijkheid. De toezichtcomités moeten bestaan uit leden van diverse pluimage die weten waar ze mee bezig zijn en efficiënte controles kunnen houden. Het EESC wil gaarne meewerken aan de ontwikkeling van betere partnerschapsmodellen met maatschappelijke en sociale partners⁽⁷⁾.

5. Doekjes voor het bloeden of programma's voor langdurig herstel?

5.1. Tijdens onze hoorzittingen⁽⁸⁾ in Brussel en in Noord-Wales is bevestigd dat er in programma's streefdoelen zijn opgenomen. Deze zouden door de Commissie, de toezichtcomités en de belanghebbenden regelmatig moeten worden beoordeeld om te checken of ze echt zoden aan de dijk zetten en kostenefficiënt zijn. Ook zou in een studie moeten worden nagegaan of de overheveling van middelen tussen de pijlers doeltreffend is, dan wel ertoe bijdraagt dat de verschillen tussen regio's nog groter worden en de concurrentie verder wordt scheefgetrokken.

5.2. In hoeverre er sprake is van duurzame ontwikkeling moet worden onderzocht aan de hand van drie thema's: ondernemerschap en werkgelegenheid, milieu, en sociale inclusie.

Ondernemerschap en werkgelegenheid

5.3. Het budget voor het GLB neemt af, maar de Commissie stelt steeds meer eisen waaraan moet worden voldaan voor betalingen uit hoofde van de eerste pijler. Het is dan ook absoluut zaak dat er in het kader van de POP's steun wordt verleend voor investeringen in een competitieve land- en bosbouwsector, ook door producten een grotere toegevoegde waarde te geven en beter in de markt te zetten, korte toeleveringsketens te versterken, *branding* te stimuleren en kennis uit te wisselen. Universiteiten en hogescholen moeten een belangrijke rol spelen binnen hun eigen regio en door de meest kansarme regio's te steunen via samenwerkingsverbanden en mentorschap. Ze zouden met bestaande landbouw- en

⁽⁴⁾ Op 13 april in Brussel, op 21 mei in Bangor (Noord-Wales) en op 9 juni 2015 in Helsinki.

⁽⁵⁾ Advies over de evaluatie van de raadpleging van belanghebbenden door de Europese Commissie (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57).

⁽⁶⁾ Wales heeft steeds meer ervaring met een raadplegingsproces dat voortvloeit uit een constitutionele verplichting in zijn Devolved Governmental Act waarmee duurzame ontwikkeling wordt bevorderd. Daarnaast werkt Wales ook in partnerschap samen met vrijwilligersorganisaties.

⁽⁷⁾ Verdrag van Lissabon, artikel 11, en de Verklaring van Riga van het Sociaal platform, maart 2015

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 4.

plattelandsadviesdiensten moeten samenwerken teneinde gebruik te maken van EU-onderzoeksmiddelen om aan specifieke lokale behoeften tegemoet te komen. Het POP zou als een brug tussen aanvragers en het Europees Investeringsfonds moeten fungeren teneinde te bevorderen dat wetenschappelijke kennis de landbouw of het platteland ten goede komt. Scholen krijgen geen rechtstreekse steun uit het POP, maar kunnen, met name in landelijke gebieden, toch een duidelijke rol spelen waar het gaat om de vaardigheden waar bedrijven in de toekomst behoefte aan hebben. Open dagen op boerderijen, werkervaring en praktijkopleidingen in het kader van andere financieringsregelingen zijn van vitaal belang om voor geïnspireerd en goed opgeleid personeel te zorgen⁽⁹⁾. Formeel en informeel onderwijs moet beroepsgericht en bedrijfsgerelateerd zijn en waar mogelijk ter plaatse gegeven worden⁽¹⁰⁾.

5.4. Land- en bosbouwbedrijven hebben te maken met een dynamische economische omgeving die gekenmerkt wordt door mondialisering, snelle technologische vooruitgang en groeiende maatschappelijke behoeften. Om efficiënt en concurrerend te blijven, moeten landbouwers en boseigenaren absoluut innoveren. Het onlangs gecreëerde EIP-AGRI kan goed van pas komen en moet snel en op brede schaal tot stand worden gebracht. Om innovatie te bevorderen en te faciliteren zijn er gestroomlijnde financieringsvoorwaarden nodig.

5.5. De jongerengarantieregeling en soortgelijke mechanismen moeten in landelijke gebieden aan POP-initiatieven gekoppeld worden, zodat er vooruitgang kan worden geboekt en ambitie wordt gestimuleerd. Van essentieel belang is dat jonge boeren en nieuwkomers investerings- en opleidingssteun krijgen. Projecten om plattelandsjongeren te steunen en te voorkomen dat ze wegtrekken, moeten topprioriteit krijgen. Jonge mensen dienen te worden aangemoedigd om de voor hen bedoelde maatregelen zelf op te pakken. Om opvolging beter te kunnen plannen, hebben landelijke gebieden behoefte aan een kader⁽¹¹⁾ dat juridisch fair en toegankelijk is en aanzet tot een overdracht tussen generaties die een duurzaam evenwicht tussen jeugd en ervaring mogelijk maakt.

5.6. Er is volop erkenning voor de rol van vrouwen in de landbouw. Ze leveren een onmisbare bijdrage aan de totstandbrenging en uitvoering van plattelandsprojecten en in Finland is aangetoond dat gerichte steun op adviesgebied resulteert in de ontsluiting van ondernemerspotentieel⁽¹²⁾.

5.7. Plattelandstoerisme, de ambachtssector en de ontwikkeling van initiatieven op het gebied van recreatie en gezondheid verdienen ondersteuning, net als promotieactiviteiten die ontplooid worden tijdens festivals, shows zoals de Royal Welsh, en de Groene week in Berlijn. Vernieuwing van stad en land in een veranderend, pluralistisch Europa is voor bedrijven en consumenten op het platteland absoluut noodzakelijk, net als betere toegang tot breedbandinternetdiensten. Het scheppen van regionale waardeketens biedt belangrijke mogelijkheden voor het landbouw- en ambachtsbedrijf, het toerisme, de handel en het platteland⁽¹³⁾. Het EESC is ingenomen met het voorgestelde Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) en met de toezegging daarin dat plattelandsprojecten zullen worden ondersteund.

Milieu

5.8. Het EESC heeft de impact van de klimaatverandering op de land- en bosbouw in een advies⁽¹⁴⁾ onderzocht. Een van de oplossingen om de productie te verhogen door minder hulpbronnen te gebruiken en beter tegen de klimaatverandering bestand te zijn, is het ondersteunen van duurzame intensivering van de land- en bosbouwsector. Modern landgebruik wordt aangemoedigd teneinde activiteiten te ontwikkelen waarmee het mogelijk wordt de gevolgen van de klimaatverandering af

⁽⁹⁾ De Agri-Academy in Wales is een goed voorbeeld van leiderschapstraining.

⁽¹⁰⁾ Advies over Permanent beroepsonderwijs en -opleiding (CVET) in plattelandsgebieden, NAT/650 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽¹¹⁾ Malcolm Thomas Review in Wales.

⁽¹²⁾ Advies over De rol van de vrouw als drijvende kracht achter een ontwikkelings- en innovatiemodel voor de landbouw en de plattelandsgebieden (PB C 299 van 4.10.2012, blz. 29).

⁽¹³⁾ Advies over Landbouw- en ambachtsbedrijf (PB C 143 van 22.5.2012, blz. 35).

⁽¹⁴⁾ Advies over de Gevolgen van klimaat- en energiebeleid op de land- en de bosbouwsector (PB C 291 van 4.9.2015, blz. 1).

te zwakken en de biodiversiteit te vergroten, in het bijzonder door landbouwmilieuregelingen⁽¹⁵⁾. Recycling en de circulaire economie zouden moeten worden bevorderd⁽¹⁶⁾, terwijl ook hernieuwbare energie⁽¹⁷⁾ een waardevolle landelijke hulpbron is. Wordt er verstandig in hernieuwbare energie geïnvesteerd, dan zullen de economie, de samenleving en het milieu daar steeds meer de vruchten van plukken. Als er technologische verbeteringen kunnen worden doorgevoerd op het gebied van opslag, logistiek en infrastructuur, is er zeker ruimte voor collectief eigenaarschap en investeringen.

5.9. Het EESC wijst op het belang van klimaatmaatregelen die in het kader van het landbouwmilieu worden getroffen en die de vergroening van de eerste pijler aanvullen. Doelgerichte steunmaatregelen voor bijv. land dat door erosie wordt bedreigd, vorming van clusters van landhabitats, stroomgebieden en steun voor soorten die bijzondere beheerspraktijken vereisen, zijn nuttig. De nalegingsvoorschriften mogen echter geen bijkomende lasten worden. Er is een adequate wetenschappelijke basis nodig om de vooruitgang te kunnen meten, terwijl ook moet worden ingeschat op welke langere termijn er echte verbeteringen kunnen worden verwacht⁽¹⁸⁾.

5.10. Het landschap van ruraal Europa is grotendeels het resultaat van menselijke activiteiten en heeft in de loop van vele generaties vorm gekregen door het werk dat de mens heeft verricht om aan zijn behoefte aan voedsel, hout en onderdak te voldoen. De diversiteit van het landschap wordt door Europese burgers gewaardeerd. De POP's moeten ertoe bijdragen dat deze cultuurlandschappen duurzaam behouden blijven door te zorgen voor de overdracht van vaardigheden en transparante financiering van landelijke activiteiten die deze kostbare mozaïek helpen bewaren.

Sociale inclusie

5.11. Onrechtvaardigheid in de landelijke context is moeilijk te definiëren en aan te pakken. Zoals eerder opgemerkt gaat het hierbij om een grote bevolkingsspreiding, een beperkt aantal inwoners, een onevenwichtige leeftijdsopbouw en tekortschietende openbare diensten (vervoer, gezondheidszorg, sociale dienstverlening). Andere factoren zijn de lage inkomens, de afgelegen ligging, de gebrekkige huisvestingskwaliteit en de inadequade technologische dienstverlening. Daarnaast speelt in sommige gebieden nog het bijzondere probleem van de slechte behandeling en uitbuiting van werknemers⁽¹⁹⁾, met name migranten. Er zijn grotere inspanningen nodig om hen te helpen inburgeren en om hun toegang te geven tot passende beroepsopleiding.

5.12. In artikel 39 van het VWEU wordt als een van de belangrijkste doelstellingen van het GLB genoemd dat de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard moet worden gegarandeerd door de productiviteit van de landbouw te doen toenemen, de technische vooruitgang te bevorderen en zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren te verzekeren. Op grond van het VWEU zal bij het tot stand brengen van het GLB rekening gehouden worden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden.

5.13. Plattelandsontwikkelingsprogramma's dragen bij tot het creëren en het behoud van directe en indirecte arbeidsplaatsen in zowel de landbouw als de agrofoodsector, en in mindere mate ook tot de economische diversifiëring van landelijke gebieden. De realiteit gebiedt echter te zeggen dat programma's voor regionale ontwikkeling slechts beperkt kunnen helpen om de structurele problemen en tekortkomingen op het vlak van openbare diensten in landelijke gebieden aan te pakken.

⁽¹⁵⁾ Glastir (Wales), Stewardship (Engeland), Glas (Ierland), Kulep (Beieren).

⁽¹⁶⁾ Adviezen over Groene economie (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99) en over Bevordering van creativiteit, ondernemerschap en mobiliteit in onderwijs en opleiding (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 20).

⁽¹⁷⁾ Studie van het EESC naar de rol van de civiele samenleving bij de uitvoering van de EU-Richtlijn hernieuwbare energie, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Zie gegevens van de Universiteit van Bangor — Hoorzittingen in Bangor op 21 mei 2015.

⁽¹⁹⁾ Advies over Grensoverschrijdende arbeidskrachten in de landbouw (PB C 120 van 16.5.2008, blz. 19).

5.14. Eveneens nodig zijn andere overheidsmiddelen en -maatregelen die op het platteland hun waarde hebben bewezen, of beter nog, die specifiek op de landelijke problematiek zijn toegespitst, zoals regelingen voor lokaal openbaar vervoer, energie-efficiëntie in woningen, en bijscholingsmogelijkheden om innovatie te stimuleren. Plattelandsontwikkelingsprogramma's moeten echter ook worden getoetst op hun vermogen om bij te dragen aan sociale rechtvaardigheid, op basis van de indicatoren uit EU-wetgeving en andere indicatoren die ter wille van een efficiëntere beoordeling moeten worden opgenomen, zoals indicatoren ter bevordering van sociaal ondernemerschap en socialelandbouwprojecten waarmee gehandicapten een kans krijgen, arbeidsplaatsen worden geschapen en een nieuwe bestemming wordt gegeven aan landbouwgronden en gebouwen die overbodig zijn geworden. Er zijn veel meer inspanningen nodig om te ondersteunen en te bevorderen dat gehandicapte plattelandsbewoners op een meer volwaardige wijze aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen.

5.15. Dorpen zijn voor de solidariteit binnen de gemeenschap van levensbelang. Mede aan de hand van liefdadigheid en vrijwilligerswerk is het mogelijk om dorpen nieuw leven in te blazen door kleine bedrijfjes en sociale ondernemingen aan te moedigen. Wil men gemeenschappen versterken, dan moet dit punt bovenaan de agenda staan⁽²⁰⁾, zoals in Finland is aangetoond. Het heeft ook in bijv. het POP van Wales prioriteit gekregen⁽²¹⁾.

Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Wales Council for Voluntary Action — Active Inclusion Fund and Village SOS — Big Lottery — Wales, WCVA.

⁽²¹⁾ POP Wales (MO7).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het belang van de handel in landbouwproducten voor de toekomstige ontwikkeling van de landbouw en de landbouwconomie in de EU tegen de achtergrond van de wereldwijde voedselzekerheid”

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/15)

Rapporteur: Volker PETERSEN

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 februari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen getiteld:

„Het belang van de handel in landbouwproducten voor de toekomstige ontwikkeling van de landbouw en de landbouwconomie in de EU tegen de achtergrond van de wereldwijde voedselzekerheid”

(initiatiefadvies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 juli 2015 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 179 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het GLB is wat zijn markt- en prijsbeleid betreft sterk geliberaliseerd. De landbouwmarkt van de EU is open en maakt deel uit van de mondiale markt, die wordt gestuurd door vraag en aanbod. In het kader van de openstelling van markten van derde landen heeft de handel in landbouwproducten in de EU zich in de afgelopen tien jaar op zeer dynamische wijze ontwikkeld.

1.2. Gezien deze ontwikkeling stelt het EESC vast dat de handel in landbouwproducten voor de landbouw- en voedingsmiddelenconomie en voor het platteland van essentieel economisch belang is. Het EESC acht het zorgwekkend dat de handel in landbouwproducten in het maatschappelijk debat soms met een kritische blik wordt bekeken, in tegenstelling tot andere economische sectoren zoals de automobiel- of de chemiesector.

1.3. In een wereld met honger of kwantitatief en kwalitatief onvoldoende voeding heeft de handel in landbouwproducten natuurlijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Het EESC is zich zeer bewust van deze verantwoordelijkheid. In een wereld met een groeiende bevolking, stijgende inkomens in veel landen en armoede in andere landen moet aan de ene kant worden voldaan aan een door koopkracht gesteunde vraag en aan de andere kant hulp en ondersteuning worden geboden waar honger en gebrek niet op eigen kracht kunnen worden uitgebannen.

1.4. Het EESC is ingenomen met de verbeterde samenhang tussen het landbouw- en ontwikkelingsbeleid van de EU. Dit is naar zijn mening de voorwaarde voor de duurzame uitvoering van de taken en de oriëntatie in de handel in landbouwproducten en het ontwikkelingswerk.

1.5. Het EESC is er voorstander van dat de agro-voedingsmiddelensector van de EU duurzaam wordt ondersteund om op succesvolle wijze te kunnen deelnemen aan de groeiende mondiale handel in landbouwproducten. De handel in landbouwproducten levert een belangrijke bijdrage aan het waarborgen van economische structuren in de plattelandsgebieden van de EU. Tegelijkertijd zorgt de handel in landbouwproducten in de voedingswaardeketen in de EU, die meerdere niveaus heeft, voor veertig miljoen hoogwaardige banen, die minder crisisgevoelig zijn dan de banen in andere sectoren.

1.6. Bilaterale vrijhandelsovereenkomsten van de EU kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het opheffen van non-tarifaire handelsbelemmeringen. Daarbij zullen er aan beide zijden ook altijd regelingen zijn waarover niet te onderhandelen valt. Daarvoor zouden er, buiten de harmonisatie om, regelingen moeten worden getroffen voor een vlottere handel.

1.7. De kleine en middelgrote ondernemingen dragen wezenlijk bij aan de handel in landbouwproducten in de EU. In internationaal verband hangen zij in hoge mate af van duurzame administratieve steun bij het aanboren van markten in derde landen, waarvoor de desbetreffende diensten van de EU moeten zorgen.

1.8. Verheugend is de verdere uitbreiding van partnerschapsovereenkomsten met ontwikkelingslanden op basis waarvan de positieve effecten van een open en eerlijke handel voor deze landen aan de dag kunnen treden. Dergelijke overeenkomsten moeten ernaar streven dat zulke landen zich tot op zekere hoogte zelf van landbouwproducten kunnen voorzien; de handel in landbouwproducten kan een aanvullende rol in de lokale productie vervullen.

2. Achtergrond

2.1. De handel in landbouwproducten en bewerkte voedingsmiddelen is in het verleden altijd van bijzonder belang geweest. In de door twee wereldoorlogen gekenmerkte 20e eeuw werd de internationale handel in landbouwproducten lang beheerst door zeer dirigistische regelgeving. In de na de Tweede Wereldoorlog gesloten GATT nam de handel in landbouwproducten nog een bijzondere positie in, waardoor deze werd uitgesloten van de liberalisering van de handel. Pas tijdens de Uruguayronde van de GATT, die in 1993 werd afgesloten, werd de handel in landbouwproducten sterker geïntegreerd in het regelgevende kader van de GATT. De EU verplichtte zich destijds tot een vermindering van de binnenlandse steun en de afbraak van tarieven en exportsubsidies. Als gevolg daarvan is de handel in landbouwproducten van de EU na de afbraak van tarifaire invoerbelemmeringen en exportsubsidies nu, op enkele uitzonderingen na, grotendeels geliberaliseerd. De internationale handel in landbouwproducten is echter nog relatief sterk gereguleerd, onder andere door non-tarifaire normen.

2.2. Het EESC heeft bij verschillende gelegenheden advies uitgebracht over algemene handelskwesties⁽¹⁾. In dat verband heeft het gepleit voor het belang van de handel voor gestage groei en daarmee voor een succesvolle ontwikkeling van de sociale markteconomie. Het EESC heeft zich steeds ingezet voor een open en rechtvaardige handel. Het concludeerde dat het voortschrijdende proces van globalisering en internationalisering van de markten alleen op die manier zal leiden tot voordelen en kansen voor alle landen van de wereld, in overeenstemming met hun economische potentieel.

2.3. Het EESC heeft in zijn eerdere adviezen met betrekking tot handelskwesties ook altijd rekening gehouden met de belangen van de ontwikkelingslanden en grote aandacht aan hen besteed. Het Comité heeft er steeds voor gepleit dat handel en handelsbeleid in een geglobaliseerde wereld moeten bijdragen tot groei en ontwikkeling in landen met verschillende ontwikkelingsniveaus.

2.4. Het debat over de rol van de handel in landbouwproducten wordt gevoerd in bijzonder gespannen omstandigheden. In de afgelopen jaren heeft de koopkrachtige vraag naar landbouwproducten en levensmiddelen zich wereldwijd positief ontwikkeld, bijvoorbeeld in opkomende landen waarin de bevolking groeit en inkomens stijgen. De handel in landbouwproducten kon echter niet garanderen dat een einde wordt gemaakt aan alle tekorten aan voedingsmiddelen. Vooral vanwege te weinig koopkracht lijden wereldwijd bijna 800 miljoen mensen honger.

2.5. Met dit advies wil het EESC de mogelijkheden verkennen die een toenemende mondiale handel in landbouwproducten biedt voor de landbouw en de landbouweconomie van de EU. Hierbij mag de verantwoordelijkheid die ook de EU ten opzichte van de ontwikkelingslanden moet aanvaarden, niet buiten beschouwing worden gelaten.

3. Handel in landbouwproducten van de EU in de algemene economische context

Belang van de handel in landbouwproducten voor de buitenlandse handel van de EU

3.1. De export van landbouwproducten uit de EU bedroeg in 2014 ongeveer 125 miljard EUR en vertegenwoordigde daarmee 7 % van de totale export van de EU. Zowel wat de stijging van 2,2 % ten opzichte van het voorgaande jaar als wat de jaarlijkse verandering van 8 % van 2005 tot 2014 betreft, is de export van landbouwproducten duidelijk dynamischer dan de totale export, die, in vergelijking met 2013, in 2014 zelfs met 2 % daalde (een jaarlijkse stijging van 5,5 % tussen 2005 en 2014).

⁽¹⁾ PB C 43 van 15.2.2012, blz. 73, PB C 351 van 15.11.2012, blz. 77, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 1, PB C 100 van 30.4.2009, blz. 44.

De situatie ten aanzien van de invoer van landbouwproducten is vergelijkbaar: de invoer bedroeg in 2014 104 miljard EUR en vertegenwoordigde 6,2 % van de totale invoer van de EU (zie de tabellen A-1 tot en met A-3 van de bijlage).

3.2. De EU-export van landbouwproducten is een stabiele pijler van de buitenlandse handel van de EU. Deze export staat in vergelijking met andere sectoren op de vierde plaats, na machines, chemische producten en geneesmiddelen. Als gevolg van de liberalisering van de handel heeft de EU zich ontwikkeld van netto-importeur tot netto-exporteur en sinds 2010 realiseert zij een positief saldo op de agrarische handelsbalans, dat in 2014 circa 21 miljard EUR bedroeg.

Structuur van de handel in landbouwproducten — Betekenis voor de waardeschepping, werkgelegenheid en plattelandsgebieden

3.3. Het feit dat het aandeel van de handel in landbouwproducten in de totale buitenlandse handel van de EU in 2014 met 7 % aanzienlijk hoger was dan het aandeel van de gehele agro-voedingsmiddelensector in het bbp is van bijzonder belang voor dit initiatiefadvies. Het laatstgenoemde bedraagt in de EU 3,5 %.

3.4. Dit duidelijke verschil tussen het algemene economische belang van de sector en het belang van de handel in landbouwproducten in de buitenlandse handel onderstreept de in de afgelopen jaren toegenomen betekenis ervan. Groei in de agro-levensmiddelensector is steeds sterker afhankelijk van de export.

3.5. Algemeen economisch belang van de voedingswaardeketen:

- De handel in landbouwproducten van de EU is — zoals onder het grote publiek vaak wordt gedacht — niet alleen een landbouwkwestie. Vandaag de dag is de export van landbouwproducten echter reeds goed voor meer dan een kwart van de inkomsten van landbouwers. Deze export levert derhalve nu al en in de toekomst een steeds belangrijkere bijdrage aan het behoud van economische fundamenteën in de plattelandsgebieden van de EU, die worden geconfronteerd met problemen als gevolg van de verstedelijking en demografische veranderingen.
- De export van landbouwproducten bestaat voor twee derde uit eindproducten, die na verschillende bewerkingen zijn vervaardigd uit grondstoffen en die verschillende waardetoevoegende processen hebben doorlopen. Deze producten zijn het resultaat van samenwerking binnen een goed presterende en internationaal zeer concurrerende waardeketen met diverse niveaus. Deze waardeketen loopt van de groothandelssector voor de landbouw via de landbouwers naar de levensmiddelenindustrie en handelsondernemingen. In totaal zijn in de EU in de tot deze waardeketen behorende ondernemingen rond de veertig miljoen mensen werkzaam. Conjunctureel gezien zijn dat relatief stabiele, minder crisisgevoelige arbeidsplaatsen dan in andere sectoren.

Handel in landbouwproducten op de interne markt van de EU

3.6. De handel in landbouwproducten van de EU met derde landen staat in dit advies centraal. Er wordt echter ook kort gekeken naar de handel in landbouwproducten binnen de Gemeenschap. De handel binnen de EU heeft voor de lidstaten nog steeds een aanzienlijk grotere betekenis dan de buitenlandse handel van de EU. In 2014 was bijna 73 % van de geëxporteerde landbouwproducten van alle lidstaten bestemd voor andere EU-landen. De gemeenschappelijke markt heeft dus bijgedragen tot een intensivering van de handel en daarmee tot de stijging van de welvaart in de EU. Dat wat geldt voor de handel binnen de Gemeenschap moet in een geliberaliseerde internationale omgeving ook worden toegepast op de handel met derde landen.

De plaats van de EU in de wereldhandel in landbouwproducten

3.7. Sinds 2013 is de EU wereldleider in de handel in landbouwproducten; de laatste decennia heeft zij in hoge mate bijgedragen aan een positieve ontwikkeling. Sinds 2000 is de uitvoer van de EU naar derde landen jaarlijks met circa 8 % gestegen. Afgezien van deze positieve ontwikkeling van de EU-uitvoer van landbouwproducten steeg de export van andere landen echter nog meer. Het aandeel van de EU in de wereldhandel in landbouwproducten daalde van bijna 13 % in 2000 tot 10,3 % in 2012 (zie tabel A-4 in de bijlage).

4. Kadervoorwaarden voor de ontwikkeling van de handel in landbouwproducten van de EU — Externe dimensie van het GLB

4.1. In het verleden was de EU vanwege haar export van landbouwproducten onderwerp van internationale kritiek, bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingsronden in het kader van de GATT/de WTO. Dit beeld is sinds het begin van het millennium fundamenteel veranderd.

4.2. De institutionele prijzen van de EU werden in het kader van meerdere hervormingen van het GLB aanzienlijk verlaagd. De marktprijzen in de EU worden bepaald door de mondiale ontwikkelingen op het gebied van vraag en aanbod en volgen derhalve meestal de prijzen op de wereldmarkt. De gemeenschappelijke marktordening biedt de landbouw in de EU alleen nog een vangnet dat in het geval van een forse internationale prijsdaling in werking treedt. Exportrestituties, die in 1992 nog drie miljard EUR bedroegen, zijn inmiddels niet meer van belang.

4.3. Als 's werelds grootste exporteur van landbouwproducten, voor de Verenigde Staten, Brazilië, China en Canada, en als 's werelds grootste importeur van landbouwproducten, voor de Verenigde Staten, China, Japan en Rusland, draagt de EU een dubbele en steeds groter wordende verantwoordelijkheid voor de mondiale voedselsituatie en voedselvoorziening. Met het oog op deze verantwoordelijkheid moet de externe dimensie van het GLB duidelijk worden versterkt en hoger op de lijst van prioriteiten van dit beleid komen te staan.

4.4. Het EESC constateert dat al flinke vooruitgang is geboekt ten aanzien van de samenhang tussen het GLB en het ontwikkelingsbeleid. De export van landbouwproducten wordt niet gesubsidieerd en leidt niet tot verstoringen van de markt; wat de invoer betreft, is de EU nu een van de meest open markten, met name voor ontwikkelingslanden. De invoer uit de minst ontwikkelde landen (MOL's) — 48 landen — vormde in de periode 2011-2013 gemiddeld bijna 3 % van de totale EU-invoer van landbouwproducten; in totaal was dit in waarde vier keer zoveel als wat Canada, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland samen uit deze landen invoerden.

5. Handel in landbouwproducten en voedselzekerheid

Gevolgen van de handel voor de voedselvoorziening en ontwikkeling

5.1. In een wereld waarin nog steeds meer dan 800 miljoen mensen in veel landen, en met name in Afrika en Azië, honger lijden, moet de verbetering van de voeding in kwantitatief en kwalitatief opzicht een van de belangrijkste doelen van het landbouw- en handelsbeleid zijn.

5.2. Gezien deze uitdaging en vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid voor de voedselvoorziening, wordt in de samenleving vaak fel gediscussieerd over de handel in landbouwproducten. Hiertoe draagt bij dat de handel in landbouwproducten heel verschillende effecten kan hebben. De handel kan helpen tekorten op te heffen, maar hij kan ook tot ongewenste afhankelijkheid leiden.

5.3. Dit is voor het EESC de aanleiding om de voordelen van de handel in landbouwproducten, maar ook de eisen die hieraan worden gesteld nader te onderzoeken. De globalisering, de liberalisering van de landbouwmarkt van de EU, de groeiende mondiale handel in landbouwproducten, de groei van de wereldbevolking, veranderingen in de voedingsgewoonten en het verschuiven van de vraag als gevolg van economische groei zijn de uitdagingen.

Voedselzekerheid en zelfvoorziening

5.4. Bij het waarborgen van de voedselvoorziening blijft juist voor zeer arme landen een zeker niveau van zelfvoorziening met landbouwproducten gewenst. Volledige zelfvoorziening van elk land of regio moet als doelstelling echter niet doorslaggevend zijn. Zelfs in een land met een zelfvoorziening van meer dan 100 % kan niet worden gegarandeerd dat de bevolking beschikt over een toereikende voorziening en een toereikende toegang tot voedsel. Zo moet erop worden gewezen dat ook in landen met landbouwoverschotten veel mensen in meer of mindere mate ondervoed zijn.

5.5. Ondervoeding moet veel meer als armoedeprobleem dan als voorzieningsprobleem worden gezien, begrepen en opgelost. De waarborging van de voedselvoorziening moet veel meer gepaard gaan met inkomensgenerering en is minder afhankelijk van de respectievelijke zelfvoorzienings- en/of handelsstatus. In zeer arme landen leeft een groot deel van de bevolking nog van de landbouw voor het levensonderhoud en beschikt nauwelijks over andere inkomsten. Daarom moeten bij de verbetering van de voedselvoorziening naast inkomensgenerering en een passende inkomensverdeling met name de criteria beschikbaarheid, betaalbaarheid en toegang centraal staan, evenals een stabiele toegang tot voedingsmiddelen.

5.6. De handel in landbouwproducten kan zowel door middel van export (inkomensgenerering en het creëren van werkgelegenheid) als door middel van invoer (aankoop van goedkopere levensmiddelen op internationale markten en export van andere goederen) bijdragen tot een stijging van de inkomens. Deze strategie vereist echter toegang tot internationale markten voor landbouw- en industriële producten.

6. Problemen en uitdagingen

De handel in landbouwproducten draagt bij tot het verminderen van volume- en prijschommelingen

6.1. Een bijzonder aspect van de landbouwproductie is dat zij, in tegenstelling tot de industriële productiewijze, door de natuur wordt beïnvloed. Productie en aanbod zijn afhankelijk van variabelen die moeilijk kunnen worden voorspeld of beheerst. Dat geldt voor het weer of het uitbreken van plant- en dierziekten. De wereldwijde klimaatverandering zal de onvoorspelbaarheid van de natuurlijke factoren versterken. Dit zal veel ingrijpender gevolgen hebben in andere delen van de wereld en andere landen dan in de EU zelf.

6.2. Voor de EU betekent dit dat zij na de uitgebreide opening van haar landbouwmarkten de gevolgen van de volume- en prijschommelingen op de mondiale landbouwmarkten over het geheel genomen duidelijker zal voelen. Tegelijkertijd wordt haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de mondiale voedselzekerheid groter vanwege haar relatief goedkope en stabiele productieomstandigheden.

6.3. De handel in landbouwproducten is deel van de oplossing van het probleem van deze grotere volatiliteit, en niet de oorzaak van het probleem. De mondiale handel in landbouwproducten maakt het mogelijk om volumeschommelingen te compenseren en draagt zo tegelijkertijd bij tot een beperking van prijschommelingen. De ervaring leert dat eenzijdige marktinterventies van individuele landen, zoals exportverboden of -belasting of invoerbeperkingen, het probleem eerder voor iedereen verergeren dan verzachten.

Geopolitieke invloeden

6.4. Soms hebben algemene politieke ontwikkelingen, zoals sinds augustus 2014 het Russische importverbod, een storende invloed op de handel in landbouwproducten, zoals de EU in 2014 en 2015 ervoer. Dergelijke geopolitieke invloeden kunnen leiden tot aanzienlijke marktverstoringen, verliezen en andere economische nadelen voor de agrovoedingsmiddelensector. Zo wordt de handel in landbouwproducten een speelbal van de politiek. In dergelijke situaties moeten landbouwers en ondernemingen door de politiek worden ondersteund, ter compensatie van de nadelige gevolgen voor de desbetreffende handelsbetrekkingen.

Verdere hoofdlijnen en eisen voor de oriëntatie van de handel in landbouwproducten van de EU

6.5. Met het oog op het fors groeiende belang van de handel in landbouwproducten, zowel op mondiaal niveau als voor de EU, is het EESC van mening dat de externe dimensie van het GLB duidelijk moet worden versterkt. Deze versterking kan via diverse manieren worden bereikt.

6.5.1. Bestaande regelingen in de wereldhandel in landbouwproducten zijn vooral het resultaat van verschillende procedures voor de waarborging van consumenten- en gezondheidsbescherming in de diverse landen. De instellingen van de EU, en met name de Commissie, worden verzocht bij landen waarin dergelijke technische en regelgevende handelsbelemmeringen bestaan, aan te dringen op een snelle openstelling van de markt en, indien nodig, daarmee gepaard gaande onderhandelingen te voeren.

6.5.2. Het EESC acht het noodzakelijk dat de Commissie in deze kwesties duidelijk de verantwoordelijkheid neemt voor de gehele EU. Slechts op deze manier kunnen de standpunten van de EU op efficiënte en krachtige wijze worden afgedwongen tegenover haar handelspartners. Bovendien kunnen verschillende overeenkomsten met derde landen de eerlijke concurrentie tussen de lidstaten schaden. Slechts wanneer sprake is van regio- of landspecifieke beperkingen in de lidstaten, kunnen zij voor gemotiveerde gevallen bijzondere regelingen treffen.

6.5.3. Het EESC is er voorstander van dat de EU op de steeds opener landbouwmarkten met mondiale concurrentie uit alle belangrijke delen van de wereld alle doelgerichte maatregelen neemt om de internationale concurrentiepositie van de landbouw- en agro-voedingsmiddelensector te verbeteren en de handel in landbouwproducten uit te breiden. De door de nieuwe Commissie uitgesproken ambitie om de bureaucratie te verminderen, is duidelijk een stap in de goede richting. Tegelijk moet getracht worden administratieve structuren doeltreffender te maken.

6.5.4. Bij invoer in de EU moeten de certificaten gebaseerd zijn op de EU-normen. Ten aanzien van de productieomstandigheden en andere regelgeving moeten minimumeisen voor de invoer worden vastgesteld die voldoende rekening houden met de situatie in de EU en die niet leiden tot concurrentienadelen voor lokale ondernemingen.

6.5.5. Het EESC wijst erop dat het succes van de EU-handel in landbouwproducten op grotendeels geliberaliseerde markten voor een groot deel te danken is aan kmo's. Het EESC verzoekt de Commissie haar administratieve steun voor de openstelling van de internationale landbouwmarkten op te voeren, zoals bepaalde derde landen reeds doen. De kmo's moeten zich voor hun planning bijvoorbeeld op betrouwbare marktinformatie kunnen baseren.

6.6. Mondiale markten vragen om mondiale markttransparantie. Dit omvat goed onderbouwde prognoses en informatie over de ontwikkeling van volumes, prijzen, wisselkoersen, het weer, ziekten enz. Het EESC is verheugd dat de EU actief deelneemt aan de opbouw van AMIS bij de FAO. Deze inspanningen moeten er echter op gericht zijn met name voor marktdeelnemers informatie beschikbaar te maken die in het kader van AMIS wordt verwerkt, zodat zij hiervan direct kunnen profiteren.

6.7. Vrijhandelsovereenkomsten van de EU hebben een bijzondere betekenis. Als multilateraal overleg in het kader van de WTO mislukt, moet het succes via bilateraal overleg gezocht worden om nieuwe markten aan te boren. De afzonderlijke overeenkomsten moeten evenwichtig zijn, gezien de sectoren waar het om gaat. Het zou onaanvaardbaar zijn als de handel in landbouwproducten van de EU eenzijdig ten gunste van andere economische sectoren belast zou worden.

6.8. Het EESC wijst op de bijzondere betekenis van partnerschapsovereenkomsten met ontwikkelingslanden. Door meer preferentiële overeenkomsten te sluiten kunnen in deze landen op basis van een verbeterde toegang tot de markten van de EU de positieve effecten van handelsbetrekkingen aan de dag treden, op basis van open en eerlijke handel.

Gedaan te Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over sociale innovatie, netwerken en digitale communicatie

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/16)

Rapporteur: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 juli 2014 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„Sociale innovatie, netwerken en digitale communicatie”

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 204 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Er moet volop gebruik worden gemaakt van sociale innovatie en samenwerkingsnetwerken om het publiek, en het maatschappelijk middenveld in het algemeen, meer te betrekken bij het ontwerp en beheer van Europese richtlijnen. Dit moet gebeuren door middel van verspreide en collectieve bottom-upprojecten die een meer directe vorm van democratie ten goede komen.

1.2. Universele toegang tot nieuwe technologieën in het algemeen, en tot breedbandinternet in het bijzonder, moet in ieder geval een prioriteit van de Europese Unie blijven, aangezien dit wordt beschouwd als een dienst van algemeen belang die de digitale kloof moet dichten en de sociale uitsluiting die daarmee gepaard gaat moet tegengaan.

1.3. Nieuwe IC-technologieën zouden met behulp van sociale innovatie en samenwerkingsnetwerken gekwalificeerde banen moeten helpen scheppen, en wel doordat steun wordt gegeven aan projecten voor het creëren van innovatieve initiatieven en innovatieve bedrijven die de huidige werkloosheidscijfers omlaag kunnen brengen.

1.4. Betere digitale opleidingen zijn van fundamenteel belang. Goede opleidingen, waarbij jongeren in het onderwijssysteem de juiste zaken leren en de capaciteiten verwerven om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Voortdurende bijscholing van werknemers, zodat zij op de arbeidsmarkt in staat zijn om gebruik te maken van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. Een opleiding die levenslang leren mogelijk maakt en ervoor zorgt dat de meest kwetsbare groepen niet buiten de boot vallen.

1.5. Het EESC staat achter de Europa 2020-strategie en de strategie voor een gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het steunt de vlaggenschipinitiatieven „Innovatie-Unie” en „Digitale agenda”. Maatregelen om synergie tussen beide initiatieven te bewerkstelligen en zo voor meer sociale innovatie te zorgen kunnen op zijn instemming rekenen. Deze doelstellingen zouden dan ook moeten worden opgenomen in de nationale hervormingsplannen, en in het kader van het Europees Semester zou toezicht moeten worden gehouden op de verwezenlijking ervan. Verder zouden naast de sociale partners ook het Europese, nationale en regionale maatschappelijk middenveld moeten worden betrokken bij de uitvoering, follow-up en evaluatie van de door de EU gefinancierde maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken.

1.6. Sociale innovatie in combinatie met nieuwe technologie op basis van sociale netwerken en samenwerking zou het mogelijk moeten maken om technische oplossingen uit te werken die bijdragen aan een betere integratie van mensen met beperkingen. Aldus wordt het voor hen eenvoudiger om met maximale zelfstandigheid te participeren en kunnen zij discriminerende barrières slechten.

1.7. Voor de betrokken instellingen is het zaak om vaardigheidstrainingen en het gebruik van de noodzakelijke digitale omgevingen te stimuleren en ruimten te helpen creëren voor innovatieve horizontale verbindingen die de ontwikkeling hiervan mogelijk maken. Op die manier kan de formule „sociale innovatie + samenwerking + digitale communicatie” in praktijk worden gebracht en snelle en veilige toegang in realtime worden bevorderd.

1.8. De Europese Unie doet er goed aan om in het kader van haar programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (PESI) de uitwerking — via sociale netwerken en door middel van samenwerking — en uitvoering van door het maatschappelijk middenveld geïnitieerde projecten te financieren. Voorwaarde daarbij is wel dat de projecten het algemeen belang dienen en bij kunnen dragen aan integratie en werkgelegenheid.

1.9. In de praktijk moet de Europese Commissie een duidelijk en concreet beleid voeren op het vlak van sociale innovatie en publieke toegang tot de nieuwe technologieën, dat moet leiden tot initiatieven waar de hele bevolking van profiteert. Dit beleid zou moeten aansluiten bij het pakket sociale investeringen van de Europese Commissie⁽¹⁾. Ook moet zij meer in talent investeren en kennismarkten helpen ontsluiten, zodat de samenwerking tussen burgers en bedrijven wordt gestimuleerd.

1.10. Kortom, er zijn investeringen nodig om sociale innovatie te bevorderen door middel van technologische ontwikkeling, meer gedeeld en multidisciplinair onderzoek, meer ontsluiting van nieuwe kennis en institutionele versterking via directe democratie, die deze nieuwe hulpmiddelen voor onlineparticipatie en digitale communicatie mogelijk maken.

2. Inleiding

2.1. Met dit advies wil het EESC nagaan wat er moet gebeuren om er ten behoeve van het algemeen welzijn voor te zorgen dat sociale innovatie volop kan profiteren van ICT. Er zijn maatregelen nodig voor digitale technologie en er moeten platforms komen voor online betrekkingen en voor synergetische interacties. Met het oog daarop moet onder meer onderzoek worden gedaan naar netwerkstructuren en naar de manier waarop deze kunnen worden afgestemd op de essentiële aspecten van de organisatiecultuur.

2.2. De formule „sociale innovatie + samenwerking + digitale communicatie” betekent onder meer dat de juiste processen en hulpmiddelen moeten worden gevonden om efficiënt aan de verwachte resultaten te kunnen werken.

2.3. In dit verband zijn de volgende terreinen van essentieel belang: onderwijs (collectief leren), opleidingen (MOOC of Moodle), e-gezondheid (hulpmiddelen voor gezondheidstoezicht), creëren van werkgelegenheid (online in dienst nemen), sociaal ondernemerschap, logistiek en vervoer, voedsel- en productveiligheid, e-government en openbare dienstverlening (elektronisch stemmen), economische democratie (crowdfunding, alternatieve munteenheden) en burgerparticipatie.

2.4. Sociale innovatie is met name belangrijk op gebieden als onderzoek en ontwikkeling, efficiëntie en duurzaamheid, cohesie en sociale integratie, gedeelde verantwoordelijkheid en burgerparticipatie, bedrijfsethiek en maatschappelijk verantwoord ondernemen, en directe democratie en e-government.

⁽¹⁾ Bron: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

2.5. Het EESC ⁽²⁾ onderstreept nogmaals dat het toepassingsgebied van de universele dienstverlening voor elektronische telecommunicatie moet worden uitgebreid tot breedbandinternet, zodat niet alleen geografische uitsluiting maar ook sociale uitsluiting wordt bestreden en aldus de digitale kloof wordt gedicht en de economische, sociale en territoriale samenhang wordt versterkt. Verder zou de EU een kader moeten creëren voor een interne markt van *big data* en *cloud computing*, zodat deze de sociale innovatie ten goede komen.

3. Meer sociale innovatie in de hedendaagse digitale context

3.1. Samenwerkingsnetwerken en digitale communicatie zijn belangrijk voor sociale innovatie. Sociale innovatie is zich nog aan het uitkristalliseren. De gangbaarste definitie is die uit het BEPA-rapport:

„Innovaties die zowel qua doel als qua middelen sociaal van aard zijn”. Ook wordt sociale innovatie wel omschreven als nieuwe ideeën (producten, diensten en modellen) die in maatschappelijke behoeften voorzien (efficiënter dan de alternatieven) en tegelijkertijd nieuwe sociale betrekkingen of vormen van samenwerking tot stand brengen. Met andere woorden: deze innovaties zijn niet alleen goed voor de samenleving, maar maken deze ook slagvaardiger. ⁽³⁾ Het doel ervan is dus om in het kader van het beleid voor integratie en sociale cohesie in complexe maatschappelijke behoeften te voorzien.

3.2. De belangrijkste componenten van sociale innovatie zijn: nieuwe onvervulde of weinig bekende sociale behoeften in kaart brengen; nieuwe oplossingen uitwerken voor deze behoeften; de doeltreffendheid van nieuwe oplossingen om te voorzien in sociale behoeften evalueren, en effectieve sociale innovaties breed ingang laten vinden. Bovendien hangen initiatieven voor sociale innovatie nauw samen met een pakket sociale investeringen dat onder meer een hogere levensverwachting en preventie tot doel heeft.

3.3. Er moet onderzoek worden gedaan naar het verband tussen enerzijds samenwerkingsprocessen die mogelijk zijn dankzij de informatietechnologie en anderzijds de zogenoemde sociale innovatie. Bovendien verdienen de beweerde voordelen hiervan nadere aandacht. De belangrijkste componenten laten zich als volgt samenvatten:

- a) het zijn samenwerkingsprocessen waaraan burgers die dat wensen vrijelijk kunnen deelnemen;
- b) het doel is sociale vooruitgang en verandering;
- c) er wordt gezamenlijk aan oplossingen gewerkt en er worden horizontale voorstellen gedaan.
- d) het zijn niet-geteste oplossingen;
- e) ze geven de aanzet tot leren, zorgen ervoor dat mensen verplichtingen aangaan en leiden tot lokale veranderingen met vier kenmerken:
 - betrokkenheid van lokale actoren overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel,
 - actieve betrokkenheid van de burgers,
 - de bijzondere rol van het maatschappelijk middenveld en de sociale economie,
 - een „bottom-upaanpak”.

3.4. Wat nieuw is ten opzichte van andere oplossingen is daarom het soort relatie dat ontstaat tussen degenen die betrokken zijn bij het ontwerpen van de oplossingen, de bijbehorende processen en de ontwikkelingsfasen. Bij innovatieprocessen moet plaats worden ingeruimd voor de sociale partners, die representatief zijn en contractrecht kunnen creëren.

⁽²⁾ EESC-advies „Toegang tot breedband voor iedereen: uitbreiding van de universele dienst in de elektronische communicatiesector” (PB C 175 van 28.7.2009, blz. 8).

⁽³⁾ Bron: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5. Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat bij het meten van sociale processen een beter evenwicht nodig is tussen de sociale en economische indicatoren. ⁽⁴⁾ Het meten van deze processen, waarbij kwalitatieve en kwantitatieve maatregelen elkaar in evenwicht houden, is iets voor de middellange en lange termijn. Ook van belang hierbij zijn een uitgebalanceerde en transparante governance en duidelijke technische en sociaaleconomische indicatoren.

3.6. Om nieuwe oplossingen te kunnen zoeken voor problemen en uitdagingen van de hedendaagse samenleving moeten we gebruikmaken van de creativiteit en talenten van iedereen, op een horizontale en holistische manier. Het resultaat moet dus met andere woorden meer zijn dan de som der delen, met een zo gunstig mogelijke kosten/batenverhouding. Aan deze eerste vereiste wordt ongetwijfeld het best voldaan door middel van collectieve intelligentie en co-creatie in samenwerkingsnetwerken.

3.7. Sociale innovatie dient als antwoord op onvervulde behoeften van de samenleving of complexe sociale problemen en heeft betrekking op diverse onderwerpen en instrumenten. Het gaat onder meer om:

a) onderwerpen

- verbetering van de democratie, vooral de participatiedemocratie,
- sociale inclusie,
- sociale economie,
- deeleconomie,
- *open data, open source, open hardware,*
- draagbare technologie,
- platformen voor bewustmaking van het publiek,
- digitale sociale innovatie gebaseerd op het netwerkeffect,

b) instrumenten

- uitgesloten groepen re-integreren,
- duurzaam gedrag en een duurzame levensstijl bevorderen door consumenten bewust te maken van de impact van hun keuzes op het vlak van energie, de omgeving en gezondheid,
- de mening van het publiek peilen voor een betere besluitvorming (op persoonlijk of institutioneel niveau),
- het vertrouwen in collectief gegenereerde statistieken vergroten,
- gebruikmaken van het collectieve besef van ecologische en sociale situaties om verbeteringen van het beleid door te voeren of om nieuwe economische, sociale en democratische modellen te creëren,
- alternatieve manieren ontwikkelen om door middel van samenwerking problemen op te lossen en aldus de publieke dienstverlening, de stedelijke omgeving, de democratie en internet met behulp van open data te verbeteren,
- mensen verbinden, samen dingen doen, rekening houdend met privacy en inclusie,
- werken aan een collectief bewustzijn van de milieuproblemen,
- collectieve obstakels voor inclusie slechten,
- experimenteren met nieuwe collectieve vormen van creativiteit en samenwerking,
- burgers in staat stellen om te beoordelen in hoeverre bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen,
- de impact van platforms voor collectieve bewustmaking evalueren.

⁽⁴⁾ EESC-advies „Meting van sociale impact” (PB C 170 van 5.6.2014, blz. 18).

3.8. Het delen van kennis zou vandaag de dag kunnen bijdragen tot het ontstaan van innovaties die het sociale beleid aanvullen. Hier is voor digitale technologie een belangrijke rol weggelegd: zij kan sociale innovators helpen die beter in de behoeften van mensen willen voorzien.

3.9. Bijgevolg moeten obstakels voor innovatie en sociale experimenten weggewerkt worden, zodat een ruimte ontstaat waar vernieuwing en cultuur gedijen. Daarbij is het zaak de specifieke rollen van de verschillende actoren (zoals stichtingen, coöperaties, verenigingen, onderlinge maatschappijen, verzekeringsfondsen, kleine en middelgrote ondernemingen en andere ondernemingen van de sociale economie) als partners en dienstverleners te onderkennen en te ondersteunen ⁽⁵⁾.

4. Samenwerkingsnetwerken

4.1. Een samenwerkingsnetwerk bestaat uit een aantal mensen die met een gezamenlijk doel voor ogen een intellectuele bijdrage leveren aan een project. Ze functioneren als één brein („globaal brein”), één enkel orgaan dat bestaat uit miljoenen ideeën genererende cellen en het hoofd biedt aan enorme uitdagingen zoals taal en communicatie. Mede dankzij internet zijn allerlei gemeenschappelijke projecten en samenwerkingsnetwerken ontstaan, maar er moet wel voor gezorgd worden dat deze technologische kansen de hele samenleving ten goede komen.

4.2. Maar om haar doel te bereiken, zoals diensten voor ouderen in afgelegen gebieden, kan sociale innovatie wel gebruikmaken van de nieuwe hulpmiddelen en digitale netwerken.

4.3. Gebeurtenissen, beslissingen, acties en individuen delen een nieuwe digitale ruimte waarin ze in real-time collectieve intelligentie genereren.

4.4. Collectieve intelligentie is een nieuw proces waarbij de coördinatie van veel verschillende intelligenties tot een oplossing leidt die individueel of in afzondering niet haalbaar zou zijn. Meervoudige intelligentie is dus het synergie-effect van een groot aantal onderling gecoördineerde talenten. De hamvraag is hoe collectieve intelligentie zo kan worden ontwikkeld dat creativiteit zich overal doet gelden. Op die manier kunnen namelijk, door middel van platforms die deze op samenwerking gebaseerde ontwikkelingen een impuls geven, innovaties en maatschappelijke veranderingen in gang worden gezet.

4.5. Dergelijke samenwerkingsnetwerken behalen hun doelen veel sneller dan welke groep van beperkte omvang dan ook, ongeacht hoe die is opgebouwd of functioneert. Zij kunnen namelijk ook buiten hun eigen organisatie op zoek naar talent, wat resulteert in open, democratische, niet aan één plaats gebonden en door gemeenschappen geleide innovatie.

4.6. Mensen delen kennis als twee basisvoorwaarden aanwezig zijn: zij hebben dezelfde verwachtingen, maar niet dezelfde kennis. Door de verwachtingen op één lijn te brengen en de aanwezige kennis aan te vullen wordt een bijdrage geleverd aan de opbouw van samenwerkingsnetwerken.

4.7. Elk samenwerkingsnetwerk heeft echter te maken met drie niet te onderschatten gevaren die moeten worden aangepakt: „*free riding*” (relaties stoelen op het principe dat iedereen in eerlijke mate bijdraagt), een baatzuchtige vorm van crowdfunding ⁽⁶⁾, en samenzweringen. Uit dit laatste gevaar blijkt hoe belangrijk vertrouwen is voor dit type samenwerking.

4.8. Netwerken functioneren op basis van vertrouwen, dat wil zeggen op basis van de verwachtingen die men heeft van de inzet, de respons en de vaardigheden van degenen met wie men samenwerkt. Absoluut en duurzaam vertrouwen zorgt voor een stabiele reputatie en beschermt het netwerk aldus tegen samenzweringen. Zonder veilige netwerken, waarvoor toezicht nodig is en een wet die geldt voor iedereen, is er geen vertrouwen. Er is sprake van veiligheid als de aangekondigde doelstellingen en de werking van het netwerk, alsook de voorwaarden voor het ontstaan en verdwijnen van ervan (die openbaar moeten zijn), een ethisch karakter hebben en als de grondrechten, waaronder het recht om vergeten te worden, worden gerespecteerd.

⁽⁵⁾ EESC-advies over „Programma voor sociale verandering en innovatie” (PB C 143 van 22.5.2012, blz. 88).

⁽⁶⁾ EESC-advies „Crowdfunding in de EU” (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 69).

4.9. Kortom, door de ontwikkeling van horizontale werkstructuren, door online-interactie en door de totstandkoming van platforms ontstaan er creativiteit en sociale innovatie. Dit gebeurt door middel van een open, horizontaal en heterogeen model dat niet gebonden is aan één plaats en waarin „connectoren”, dankzij wie ideeën en projecten vorm krijgen en uitkristalliseren en deze nieuwe organisatievormen worden gepromoot, een belangrijke rol spelen.

4.10. Op onlineplatformen krijgen processen van collectieve intelligentie waarbij respectvol met individuen wordt omgegaan dus de ruimte. Internet was het keerpunt, niet alleen wegens de democratisering van het communicatieve model, maar ook door de connectoren, die dankzij de digitale cultuur een impuls geven aan een andere organisatiestructuur.

5. Digitale communicatie als hulpmiddel voor sociale innovatie via samenwerkingsnetwerken

5.1. Digitale communicatie maakt het mogelijk om de medeverantwoordelijkheid van de burger, collectieve intelligentie en het samenwerken in netwerken te visualiseren. Deze vorm van communicatie biedt een vruchtbare bodem voor de economie-modellen die het algemeen belang dienen.

5.2. Het EESC heeft er al eerder op gewezen ⁽⁷⁾ dat sociale netwerken verantwoord digitaal burgerschap bevorderen en er borg voor moeten staan dat burgers hun voor de digitale omgeving relevante rechten (vrijheid van meningsuiting en informatie, bescherming van persoonlijke gegevens en privacy, transparantie en goed werkend internet) naar behoren kunnen uitoefenen.

5.3. Wel moet worden gekeken naar de kwalijke aspecten van sociale netwerken en dienen problemen te worden voorkomen. Tegelijkertijd moet de aandacht uitgaan naar hun potentieel en hun mogelijke synergieën, waarmee op een aangemaakte digitale markt een verantwoord en intelligent gebruik bevorderd kan worden.

5.4. De Europese Unie moet niet langer alleen een digitale gebruiker zijn, maar zelf ook content creëren en produceren. Om dit te verwezenlijken moet zij talent stimuleren, waarbij voorlichting, opleiding en onderwijs en de toegang tot de digitale samenleving prioriteit dienen te krijgen.

5.5. Het is belangrijk dat consumenten adequate adviezen krijgen, vooral als het aankomt op anonimisering en pseudonimisering van data, risicoanalyses van persoonlijke gegevens en instrumenten en initiatieven om het inzicht hierin te vergroten. Met deze digitale instrumenten kunnen gegevens namelijk beter beheerd en beveiligd worden.

Gedaan te Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ EESC-advies „Verantwoord gebruik van sociale netwerken” (PB C 351 van 15.11.2012, blz. 31).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over sociale dumping in de burgerluchtvaart**(initiatiefadvies)**

(2016/C 013/17)

Rapporteur: Anne DEMELENNE

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 11 december 2014 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„*Sociale dumping in de Europese burgerluchtvaartsector*”.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 200 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1. het EESC staat achter de voorzitter van de Europese Commissie, die op 15 juli 2014 in zijn openingstoespraak voor het Europees Parlement in Straatsburg verklaarde: „Wij moeten sociale dumping bestrijden en we zullen dat ook doen.” De commissaris voor Vervoer, Violeta BULC, voegde hier in oktober 2014, tijdens de hoorzittingen van voorgedragen commissarissen, met instemming aan toe: „Ik ben vierkant tegen sociale dumping. [...] de herziening van de wetgeving moet ook betrekking hebben op de sociale wetgeving.” Sociale dumping leidt tot oneerlijke concurrentie. Het is echter moeilijk een definitie te geven omdat de oorzaken complex zijn en omdat er veel partijen bij betrokken zijn. In de burgerluchtvaart moet vooral gekeken worden naar de rol van politieke besluitvormers op diverse niveaus, de luchtvaartmaatschappijen, de werknemers, de passagiers, alsook naar het politieke, juridische, economische en sociale klimaat, zowel in als buiten de Europese Unie. Het Hof van Justitie heeft de bestrijding van sociale dumping de status toegekend van legitieme doelstelling op grond waarvan de lidstaten bepaalde belemmeringen voor de vrijheid van verkeer mogen rechtvaardigen⁽¹⁾. Het EESC is bezorgd over de recente ontwikkelingen op het gebied van de burgerluchtvaart en spoort de Commissie daarom aan om de ontwikkelingen op dit gebied op de voet te volgen en om indien nodig maatregelen te nemen. Bij de uitwerking van het „luchtvaartpakket”, aangekondigd in het werkprogramma van de Commissie voor 2015, kan er gekeken worden naar alle aspecten die in dit document vermeld zijn. Verder acht het EESC het nodig dat DG MOVE en DG EMPL nauw samenwerken.

1.2. Op basis van zijn werk aan nieuwe bedrijfsmodellen moet het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) de ontwikkelingen in het oog houden om de veiligheid van de passagiers en het personeel zo goed mogelijk te garanderen, ongeacht het bedrijfsmodel, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar deze nieuwe modellen om de sector te stabiliseren. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de controle door de betrokken overheden van het toenemend gebruik van (schijn)zelfstandigen en ondernemingen voor tijdelijk werk.

1.3. Het EESC verwacht dat de huidige wetgeving correct wordt gehandhaafd en dat ook de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJ) in acht wordt genomen. Dit betreft vooral:

a) de sociale zekerheid en het arbeidsrecht;

— de Conventie van Rome I (1980) en Verordening (EG) nr. 593/2008⁽²⁾;

— Verordeningen (EG) nr. 465/2012⁽³⁾ en (EU) nr. 83/2014⁽⁴⁾, waarin het begrip „thuisbasis” wordt omschreven;

⁽¹⁾ HvJ, arrest van 18 december 2007, Laval un Partneri, C-341/05, ECLI:EU:2007:809, punt 103.

⁽²⁾ PB L 177 van 4.7.2008, blz. 6.

⁽³⁾ PB L 149 van 8.6.2012, blz. 4.

⁽⁴⁾ PB L 28 van 31.1.2014, blz. 17.

b) van het begrip van zelfstandige:

- Richtlijn 2014/67/EU (Voor het eerst is het begrip gezagsverhouding opgenomen in een richtlijn om de status van zelfstandige te kunnen controleren) ⁽⁵⁾;
- arrest van het HvJ van 4 december 2014 in zaak C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media tegen Staat der Nederlanden: „Het recht van de Unie [moet] aldus [...] worden uitgelegd dat de bepaling in een collectieve arbeidsovereenkomst zoals die in het hoofdgeding, die minimumtarieven vastlegt voor zelfstandigen — leden van een van de aangesloten werknemersorganisaties — die voor een werkgever op basis van een overeenkomst van opdracht hetzelfde werk verrichten als werknemers in loondienst van die werkgever, slechts buiten de werkingssfeer van artikel 101, lid 1, VWEU valt indien die dienstverleners „schijnzelfstandigen” zijn, dat wil zeggen dienstverleners die zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van die werknemers.”

1.4. Het EESC onderkent het standpunt van de sociale partners van de Air Crew Working Group (zie punt 5.1) en hamert erop de volgende verordeningen te herzien om een ongewenste negatieve sociale impact in de sector te voorkomen. Hiertoe zijn de volgende maatregelen geboden:

- de gemeenschappelijk regels voor de exploitatie van luchtdiensten herzien om er met name voor te zorgen dat de nationale sociale wetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten in de sector naar behoren worden toegepast (Verordening (EG) nr. 1008/2008); in dezelfde verordening het begrip hoofdvestiging („principal place of business”) beter omschrijven opdat de exploitatievergunning wordt toegekend door een staat als de omvang van het luchtvervoer substantieel is;
- oneerlijke concurrentie van landen die geen EU-lid zijn, verhinderen jegens communautaire luchtvaartmaatschappijen door middel van subsidies, staatssteun en oneerlijke tariefpraktijken (Verordening (EG) nr. 868/2004);
- in het kader van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels de meervoudige thuisbases in de burgerluchtvaartsector beter omschrijven (met inbegrip van tijdelijke bases) en de op tien jaar vastgestelde overgangperiode verkorten (Verordening (EG) nr. 83/2014);
- de „gecombineerde vergunning” uitbreiden tot het vliegend personeel ter wille van een gelijke behandeling van alle werknemers in de sector (Richtlijn 2011/98/EU).

1.5. Ter wille van de samenwerking tussen DG MOVE en DG EMPL zou de Commissie de toepassing van de richtlijn voor uitzendarbeid in de luchtvaartsector kunnen nagaan. Directe werkgelegenheid moet de gangbare vorm van werkgelegenheid in de luchtvaart blijven en tijdelijke contracten die de veiligheid zouden kunnen aantasten (2008/104/EG), moeten aan banden kunnen worden gelegd. Bovendien is een gemeenschappelijke definitie van „werknemer” en „zelfstandige” nodig op EU-niveau.

1.6. Het EESC moedigt de sociale partners in de luchtvaartsector in de EU aan om een akkoord te bereiken over de arbeidsvoorwaarden en de sociale rechten van de werknemers in de sector. Wellicht hebben de sociale partners gemeenschappelijke standpunten over bepaalde wettelijke instrumenten, die zij aan de Commissie kunnen voorleggen. Tot slot zou de Commissie de sociale partners moeten raadplegen over elk wettelijk instrument en/of initiatief van de EU dat sociale gevolgen kan hebben ⁽⁶⁾.

1.7. Aangezien het voorstel voor een verordening voor diensten voor grondafhandeling uit het werkprogramma van de Commissie is geschrapt en er op dit gebied op EU-niveau geen sociale normen bestaan, moet er aandacht besteed worden aan de kwestie van overdracht van personeel in geval van aanbestedingen en/of gedeeltelijk verlies van activiteiten. Om dit probleem op te lossen, onderhandelt de Commissie met de Europese sociale partners over de optie om vóór eind 2015 een geconsolideerd voorstel te doen voor de herziening van Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 (behoud van rechten van werknemers in geval van overgang van ondernemingen).

⁽⁵⁾ PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11.

⁽⁶⁾ PB L 225 van 12.8.1998, blz. 27.

1.8. Het EESC zal met een apart intern project de behandeling van sociale kwesties die in dit advies aan bod komen, aanvullen.

1.9. De Commissie zou de arbeidsvoorwaarden in de burgerluchtvaart voortdurend in de gaten moeten houden.

2. Inleiding

2.1. Gezien de bijdrage aan de werkgelegenheid en de groei van de Europese economie, is de luchtvaart een strategische sector voor de Europese Unie. Naar schatting is de sector goed voor 2,6 miljoen directe en indirecte banen, draagt hij per dag voor 1 miljard euro bij aan het Europese bbp en bevordert hij handel en toerisme⁽⁷⁾.

2.2. De liberalisering van het luchtvervoer in het begin van de jaren negentig heeft ongetwijfeld de reizigers voordelen bezorgd ten aanzien van democratisering, goedkopere tickets en een ruimer aanbod. Maar wat zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid, de salarissen en de arbeidsomstandigheden in de sector? Uit gegevens van Eurostat blijkt dat ondanks een jaarlijkse gemiddelde stijging van circa vijf procent in de periode 1998-2010, zowel de directe als indirecte werkgelegenheid bij luchtvaartmaatschappijen stagneerde⁽⁸⁾. Dit heeft geleid tot een grote toename van de productiviteit. Verder is werkgelegenheid voor cabinepersoneel en piloten uitbesteed en/of vervangen door flexibelere banen. (Een recente studie van de Europese sociale partners in de burgerluchtvaart toont aan dat slechts 52,6 % van de respondenten die bij lagekostenmaatschappijen in dienst zijn, over een rechtstreekse arbeidsovereenkomst beschikken.) De gegevens over salarissen zijn onvolledig, maar in het VK nemen de salarissen van het cabinepersoneel duidelijk af⁽⁹⁾. Kortom, banen die enige jaren geleden nog prestigieus en hoogwaardig werden geacht, verdwijnen en worden uitbesteed of vervangen door productievere en goedkopere werknemers.

2.3. Omdat luchtvaartmaatschappijen te maken hebben met felle concurrentie, zijn de winstmarges kleiner dan in andere bedrijfstakken (volgens IATA bedroeg de nettowinst na belastingen van de luchtvaartsector wereldwijd gemiddeld 0,1 % van de inkomsten in de afgelopen veertig jaar)⁽¹⁰⁾ en zijn werkgevers op zoek naar manieren om de kosten te beperken om concurrerend te blijven. Terwijl sommige kosten (zoals brandstof of eigendom van vliegtuigen) tot op zekere hoogte vaststaan, menen sommige luchtvaartmaatschappijen dat de arbeidskosten voortdurend verlaagd kunnen worden. Sommige hebben ook de vrijheid van vestiging ontdekt als een manier om de kosten verder te drukken en aan sociale dumping te doen.

2.4. Geconfronteerd met de steeds sterkere concurrentie van lagekostenmaatschappijen (LKM) hebben verschillende traditionele luchtvaartmaatschappijen een lagekostenversie van het hoofdmerk ontwikkeld om korteaafstandsvluchten te vliegen, of zij hebben nu goedkoop personeel dat op de hoofdvluchten wordt ingezet. Bepaalde lagekostenmaatschappijen richten zich thans op grote luchthavens en (zakelijke) passagiers die meer kunnen betalen, waardoor zij directer concurreren met de traditionele maatschappijen. Dit leidt tot verlies van fatsoenlijke arbeid (billijk inkomen, veiligheid op de werkplek, sociale bescherming, vrijheid van meningsuiting, organisatie en participatie, en gelijke behandeling)⁽¹¹⁾ bij traditionele luchtvaartmaatschappijen⁽¹²⁾. Het sociaal beleid van LKM leidt evenwel niet automatisch tot sociale dumping.

⁽⁷⁾ ATAG-rapport *Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport*, 2014.

⁽⁸⁾ Eindverslag over *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*, Steer Davies Gleave, Londen, 2012, blz. 74.

⁽⁹⁾ Eindverslag over *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*, Steer Davies Gleave, Londen, 2012, blz. vii.

⁽¹⁰⁾ IATA Report on Vision 2050, Singapore, 12.2.2011, blz. 2.

⁽¹¹⁾ *Decent Work*, Internationale Arbeidsorganisatie

⁽¹²⁾ Zie de studies van de Europese sociale partners: — in 2012: *The development of the low cost model in the European civil aviation industry*, Peter Turnbull (Cardiff University), Geraint Harvey (Swansea University), in opdracht van de Europese federatie van vervoerswerknemers; — in 2014: *Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines*, Peter Turnbull (Cardiff University), Geraint Harvey (University of Birmingham), in opdracht van de Europese federatie van vervoerswerknemers; — in 2015: *Atypical Employment in Aviation*, Universiteit Gent, team onder leiding van professor Yves Jorens, in opdracht van de European Cockpit Association, Association of European Airlines en de Europese federatie van vervoerswerknemers.

2.5. De concurrentie-ontwikkeling op mondiaal en EU-niveau doet twijfels rijzen over de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de Europese luchtvaart in economisch en sociaal opzicht. Ter wille van eerlijke concurrentie dient er in sterkere mate een „level playing field” te komen. De concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen zou betrekking moeten hebben op innoverende producten, kwaliteit en prijs, in plaats van gebruik (misbruik) te maken van wettelijke hiaten en/of goedkope arbeid. Er moeten maatregelen komen om de Europese industrie concurrerend en duurzaam te houden en om hoogwaardige Europese banen te behouden.

2.6. Indien er sprake van is, belemmert sociale dumping eerlijke concurrentie. Evenmin mag sociale dumping negatieve gevolgen hebben voor de veiligheid die de absolute prioriteit moet blijven. Een daadwerkelijk gemeenschappelijk extern luchtvaartbeleid van de EU moet in de plaats komen van de niet gecoördineerde, bilaterale benadering van afzonderlijke landen. Daarbij moet onder andere gekeken worden naar buitenlandse investeringen in Europese luchtvaartmaatschappijen, eigendom en controle, staatssteun, toegang tot de markt en eerlijke concurrentie.

2.7. Veiligheid is van essentieel belang in de luchtvaartsector. Het Witboek vermeldt: „De Europese burgerluchtvaart is veilig, maar niet de veiligste ter wereld. We moeten ernaar streven de veiligste luchtvaartregio te worden.”⁽¹³⁾ Ondanks het gebrek aan statistische gegevens heeft het EASA er al wel op gewezen dat de versnippering en de uitbesteding van veiligheidsgerelateerde banen, ook van vliegend en onderhoudspersoneel, rampzalig voor de veiligheid zouden kunnen zijn. De „nieuwe” bedrijfsmodellen optimaliseren begrotings-, operationele en sociale procedures. Het EASA moet al deze modellen onder de loep nemen en maatregelen treffen om te vermijden dat de veiligheid in het gedrang komt. Het is een goede zaak dat binnen het EASA een speciale nieuwe werkgroep hiermee is belast. Er mag geen enkel risico genomen worden omdat de veiligheid van mensen⁽¹⁴⁾ op het spel staat.

3. Verslechtering van de arbeidsomstandigheden in sommige subsectoren van de luchtvaart

3.1. Sociale dumping in de luchtvaartsector kan in twee gebieden verdeeld worden: de interne markt en het externe luchtverkeer.

3.2. In de interne markt wordt sociale dumping vooral bevorderd door enkele, op vele plaatsen gebaseerde maatschappijen die personeel in land X in dienst nemen, in land Y laten werken, maar een arbeidsovereenkomst aanbieden volgens de wetten van land Z. Het gevolg is dat de werknemer wordt „ontworteld” uit zijn/haar „thuisland” (het land van nationaliteit en/of verblijf). De grootste opgave is de vrijheid van vestiging en van dienstverlening in evenwicht te brengen met het streven naar hoogwaardige arbeid en sociale vooruitgang. Door de bij Verordening Rome I⁽¹⁵⁾ en voor de coördinatie van de sociale zekerheid⁽¹⁶⁾ ingevoerde wijzigingen zullen bepaalde problemen van mobiele werknemers afnemen, maar er zijn nog steeds kwesties die opgelost moeten worden.

3.3. Het externe luchtvaartbeleid van de EU vormt geen adequate bescherming van de belangen van de Europese luchtvaartmaatschappijen en het personeel daarvan in de snel veranderende mondiale context. Terwijl Europese luchtvaartmaatschappijen aan bepaalde vereisten moeten voldoen om eerlijke concurrentie te garanderen (transparantie, staatssteun, tarifiering enz.), ontbreken zulke vereisten voor luchtvaartmaatschappijen uit derde landen om naar/vanaf Europese luchthavens te vliegen, of zijn zij niet uitvoerbaar. Deze maatschappijen concurreren fel op dezelfde routes als Europese maatschappijen, maar genieten oneerlijke voordelen.

3.4. Een andere kwestie is de inzet van niet-Europees personeel aan boord van in Europa geregistreerde vliegtuigen. Gewoonlijk wordt buitenlands cabinepersoneel op Europese vliegtuigen ingezet om taalkundige en/of culturele redenen. Sinds kort zetten sommige maatschappijen buitenlanders in op vluchten naar/vanuit — en zelfs binnen! — de EU tegen inferieure arbeidsvoorwaarden/lagere kosten. Deze luchtvaartmaatschappijen dienen echter de nationale voorschriften toe te passen van de lidstaat die het AOC afgeeft.

4. Nieuwe bedrijfsmodellen en de arbeidsmarkt in de luchtvaartsector

4.1. Uit onderzoek van de sociale partners⁽¹⁷⁾ blijkt dat verslechterende arbeidsomstandigheden zowel bij de traditionele als bij de lagekostenmaatschappijen schering en inslag zijn in de Europese luchtvaartsector en niet alleen te wijten zijn aan de door de concurrentie veroorzaakte veranderingen van de markt.

⁽¹³⁾ Witboek — Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011) 144 definitief, blz. 22.

⁽¹⁴⁾ Verslag over nieuwe bedrijfsmodellen, EASA's Rulemaking Advisory Group, 17.4.2015, blz. 1, punt 2; blz. 5, punt 9.3; blz. 6, punt 9.5.1; blz. 7, punt 9.5.2 en blz. 7, punt 9.6.

⁽¹⁵⁾ PB L 177 van 4.7.2008, blz. 6.

⁽¹⁶⁾ PB L 284 van 30.10.2009, blz. 1.

⁽¹⁷⁾ *Decent Work*, Internationale Arbeidsorganisatie.

4.2. Er is geen uniform model van een lagekostenmaatschappij (LKM); hun strategieën variëren van de maatschappij die louter focust op zeer lage kosten (zonder enige dienstverlening), van de hybride maatschappij die elementen van LKM en traditionele maatschappijen combineert, tot de conventionele LKM, die beperkte beloften doet en deze steeds gestand doet. Er is dus evenmin een uniform werkgelegenheidsmodel; sommige maatschappijen bieden hoogwaardige banen met contracten voor onbepaalde duur, terwijl andere hoofdzakelijk gebruikmaken van uitbesteding, uitzendwerk en soms zelfs schijnzelfstandigheid. Hetzelfde geldt voor vakbondsvertegenwoordiging: sommige maatschappijen gaan vakbonden opzettelijk uit de weg; andere maatschappijen erkennen ze en sluiten cao's. De ontwikkeling van LKM had ook een grote invloed op grondafhandelingsdiensten, hoofdzakelijk voor de bagageverwerking (strikter beleid voor handbagage), korte los- en laadtijden en bezuinigingen op opleidingen.

4.3. Werkgevers erkennen nu, evenals vakbonden in de luchtvaartsector, dat de bedrijfsstrategieën, het bijhorende HR-beleid en het beleid voor collectieve arbeidsvoorwaarden van sommige LKM „langzaam dalen naar de kleinste gemene deler”⁽¹⁸⁾. De scheidslijn tussen LKM en traditionele maatschappijen vervaagt geleidelijk nu sommige LKM toegetreden zijn tot mondiale allianties of ondergebracht zijn in (traditionele) groepen van maatschappijen; tegelijkertijd hebben andere maatschappijen besloten hun „huis”-LKM op te richten. Sommige traditionele maatschappijen beschikken nu over goedkoop personeel dat voor de belangrijkste werkzaamheden wordt ingezet. Deze nieuwe organisaties betekenen niet dat de dienstverlening van traditionele maatschappijen en LKM gelijk is.

4.4. Er heersen tussen de lidstaten echter aanzienlijke verschillen in arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling, gezondheid en veiligheid op het werk en sociale bescherming (die op EU-niveau alleen maar gecoördineerd wordt), die zorgen voor asymmetrie tussen economische regelgeving (interne markt) en de harmonisatie en de sociale samenhang. Sommige lidstaten hebben echter „nationale oplossingen” ingevoerd om te garanderen dat op hun grondgebied gebaseerde mobiele werknemers voorwaarden genieten die stroken met de sociale en arbeidswetgeving en nationale collectieve overeenkomsten. Dit aspect zou op Europees niveau bestudeerd moeten worden.

4.5. De kern van de luchtvaartwetgeving voor de werkgelegenheid dateert uit de periode van voor de liberalisering en is dus niet langer adequaat. De regelgeving voor sociale zekerheid is voor vliegend personeel verbeterd, maar er zijn nog steeds hiaten. Het begrip thuisbasis is problematisch, omdat het wordt gedefinieerd door de exploitant, en als de bemanningsleden onafhankelijke werknemers zijn, worden zij niet geheel gecontroleerd. Een complicerende factor is voorts het ontbreken van een uniforme Europese tekst met een positieve definitie van werknemer en zelfstandige in de wetgeving van de EU, omdat de definities, bijvoorbeeld van „ondergeschiktheitscriteria”, verschillen tussen de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de richtlijnen. Speciale regels voor zeer mobiele werknemers zijn geboden.

4.6. Één van de drie grote maatschappijen uit de Golfregio is publiekelijk aangeklaagd voor praktijken die in strijd zijn met EU-wetgeving, zoals ontslag wegens zwangerschap, verplicht aanvragen van toestemming om te trouwen enz. Toch verzorgt deze maatschappij nog steeds vluchten naar de EU en heeft ze onlangs de frequentie naar sommige luchthavens zelfs opgevoerd. Vanwege de nauwe persoonlijke banden tussen de maatschappijen uit deze regio, de luchthavens en de luchtvaartautoriteiten ervan heerst er ook bezorgdheid over eventuele oneerlijke voordelen voor deze maatschappijen. De bilaterale betrekkingen tussen lidstaten en derde landen moeten plaatsmaken voor een gecoördineerd en volwaardig extern luchtvaartbeleid van de EU.

5. De rol van de sociale partners

5.1. De Europese sociale partners in de luchtvaartsector spelen terecht een centrale rol in de advisering van EU-instellingen, alsook in de discussies en formulering van hun eigen voorstellen. Op 5 juni 2014 bereikten de sociale partners van de Air Crew Working Group (ACWG) overeenstemming over een gezamenlijke verklaring tegen in de EU gebaseerde goedkope maatschappijen in de luchtvaart, stelden zij recente ontwikkelingen aan de kaak die een ernstige bedreiging vormen voor het Europese sociale model, de werkgelegenheid en eerlijke concurrentie in deze sector, en voegden ze hierbij concrete wetswijzigingen⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Indiening door Scandinavian Airlines (SAS) bij de Amerikaanse regelgevingsinstanties inzake de aanvraag van Norwegian Air International (NAI) voor een Foreign Air Carrier-vergunning in de VS, „Airline Business”, april 2014.

⁽¹⁹⁾ Gezamenlijke verklaring tegen in de EU gebaseerde goedkope maatschappijen in de luchtvaart, vliegtuigbemanningen Air Crew Working Group van het Sectoral Social Dialogue Committee, 5 juni 2014.

5.2. Voor de toekomstige agenda van de sociale dialoog hebben de sociale partners van de ACWG (AEA, ECA en ETF) op 13 februari 2015 de volgende gezamenlijke verklaring goedgekeurd: „De sociale partners [...] zijn bereid overleg aan te gaan over een kader voor de luchtvaartsector dat streeft naar een mondiaal eerlijk speelveld. Gemeenschappelijke acties moeten overwogen worden om de trend naar verslechterende arbeidsomstandigheden en goedkope vlaggen een halt toe te roepen. De sociale partners zijn het eens om hun werk op dit gebied voort te zetten. Zij zullen de nodige maatregelen nemen om actief het debat aan te gaan met de diverse EU-instellingen en de nationale autoriteiten om zo snel mogelijk een Europese strategie voor de luchtvaart te omschrijven met duidelijke mondiale doelstellingen, prioriteiten en termijnen.”

5.3. De Europese Commissie zou ook de sociale partners beter moeten raadplegen. Besluit 98/500/EG van de Commissie tot oprichting van comités voor de sectorale dialoog bepaalt dat elk van deze comités, voor de activiteitssector waarvoor het is opgericht, geraadpleegd zal worden over ontwikkelingen op Unieniveau die sociale gevolgen hebben. Deze verplichting wordt vaak over het hoofd gezien. Ook moet gekeken worden naar de sociale gevolgen van veiligheidsvoorwaarden die door het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart zijn uitgewerkt.

Brussel, 16 september 2015

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over cyberactivisme en de maatschappelijke organisaties

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/18)

Rapporteur: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 februari 2015, in overeenstemming met artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een initiatiefadvies op te stellen over

„Cyberactivisme en de maatschappelijke organisaties”

(initiatiefadvies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 205 stemmen vóór en 2 tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. In de huidige digitale samenleving vormt cyberactivisme een waardevol instrument om de positie van burgers te versterken, aangezien het actieve deelname aan het maatschappelijk leven en participatie via de nieuwe technologieën mogelijk maakt en bevordert, en tegelijkertijd bijdraagt tot het verkleinen van de digitale kloof en het terugdringen van digitale uitsluiting. Vanuit een conceptuele benadering kan worden gesteld dat cyberactivisme inspraak inzake politieke, sociale, culturele, milieu- en burgerkwesties enz., bevordert zonder dat daar duidelijke ideologieën, hiërarchieën of programma's voor nodig zijn, en dat het gaat om een vorm van activisme die voor zijn ontwikkeling gebruikmaakt van technologische hulpmiddelen die op virale wijze verspreiding en deelname bevorderen. Wat dit aangaat, dient cyberactivisme te worden onderscheiden van initiatieven die democratisch noch solidair en evenmin in het gemeenschappelijk en sociaal belang zijn.

1.2. Voor de verdere ontwikkeling van cyberactivisme als instrument dienen zowel de Europese Commissie als de lidstaten initiatieven en maatregelen op hun agenda's te zetten ter bevordering van structuren voor een adequate uitbreiding van de netwerkmaatschappij, waarbij vrije en universele toegang mogelijk is, transparantie en vertrouwelijkheid worden gegarandeerd en het recht op privacy en veiligheid van persoonsgegevens wordt beschermd, met speciale aandacht voor de meest benadeelde groepen.

1.3. Het EESC is van mening dat voor een veilig en intelligent cyberactivisme verspreiding van de hiervoor benodigde (praktische) kennis onder de bevolking van essentieel belang is, en roept de Europese instellingen op activiteiten op het gebied van bewustmaking, voorlichting en scholing aan te moedigen, met een speciale focus op verspreiding van goede praktijken en bestrijding van kwaadwillig gebruik van onlineactivisme. In dit kader dient te worden voorzien in de middelen die nodig zijn voor de evaluatie en ontwikkeling van cyberactivisme.

1.4. Wat institutioneel bestuur betreft, bevordert cyberactivisme bovendien zaken als medebeslissing en gedeelde macht door de interactie in meerdere richtingen tussen diverse spelers (overheden, maatschappelijke organisaties, maatschappelijke actoren, burgers, bedrijven) op zowel proactieve als reactieve wijze.

1.5. Bijgevolg impliceert de steun aan cyberactivisme een onlinenetwerk dat zowel horizontale relaties tussen burgers onderling als verticale relaties tussen de overheid en haar burgers omvat. Dankzij de horizontale interactie kan de solidariteit online worden vergroot door middel van actieve en betrokken internetvrijwilligers en partnerschaps- en samenwerkingsactiviteiten en -initiatieven. De verticale interactie zorgt op haar beurt — „top-down” — voor meer e-overheid en transparantie en biedt burgers toegang tot en informatie over overheidszaken; in omgekeerde richting versterkt het de vertegenwoordiging van burgers binnen de instellingen in een open e-democratie, die deelname via bijvoorbeeld volksraadplegingen of wetgevingsinitiatieven mogelijk maakt.

1.6. Tot slot wijst de EESC op de noodzaak om specifieke evaluatiemethoden en indicatoren voor het meten van de economische en sociale effecten van cyberactivisme te ontwikkelen en aan te wenden, alsmede om met studies en rapporten te zorgen voor meer consistentie als het gaat om factoren als effectieve representativiteit en leiderschap, continuïteit, totstandkoming van nieuwe structuren en sociale modellen.

2. Inleiding

2.1. De impact die de nieuwe technologieën op de huidige samenleving hebben, is te zien in de virtuele ruimte genaamd Digitaal Ecosysteem, waar nieuwe levensstijlen ontstaan die de traditionele manieren om zich te uiten en zich te verhouden tot anderen binnen de gemeenschap langzaam maar zeker vervangen.

2.2. Naast andere aspecten op het gebied van economie, cultuur en innovatie dient tijdens de huidige technologische revolutie in het bijzonder rekening te worden gehouden met de uitdagingen en kansen die zich voordoen op het gebied van informatie, communicatie en participatie binnen een nieuwe bestuurscontext, waarbij de gedeelde verantwoordelijkheid via netwerken in aanzienlijke mate kan leiden tot belangrijke wijzigingen in de organisatiestructuren en -vormen van de samenleving in de toekomst.

2.3. Het effect van inclusieve sociale onlinenetwerken en internet heeft nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor de rol die burgers spelen in de samenleving, waarbij hun positie wordt versterkt en ze een grote inbreng krijgen in de vormgeving van hun eigen gedeelde toekomst.

2.4. Deze collectieve trend neemt wereldwijd toe, waardoor al in gang gezette initiatieven aan kracht winnen en het nog gemakkelijker wordt om met elkaar in contact te treden en aldus heel direct en op grote schaal invloed uit te oefenen op de steeds meer verspreide besluitvorming en macht. Op deze manier leiden de activiteiten in een opwaartse spiraal tot nieuwe activiteiten.

2.5. In dit opzicht is het belangrijk om de digitale burgerbewegingen niet te beschouwen als een eenvoudige „massa”-groepering van internetgebruikers, maar als een „smart mob”, dat wil zeggen als een groep die dankzij de exponentiële stijging van het aantal internetverbindingen op intelligente en efficiënte wijze naar voren treedt. Via dit netwerk van verbindingen kunnen mensen online toegang krijgen tot informatie en communiceren met andere personen, waardoor een echte sociale coördinatie ontstaat die een bewuste, betrokken en verantwoordelijke samenleving mogelijk maakt.

2.6. De grootste toegevoegde waarde in dit scenario is dan ook de actieve betrokkenheid van burgers die de controle over onderwerpen die hun aangaan niet willen afstaan, en die deze verantwoordelijkheid niet alleen aankunnen, maar ook daadwerkelijk uitoefenen, zoals blijkt uit een aantal gegevens over de dagelijkse productie op het internet: 1,6 miljoen blogs en 140 miljoen tweets (Tascón, Mario en Quintana, Yolanda: *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*. La Catarata, 2012).

2.7. Hetzelfde geldt voor de documentatie over cyberactivisme, waarin de aandacht vooral uitgaat naar grootschalige evenementen en sociale bewegingen zoals Occupy Wall Street, het Gezipark, de Arabische Lente of de Spaanse 15 M-beweging, en voor de liefdadigheids- of solidariteitscampagnes van erkende maatschappelijke organisaties, inclusief geldinzameling via „crowdfunding”-mechanismen of simpelweg door een bijdrage te leveren aan platforms met transparante financiering.

3. Digitaal activisme of netactivisme

3.1. Aan de hand van de verschillende definities die er zijn met betrekking tot cyberactivisme, kan dit fenomeen worden samengevat als een strategie of activiteit die tot doel heeft de publieke agenda te beïnvloeden via digitale media, waarbij voor de communicatie en de overdacht van informatie in het kader van burgerparticipatie nieuwe technologie wordt gebruikt.

3.2. De media die gebruikt worden bij de uitvoering van het cyberactivisme, kunnen worden gezien als een geheel van informatie- en communicatietechnologieën die worden gebruikt op sociale media en netwerken en die een snelle en efficiënte digitale communicatie tussen burgers mogelijk maken. Op die manier kunnen burgers als collectief actief optreden wat bepaalde behoeften, problemen of onderwerpen betreft, die voor hen om ideologische of ethische, door solidariteit ingegeven redenen van belang zijn.

3.3. Het normale, niet-destructieve gebruik van internet ten behoeve van een bepaalde kwestie of bepaald doel onderscheidt zich nadrukkelijk van andere soorten activiteiten (Denning, 2001), zoals het hacktivisme of digitale burgerlijke ongehoorzaamheid, niet alleen in het gebruik van media maar ook wat betreft de doeleinden, als deze een strafrechtelijk karakter hebben. Digitaal activisme of cyberactivisme moet zich richten op het algemeen belang en heeft als voornaamste doel om problemen en moeilijkheden op te vangen en te overwinnen waar bepaalde bevolkingsgroepen geregeld of plotseling mee te maken krijgen.

3.4. De meest gebruikelijke activiteiten binnen het cyberactivisme zijn het zoeken naar informatie op websites, het creëren van websites die informatie en documentatie verstrekken, het uitgeven van digitale publicaties, het oprichten van virtuele gemeenschappen, het massaal versturen van berichten via e-mail, het creëren van discussieplekken en -fora op het internet, de planning, oproep en coördinatie van activiteiten, het aangaan van strategische samenwerkingsverbanden, het promoten van de betrokken groeperingen en het oproepen tot steun en/of deelname aan collectieve initiatieven.

3.5. Daarnaast kunnen wereldwijde politieke oproepen via internet („web squared”) worden geschaard onder cyberactivisme. Dit betreft collectieve acties waarbij in ruimtelijke zin van elkaar gescheiden mensen (wereldwijd of lokaal) zich via mobiele apparatuur groeperen op een bepaalde plek.

3.6. Kortom, online- of cyberactivisme is een zeer effectief en krachtig instrument om informatie en kennis te verspreiden met betrekking tot belangrijke kwesties waar burgers mogelijk niet van op de hoogte zijn, waardoor ze niet in staat zijn om effectief te reageren in de vorm van sociale mobilisatie. De kracht van cyberactivisme als alternatief voor de traditionele kanalen moet echter nog worden gezien.

4. Cyberactivisme in het kader van het EU-beleid

4.1. Cyberactivisme wordt in de EU enerzijds behandeld in het kader van het beleid ter bevordering van de digitale samenleving en anderzijds in het kader van het sociaal en participatiebeleid, waarbij de nadruk moet liggen op de toepassing van de beginselen van goed bestuur van overheidsdiensten.

4.2. Artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat eenieder recht heeft op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.

4.3. Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft verder betrekking op de vrijheid van vergadering en vereniging en bepaalt dat eenieder op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging.

4.4. Ook artikel 8 van het Handvest, dat betrekking heeft op het recht van eenieder op bescherming van zijn persoonsgegevens, is in dit verband van belang. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Bovendien heeft eenieder recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. Even belangrijk is het om met het oog op digitale uitsluiting, met name van kwetsbare groepen, het beginsel van gelijke kansen te beschouwen als een grondrecht.

4.5. In de digitale agenda voor Europa komen onder andere de volgende door de lidstaten te beschermen elementen aan bod:

- vrije toegang tot digitale diensten en inhoud. Dit is een cruciaal element voor het uitoefenen van burgerschap in de reële democratie en in de e-democratie;
- burgerparticipatie. Europa kan alleen voordeel halen uit de digitale revolutie wanneer alle burgers zich mobiliseren en volledig kunnen deelnemen aan de nieuwe digitale samenleving;
- het verwezenlijken van universele en snelle toegang. Dit is noodzakelijk en voldoende voor een effectief en krachtig cyberactivisme;

- transparante aanpak van digitale structuren, instrumenten en middelen die open participatie verhinderen of afbreuk doen aan de doelstellingen en processen van cyberactivisme en de ontwikkeling daarvan;
- het bevorderen van digitale vaardigheden voor een inclusieve digitale samenleving. Het potentieel van Europa is afhankelijk van de vaardigheden van zijn bevolking, zijn arbeidskrachten en zijn organisaties. Zonder een universele infrastructuur kan er slechts beperkt gebruik worden gemaakt van digitale technologieën, en zonder vaardigheden kunnen deze slechts een beperkte economische en maatschappelijke waarde hebben. Bovendien moet de digitale kloof, die leidt tot asymmetrieën en ongelijkheden, worden gedicht;
- doeltreffende bescherming van de digitale rechten. Zonder voldoende vertrouwen zien burgers ervan af om actief deel te nemen, op elkaar te reageren of hun mening vrij te uiten;
- ontwikkeling van de zogenaamde vijfde vrijheid: het vrije verkeer van inhoud en kennis.

4.6. Actief burgerschap betekent dat individuele burgers, groepen burgers en maatschappelijke organisaties, waaronder de sociale partners, betrokken zijn bij beleidsvorming (verticale dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en overheden) en zorgen voor onderlinge netwerkvorming en samenwerking (horizontale dialoog).

5. Vrijwilligerswerk in het kader van cyberactivisme

5.1. Het is evident dat in de huidige digitale samenleving het internet en sociale netwerken oneindige mogelijkheden voor maatschappelijke verandering scheppen. Burgers kunnen zonder beperkingen van ruimte en tijd en op gemakkelijke en toegankelijke wijze bijdragen aan het tot stand brengen van wezenlijke veranderingen in hun omgeving en kunnen ook op allerlei manieren buiten hun dagelijkse omgeving duizenden personen helpen.

5.2. De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën vallen hoegenaamd niet onder het zogenaamde „slacktivism” of passief activisme, maar maken het mogelijk de zorgen van de burgers weg te nemen, invloed uit te oefenen op kwesties die hun aangaan en hun rechten en belangen te verdedigen en om op een actieve en geëngageerde manier deel te nemen aan initiatieven waarmee we uitdrukking geven aan onze ideeën, principes en waarden; als zodanig zijn ze ook een element van maatschappelijke samenhang en integratie waardoor we onszelf kunnen ontplooiën en sociale uitsluiting kunnen vermijden.

5.3. Virtueel of online vrijwilligerswerk is vrijwilligerswerk dat bestaat uit activiteiten die geen fysieke aanwezigheid vereisen en die met behulp van nieuwe technologieën worden uitgevoerd, zoals het steunen van campagnes, het verspreiden en opstellen van informatie, het onder de aandacht brengen van kwesties en alle andere taken die op altruïstische en geëngageerde wijze worden uitgevoerd op het internet met een bepaald doel of voor een bepaalde zaak.

5.4. Digitaal vrijwilligerswerk dat zich beperkt tot het steunen, verspreiden en communiceren van campagnes, valt nog steeds onder cyberactivisme, maar beperkt zich in dat geval tot participatie aan elektronische protestacties en aanklachten (verzamelen van handtekeningen, persoonlijke bijdragen, grootschalige verspreiding van informatie enz.).

5.5. Bij het streven naar vooruitgang en uitbreiding van de acties mobiliseren verschillende platforms en websites miljoenen personen door hen te informeren en te motiveren om in actie te komen voor dringende en belangrijke kwesties, waarbij het territoriale niveau en de aard van de desbetreffende kwestie (economisch, sociaal, milieu, politiek enz.) geen rol spelen.

5.6. Deze vorm van mobilisatie via het internet maakt het mogelijk om de inspanningen van duizenden mensen te verenigen die, hoewel ze zelf anoniem of irrelevant zijn, een verschil maken omdat ze snel kunnen uitgroeien tot een sterke collectieve macht die invloed uitoefent op de desbetreffende beleids- en besluitvormingsniveaus.

Deze methode van vrijwilligerswerk op afstand vergroot de capaciteit van organisaties en maakt deelname van zo veel mogelijk personen mogelijk, waardoor uitsluiting beter kan worden bestreden.

6. Voorstellen voor maatregelen

- 6.1. Hoewel het potentieel van cyberactivisme en de voordelen ervan zijn aangetoond, is er een kanttekening: de strategieën die op sociale media worden toegepast kunnen wel mensen samenbrengen, maar creëren geen stabiele virtuele gemeenschappen, wat de duurzaamheid van de beoogde sociale veranderingen in zekere mate belemmert. Daarom moet met een objectieve beoordeling op basis van kwalitatieve criteria en beginselen en in het licht van het maatschappelijke rendement van cyberactivisme aan een methodologie worden gewerkt.
- 6.2. De proactieve ontwikkeling van cyberactivisme en digitaal vrijwilligerswerk moet worden bevorderd, aangezien sociale media en internetportalen het breedst en meest direct toegankelijk zijn en de grootste kritische massa bieden voor sociale participatie en medeverantwoordelijkheid van burgers en bovendien aanzienlijke kosten besparen bij het beheer, de coördinatie en de uitvoering van activiteiten. Bovendien hebben zij een gunstige uitwerking op de voorwaarden voor integratie, te weten toegankelijkheid, verantwoordelijkheid en betaalbaarheid.
- 6.3. Derhalve spoort het Europees Economisch en Sociaal Comité de Europese Commissie en de lidstaten aan om binnen de grenzen van hun bevoegdheden mechanismen te ontwikkelen en toe te passen voor een efficiënt cyberactivisme dat het sociale engagement ten goede komt en het vrijwilligerswezen een impuls geeft.
- 6.4. Ook moeten er relevante beoordelingsnormen en -criteria komen om te zorgen voor geloofwaardigheid en legitimatie en om het proces van bewustmaking en mobilisatie transparant te maken en een meerwaarde te geven, alsmede om de behaalde maatschappelijke opbrengsten te kunnen bepalen.
- 6.5. Bovendien moeten, zoals reeds is opgemerkt, de bescherming en de uitoefening van de rechten die de Europese burgers in dit verband genieten, worden gegarandeerd, met name wat betreft de toegang tot en vrijheid van informatie en het waarborgen van de stroom van informatie-uitwisseling en de volledigheid, vertrouwelijkheid en continuïteit daarvan via de sociale netwerken zonder enige afbreuk te doen aan de flexibiliteit van hun communicatie. Er moet voor worden gezorgd dat deze waarborgen, indien nodig, op proportionele wijze worden toegepast voor kwetsbare groepen.
- 6.6. Ook e-justitie en waarden als vertrouwen en reputatie moeten worden vermeld, gezien het belang daarvan in het kader van cyberactivisme, en de analyse ervan moet erop zijn gericht meer garanties te bieden op het internet.
- 6.7. De betrokken instellingen moeten ervoor zorgen dat de burgers gebruik kunnen maken van de technologische infrastructuur en instrumenten die hun de mogelijkheid bieden om gedurende hun hele leven digitaal actief te zijn. Ook moeten zij de maatschappelijke structuren aanpassen aan de nieuwe technologieën en zorgen voor opleidingen en onderwijs, zodat de burgers uit de voeten kunnen met deze instrumenten, en de digitale kloof dichten met het oog op een grotere territoriale, sociale en economische cohesie.
- 6.8. Ten slotte moeten bewustmakingsprogramma's worden opgezet en goedgekeurd om burgers met behulp van nieuwe technologieën bewust te maken van sociale participatie en vrijwilligerswerk door entiteiten en initiatieven die op dit terrein actief zijn, te ondersteunen door middel van samenwerking in het kader van goed bestuur van de instellingen.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de herziening van de associatieovereenkomst tussen de EU en Mexico

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/19)

Rapporteur: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Corapporteur: Juan MORENO PRECIADO

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft tijdens zijn zitting van 10 juli 2014 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„De herziening van de associatieovereenkomst tussen de EU en Mexico”

(initiatiefadvies).

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 juli 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 17 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 92 stemmen vóór en 0 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het streven om de betrekkingen met Mexico een nieuwe impuls te geven moet worden gezien in het licht van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika en de Cariben, en naast de louter economische en commerciële aspecten moet ook worden gekeken naar de historische en culturele banden tussen de partijen, die een tegenwicht kunnen vormen voor de toenemende invloed in dit continent van de pan-Amerikaanse en Stille Zuidzeedimensie. Mexico en de EU hebben in de context van de globalisering culturele banden, en delen een voertaal maar vooral ook bepaalde waarden, die hun samenlevingen op een bijzondere manier met elkaar verbinden en moeten worden ontwikkeld en uitgediept, zodat de partijen tijdens internationale fora met één stem spreken.

1.2. In plaats van weer helemaal opnieuw te beginnen en te onderhandelen over een volledig nieuw akkoord meent het EESC dat het beter is de al bestaande overeenkomst aan de hand van de ervaring die is opgedaan tijdens de vijftien jaar dat deze van kracht was, grondig te herzien en de inhoudelijke reikwijdte ervan te vergroten.

1.3. Er dient zonder uitstel een Gemengd Raadgevend Comité (GRC) te worden opgericht, dat zou moeten bestaan uit 9 of 12 vertegenwoordigers van het EESC en evenveel afgevaardigden van Mexicaanse maatschappelijke organisaties. Dit GRC moet worden erkend door de bestuursorganen van de overeenkomst waaraan het de voorstellen van het middenveld moet voorleggen. Het GRC dient te worden geraadpleegd over de algemene bepalingen van de overeenkomst, wat niet belet dat voor specifieke vraagstukken op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling andere participatiemechanismen in het leven kunnen worden geroepen. Voorts zou het EESC graag zien dat ook in de toekomstige overeenkomst in een dergelijk comité wordt voorzien.

1.4. In de nieuwe overeenkomst moet een bepaling worden opgenomen waarin de partijen ertoe worden opgeroepen de verdragen en resoluties van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) die betrekking hebben op de sociale beginselen en grondrechten te ratificeren en na te leven; het gaat onder meer om de IAO-doelstellingen inzake „fatsoenlijk werk” en met name IAO-Verdrag nr. 98 over de naleving van de beginselen van het recht zich te verenigen en collectief te onderhandelen.

1.5. Wat handel en investeringen betreft is er voorts behoefte aan verbetering van bepaalde aspecten van de huidige overeenkomst die verband houden met niet-tarifaire belemmeringen, de **overeenkomsten** inzake wederzijdse bevordering en **bescherming** van **investeringen**, de intellectuele eigendom en versterking van de samenwerking op belastinggebied om een einde te maken aan fraude en belastingontduiking.

1.6. De prioriteiten inzake samenwerking moeten worden herzien, waarbij voorrang moet worden gegeven aan de in de strategische alliantie opgenomen thema's, zodat deze beter met elkaar in verband kunnen worden gebracht en er positieve synergie-effecten ontstaan, wat tot nog toe onvoldoende het geval was omdat individuele projecten al te zeer op zichzelf stonden.

1.7. Concreet moeten voor het EESC de volgende drie gebieden prioriteit krijgen in het kader van de versterkte samenwerking: beter bestuur, wetenschappelijk en technisch onderzoek en samenwerking op het vlak van duurzame ontwikkeling, klimaatverandering en milieu.

2. De betrekkingen tussen de EU en Mexico in de bredere context van de betrekkingen met Latijns-Amerika

2.1. De band tussen Europa en Latijns-Amerika en de Cariben vertoont al meer dan tien jaar tekenen van slapte. Aan de huidige leiders aan beide zijden van de Atlantische Oceaan komt de lastige taak toe om de relatie een nieuwe impuls te geven.

2.2. Het spreekt vanzelf dat Latijns-Amerika de invloed ondergaat van de ontwikkeling van het hele continent en dat ook de groeiende onderlinge economische afhankelijkheid tussen Latijns-Amerika en het Stille Zuidzeegebied en in het bijzonder China, zijn weerslag heeft. De band tussen Europa en Latijns-Amerika echter komt voort uit culturele verbondenheid, gemeenschappelijke talen, de waarden die een diepe verwantschap tussen de samenlevingen in kwestie hebben doen ontstaan en het feit dat beide regio's het geluk hebben dezelfde culturele en historische achtergrond te delen, wat veel verder gaat dan louter commerciële doelen en waarden, dit alles in de complexe context van de globalisering. De economische betrekkingen moeten daarom worden beschouwd als een schakel van het geheel, maar zeker niet als de kern of leidraad, in tegenstelling tot wat in andere delen van de wereld soms gebeurt.

2.3. Tegelijk moge duidelijk zijn dat de betrekkingen tussen de EU en Mexico, nochtans strategische partners, zich in vergelijking met andere landen maar langzaam ontwikkelen, en dat er een zekere matheid lijkt op te treden, zodat het meer dan ooit noodzakelijk is om het debat te voeden met nieuwe elementen en erover na te denken hoe deze betrekkingen nieuw leven kan worden ingeblazen.

3. Achtergrond

3.1. Mexico is onder meer om de volgende redenen belangrijk voor de EU: enerzijds is er het hoge aantal inwoners, 120 miljoen, het aandeel van 2 % in het mondiale bbp en het bbp per capita dat rond de 9 000 EUR schommelt; het land is daarmee een zeer belangrijke handelspartner op internationaal niveau. Daarnaast behoort Mexico tot de NAFTA-landen, wat op economisch en diplomatiek vlak gevolgen heeft voor de algemene trans-Atlantische akkoorden met Noord-Amerika en het proces van Heiligendamm. Op de derde plaats zijn er de sterke culturele banden, wat betekent dat de EU de Mexicaanse regering kan helpen de sociale structuren te versterken en een rechtvaardigere en vreedzamere samenleving uit te bouwen.

3.2. In 1997 hebben de EU en Mexico hun handtekening gezet onder de Overeenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking, die in 2000 in werking is getreden. Deze overeenkomst steunt op drie pijlers, te weten politieke dialoog, handel en samenwerking.

3.3. In oktober 2008 heeft de Europese Raad groen licht gegeven voor de oprichting van een strategisch partnerschap tussen Mexico en de EU, waarop vervolgens in mei 2010 het gezamenlijke uitvoeringsplan voor het partnerschap werd goedgekeurd. Dit plan bevat veertien concrete acties en initiatieven inzake multilaterale kwesties, vier inzake regionale kwesties en nog eens veertien inzake bilaterale betrekkingen. Met het oog hierop is een uitgebreide reeks mechanismen voor een geïnstitutionaliseerde dialoog tussen Mexico en de EU opgezet, zoals een tweejaarlijkse top (waarvan het Forum voor dialoog met het maatschappelijk middenveld deel uitmaakt), een jaarlijks gezamenlijk comité, de gemengde parlementaire commissie en ook negen sectorale dialogen over thema's die gaan van mensenrechten en klimaatverandering tot culturele aspecten.

3.4. De samenwerking tussen Mexico en de EU kan worden opgedeeld in vier elkaar aanvullende onderdelen. Ten eerste is er de bilaterale samenwerking, die tijdens de periode 2007-2013 was toegespitst op prioritaire thema's als sociale samenhang, duurzame economie en concurrentievermogen en onderwijs en cultuur. Ten tweede is er de samenwerking inzake sectorale thema's zoals mensenrechten en democratie, niet-overheidsactoren, milieu en nucleaire veiligheid, volksgezondheid, migratie en asiel. Op de derde plaats komt de actieve deelname van Mexico aan de regionale programma's voor het hele Latijns-Amerikaanse en Caribische gebied, en ten slotte is er de rechtstreekse deelname van Mexico aan andere EU-programma's, zoals het zevende kaderprogramma voor onderzoek.

3.5. De afgelopen jaren hebben zowel Mexico als de EU herhaaldelijk te kennen gegeven dat de banden zouden moeten worden aangehaald. Zo is er wat de handel aangaat concreet op aangedrongen om het vrijhandelsverdrag dat sinds 1997 van kracht is te verdiepen en de samenwerking te versterken, zowel op multilateraal niveau als tussen de EU en de gezamenlijke landen van Latijns-Amerika en de Cariben.

4. Stand van zaken

4.1. Bij het aantreden van president Peña Nieto (december 2012) hebben de belangrijkste partijen een „PACT voor Mexico” ondertekend, waarop de regering van start is gegaan met een aantal hervormingen die gericht zijn op de modernisering van de economie en de staat, in de hoop de Mexicaanse economie zo weer aan te zwengelen. Toch dreigt de economische vitaliteit van het land op de helling te worden gezet als het niet lukt de mensenrechten ten volle te eerbiedigen en een einde te maken aan het geweld. De strijd tegen de criminele netwerken en de pogingen het geweld, dat de laatste jaren een hoogtepunt heeft bereikt, te beteugelen, hebben tot nog toe niet het gewenste resultaat opgeleverd. De talloze willekeurige moordpartijen, verdwijningen, ontvoeringen en ga zo maar door, zijn nog steeds aan de orde van de dag. Wel zijn in dit verband een aantal maatregelen genomen op federaal niveau (nationaal programma voor mensenrechten; coördinatie tussen lokale, nationale en federale overheden; herstructurering van nationale politie en openbare ministeries) om een einde te maken aan het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende politiediensten en de gevallen waarbij de politie betrokken is bij misdrijven of medeplichtig is.

4.2. Vanuit louter commercieel oogpunt kan de overeenkomst van 1997 voor beide partijen als voorzichtig positief worden beoordeeld. De onderlinge handel is in de periode 2003-2013 verdrievoudigd en het Mexicaanse aandeel in de uitvoer van de EU is gestegen van 1 tot 1,7 %, terwijl het handelsoverschot van de EU al die jaren tussen de 7 en de 10 miljard EUR bleef schommelen. Mexico staat daarmee op de zeventiende plaats op de lijst van belangrijkste handelspartners van de EU: het is goed voor 1 % van de totale invoer in de EU en, zoals gezegd, voor 1,7 % van onze totale uitvoer. Niettemin blijven deze cijfers nog onder het Mexicaanse aandeel van 2 % in het mondiale bbp, al is de EU de derde handelspartner van Mexico, na de VS en China.

4.3. Ook de rechtstreekse investeringen scheren hoge toppen: zo heeft de EU alleen al in de periode 2008-2012 voor 11,138 miljard geïnvesteerd in Mexico, en heeft Mexico met name in de sectoren cement, telecommunicatie en voeding aanzienlijke investeringen gedaan in de EU. Voorts heeft Mexico met alle landen van de EU bilaterale verdragen gesloten inzake investeringsbescherming, en is er zelfs een bilaterale overeenkomst tussen Mexico en de Europese Investeringsbank om activiteiten in het land te financieren, zodat sinds 2000 kredietfaciliteiten ten belope van 495 miljoen EUR zijn verkregen. Op het vlak van belastingontduiking evenwel is er nog heel wat werk aan de winkel.

4.4. Van oudsher beperkt Mexico echter de toegang van buitenlandse investeerders tot strategische sectoren als energie, postdiensten (vastgelegd in de Mexicaanse grondwet), telecommunicatie en passagiersvervoer over de weg, wat een negatieve impact heeft op de investeringscijfers. Wel zijn veel van deze regels met het Ontwikkelingsplan voor Mexico 2013-2018 al opgeheven, en is aanzienlijke vooruitgang geboekt die hopelijk zal worden voortgezet; belangrijk hierbij is dat de overheid haar oor te luisteren legt bij de Mexicaanse samenleving.

4.5. Met het oog op de ondersteuning en versterking van het Mexicaanse maatschappelijk middenveld is een hele reeks gemeenschappelijke projecten van uiteenlopende aard opgezet, waaronder de oprichting van een Laboratorium voor sociale cohesie, tal van projecten die worden gefinancierd uit het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten en verband houden met gelijke kansen en bescherming van minderjarigen, en vijftien projecten waarbij de zogenoemde niet-gouvernementele actoren betrokken zijn. Ten slotte zijn er nog de initiatieven op het gebied van volksgezondheid en migratie en asiel.

4.6. Voorts zijn in het kader van het project voor concurrentievermogen en innovatie (PROCEI) initiatieven ontwikkeld inzake bevordering van het concurrentievermogen en milieubescherming, die bedoeld zijn als steun voor de Mexicaanse kleine en middelgrote ondernemingen. Daarnaast zijn er diverse sectorale initiatieven op het gebied van landbouw, klimaatverandering en nucleaire veiligheid. Mexicaanse investeerders, centra voor onderzoek en universiteiten hebben toegang tot het EU-programma Horizon 2020.

4.7. Op cultureel gebied zijn in het kader van de fasen I en II van het Cultureel Fonds EU-Mexico een aantal interessante projecten op touw gezet, waarbij CONACULTA de belangrijkste Mexicaanse partner was.

4.8. Een aspect dat een paar keer tot verschillen in interpretatie heeft geleid is de toepassing van de beginselen van „samenhang en conditionaliteit”, waaraan de EU in haar akkoorden met andere landen en regio's groot belang hecht. Meer concreet werd het conditionaliteitsbeginsel in Mexico door sommigen beschouwd als „inmenging in binnenlandse aangelegenheden”, vooral waar het gaat om de versterking van de democratie, betere naleving van de mensenrechten en de behandeling van de inheemse gemeenschappen. Het EESC is van oordeel dat deze aspecten bij de herziening van de overeenkomst de nodige aandacht moeten krijgen.

4.9. In het gezamenlijke uitvoeringsplan 2010 van het strategisch partnerschap EU-Mexico staat het volgende te lezen: Mexico en de EU verbinden zich ertoe het pad te effenen voor meer politiek overleg in de regio en tijdens de topbijeenkomsten tussen Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de EU (EU-LAC) de biregionale dialoog aan te zwengelen, met name met de Groep van Rio; ook moet de driehoekssamenwerking worden bevorderd via het project voor integratie en ontwikkeling in Midden-Amerika. Tevens zullen Mexico en de EU nagaan of driehoekssamenwerking mogelijk is met andere delen van de wereld, zoals Afrika.

4.10. Aangezien het Mexicaanse bbp voldoende hoog is lijkt de kans groot dat de steun voor bilaterale samenwerking die de Commissie verleent aan landen met een ontwikkelingsachterstand, kan worden stopgezet.

4.11. Niets in de notulen van de vele institutionele vergaderingen die de Commissie, het EP of het EESC zelf hebben gehouden met hun Mexicaanse tegenhangers, lijkt erop te wijzen dat dit strategisch partnerschap de tastbare resultaten oplevert die gezien het politieke gewicht ervan zouden mogen worden verwacht. Het diplomatieke taalgebruik waarvan deze notulen doordrenkt zijn maakt duidelijk dat mogelijke kleine verschillen niet naar behoren worden besproken en dat evenmin nauwkeurige richtsnoeren worden gegeven om het partnerschap verder te kunnen verdiepen.

4.12. De onderhandelingen over een trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen tussen de VS en de EU (Transatlantic Trade and Investment Partnership — TTIP) zullen onvermijdelijk hun weerslag hebben op de Noord-Amerikaanse betrekkingen met zowel de EU als de hele regio.

4.13. De ondertekening van een vrijhandelsovereenkomst in 1997 maakt van Mexico en de EU baanbrekers, maar met de opeenvolgende akkoorden die daarna nog werden gesloten met tal van andere landen uit Amerika en de rest van de wereld zijn de diverse oorspronkelijke regelingen verbeterd en verdiept, zodat het heel wel mogelijk is dat de overeenkomst met Mexico inmiddels verouderd is en het land dreigt zijn positie als een van de belangrijkste politieke, strategische en handelspartners van de EU te verliezen, zoals al in 2012 werd beklemtoond door commissaris voor handel Karel de Gucht⁽¹⁾. Sinds deze verklaring is maar weinig concrete vooruitgang geboekt met het verbeteren van de vigerende overeenkomsten, niet eens wat de louter economische en commerciële aspecten betreft.

5. Participatie van het maatschappelijk middenveld

5.1. De overheden van beide partijen zouden in het kader van de onderhandelingen over de modernisering van de overeenkomst groen licht moeten geven voor de oprichting van een gemengd raadgevend comité, waarin het EESC en het Mexicaanse maatschappelijk middenveld gelijk vertegenwoordigd zouden moeten zijn, met de bedoeling het proces hiermee een nieuwe impuls te geven.

5.2. De in de overeenkomst opgenomen clausule inzake democratie heeft hoge verwachtingen gewekt bij heel wat Mexicaanse en ook Europese organisaties, die dan ook wensten te worden betrokken bij het toezicht op de uitvoering van de algemene overeenkomst. Om hieraan gehoor te geven heeft de Gemengde Commissie, die bestaat uit de Mexicaanse regering en de Europese Commissie, besloten een forum voor dialoog tussen de overheden en de maatschappelijke organisaties van Mexico en de EU bijeen te roepen.

⁽¹⁾ Karel de Gucht, commissaris voor Handel, „Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world”, toespraak voor EU Chambers/ProMEXICO, Mexico-Stad, 12 december 2012.

5.3. Aan de eerste bijeenkomst van dit forum, die plaatsvond in Brussel in november 2002, werd deelgenomen door meer dan tweehonderd werkgeversorganisaties, vakbonden, ngo's en andere verenigingen. Ook het EESC was vertegenwoordigd. Sindsdien zijn er afwisselend in Mexico en Europa nog vijf andere fora gehouden. Daarbij werden telkens verzoeken gericht aan de organen van de algemene overeenkomst, die daarvan wel kennis namen maar er op een enkele uitzondering na geen gevolg aan hebben gegeven.

Een van de meest gehoorde verzoeken tijdens deze fora is de instelling van een institutionele dialoog tussen de overheden en het maatschappelijk middenveld van beide partijen; zo is onder meer voorgesteld om het forum elke twee jaar te organiseren, en een waarnemingspost voor maatschappelijke kwesties en een gemengd raadgevend comité op te richten.

5.4. Ook al heeft het forum tot nog toe regelmatig plaatsgevonden, van de gewenste periodiciteit is geen sprake. Zo had het 6e forum moeten plaatsvinden in Mexico in september 2014, maar dat is nog steeds niet gebeurd.

5.5. De autoriteiten hebben hun instemming betuigd met de oprichting van een waarnemingspost voor maatschappelijke kwesties, die evenwel nog niet in werking is getreden en waarvan de doelstellingen en samenstelling nog niet zijn vastgelegd. Voor diverse Mexicaanse maatschappelijke organisaties gaat het hier om een instrument om de algemene overeenkomst te evalueren vanuit het standpunt van de burgers, en is Europese participatie overbodig.

5.6. Mexico beschikt niet over een nationale sociaaleconomische raad (hoewel er wel een aantal SER's in de deelstaten bestaan) die de natuurlijke tegenhanger van het EESC zou zijn. Op verzoek van diverse sociale sectoren is een aantal jaren geleden een wetgevingsvoorstel opgesteld voor de oprichting van een dergelijke raad, maar die poging is gestrand. Verscheidene organisaties en instanties en een aantal van de SER's van de deelstaten hebben nu opnieuw verzocht om dit project op de agenda van de huidige politieke hervormingen te zetten.

5.7. Het EESC heeft zich in eerdere adviezen en tijdens zijn contacten met de autoriteiten al opgeworpen als pleitbezorger voor vergelijkbare voorstellen, met de bedoeling het maatschappelijk middenveld nauwer bij de overeenkomst te betrekken. In zijn advies over **De betrekkingen tussen de EU en Mexico** ⁽²⁾ uit 2006 dringt het EESC aan op institutionalisering van de politieke dialoog en wijst het erop dat in artikel 49 van de overeenkomst wordt bepaald dat „andere specifieke comités of organismen” in het leven kunnen worden geroepen voor de oprichting van een gemengd raadgevend comité.

5.8. Voorts heeft het EESC erop gewezen dat de oprichting van een Mexicaanse SER bevorderlijk zou zijn voor de gezamenlijke follow-up van de betrekkingen tussen de EU en Mexico, maar dat het aan de Mexicaanse maatschappelijke organisaties en autoriteiten is hierover een beslissing te nemen.

6. Vooruitzichten en mogelijke toekomstige acties

6.1. In de Verklaring van Brussel die tijdens de EU-CELAC-top van 10 en 11 juni 2015 werd aangenomen wordt erop gewezen dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de modernisering van de overeenkomst EU-Mexico, en dat de onderhandelingen zo snel mogelijk moeten worden aangevat. Het EESC hoopt dat bij de opstelling van de nieuwe overeenkomst wordt uitgegaan van een herziening en uitbreiding van de bestaande overeenkomst. Daarbij moet het traject dat de EU en Mexico samen hebben afgelegd onder de loep worden genomen, waarbij naar de sterke en zwakke punten wordt gekeken, en moeten lessen worden getrokken uit de ervaringen die de EU de laatste jaren heeft opgedaan bij het aangaan van associatieovereenkomsten met diverse landen uit de hele wereld. Op die manier zullen de betrekkingen tussen de EU en Latijns-Amerika en de Cariben in het algemeen een nieuwe impuls krijgen.

6.2. Het EESC is zich ervan bewust dat de Mexicaanse regering en de EU niet dezelfde kijk hebben op de rol die in dit verband is weggelegd voor het maatschappelijk middenveld. Als het maatschappelijk middenveld niet de kans krijgt met één stem te spreken, is het echter niet ondenkbaar dat er alternatieve, populistische bewegingen ontstaan.

6.3. In de nieuwe overeenkomst moet een bepaling worden opgenomen waarin de partijen ertoe worden opgeroepen de verdragen en resoluties van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) die betrekking hebben op de sociale grondrechten te ratificeren en na te leven; het gaat dan onder meer om de IAO-doelstellingen inzake „fatsoenlijk werk”.

⁽²⁾ PB C 88 van 11.4.2006, blz. 85.

6.4. IAO-Verdrag nr. 98⁽³⁾ over de naleving van de beginselen van het recht zich te verenigen en collectief te onderhandelen is door Mexico nog steeds niet geratificeerd. Met de ratificering van dit belangrijke verdrag en de noodzakelijke aanpassingen aan de wetgeving op dit gebied zou er een einde komen aan de wijdverbreide praktijk van de zogenoemde „collectieve arbeidsovereenkomsten ter bescherming van de werkgever”, die de dialoog tussen werknemers en ondernemers in de weg staan, en zouden zowel Mexicaanse als buitenlandse bedrijven verplicht zijn de internationale arbeidsregels na te leven.

6.5. Naast deze arbeidsgerelateerde aspecten moet worden gekeken naar handel en investeringen, dat wil zeggen aspecten als niet-tarifaire belemmeringen, de regeling voor investeringssteun en intellectuele eigendom, en versterking van de samenwerking op belastinggebied om een einde te maken aan fraude en belastingontduiking.

6.5.1. Zo zou een algemene overeenkomst inzake investeringen moeten worden aangegaan met de EU, ter vervanging en versterking van de bilaterale akkoorden die Mexico eerder al met diverse lidstaten heeft gesloten; daarbij dient erop te worden gelet dat een en ander verenigbaar is met de bestaande bepalingen in de EU-lidstaten.

6.5.2. Mexico heeft op wetgevend gebied al heel wat inspanningen gedaan om de intellectuele eigendom beter te beschermen, maar van een efficiënte uitvoering is nog geen sprake; er moet worden gekeken hoe de tenuitvoerlegging kan worden verbeterd, met name wat de bescherming van handelsmerken tegen vervalsing aangaat.

6.5.3. Wat de niet-tarifaire belemmeringen aangaat mogen buitenlandse eigenaars in Mexico hun op EU-niveau erkende geografische aanduidingen niet registreren, wat bijvoorbeeld op grond van de overeenkomst tussen de EU en Colombia en Peru wel is toegestaan. Dat betekent een serieuze barrière voor de handel in tal van EU-producten.

6.6. Voorts zou Mexico zou graag zien dat zijn landbouwproducten vlotter toegang krijgen tot de EU-markt, wat zou helpen de huidige kloof op handelsgebied te dichten.

6.7. Om de samenwerking op alle in de akkoorden tussen de EU en Mexico opgenomen gebieden bevredigend te doen verlopen is de medewerking van de maatschappelijke organisaties uit beide regio's van bijzonder belang. De prioriteiten ter zake moeten worden herzien en de nodige financiële middelen moeten worden vrijgemaakt, zodat de prioriteiten met elkaar verband houden en er positieve synergie-effecten ontstaan, wat tot nog toe onvoldoende het geval was omdat individuele projecten al te zeer op zichzelf stonden.

6.8. Concreet moeten voor het EESC de volgende drie gebieden prioriteit krijgen in het kader van die medewerking: beter bestuur, wetenschappelijk en technisch onderzoek en samenwerking op het vlak van duurzame ontwikkeling en milieu.

6.8.1. De governanceproblematiek moet zonder twijfel centraal staan in het samenwerkingsbeleid. Mexico moet de vele goede praktijkvoorbeelden op dit gebied geleidelijk aan overnemen en aanpassen aan de concrete nationale situatie, zodat de initiatieven van het maatschappelijk middenveld in goede banen kunnen worden geleid en de maatschappelijke organisaties zich beter kunnen organiseren en sterker in hun schoenen komen te staan. Het middenveld zal dan kunnen fungeren als aanvulling op de traditionele politieke macht in Mexico en ertoe kunnen bijdragen dat de mensenrechten in het land beter worden geëerbiedigd.

6.8.2. Wat wetenschappelijk en technisch onderzoek aangaat moeten de Mexicaanse universiteiten en onderzoekers ertoe worden aangezet deel te nemen aan EU-programma's voor O+O, zoals Horizon 2020. Daarbij moet de klemtoon komen te liggen op prioritaire gebieden van het strategisch partnerschap, zoals bijvoorbeeld beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering, zodat gemeenschappelijke standpunten ten aanzien van deze thema's kunnen worden ingenomen. In dit verband kan worden overwogen het Fonds voor internationale samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie EU-Mexico (FONCICYT), dat tot 2011 in werking was, opnieuw van start te laten gaan.

⁽³⁾ In april 2015 heeft Mexico IAO-Verdrag nr. 138 betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces geratificeerd.

6.8.3. Naast de concrete projecten die verband houden met de aanpassing aan de klimaatverandering kunnen op het gebied van duurzame ontwikkeling en milieu andere concrete projecten worden uitgewerkt, bijvoorbeeld voor het terugdringen van luchtverontreinigende emissies, het minimaliseren van afvallozingen in water en de verontreiniging van grondwater, en de verwerking en recycling van alle soorten afval.

6.8.4. Het EESC meent dat alles er klaar voor is — zowel op het niveau van de Mexicaanse overheid en de EU als van de parlementaire instellingen en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld — om al een begin te maken met de uitvoering van een groot aantal van deze initiatieven, zonder te hoeven wachten op de ondertekening van een nieuwe overeenkomst. De conclusies van de topbijeenkomsten tussen de EU, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, en tussen de EU en Mexico, van juni 2015, en van de XIXe bijeenkomst van de Gemengde Parlementaire Commissie EU-Mexico (7—9 juli 2015), vormen een gelegenheid om deze initiatieven op regionaal niveau ten uitvoer te leggen, waarbij voor Mexico een hoofdrol moet worden weggelegd.

Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over landbouw, plattenslandsgebieden en duurzame ontwikkeling in de landen van het Oostelijk Partnerschap

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/20)

Rapporteur: Dilyana SLAVOVA

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 504e zitting van 21 en 22 januari 2015 besloten om, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over

„Landbouw, plattenslandsgebieden en duurzame ontwikkeling in de landen van het Oostelijk Partnerschap”

(initiatiefadvies).

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 juli 2015 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 217 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De EU moet sterke partnerschappen met haar buurlanden opbouwen. De samenwerking met onze buurlanden moeten we opvoeren om de economische en politieke banden verder aan te halen ⁽¹⁾. Wat er in de landen van Oost-Europa en de zuidelijke Kaukasus gebeurt, heeft ook gevolgen voor de EU. Nu de EU is uitgebreid zijn deze landen nabijere burens geworden; hun veiligheid, stabiliteit en welvaart beïnvloeden die van de EU steeds meer. Nauwe samenwerking tussen de EU en de Oost-Europese partners — Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne (en hun onderlinge samenwerking) — is essentieel voor de externe betrekkingen van de EU.

1.2. De EU streeft binnen de regio van het Oostelijk Partnerschap naar groei en stabiliteit en erkent het belang van landbouw, alsook van de voorafgaande en volgende sectoren voor het behoud en de sociaaleconomische ontwikkeling van plattenslandsgebieden.

1.3. Voor de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (OP-landen) blijft economische ontwikkeling een topprioriteit via het stromen van kapitaal, goederen, mensen en knowhow. Dit is slechts bereikbaar in een veilige omgeving die een voorwaarde is voor duurzame ontwikkeling en het uitroeien van de welig tierende corruptie.

1.4. Het EESC staat achter de diversificatie van plattenslandsgebieden in de OP-landen, die voor aanvullend inkomen kan zorgen via alternatieve activiteiten en kansen voor meer werkgelegenheid.

1.5. Het EESC steunt de Commissie en haar inspanningen om met alle partnerlanden tot een stabiele dialoog over landbouw en plattenslandsontwikkeling te komen en is bereid de beleidsuitvoering en bijhorende hervormingen bij te staan voor al diegenen die van landbouw en plattenslandsontwikkeling een leidende sector in de samenwerking met de EU willen maken. De meeste EU-investeringen moeten gericht zijn op de landen die van landbouw en plattenslandsontwikkeling een prioriteit maken.

⁽¹⁾ Gezamenlijke discussienota „Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid”, 4 maart 2015.

1.6. Het EESC hecht eraan dat de EU de OP-landen helpt bij de voorbereiding van langetermijnstrategieën voor de landbouw en plattelandontwikkeling met alle relevante stakeholders en bij de opbouw van de nodige institutionele capaciteit op nationaal en lokaal niveau.

1.7. Het EESC bepleit een degelijk monitoringsysteem dat strikt wordt toegepast bij de besteding van door de EU aan de OP-landen toegewezen middelen.

1.8. Het EESC bepleit een strategische modernisering van de landbouwsector in de OP-landen die de binnenlandse productie van veilig voedsel op duurzame wijze opvoert. Volgens het EESC dient de EU de OP-landen te blijven bijstaan voor de verbetering van de SPS-normen van hun producten en de opzet van hun programma's voor plattelandontwikkeling. Wij hopen dat de DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) naar behoren wordt uitgevoerd en efficiënt zal zijn.

1.9. Het EESC hecht groot belang aan het ter ondersteuning van de sector gelanceerde Europees nabuurschapsprogramma voor landbouw en regionale ontwikkeling en hoopt dat Enpard, samen met lopende of geplande programma's in andere landen, zal leiden tot duurzame vooruitgang in de landbouw en verbeterde levensomstandigheden op het platteland in alle OP-landen.

1.10. Het EESC is vanzelfsprekend bereid om de ervaring en knowhow van de EU te delen in de context van solide partnerschap voor plattelandontwikkeling en voor duurzame ontwikkeling van het landbouwpotentieel van deze regio's in het kader van de programma's van Enpard. Dit levert niet alleen meer banen op, maar zal ook bijdragen aan een betere levenskwaliteit voor de bewoners van het platteland. Verder is steun voor de landbouw en plattelandontwikkeling ook een wezenlijk onderdeel van de EU-inzet voor inclusieve groei in de regio.

1.11. Het EESC dringt erop aan dat er rekening wordt gehouden met de EU-ervaring met hervorming van de landbouw en plattelandgebieden in pretoetredingslanden, alsook met de uiteenlopende ervaringen en inspanningen in de partnerlanden. Het EESC bepleit ruime aandacht voor de deelname van maatschappelijke organisaties en de inbreng van stakeholders in de sector.

1.12. Met dit advies wil het EESC duidelijk aangeven dat het maatschappelijke organisaties veel ruimer vertegenwoordigd wil zien in Platform 2, „Economische integratie en convergentie met het EU-beleid”, in het panel daarvan voor landbouw en plattelandontwikkeling, het panel voor milieu en klimaatverandering in verband met de bevordering van groene technologieën, eco-innovatie en biodiversiteit, het handelspanel voor SPS-zaken en het mkb-panel, waar de expertise en ervaring van het EESC een nuttige bijdrage leveren.

1.13. Steun voor de landbouw zou een pijler van de economische hervormingen in OP-landen kunnen worden waarop nauwere economische en handelsbetrekkingen kunnen worden gevestigd. Dit biedt ook betrouwbare bescherming tegen de ontwrichting van de handel met andere partners.

2. Achtergrond

2.1. Het Oostelijk Partnerschap omvat zes landen in twee geografische gebieden: de zuidelijke Kaukasus, met Georgië, Armenië en Azerbeidzjan aan de grens van Oost-Europa en Zuidwest-Azië tussen de Zwarte en Kaspische Zee, en Moldavië, Oekraïne en Belarus. De situatie in de OP-landen is nogal dynamisch. Twee landen, Belarus en Armenië⁽²⁾, zijn al lid van de Euraziatische Economische Unie. De crisis in Oekraïne houdt aan, met gestage achteruitgang van de overheidsinstellingen en de rechtsstaat, die tot grootschalige landroof lijkt te leiden⁽³⁾. De grensconflicten tussen Armenië en Azerbeidzjan houden aan en beïnvloeden de ontwikkeling van het gebied.

⁽²⁾ Op 29 mei 2014 ondertekenden de presidenten van Kazachstan, Belarus en Rusland het verdrag van de Euraziatische Economische Unie; het toetredingsverdrag van Armenië is ondertekend op 9 oktober 2014 en in werking getreden op 2 januari 2015.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2. Het Comité heeft adviezen over aspecten van het Oostelijk Partnerschap⁽⁴⁾ uitgebracht, maar nog nooit over de problemen van plattelandsgebieden, landbouw en duurzame ontwikkeling in de betreffende landen. Daarom gaat de aandacht in dit advies vooral uit naar kansen om landelijke gebieden beter te ontwikkelen en om duurzaamheid in de OP-landen te bevorderen.

2.3. De EU ziet het belang in van de landbouw, het platteland en duurzame ontwikkeling in de OP-landen; om de sector te ondersteunen is Enpard gelanceerd.

2.4. Platforms zijn het belangrijkste instrument van het multilaterale traject van het Oostelijk Partnerschap. Platform 2 betreft de economische integratie tussen de partnerlanden en de EU en de convergentie met EU-beleid en draagt zo bij aan de doelstellingen van het OP. Platform 2 en de diverse panels en werkgebieden daarvan willen bijdragen aan slimme, duurzame en inclusieve ontwikkeling van een vrije markteconomie in de partnerlanden.

2.5. Gezien het belang van de landbouw en het platteland voor verdere duurzame en inclusieve ontwikkeling van de OP-landen is eind 2012 het aan Enpard gerelateerde panel voor landbouw en plattelandsontwikkeling (ARD-panel) opgericht.

2.6. Het panel voor milieu en klimaatverandering is gericht op samenwerking ter versterking van de associatieovereenkomsten en de geleidelijke afstemming op het EU-acquis op het gebied van milieu en klimaatverandering. Dit omvat bevordering van de afstemming op EU-normen, uitwisseling van informatie en goede praktijken, opbouw van administratieve capaciteit en steun aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. Thema's voor debat en activiteiten zijn onder meer afvalvermindering en recycling, luchtverontreiniging, biodiversiteit en waterbeheer. Het panel tracht ook de regionale dialoog over het klimaatveranderingsbeleid te stimuleren om de zichtbaarheid en onderhandelingscapaciteit van de partnerlanden te vergroten en om bij mondiale klimaatonderhandelingen met de lidstaten samen te werken.

2.7. Het Oostelijk Partnerschap heeft in 2014 aanzienlijke vooruitgang geboekt. De met Georgië, Moldavië en Oekraïne ondertekende associatieovereenkomsten zijn voorlopig al van toepassing. Voor Georgië en Moldavië houdt voorlopige toepassing ook de diepe en brede vrijhandelszone (DCFTA) in, terwijl voor Oekraïne de voorlopige toepassing van dit deel van de overeenkomst tot eind 2015 is uitgesteld. De associatieovereenkomsten en DCFTA's betreffen ambitieuzere politieke, economische en sociale hervormingsagenda's die de OP-landen dichter bij de EU brengen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De landbouw en plattelandsontwikkeling in de OP-landen lopen qua aard, samenstelling en relatieve omvang uiteen tegen de achtergrond van hun tradities, cultuur en wijze van organisatie. Klimaat, natuurlijke hulpbronnen en de ligging vormen de natuurlijke beperkingen.

3.2. Landbouw speelt in het economisch weefsel van alle OP-landen een grote rol. Een groot deel van de bevolking is in de landbouw werkzaam en na decennia van problemen zijn er nog heel veel mogelijkheden voor ontwikkeling. Alles moet in het werk gesteld worden om tot een productievere landbouwsector te komen die de boeren en het platteland voordelen oplevert.

3.3. In veel OP-landen woont een groot deel van de mensen op het platteland, waar ze voor hun inkomen tot op zekere hoogte afhankelijk zijn van kleine, versnipperde stukjes grond en van het gebruik van weiden die in handen zijn van de gemeente of de staat. Deze kleine boeren hebben maar zeer weinig hulpbronnen, die bovendien nauwelijks groeikansen bieden. Vaak zijn deze boeren goed voor vrijwel de gehele nationale opbrengst van landbouwproducten. De producten van deze bedrijven zijn in eerste instantie vaak bedoeld om in het levensonderhoud te voorzien en daarna pas voor de verkoop. De verkoop van het overschot wordt bemoeilijkt door beperkte contacten met georganiseerde markten en een aftandse en vervallen plattelandsinfrastructuur. Belangrijkste knelpunten (vooral in de zuidelijke Kaukasus) zijn het gebrek aan samenwerking, opleiding en onderwijs in de sector, alsmede het ontbreken van een goed werkend belastingsysteem.

⁽⁴⁾ PB C 12 van 15.1.2015, blz. 48; PB C 161 van 6.6.2013, blz. 40; PB C 299 van 4.10.2012, blz. 34; PB C 248 van 25.8.2011, blz. 37; PB C 277 van 17.11.2009, blz. 30.

3.4. De dynamiek op de landbouwmarkten en de volatiliteit van voedselprijzen tonen aan dat de OP-landen een landbouw- en plattelandsbeleid moeten ontwikkelen, ook met maatregelen voor kleine boeren. Enerzijds is het zaak om de landbouw te moderniseren en de productie duurzaam te verhogen, en anderzijds om de plattelandsgebieden en de infrastructuur verder te ontwikkelen en meer inkomensmogelijkheden te scheppen, zodat de gezinnen een betere levensstandaard en meer perspectief krijgen.

3.5. In de meeste landen worden programma's uitgevoerd voor regionale ontwikkeling, inclusief proefprogramma's, die gericht zijn op inkomensverbetering en nieuwe banen die het resultaat zijn van alternatieve activiteiten op het platteland. Deze zijn bedoeld om de ontwikkeling en economische diversificatie van het platteland te stimuleren en om de regionale verschillen te verkleinen ⁽⁵⁾.

3.6. De plattelandsbevolking in alle OP-landen is lang als feit aangenomen en in het beleid en de programmering genegeerd. Een van de gevolgen van dit beleidsvacuüm was de geleidelijke leegloop van het platteland, aangezien de economisch actieve bevolking naar steden of het buitenland trok. De kwaliteit van de infrastructuur en de gezondheidszorg moeten verbeteren en er is een stevigere inzet nodig van het beleid en de instellingen om deze negatieve demografische trends te keren, in combinatie met de behoefte aan een dynamische arbeidsbevolking om de agro-industrie te steunen.

3.7. Het potentieel van de landbouwsector in de zuidelijke Kaukasus wordt niet geheel gebruikt en de sector is momenteel weinig productief en weinig concurrerend. Achteruitgang van natuurlijk kapitaal (land, water, bossen enz.), bergachtige gebieden, geringere oogsten en dierlijke productie, aangetaste biodiversiteit en een wankele ecologische balans zijn zaken die de ontwikkeling van de landbouwsector in de weg staan. Plattelandsarmoede, gebrek aan werk en het lage niveau van de levensstandaard zijn factoren die bijdragen aan de kwetsbaarheid van het platteland in de zuidelijke Kaukasus.

3.8. In de OP-landen bestaan er nog steeds hiaten in verband met normen, wet- en regelgeving en vergelijkbare informatie. Er is behoefte aan gemeenschappelijke normen die moeten voldoen aan internationale en EU-normen, met inbegrip van nalevingsmaatregelen, mechanismen voor monitoring en inspectie van de bestaande regelgeving. Onderontwikkelde systemen voor voedselveiligheid en diergezondheid, vooral in de zuidelijke Kaukasus, vergen inspanningen en werkzaamheden voor de naleving van SPS-normen, met name veterinaire-sanitaire normen voor dieren en dierlijke producten.

3.9. Volgens het EESC moet alles in het werk gesteld worden om tot een productievere landbouwsector te komen die de consument, de boeren en het platteland in het algemeen voordelen oplevert, dat vaak de armste regio's van elk land omvat. Daarom heeft de EU de laatste jaren in samenwerking met de partners in het oosten een breed pakket programma's gelanceerd. Deze programma's variëren van verlening van specifieke technische bijstand tot zeer brede sectorprogramma's, het steunen van ingrijpende hervormingen in de landbouw, de plattelandsontwikkeling en de voedselveiligheid. Het EESC is er in ieder geval voor om strikt na te gaan of de landbouwhervormingen in de OP-landen doeltreffend zijn.

3.10. Het EESC roept de EC en het EP op om met elk land apart hernieuwd en dieper overleg aan te gaan over strategische planning en hervormingen op het gebied van de land- en bosbouw en duurzame ontwikkeling, met inachtneming van de vastgestelde regels en strevend naar een groter concurrentievermogen van de landbouwsector en meer transparantie van de binnenlandse landbouwmarkten.

3.11. Om de landbouw in de OP-landen verder te ontwikkelen, acht het EESC het van prioritair belang om lokale landbouworganisaties op te richten en te versterken via ontwikkelingsprojecten waarmee het voor boeren gemakkelijker wordt om hun belangen te behartigen en aan het besluitvormingsproces deel te nemen.

⁽⁵⁾ In 2014 lanceerde Georgië het tweede regionale ontwikkelingsprogramma voor verdere verbetering van de sociaaleconomische ontwikkeling in alle negen regio's en van de levensomstandigheden van de bevolking. De uitvoering van het regionale programma voor verdere ontwikkeling werd in 2014 in Armenië voortgezet. Moldavië profiteert nu van een nieuw project, gericht op verbetering van regionale plannings- en projectpijpleidingen voor de ontwikkelingsregio's in het noorden, zuiden en midden van het land. In Azerbeidzjan is een nieuw programma voor regionale ontwikkeling van start gegaan.

3.12. De activiteit van de EU in OP-landen moet zich ook richten op ondernemerschap; we mogen immers niet vergeten dat bevordering hiervan op het platteland van groot belang is. Dit is mogelijk aan de hand van een passend bedrijfsklimaat: toegang tot startkapitaal, bankleningen en adequate belastingprikkels.

3.13. Het EESC acht het essentieel om de rol van vrouwen en jongeren in de landbouw en op het platteland te benadrukken en te versterken door bredere opname in beroepsopleidingen en speciale maatregelen in de plannen voor plattelandsontwikkeling.

3.14. Het EESC hoopt dat het panel voor het milieu en klimaatverandering zal slagen in de uitvoering van de volgende drie projecten, als onderdeel van Platform 2, Economische integratie en convergentie met EU-beleid: het gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS) ⁽⁶⁾, het GREEN-project ⁽⁷⁾ en het pakket Clima East ⁽⁸⁾.

3.15. Het EESC roept de EC en het EP op om te blijven werken aan verbeterd milieubeheer, verzameling van data en beheersystemen in de OP-regio om de OP-landen te helpen bij de terugdringing van en de aanpassing aan klimaatverandering, om de aandacht gericht te houden op maatregelen voor groen beleid en om duurzame consumptie- en productiepatronen te tonen.

3.16. Het EESC beseft het belang van het programma voor duurzame ontwikkeling, „Greening Economies in the Eastern Neighbourhood” (EaP GREEN), dat wordt uitgevoerd door de OESO, in samenwerking met UNECE, UNEP en UNIDO om de OP-landen bij te staan in de overschakeling op groene economieën.

4. Landenspecifieke opmerkingen

4.1. Armenië

4.1.1. Landbouw is een grote economische sector in Armenië, waar ongeveer een derde van de bevolking op het dunbevolkte en bergachtige platteland woont en waar boerderijen met weinig productiemiddelen een belangrijke bron van bestaan zijn om in de eigen behoefte te voorzien of om overschotten te verkopen. Vrijwel het totale bruto landbouwproduct (circa 97 %) is afkomstig van kleine boerderijen.

4.1.2. Armenië heeft een van de ingrijpendste landbouwhervormingen doorgevoerd; medio 1994 was de meeste landbouwgrond geprivatiseerd. Het resultaat is dat de grond nu over meer dan 1,2 miljoen percelen is verdeeld.

4.1.3. De landhulpbronnen in Armenië zijn beperkt: slechts 16,8 % van het totale grondgebied is geschikt voor de landbouw. De vruchtbare vulkaanbodem is geschikt voor de teelt van tarwe en gerst, maar ook geschikt als weidegrond. De irrigatieteelt omvat abrikozen, perziken, pruimen, appels, kersen, walnoten, kweeperen, vijgen, granaatappels, andere vruchten en druiven, de basis voor de internationaal bekende brandewijn.

4.1.4. De onderhandelingen over de nieuwe associatieovereenkomst, waarvan een DCFTA deel uitmaakt, zijn in juli 2013 voltooid. Maar aangezien Armenië in september 2013 toetrad tot de douane-unie, zal de associatieovereenkomst, die niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de douane-unie, niet worden ondertekend. De Europese Unie blijft met Armenië samenwerken op alle gebieden die verenigbaar zijn met deze keuze.

4.2. Azerbeidzjan

4.2.1. Aangezien de economie van Azerbeidzjan op de olie- en gassector draait, is landbouw een belangrijk onderdeel van de niet van olie afhankelijke economie. Bijna de helft van de bevolking leeft op het platteland, waar het middel van bestaan de landbouw is.

⁽⁶⁾ Het project is bedoeld om de milieubescherming in de regio van het Oostelijk Partnerschap te verbeteren door de beginselen van SEIS naar dit gebied uit te breiden.

⁽⁷⁾ Het algemene doel van het GREEN-project is partnerlanden te steunen in hun streven naar een groenere economie door economische groei los te koppelen van aantasting van het milieu en uitputting van grondstoffen.

⁽⁸⁾ Het pakket Clima East betreft de bestrijding van en aanpassing aan klimaatverandering in de regio van de OP-landen; prioritair is de geleidelijke afstemming op het EU-acquis op het gebied van milieu en klimaatverandering.

4.2.2. Doorgaans gaat het om gemengde bedrijven met gemengde oogstpatronen. De grootste landbouwogsten in Azerbeidzjan zijn marktgewassen, druiven, katoen, tabak, citrusvruchten en groenten. Verder zijn veehouderij, zuivelproducten, wijn en sterkedrank belangrijke landbouwproducten.

4.2.3. In 2010 zijn de EU en Azerbeidzjan onderhandelingen begonnen over een associatieovereenkomst (met uitzondering van de DCFTA, vanwege het verzoek om toetreding tot de WTO, dat nog steeds hangende is). De regering van Azerbeidzjan diende in 1997 bij het WTO-secretariaat een officiële aanvraag in om lid te worden van de WTO; het overleg daarover loopt nog.

4.3. **Belarus**

4.3.1. In de landbouwsector in Belarus is ongeveer een tiende van de werknemers werkzaam; de sector bestaat grotendeels uit collectieve en staatsboerderijen. Gemengde oogsten en veehouderij komen in het land het meest voor. Aardappels, suikerbieten, gerst, tarwe, rogge en maïs zijn ook belangrijke veldogsten; het graan wordt grotendeels gebruikt als diervoeder. Het vee omvat voornamelijk runderen, pluimvee en varkens. Bijna twee vijfde van Belarus is bedekt met bossen die gebruikt worden voor de productie van hout en papierproducten.

4.3.2. De ratificatie van een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Belarus (waarover in 1995 onderhandeld is) is sinds 1997 opgeschort in reactie op de politieke situatie in het land.

4.3.3. Belarus heeft in 1993 het lidmaatschap van de WTO aangevraagd. Het toetredingsproces loopt.

4.4. **Georgië**

4.4.1. De landbouw in Georgië is essentieel voor de bevolking omdat het een belangrijk vangnet vormt op het platteland, waar bijna de helft van de Georgiërs woont. Het platteland is zeer versnipperd: 95 % van de boeren zijn „kleine boeren”, met doorgaans 1,2 ha land en 2 koeien per gezin. De versnippering nam nog toe door de privatisering van landbouwgrond in de jaren 90, wat leidde tot een nieuwe klasse van circa een half miljoen „boeren” die als zelfstandige aan de slag gingen.

4.4.2. Melk en vlees zijn de meest waardevolle landbouwproducten. Rundveehouders geven de dieren heel weinig kwaliteitsvoer en kiezen voor gratis of heel goedkoop gras en hooi in de winter. Dit leidt niet alleen tot een lage melkproductie, maar maakt concurrerende vleesproductie uiterst moeilijk. De wijnproductie is ook een belangrijk onderdeel van de landbouwsector. De meeste bedrijvigheid is geconcentreerd in de vruchtbare overstromingsgebieden, met als belangrijkste producten citrusvruchten, druiven en noten.

4.4.3. De leidraad voor de betrekkingen tussen de EU en Georgië is de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO); deze is nu vervangen door de op 27 juni 2014 ondertekende Associatieovereenkomst EU-Georgië, met inbegrip van een DCFTA, die sinds 1 september 2014 voorlopig van kracht is. Wat betreft de landbouwproducten, zijn in de DCFTA forse concessies gedaan. De invoer van landbouwproducten uit de EU in Georgië is volledig geliberaliseerd.

4.5. **Moldavië**

4.5.1. Landbouw is van cruciaal belang voor Moldavië. Circa 75 % van het totale grondgebied is landbouwgrond en het leeuwendeel daarvan wordt gebruikt om tijdelijke gewassen te verbouwen. Ongeveer een tiende van het land wordt gebruikt voor blijvende teelt. Moldavië is hoofdzakelijk een plattelandssamenleving; de landbouw biedt werk aan 26,4 % van de beroepsbevolking en is goed voor 14,6 % van het bbp van het land.

4.5.2. De landhervorming heeft de structuur van de landbouwgronden gewijzigd. Na de privatisering in de jaren 90 bestaat het land voor het merendeel nog steeds uit kleine, aparte percelen. De privatisering heeft geleid tot een gemiddeld grondbezit van 1,4 ha, verdere onderverdeling in aparte percelen op basis van de bestemming (akkergrond, boom- of wijngaard), onder circa 1 miljoen perceelhouders. Van alle landbouwgrond is 0,66 miljoen ha in handen van de overheid (26,2 %), terwijl 1,84 miljoen ha in particuliere eigendom en/of particulier gebruik is (73,8 %).

4.5.3. Aan de waarde van de landbouwproductie draagt de gewasteelt voor ruim twee derde van de totale waarde bij, terwijl de veeteelt en diensten goed zijn voor respectievelijk 30 % en 2,4 %. Druiven en melk zijn de meest waardevolle landbouwproducten.

4.5.4. Sinds 1998 is de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst de leidraad voor de betrekkingen tussen de EU en Moldavië; deze is nu vervangen door de op 27 juni 2014 ondertekende Associatieovereenkomst EU-Moldavië, met inbegrip van een DCFTA, die sinds 1 september 2014 voorlopig van kracht is.

4.6. Oekraïne

4.6.1. Deels vanwege de vruchtbare grond en het gunstige klimaat is de oogst in Oekraïne overvloedig. De productie van graan en aardappels behoort tot de grootste in Europa, terwijl het land een van 's werelds grootste producenten van suikerbieten en zonnebloemolie is. De veeteeltsector in Oekraïne ligt achter bij de gewasteelt, maar de totale opbrengst is nog steeds aanzienlijk groter dan die in de meeste andere Europese landen.

4.6.2. De onderhandelingen over een nieuwe associatieovereenkomst, inclusief een DCFTA, liepen tussen 2007 en 2011. In 2012 trad de overeenkomst in werking. De politieke delen van de associatieovereenkomst werden uiteindelijk op 21 maart 2014 ondertekend, terwijl de resterende onderdelen van de overeenkomst, inclusief de DCFTA, op 27 juni 2014 werden ondertekend. Sinds 23 april 2014 heeft de EU eenzijdig autonome handelspreferenties toegekend om Oekraïne in de huidige situatie te ondersteunen.

4.6.3. Het door de EU gefinancierde project „Verbetering van het controlesysteem voor de voedselveiligheid in Oekraïne” (IFSSU) ging in juli 2014 van start, met als doel verbetering van de gezondheidskwaliteit van Oekraïense voedingsmiddelen en het scheppen van meer vertrouwen van de Oekraïense consument in nationale producten. De EU biedt ook de helpende hand aan de Oekraïense veterinaire en fytosanitaire dienst om het systeem voor veilig voedsel, „van boer tot bord”, te verbeteren. Met een budget van bijna 3,8 miljoen euro voor 33 maanden is het IFSSU-project onderdeel van de prioriteit „Voedselveiligheid en voedselzekerheid”.

5. De rol van Enpard

5.1. Enpard is opgericht bij twee gezamenlijke mededelingen van de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden van maart en mei 2011, als onderdeel van de inzet van de EU voor inclusieve groei en stabiliteit in de regio, en erkent het potentiële belang van de landbouw voor de voedselzekerheid, duurzame productie en de werkgelegenheid op het platteland.

5.2. De EU biedt alle partnerlanden de mogelijkheid het gesprek aan te gaan over Enpard en is bereid te helpen bij de uitvoering van Enpard-beleid en de bijhorende hervormingen voor al diegenen die van landbouw en plattelandontwikkeling een centrale schakel in de samenwerking met de EU willen maken. Hiertoe behoort hulp bij de voorbereiding van langetermijnstrategieën voor de landbouw en plattelandontwikkeling met alle relevante stakeholders en bij de opbouw van de nodige institutionele capaciteit op nationaal en lokaal niveau.

5.3. Dit programma levert in Georgië al resultaten op: de wet op landbouwcoöperatieven, het netwerk van 54 „informatie- en adviescentra voor landbouwstrategie” enz. Op 11 maart 2014 ondertekende de Europese Unie vier subsidies voor in totaal 15 miljoen EUR voor kleine boeren binnen het Enpard-initiatief in Georgië. De projecten, bestemd voor alle regio's van Georgië, zorgen voor technische ondersteuning bij de oprichting van ruim 160 coöperaties. Deze coöperaties bieden kleine boeren de mogelijkheid zich collectief te organiseren, schaalvoordelen te verwezenlijken, hun efficiëntie te vergroten en om hun contact met markten te verbeteren. Het totale bedrag van Enpard voor Georgië belooft 52 miljoen euro voor vijf jaar (maart 2013-maart 2018).

5.4. De EU-hulp voor Armenië bedroeg 157 miljoen euro voor 2011-2013 (tegenover 98,4 miljoen euro voor 2007-2010). In december 2013 heeft de EU in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid nieuwe subsidies goedgekeurd, ter waarde van 41 miljoen euro, ter ondersteuning van maatschappelijke organisaties, regionale ontwikkeling en de landbouw in Armenië. Van dit bedrag is 25 miljoen euro uitgetrokken voor de uitvoering van het Enpard-initiatief in Armenië. Deze middelen zijn vooral bedoeld om de prestaties van aan de landbouw gerelateerde organen te verbeteren, de ontwikkeling van boerenverenigingen te ondersteunen, landbouwstatistieken te ontwikkelen en om de toegang tot beter betaalbaar voedsel voor de Armeense burgers te verbeteren. Het gaat ook om de verbetering van de omstandigheden op het platteland door banen te scheppen, PPP's te ontwikkelen en de beroepsbevolking op te leiden.

5.5. In Moldavië is het sinds 2010 lopende programma „Economische stimulering van het platteland” nuttig gebleken als middel om banen te scheppen in de provincies aldaar. Landbouw en plattelandontwikkeling zijn aangemerkt als kernsector voor de ontwikkelingssamenwerking tussen Moldavië en de EU, die voor 2014-2017 kan rekenen op bijstand ten bedrage van 100 à 120 miljoen EUR. In dit verband is in de zomer van 2014 een Enpard-programma voor Moldavië goedgekeurd ter waarde van 64 miljoen EUR, dat begin 2015 van start is gegaan. Via financiële en technische bijstand steunt het programma een door de overheid voorbereide, alomvattende langetermijnstrategie voor ontwikkeling van de sector. Deze financiële hulp zal het concurrentievermogen van de landbouwsector vergroten en zal de discussie over de ontwikkeling van nieuw beleid stimuleren.

6. De rol van het EESC

6.1. Het EESC is zich bewust van de essentiële rol van het maatschappelijk middenveld in de OP-landen en is bereid een actieve rol te spelen en zijn deskundigheid te delen ter ontwikkeling van een doelmatigere landbouwsector, met name door:

- ondersteuning te bieden bij het in kaart brengen van maatschappelijke organisaties op het gebied van landbouw en duurzame ontwikkeling en de situatie te verbeteren door een open en inclusieve dialoog met een breed scala aan belanghebbenden;
- zijn kennis van zaken ter beschikking te stellen, waaronder de kennis die is opgedaan in nieuw toegetreden lidstaten, als het gaat om het definiëren van de specifieke criteria en procedures voor het vestigen van daadwerkelijk representatieve maatschappelijke landbouw- en milieuorganisaties en het betrekken daarvan bij de besluitvorming in de OP-landen;
- goede praktijken uit te wisselen op gebieden als landbouw, netwerken voor plattelandontwikkeling, duurzame ontwikkeling, ondernemerschap en maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- meer betrokken te raken bij het werk van het OP-Platform 2, „Economische integratie en convergentie met het EU-beleid”, met name in het Panel voor landbouw en plattelandontwikkeling, alsook bij het Panel voor milieu en klimaatverandering, wat betreft de bevordering van groene technologieën, eco-innovatie en biodiversiteit.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE I⁽¹⁾

EU-hulp aan landen van het Oostelijk Partnerschap (2014-2020)

Land	Toewijzing 2014-2017 (in miljoen EUR)	Prioritaire sector	Indicatieve verdeling (in %)
Armenië	140-170	Ontwikkeling van de particuliere sector	35
		Hervorming van het openbaar bestuur	25
		Hervorming van justitie	20
Azerbeidzjan	77-94	Regionale en plattelandsontwikkeling	40
		Hervorming van justitie	20
		Onderwijs en ontwikkeling van vaardigheden	20
Belarus	71-89	Sociale inclusie	30
		Milieu	25
		Ontwikkeling lokale/regionale economie	25
Georgië	335-410	Hervorming openbaar bestuur	25
		Landbouw en plattelandsontwikkeling	30
		Hervorming van justitie	25
Moldavië	335-410	Hervorming van het openbaar bestuur	30
		Landbouw en plattelandsontwikkeling	30
		Hervorming politie en grensbeheer	20
	Toewijzing 2014 (in miljoen EUR)		
Oekraïne	355	Speciale maatregel: contract voor overheidsopbouw	

⁽¹⁾ Zie de website van de Europese Dienst voor extern optreden: http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm

BIJLAGE II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Voor een IAO-verdrag tegen gendergerelateerd geweld op het werk”

(initiatiefadvies)

(2016/C 013/21)

Rapporteur: Béatrice OUIN

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft op 19 februari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

Voor een IAO-verdrag tegen gendergerelateerd geweld op het werk

(initiatiefadvies).

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 juli 2015 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 200 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) speelt vanwege haar tripartiete structuur een cruciale rol op het internationale toneel wat de verbetering van de situatie van werknemers en het functioneren van ondernemingen betreft. De Europese Unie is geen lid van de IAO, maar de lidstaten van de EU zijn dat wel, net als de Europese werkgevers- en werknemersorganisaties. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zou graag zien dat de EU-lidstaten en Europese organisaties zich inzetten om de Europese waarden en verworvenheden wereldwijd te verbreiden, rekening houdend met de mondiale context.

1.2. Het EESC is van mening dat:

- gendergerelateerd geweld en seksueel geweld een obstakel vormen voor fatsoenlijk werk (werk waarbij de waardigheid, veiligheid, eigen verantwoordelijkheid en autonomie van werknemers worden gewaarborgd);
- gendergerelateerd geweld op het werk een ernstige schending van de mensenrechten en een aantasting van de waardigheid en de integriteit, zowel fysiek als psychisch, vormt;
- gendergerelateerd geweld schadelijk is voor de economie en de sociale vooruitgang doordat de grondslagen van de arbeidsrelatie worden verzwakt en de arbeidsproductiviteit daalt;
- gendergerelateerd geweld getuigt van een scheve machtsverhouding tussen vrouwen en mannen en ertoe bijdraagt dat deze ongelijkheid blijft bestaan;
- bestrijding van gendergerelateerd geweld de participatie van het maatschappelijk middenveld vergt, met name van de sociale partners, maar ook van zorgwerkers, politie en justitie om de slachtoffers op te vangen, en van de media en het onderwijs om gendergerelateerd geweld te voorkomen;
- het in het belang van de samenleving is om gendergerelateerd geweld overal te bestrijden en op het werk uit te bannen.

1.3. De Raad van Beheer van de IAO moet in november 2015 beslissen of het opstellen van een internationale norm inzake gendergerelateerd geweld op het werk op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie (het besluitvormingsorgaan van de IAO) wordt gezet. Het EESC steunt het voorstel voor een IAO-norm en roept de lidstaten en Europese sociale partners op hetzelfde te doen.

1.4. Het EESC pleit ervoor dat de EU-lidstaten, die met Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ reeds over instrumenten beschikken om ongelijkheid tussen mannen en vrouwen alsook seksuele intimidatie op het werk te bestrijden, met één stem spreken bij de IAO.

1.5. De Europese sociale partners hebben in 2007 een raamovereenkomst over intimidatie en geweld op het werk ⁽²⁾ ondertekend, en zouden dus tezamen aan de discussie over het voorstel voor een internationale arbeidsnorm kunnen deelnemen.

2. Inleiding: gendergerelateerd geweld op het werk

2.1. In het huidige mondialiseringstijdperk is vaststelling van internationale normen ter voorkoming en bestrijding van gendergerelateerd geweld noodzakelijk, in het belang van zowel werknemers, ondernemingen als staten. Gendergerelateerd geweld schaadt de lichamelijke en geestelijke gezondheid, vormt een schending van de mensenrechten, tast de waardigheid van mensen aan, vermindert de productiviteit van de slachtoffers en brengt kosten voor staat en samenleving met zich mee. Het is aan iedereen om geweld te voorkomen en te bestrijden. Gendergerelateerd geweld is een van de grootste obstakels voor ontwikkeling.

2.2. *Behandeling van het thema binnen de IAO*

2.2.1. Seksueel geweld en gendergerelateerd geweld weerspiegelen de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen en maken deze tegelijkertijd ook groter. Ook hebben zij een negatieve impact op de werkplek. De bestrijding van seksueel en gendergerelateerd geweld is in verschillende verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie IAO opgenomen:

- Verdrag 29 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, 1930
- Verdrag 97 betreffende migrerende werknemers (herzien), 1949
- Verdrag 100 betreffende gelijke beloning, 1951
- Verdrag 111 betreffende discriminatie in beroeps en beroepsuitoefening, 1958
- Verdrag 189 betreffende huishoudelijk personeel, 2011

In aanbeveling 200 over hiv en aids op het werk (2010) wordt gesteld dat er maatregelen getroffen moeten worden om geweld en pesterijen op het werk te voorkomen en tegen te gaan. En onlangs nog is aanbeveling 204 betreffende de overgang van de informele naar de formele economie goedgekeurd (door de Internationale Arbeidsconferentie op 12 juni 2015 in Genève tijdens haar 104e zitting), waarin staat dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat in de nationale ontwikkelingsstrategieën of -plannen een geïntegreerd beleidskader is opgenomen. „Dit geïntegreerde beleidskader zou betrekking moeten hebben op [...] de bevordering van gelijkheid en de uitbanning van alle vormen van discriminatie en geweld, met inbegrip van gendergerelateerd geweld, op het werk” ⁽³⁾.

Er bestaat echter geen enkele norm die specifiek betrekking heeft op gendergerelateerd geweld op het werk.

2.2.2. De deskundigengroep van de IAO heeft getracht deze leemte te vullen: „Seksuele intimidatie ondermijnt de gelijkheid op het werk doordat de integriteit, de waardigheid en het welzijn van werknemers aangetast worden. Seksuele intimidatie is schadelijk voor ondernemingen doordat de grondslagen van de arbeidsrelatie worden verzwakt en de productiviteit daalt. De deskundigengroep heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat seksuele intimidatie een vorm van discriminatie op basis van geslacht uitmaakt en aangepakt moeten worden in het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit Verdrag 111. In overeenstemming met Verdrag 111, op grond waarvan discriminatie op basis van geslacht verboden is en er een beleid ter bevordering van gelijke kansen en gelijke behandeling gevoerd moet worden, dienen dan ook maatregelen te worden getroffen om ongewenste intimiteiten uit te bannen.” ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 269 van 5.10.2002, blz. 15).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_377774.pdf

⁽⁴⁾ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, rapport III(1A), Internationale Arbeidsconferentie, 91e zitting, 2003, blz. 497-498.

2.2.3. In 2008 merkte de deskundigengroep op: „Een ander belangrijk hiaat in de implementatie van het Verdrag betreft seksuele intimidatie, een ernstige vorm van gendergerelateerde discriminatie en een schending van de mensenrechten op het werk. De groep herinnert dan ook aan haar algemene opmerkingen van 2002, waarin zij benadrukte hoe belangrijk het is om doeltreffende maatregelen te nemen om seksuele intimidatie, zowel in de vorm van chantage (quid pro quo) als in de vorm van een bedreigende werkomgeving te voorkomen en te verbieden⁽⁵⁾).

2.2.4. Tijdens de 320e en de 323e zitting van de Raad van Beheer van de IAO (13—27 maart 2014 resp. 12—27 maart 2015) hebben een aantal regeringen (Duitsland, Canada, Cuba, Frankrijk, India, Italië, Mexico, Nederland, Sri Lanka, Uruguay en de Verenigde Staten) zich uitgesproken voor het opstellen van een internationale norm betreffende „geweld tegen vrouwen en mannen op het werk”, om overheden, vakbonden en werkgevers instrumenten in handen te geven waarmee zij gendergerelateerd geweld en seksuele intimidatie kunnen bestrijden, en een krachtig signaal af te geven dat dit geweld een aantasting van de rechten van werknemers inhoudt. Dit verzoek werd gesteund door de groep werknemers van de IAO en het Internationaal Verbond van Vakverenigingen ITUC.

2.3. *Activiteiten in Europa*

2.3.1. De Europese sociale partners hebben in 2007 een raamovereenkomst over intimidatie en geweld op het werk⁽⁶⁾ ondertekend, en zouden een soortgelijke regeling op internationaal niveau dus wenselijk moeten achten.

2.3.2. In zijn adviezen over de gelijkheid van mannen en vrouwen alsook in een advies over huiselijk geweld⁽⁷⁾ heeft het EESC zich meermaals uitgesproken over seksueel en gendergerelateerd geweld, waarmee nog altijd te veel vrouwen over de hele wereld geconfronteerd worden. Bovendien wordt het probleem steeds groter: door de economische crisis, de structurele aanpassingsprogramma's en de bezuinigingsmaatregelen komt geweld op het werk steeds meer voor.

2.3.3. Het EESC pleit ervoor dat de EU-lidstaten, die met Richtlijn 2002/73/EG⁽⁸⁾ reeds over instrumenten beschikken om seksuele intimidatie op het werk te bestrijden, zich bij de IAO tezamen uitspreken vóór het opstellen van een internationale norm om gendergerelateerd geweld op het werk tegen te gaan.

2.4. *De huidige situatie*

2.4.1. Gendergerelateerd geweld op het werk vormt een ernstige schending van de mensenrechten, een aantasting van de waardigheid en de integriteit, zowel fysiek als psychisch. In de hele wereld is 35 % van de vrouwen slachtoffer van direct geweld op het werk en tussen de 40 en 50 % van de vrouwen is slachtoffer van ongewenste seksuele avances, ongewenst fysiek contact of andere vormen van seksuele intimidatie. 45 % van de vrouwen in de EU geeft aan ooit het slachtoffer te zijn geweest van gendergerelateerd geweld. 40 à 45 % heeft naar verluidt te maken gehad met seksuele intimidatie op het werk. Naar schatting overlijden in Europa iedere dag zeven vrouwen aan de gevolgen van gendergerelateerd geweld⁽⁹⁾.

2.4.2. Gendergerelateerd geweld getuigt van een scheve machtsverhouding tussen vrouwen en mannen en draagt ertoe bij dat deze ongelijkheid blijft bestaan. Gendergerelateerd geweld, een uiting van de wil om te domineren, komt vaak voor in samenlevingen waarin de mensenrechten worden geschonden, maar ook nog altijd in gevestigde democratieën. Gendergerelateerd geweld mag niet worden verward met verleiding, dat respect voor de ander vereist. Seksueel en gendergerelateerd geweld is geen privéaangelegenheid; de bestrijding ervan is een kwestie van openbare orde en collectieve veiligheid.

2.4.3. Seksueel getinte grappen, beledigingen, vernederende opmerkingen, misplaatse gebaren, pornografische afbeeldingen op kantoren en op internet (dat door veel mensen voor hun werk wordt gebruikt), pesten en seksuele intimidatie, verkrachtingen en andere vormen van seksuele agressie, geweld binnen de relatie: welke vrouw heeft niet tenminste één van deze uitingen van seksisme meegemaakt⁽¹⁰⁾?

⁽⁵⁾ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, rapport III(1A), Internationale Arbeidsconferentie, 98e zitting, 2009, blz. 35.

⁽⁶⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽⁷⁾ Advies over het thema „Uitbannen van huiselijk geweld tegen vrouwen” (PB C 351 van 15.11.2012, blz. 21).

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁹⁾ Barometer 2011 (National action plans on violence against women in the EU), Europese Vrouwenlobby, augustus 2011 (www.womenlobby.org).

⁽¹⁰⁾ De Hoge Raad voor gelijkheid van vrouwen en mannen heeft onlangs in een rapport (april 2015) bevestigd dat ALLE vrouwen slachtoffer zijn geweest van ongewenste seksuele avances op straat of in het openbaar vervoer. De meeste slachtoffers zijn minderjarig. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcef_havis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4. Waar het ook plaatsvindt, gendergerelateerd geweld kan invloed hebben op het werk. In een Europees onderzoek⁽¹¹⁾ worden de gevolgen van huiselijk geweld voor het werk en de beroepsmatige integratie van de slachtoffers uiteengezet. Het effect wordt ook door internationale studies bekrachtigd⁽¹²⁾. Uit enquêtes in vier landen (Australië, Canada, Nieuw Zeeland en het Verenigd Koninkrijk) blijkt dat huiselijk geweld van invloed is op de participatie, de productiviteit en de veiligheid van werknemers. Vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, kunnen door hun echtgenoot of partner ook op het werk worden lastiggevallen, waardoor hun eigen veiligheid en die van hun collega's in gevaar kan komen. Zij zijn soms meerdere dagen absent als gevolg van letsel, of ze functioneren minder goed op het werk. In Australië hebben slachtoffers van huiselijk geweld die in de openbare dienstverlening werken, recht op verlof. In de particuliere sector bedraagt dit verlof 20 dagen voor de bijna 2 miljoen werknemers die onder een cao vallen.

2.4.5. Indien er sprake is van geweld op het werk door collega's, superieuren, klanten of gebruikers, voelen vrouwelijke werknemers zich niet veilig. Soms moeten ze vrije dagen opnemen om te herstellen van fysiek of psychisch letsel, medische bijstand te zoeken of civiele of strafrechtelijke procedures aan te gaan. Gendergerelateerd geweld is daarmee dus zeer schadelijk voor werkgevers (productiviteitsverlies, verzuim, gerechtelijke procedures, slechte publiciteit).

2.4.6. Gendergerelateerd geweld kan ook op weg van of naar het werk plaatsvinden. Het komt geregeld voor dat vrouwen op straat of in het openbaar vervoer lastiggevallen, aangevallen, mishandeld en soms zelfs vermoord worden. Dit soort intimidaties, die vooral op jongeren zijn gericht, hebben blijvende gevolgen: de slachtoffers zijn onzeker geworden en blijven zich kwetsbaar voelen, waardoor zij zichzelf als minderwaardig kunnen gaan zien. Voor sommigen van hen lijkt het ondergaan van geweld uiteindelijk een normale gang van zaken te worden.

2.4.7. Nu steeds meer vrouwen werken, en dan meer dan mannen informeel werk, onzeker werk en huishoudelijk werk verrichten, stijgt ook het aantal vrouwen dat slachtoffer is van geweld. Vooral alleenstaande vrouwen met kinderen zijn kwetsbaar. Van deze precare situatie kan misbruik worden gemaakt om mensen te chanteren met de dreiging dat zij hun baan kunnen verliezen.

2.4.8. Risicogroepen zijn jongeren en kinderen — meisjes en jongens — die werken, slachtoffers van gedwongen arbeid, economische migranten, vrouwen die in het huishouden werken, zorgwerkers en mensen in de seksindustrie. Alléén werken en mensen ontvangen zijn extra risicofactoren.

2.4.9. Risicofactoren in de werkomgeving hangen samen met de positie van vrouwen in de werkorganisatie en het respect voor vrouwen in de bedrijfscultuur. Een betere vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsfuncties zou een goede manier zijn om geweld tegen vrouwen te voorkomen.

2.4.10. Gendergerelateerd geweld heeft een weerslag op de productiviteit van personeel. Verschillen tussen vrouwen en mannen qua blootstelling aan bepaalde vormen van geweld op het werk worden geaccentueerd door de segregatie tussen vrouwen en mannen. Sommige vrouwen lopen een hoger risico dan andere: minderheden in mannenbolwerken of vrouwen die in contact komen met gestreste mensen (sociaal werkers, gevangenispersoneel, loketambtenaren, medewerkers op de spoedeisende hulp, enz.).

2.4.11. De kans op geweld is ook groter in milieus waar het ontbreekt aan sociale betrekkingen en aan collectieve onderhandelingen om het probleem op te lossen. Vakbonden kunnen mensen wier rechten worden geschonden de weg wijzen. Er zijn ook andere oplossingen: zo is het in België wettelijk verplicht om een persoon aan te wijzen die het vertrouwen van de bedrijfsleiding en het personeel geniet en die advies en bijstand kan verlenen.

2.5. **Geweld definiëren en voorkomen**

2.5.1. Gendergerelateerd geweld kan alleen worden bestreden als wordt bekeken wat de kenmerken ervan zijn en hoe deze voorkomen kunnen worden. Inzicht in de onderliggende mechanismen en het aan de kaak stellen van de gevolgen is noodzakelijk om ze tegen te gaan en de gelijke behandeling van vrouwen en mannen dichterbij te brengen. Scholing van het management op het gebied van gendergerelateerde ongelijkheden is een goede manier om het geweld te voorkomen.

⁽¹¹⁾ Domestic violence: the intruder in the workplace and vocational integration, Coface, 2011 http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-en.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2. Er moet een juridisch bindend kader worden ingevoerd, met een duidelijke omschrijving van het toepassingsgebied, een definitie van het delict, en de verduidelijking dat de slachtoffers zich in een ondergeschikte positie bevinden.

2.5.3. Gendergerelateerd geweld op het werk, of het nu plaatsvindt op het werk zelf of op weg van of naar het werk, kan verschillende gedaantes aannemen:

- lichamelijk geweld,
- seksueel geweld, met name verkrachting en aanranding,
- beledigingen, onbeschaamdheden, oneerbiedigheden, blijken van minachting,
- intimidatie,
- psychische mishandeling,
- seksuele intimidatie,
- bedreigingen met geweld,
- opdringerigheid.

2.5.4. Kenmerkend is dat er sprake is van gendergerelateerde of seksueel getinte opmerkingen of gedragingen, zonder instemming van de persoon tot wie deze gericht zijn, die tot doel of tot gevolg hebben dat er een intimiderende, vernederende, denigrerende of kwetsende situatie wordt geschapen. Dagelijkse agressieve voorvalletjes, die los van elkaar onschuldig lijken, leiden ertoe dat vrouwen zich niet meer veilig voelen. Gendergerelateerd geweld, agressie en vernederingen creëren een ongezond werkklimaat.

2.5.5. In de Europese kaderovereenkomst van de sociale partners staat het volgende: „Er kunnen zich verschillende vormen van geweld en pesterijen voordoen op een werkplek. Het kan gaan om:

- *geweld en pesterijen van fysieke, psychische en/of seksuele aard;*
- *eenmalige incidenten of eerder systematische gedragspatronen;*
- *gedragingen die zich voordoen tussen collega's, tussen leden van de bedrijfsleiding en personeelsleden of gedragingen die gesteld worden door derden, zoals klanten, patiënten, leerlingen enz.;*
- *minder ernstige gevallen van oneerbiedigheid of ernstigere gevallen zoals strafbare feiten waarbij het optreden van de overheidsinstanties vereist is.”.*

Er wordt tevens nadruk op het belang van vertrouwelijkheid gelegd:

- *„Het is in het belang van alle partijen om met de nodige discretie te werk te gaan teneinde de waardigheid en de privacy van iedereen te beschermen*
- *Er mag geen informatie worden overgedragen aan niet betrokken partijen.”.*

Tot slot voorziet de overeenkomst in een klachtenprocedure en preventieve maatregelen, die als inspiratie voor het debat binnen de IAO kunnen dienen.

2.5.6. Veel mensen maken op het werk gebruik van internet. Gendergerelateerd geweld kan op internet worden verspreid door middel van vernederende beelden, met inbegrip van boodschappen die op de sociale media worden geplaatst. Net als in „echte” relaties kan in internetrelaties sprake zijn van intimidatie, vijandigheid of vernedering. In de nieuwe norm mag niet voorbij worden gegaan aan het feit dat internet ingrijpt in de arbeidsbetrekkingen en dat ook daar gendergerelateerd geweld bestreden moet worden.

3. Waarom is een IAO-norm voor gendergerelateerd geweld op het werk noodzakelijk?

3.1. Werkplekken zijn unieke omgevingen wat de bestrijding van geweld betreft. Een internationale arbeidsnorm zou een leidraad voor een adequaat personeelsbeleid ter bestrijding van gendergerelateerd geweld in ondernemingen kunnen bieden en zou de sociale dialoog en de collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen ondersteunen.

3.2. Noch het huidige internationale kader noch de nationale wetgevingen bieden voldoende bescherming tegen gendergerelateerd geweld op het werk. In de meeste landen draait de bestrijding van gendergerelateerd geweld hoofdzakelijk om het strafbaar stellen van de dader, meestal door seksueel misbruik in het strafrecht op te nemen. Hoewel dit soort reacties van cruciaal belang zijn, zijn ze niet altijd toepasselijk op de betrekkingen op het werk. De deskundigengroep van de IAO heeft het volgende gesteld: „Het begrenzen van seksuele intimidatie tot strafrechtelijke procedures is in het algemeen ontoereikend gebleken, omdat op die manier misschien wel de ernstigste gevallen aangepakt kunnen worden, maar niet de uiteenlopende gedragingen op het werk die als seksuele intimidatie beschouwd moeten worden, die moeilijker te bewijzen zijn en waarbij de toegang tot rechtsmiddelen beperkter is.”⁽¹³⁾ Om seksuele intimidatie te voorkomen moeten werkgevers en werknemers ervan overtuigd worden dat seksistisch gedrag niet thuis hoort op het werk. In de Europese kaderovereenkomst staat: „Ondernemingen moeten een duidelijke verklaring afleggen over de onaanvaardbaarheid van geweld en pesterijen.”

4. Waarom zou het maatschappelijk middenveld een IAO-norm inzake gendergerelateerd geweld moeten steunen?

4.1. Gendergerelateerd geweld is een kwestie die onder de veiligheid en gezondheid op het werk valt. Het leidt tot zenuwzinkingen, psychische stress en ongevallen op het werk. De werkorganisatie dient nader bekeken te worden, rekening houdend met de sociale betrekkingen tussen vrouwen en mannen, en er moet gendergerelateerd onderzoek worden gedaan om de risico's te verduidelijken.

4.2. De sociale partners zijn de aangewezen personen om naar de slachtoffers te luisteren en samen met hen klachtendossiers samen te stellen. Afdelingen die zich bezighouden met sociale of personeelszaken, vakbondsorganisaties, bedrijfsartsen en speciale adviseurs spelen een belangrijke rol bij de bescherming van de slachtoffers. Het aanstellen van speciale vertrouwenspersonen om naar de slachtoffers te luisteren en dossiers aan te leggen is een oplossing die in de kaderovereenkomst van de sociale partners wordt bepleit. Vrouwenbonden, mensenrechtenorganisaties, organisaties die migranten steunen e.d. zijn onontbeerlijk om de slachtoffers te helpen en de maatregelen van de sociale partners aan te vullen. De sociale partners moeten zelf het goede voorbeeld geven en gendergerelateerde en vernederende gedragingen in hun midden uitbannen.

4.3. Een norm van de IAO inzake gendergerelateerd geweld zou een positief effect sorteren op de samenleving, de sociale dialoog, het werkklimaat en de arbeidsbetrekkingen, omdat:

- de sociale partners dan overleg voeren om regels vast te stellen en een kader voor de behandeling van de gevallen op te zetten;
- er een gezamenlijke definitie van gendergerelateerd geweld op het werk kan worden opgesteld;
- werkgevers en vakbondsorganisaties duidelijke informatie wordt gegeven over hun verantwoordelijkheden qua preventie, bestrijding en herstel i.v.m. gendergerelateerd geweld op het werk;
- werkgevers geholpen worden om een personeelsbeleid op te zetten dat procedures, met name in de vorm van scholing, omvat om gendergerelateerd geweld te voorkomen en de gevolgen van gendergerelateerd geweld, met inbegrip van huiselijk geweld, op het werk het hoofd te bieden;
- werkgevers geholpen worden om procedures voor het indienen van klachten en het eisen van schadevergoedingen op te zetten;
- werkgevers wordt aangegeven hoe zij het best naar de slachtoffers kunnen luisteren en klachten wegens gendergerelateerd geweld op het werk het best onderzocht en behandeld kunnen worden;
- beter kan worden bepaald in hoeverre werkgevers verantwoordelijk zijn (zelf of voor anderen) in geval van gendergerelateerd geweld op het werk;
- een cultuur op het werk wordt gecreëerd waarin gendergerelateerd geweld niet getolereerd wordt;
- de veiligheid op het werk wordt verbeterd en economische verliezen voor werkgevers die verband houden met gendergerelateerd geweld (verzuim, productiviteitsverlies, gerechtelijke procedures, negatieve publiciteit enz.) worden teruggedrongen.

5. Waarom zouden regeringen een IAO-norm inzake gendergerelateerd geweld moeten steunen?

5.1. De beoogde norm zou:

- de doelstellingen betreffende fatsoenlijk werk helpen verwezenlijken;

⁽¹³⁾ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, rapport III(1A), Internationale Arbeidsconferentie, 98e zitting, 2009, blz. 32.

- het risico op blootstelling aan gendergerelateerd geweld helpen verminderen en de economische onafhankelijkheid en arbeidsproductiviteit van mensen helpen verbeteren;
- besparingen helpen opleveren: de kosten van huiselijk geweld en geweld op het werk — gezondheidszorg, rechtszaken, loonderving en ziektegeld — lopen in de miljoenen;
- de gezondheid en veiligheid op het werk alsook de arbeidsbetrekkingen helpen verbeteren;
- het rechtskader voor het uitbannen van gendergerelateerd geweld en het bevorderen van de mensenrechten coherenter helpen maken;
- de kosten die gendergerelateerd geweld met zich meebrengt, helpen beperken.

6. Wat zou een IAO-norm moeten inhouden?

- een brede definitie van gendergerelateerd geweld op het werk, die de verschillende vormen van geweld op het werk omvat;
- vaststelling van een definitie van „werkplek”, die ook de reisweg naar het werk omvat;
- bepalingen om gendergerelateerd geweld op het werk te voorkomen en maatregelen om slachtoffers van gendergerelateerd geweld te beschermen en te steunen;
- beschrijving van de groepen die het hardst door gendergerelateerd geweld worden getroffen: homoseksuelen en transgenders, migranten, werknemers met hiv/aids en een handicap, mensen die in de val van gedwongen werk zitten en kinderen die kinderarbeid verrichten;
- waarborging van de verschillende rechten op het vlak van werk en sociale zekerheid voor mensen die een klacht indienen, met name het recht om minder te werken of hun arbeidstijden anders in te richten;
- richtsnoeren voor ondernemingen en organisaties om een reglement van orde of gedragscode op te stellen waarin staat dat er in geval van ongepaste of vernederende gedragingen tegenover vrouwen en andere risicogroepen tuchtrechtelijke sancties worden getroffen;
- richtsnoeren voor het opstellen van gerichte enquêtes, zodat geharmoniseerde statistische gegevens verzameld kunnen worden;
- gidsen voor het organiseren van scholing om meer inzicht te verkrijgen in de machtsverhoudingen en de segregatie van mannen en vrouwen op het werk en om een cultuur van geweldloosheid te ontwikkelen;
- aanmoediging van bedrijfsartsen om deel te nemen aan de bestudering van alle gevallen van gendergerelateerd geweld, gezien de risico's hiervan voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de werknemers;
- inachtneming van de bepalingen van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad ⁽¹⁴⁾ tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.
- speciale aandacht voor de rol van de media bij de bewustmaking, informatie en educatie van mensen — een drieluik dat noodzakelijk is om de spiraal van gendergerelateerd geweld te doorbreken;
- inachtneming van de nieuwe risico's die zijn verbonden met het gebruik van internet en van de nieuwe technologie.

Gedaan te Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gedelegeerde handelingen**(vervolgadvies)**

(2016/C 013/22)

Rapporteur: Jorge PEGADO LIZ

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft op 19 februari 2015 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een aanvullend advies op te stellen over het thema:

Gedelegeerde handelingen.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 juli 2015 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 140 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Halverwege de voorbereiding van zijn aanvullend initiatiefadvies over de delegatieprocedure nam het EESC kennis van het feit dat de Commissie een voorstel voor een nieuw, op artikel 295 VWEU gebaseerd, bindend interinstitutioneel akkoord had gepubliceerd. Dit voorstel maakt deel uit van een algemeen pakket met voorstellen voor „betere regelgeving”, waarin gedelegeerde handelingen in twee aparte bijlagen aan de orde komen.

1.2. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie, dat de stap in de goede richting is waar het zo reikhalzend naar uitkeek.

1.3. Het beoordeelt dit voorstel in grote lijnen als positief.

1.4. Het EESC is met name te spreken over de inspanningen van de Commissie die gericht zijn op de totstandbrenging van een juiste balans tussen fundamentele waarden als de eerbiediging van „het primaat van het recht”, democratische participatie, transparantie, burgers nabijheid en het recht op informatie over wetgevingsprocedures, enerzijds, en de vereenvoudiging van de wetgeving, flexibeler regelgeving die beter afgestemd is op de belangen van de betrokkenen en gemakkelijker kan worden aangepast en herzien, anderzijds.

1.5. Het EESC is vooral blij dat „de Commissie zich ertoe [verbindt] om, voorafgaand aan de aanneming van gedelegeerde handelingen, alle nodige deskundigheid te verzamelen, onder meer via de raadpleging van deskundigen uit de lidstaten en door middel van openbare raadplegingen” en dat zij dezelfde raadplegingsmethode voorstelt voor uitvoeringshandelingen. Het EESC vreest echter dat al deze raadplegingen de voorbereiding van handelingen buitengewoon veel en onnodig vertragen.

1.6. Het EESC is het ook niet geheel eens met de wijze waarop per geval wordt bepaald welke onderwerpen door middel van gedelegeerde handelingen moeten worden geregeld en welke door middel van uitvoeringshandelingen, omdat de gehanteerde criteria dubbelzinnig zijn en te veel ruimte voor vrije interpretatie bieden.

1.7. De kritiek van het EESC op het voorstel van de Commissie betreft met name het volgende:

- a) het ontbreken van voorafgaande informatie over de nationale deskundigen en hun technische vaardigheden;
- b) het ontbreken van een passende termijn voor de raadpleging van deskundigen, belanghebbenden, het EP en de Raad, behalve in dringende gevallen;
- c) het facultatieve karakter van de raadpleging en van de toezending van het vergaderrooster aan deskundigen van het EP en belanghebbenden;
- d) de inconsistente en incoherente informatie over de vaststelling van gedelegeerde handelingen, die systematisch en automatisch zou moeten worden verstrekt, via een website die in realtime wordt ververst;

e) de in beginsel onbepaalde duur van de delegatie: het EESC is van mening dat bevoegdheidsdelegatie in beginsel slechts voor bepaalde duur mag plaatsvinden en dat deze periode eventueel voor dezelfde duur mag worden verlengd, behalve in het geval van uitzonderlijke, met redenen omklede gevallen.

1.8. Het EESC zou graag zien dat in de richtsnoeren uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat bevoegdheidsdelegatie in al haar onderdelen wordt afgebakend, m.a.w. dat:

- a) de doelstellingen duidelijk worden gedefinieerd;
- b) de inhoud nauwkeurig wordt vastgesteld;
- c) de reikwijdte precies wordt aangegeven en
- d) de duur strikt wordt afgebakend.

1.9. Het EESC vindt dat het net als in het geval van de gewone wetgevingsprocedure zou moeten worden geraadpleegd, ook wanneer het om effectbeoordelingen en herziening van gedelegeerde handelingen gaat.

1.10. Ten slotte vindt het EESC dat de formulering van de artikelen 290 en 291 VWEU voor verbetering vatbaar is en dat deze artikelen, in het geval van een herziening van de Verdragen, zouden moeten worden aangepast. Ook zou duidelijker moeten worden aangegeven wanneer zij van toepassing zijn om te voorkomen dat besluiten over de keuze van het rechtsinstrument op politieke, in plaats van technische, gronden worden genomen.

2. Waarom een aanvullend initiatiefadvies over „gedelegeerde handelingen”?

2.1. In 2012 gaf het EESC opdracht tot het opstellen van een informatief rapport ⁽¹⁾ over gedelegeerde handelingen met als doel de praktijk in verband met deze procedure te schetsen en daaruit conclusies te trekken over de werking van het controlesysteem ter voorkoming of bestrijding van misbruik van bevoegdheid waardoor de democratische regels van de Europese Unie als „rechtsgemeenschap” kunnen worden aangetast.

2.2. Na dit rapport en na twee raadplegingen door de Commissie over drie voorstellen voor een verordening tot aanpassing van een aantal basisbesluiten waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing aan artikel 290 VWEU ⁽²⁾ bracht het EESC twee adviezen uit ⁽³⁾ waarin werd teruggegrepen op de opmerkingen en conclusies in het informatieve rapport, m.n. met betrekking tot „de eenvoud van de procedure, het beeld dat de Europese burgers in werkelijkheid van de in het geding zijnde belangen hebben, het „correcte” gebruik van de procedure en de doeltreffendheid van de controlemechanismen”. Het adviseerde een voorzichtig gebruik van dit instrument omdat een aantal elementen van de delegatie onduidelijk bleven.

2.3. Na de Europese verkiezingen van 2014 en de benoeming van de nieuwe leden van de Commissie, waaronder een eerste vicevoorzitter die belast is met „betere regelgeving, interinstitutionele betrekkingen, de rechtsstaat en het Handvest van de grondrechten”, is het opportun gebleken om op dit dossier terug te komen, om na te gaan wat de voornemens van de nieuwe institutionele actoren zijn en, bovenal, een standpunt in te nemen t.a.v. de eventuele nieuwe procedures om de beginselen van transparantie, rechtszekerheid, democratische controle en institutioneel evenwicht beter te waarborgen. Tevens wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om de discussie tussen de Europese instellingen, het maatschappelijk middenveld, deskundigen en academici nieuw leven in te blazen, teneinde nieuwe aanbevelingen op te stellen voor de EU-instellingen.

3. Huidige situatie

3.1. Het is inmiddels twee jaar geleden dat bovenvermeld informatief rapport en de twee eerder genoemde adviezen zijn uitgebracht. Ondertussen hebben de voorstellen „Omnibus 1” en „Omnibus 3” van de Commissie geen follow-up gekregen. Het Griekse voorzitterschap heeft in zijn voortgangsverslag, dat op 20 juni 2014 naar het Coreper werd gestuurd, kritiek uitgeoefend op het automatisme dat in deze voorstellen besloten ligt: zij zouden de wetgever nl. verhinderen om zijn discretionaire bevoegdheid per geval uit te oefenen. Vervolgens heeft de Raad zijn vetorecht tweemaal gebruikt, nl. tegen de voorwaarden voor toegang tot de overheidsdienst (publiek gereguleerde dienst) die wordt aangeboden door het wereldwijde satellietnavigatiesysteem dat is ingevoerd door het Galileo-programma ⁽⁴⁾ en tegen het formaat voor het indienen van gegevens over de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling ⁽⁵⁾.

3.2. In het werkprogramma van de huidige Commissie stond dat zij haar instrumenten voor een betere regelgeving zou verfijnen. Zij zou „een serie nieuwe acties vaststellen in het kader van haar Refit-programma voor gezonde regelgeving”.

⁽¹⁾ CES 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451 final, 452 final en 751 final.

⁽³⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 104 en PB C 177 van 11.6.2014, blz. 48.

⁽⁴⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/fr/pdf>

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/fr/pdf>

3.3. Het voorstel voor een nieuw interinstitutioneel akkoord, waarvan de ondertekening aanvankelijk voor 28 april 2015 was voorzien maar werd uitgesteld tot 19 mei, omvat enerzijds het onderdeel *Interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving* ⁽⁶⁾ en anderzijds twee bijlagen over het kernvraagstuk: de rechtspositie van gedelegeerde handelingen: *Gezamenlijk akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over gedelegeerde handelingen* (bijlage 1) en *standaardclausules* (bijlage 2).

3.4. Vlak voor de publicatie van het pakket was er nog verschil van mening over de juistheid van de rechtsgrondslag van artikel 295 VWEU. Het was echter zo goed als zeker dat de „effectbeoordelingen” zouden worden aangescherpt en het overleg met belanghebbenden (*stakeholders*) zou worden geïntensiveerd, en dat raadpleging van deskundigen uit de lidstaten verplicht zou worden vóór de goedkeuring van een gedelegeerde handeling. Het was ook de bedoeling dat de gedelegeerde handelingen zouden worden beperkt tot „essentiële terreinen” (*key areas*), ook al blijft dit een vaag begrip. Voorts leek het erop dat de heer Timmermans elk voorstel voor een gedelegeerde handeling zelf zou moeten „valideren”.

3.5. Volgens meerdere bronnen werd het EP overspoeld door voorstellen voor gedelegeerde handelingen en beschikte het over de middelen noch de methode om hierop doeltreffend toezicht uit te oefenen. Er werd nagegaan of een eventuele reorganisatie van zijn diensten, samen met de invoering van interne richtsnoeren, haalbaar was en of er extra personeel kon worden ingezet.

3.6. In de Raad bleek de kwestie van bevoegdheidsdelegatie en de controle daarop toch wel een punt te zijn voor bepaalde lidstaten en werd deze zaak nog steeds als prioriteit beschouwd. Er bestonden evenwel meningsverschillen over de vraag of het toepassingsgebied van de artikelen 290 en 291 VWEU scherper moest worden afgebakend. Binnen de Raad ging de voorkeur uit naar een herformulering van de „*Common Understanding*” waarbij een grotere rol zou zijn weggelegd voor de nationale deskundigen, met wie tijdens de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen systematisch zou moeten worden overlegd (raadpleging *ex ante*). In het jaarverslag 2015 van het voorzitterschap van de Raad over effectbeoordelingen zou nog eens worden gehamerd op het feit dat nationale deskundigen voldoende op voorhand moeten kunnen worden geraadpleegd.

3.7. Sommige partijen betreurden de ondoorzichtigheid van de delegatieprocedure. Het bleek bijzonder moeilijk — en in het geval van de deskundigen die zitting hebben in de comités van de Raad zelfs onmogelijk — te zijn om relevante gesprekspartners te vinden binnen de Europese Commissie, de deskundigengroepen van de Raad, onder de betrokken EP-leden of desbetreffende verantwoordelijken binnen de uitvoeringsinstanties van de EU, terwijl de onderwerpen die in het kader van de delegatieprocedure worden behandeld rechtstreeks gevolgen hebben voor het hele maatschappelijk middenveld, de industrie en het handelswezen, de consumenten en de burgers. Deze partijen onderstreepten ook dat deze personen duidelijk niet over de kennis en opleiding beschikken om de delegatieprocedure zelf en de implicaties daarvan, die vaak als een neutrale procedurele formaliteit worden beschouwd, te doorgronden.

3.8. Het Hof van Justitie van de EU (Grote Kamer) heeft zich op 5 september 2012, in een arrest naar aanleiding van een zaak tussen het EP en de Raad ⁽⁷⁾, uitgesproken over wat onder „essentiële onderdelen” moet worden verstaan. Het Hof is van mening dat „alleen de Uniewetgever bevoegd is om de essentiële voorschriften van de beschouwde materie vast te stellen” en dat deze essentiële voorschriften „moeten worden vastgesteld in de basisregeling en de vaststelling ervan kan niet worden gedelegeerd” ⁽⁸⁾.

3.8.1. Dit arrest betreffende de comitéprocedure kan ook worden toegepast op de delegatieprocedure aangezien in artikel 290 VWEU wordt verwezen naar „niet-essentiële onderdelen”. In het arrest wordt bovendien gesteld dat wanneer de grondrechten in het geding zijn, alleen de wetgever bevoegd is. Ook wordt aangegeven dat het onderscheid tussen wetgevende bevoegdheid en uitvoeringsbevoegdheid moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn.

3.9. Het Hof heeft onlangs nog uitspraak gedaan over het onderscheid tussen uitvoeringshandeling en gedelegeerde handeling in een arrest van de Grote Kamer van 18 maart 2014, in de zogeheten „biociden-zaak” (Commissie tegen EP en Raad) ⁽⁹⁾. Het Hof was van mening dat de gedelegeerde handeling in kwestie betrekking had op gevallen waarin de Commissie regels vaststelt „die aansluiten bij de in de basiswetgevingshandeling vastgestelde regeling”, terwijl zij in het geval van een uitvoeringshandeling „belast is met de nadere bepaling van de inhoud van een wetgevingshandeling om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd”.

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Zaak C-355/10, Europees Parlement tegen de Raad van de Europese Unie, 5 september 2012, paragrafen 26-28, 39, 65-68.

⁽⁸⁾ Ov. 64 van het arrest.

⁽⁹⁾ Zaak C-427/12, Commissie tegen Europees Parlement en Raad, 18 maart 2014, zogeheten „biociden-zaak”.

3.9.1. Ook stelde het hof dat een gedelegeerde handeling de basishandeling kan wijzigen en aanvullen, terwijl de uitvoeringshandeling deze alleen nader kan preciseren ⁽¹⁰⁾. Het valt te betreuren dat het Hof niet uitgebreider is ingegaan op het verband tussen een gedelegeerde handeling en de uitoefening van politieke macht, conform het verzoek in de conclusies van advocaat-generaal Cruz Villalón ⁽¹¹⁾.

3.10. Tot slot heeft de Commissie op 21 februari 2014 een verzoek om nietigverklaring ingediend bij het Hof ⁽¹²⁾ met betrekking tot Verordening (EG) nr. 1289/2013 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum, en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

3.11. Het door de Commissie ingediende verzoek betrof de nietigverklaring van eerder genoemde verordening, die voorziet in de toepassing van gedelegeerde handelingen in het kader van het daarin vastgestelde wederkerigheidsmechanisme. Advocaat-generaal Mengozzi heeft zijn conclusies op 7 mei 2015 uitgesproken.

3.12. Ten aanzien van de reikwijdte van de beoordelingsvrijheid van de wetgever zoals bedoeld in het „biociden-arrest” wijst hij erop dat deze volledige, niet voor rechterlijke toetsing vatbare, politieke beoordelingsvrijheid geniet met betrekking tot de keuze om al dan niet tot wetgevingsdelegatie over te gaan en dat deze politieke keuze niet kan worden gedelegeerd. Voorts stelt hij dat het gebruik van delegatie geen verplichting is, maar een instrument om het regelgevingsproces te vereenvoudigen of te versnellen op „niet essentiële” punten van de basishandeling.

3.13. Daarnaast interpreteert hij het begrip „wijziging” ⁽¹³⁾ als elke verandering die schrapping, toevoeging of vervanging van enig onderdeel beoogt, concludeert hij dat „de gedelegeerde wetgevingstaak gekenmerkt [wordt] door de uitoefening [...] van een bepaalde beoordelingsbevoegdheid, hetgeen daarentegen geen noodzakelijk kenmerk van de uitvoerende taak is” ⁽¹⁴⁾ en wijst hij op de problemen bij de interpretatie van dit begrip en de gevolgen daarvan voor het institutionele evenwicht.

Wat het voorwerp van het geding betreft, concludeert hij na een nauwkeurige analyse van de verordening in kwestie dat de vorderingen tot nietigverklaring van de Commissie ten gronde moeten worden afgewezen. Het Hof doet op 16 juli 2015 uitspraak.

4. Het voorstel voor een nieuw interinstitutioneel akkoord en de openbare hoorzitting van 26 mei 2015 in het EESC

4.1. De kwestie van gedelegeerde handelingen, die een van de belangrijkste punten van het pakket „Betere Regelgeving” is, komt aan de orde in de EU-agenda van de Commissie ⁽¹⁵⁾ (par. 3.3), de *Better Regulation Guidelines* ⁽¹⁶⁾, de *Toolbox* ⁽¹⁷⁾ en het *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT) ⁽¹⁸⁾ en, uiteraard, het voorstel voor een nieuw interinstitutioneel akkoord (IIA).

4.2. Het EESC heeft al eerder blijk gegeven van zijn teleurstelling over het feit dat:

- a. de precieze juridische aard van gedelegeerde handelingen onduidelijk is, het begrip „niet-essentiële maatregel” vaag is en door het Hof op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd naargelang van het terrein waarop het betrekking heeft, en de Commissie over erg veel speelruimte beschikt voor wat betreft de reikwijdte en de duur van de gedelegeerde bevoegdheden;
- b. er geen sprake is van transparantie, er rechtsonzekerheid heerst en er onvoldoende politieke controle wordt uitgeoefend op de voorafgaande raadpleging als gevolg van een niet-dwingend juridisch document geheten „Consensus over praktische regelingen voor de toepassing van gedelegeerde handelingen” d.d. 4 april 2011;
- c. de tenuitvoerlegging van artikel 290 VWEU slechts werd behandeld in een mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 9 december 2009, zijnde een juridisch niet-dwingend document.

4.3. Het EESC heeft ook uiting gegeven aan zijn bedenkingen en ernstige twijfels ten aanzien van:

- a. bevoegdheidsdelegatie voor onbepaalde duur;
- b. de zeer korte termijnen voor controle door het EP en de Raad;
- c. de werkelijke deelname van het EP;

⁽¹⁰⁾ Ov. 40 van het arrest.

⁽¹¹⁾ Punt. 75 e.v. van de conclusies.

⁽¹²⁾ PB C 135 van 5.5.2014, blz. 24. Beroep ingesteld op 21 februari 2014 — Europese Commissie/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie — zaak C-88/14.

⁽¹³⁾ Punt 38 van de conclusies.

⁽¹⁴⁾ Punt 45 van de conclusies.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- d. het gebrek aan rationaliteit van de procedures;
- e. het ontbreken van informatie ondanks het feit dat de Commissie zowel ten aanzien van de delegatie als van de relevantie van de maatregelen in alle stadia van de procedure verslag heeft gedaan;
- f. het ontbreken van volledige toegang tot informatie voor de burgers en het maatschappelijk middenveld;
- g. de daadwerkelijke toepassing van artikel 10 VEU, waarin is bepaald dat de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

4.4. De grootste bron van zorg van het EESC was de juiste balans tussen beginselen als „het primaat van het recht”, democratische participatie, transparantie, burgers nabijheid en het recht op informatie over wetgevingsprocedures, enerzijds, en de vereenvoudiging van de wetgeving, een regelgeving die flexibeler is en beter afgestemd op de betrokken belangen en die gemakkelijker kan worden herzien, anderzijds.

4.5. Het EESC is altijd van mening geweest dat bevoegdheidsdelegaties noodzakelijk zijn voor de wetgevingshandelingen van de EU, maar dat zij van lidstaat tot lidstaat verschillen, gelet op de bijzondere kenmerken en de lacunes die moeten worden gedicht bij gebrek aan een echte Europese grondwet.

4.6. Het heeft ook aangegeven dat de fundamentele waarden voor de ontwikkeling van het recht zich met name bevinden in:

- a. de artikelen 4 en 5 VEU en de artikelen 2, 3 en 4 VWEU, betreffende de toewijzing en verdeling van bevoegdheden in de EU en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- b. artikel 10 VEU waarin is vastgelegd dat elke burger het recht heeft om deel te nemen aan het democratisch bestel en dat „besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen”;
- c. artikel 11 VEU, waaraan het EESC adviezen heeft gewijd en waarvoor het een „stappenplan” heeft opgesteld over de civiele dialoog, de transparantie en het „overleg met de betrokken partijen”;
- d. artikel 15, lid 1 VWEU, betreffende de beginselen van goed bestuur, betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en openheid;
- e. artikel 298 VWEU op basis waarvan de Europese instellingen verplicht zijn om bij de vervulling van hun taken te steunen op „een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat”.

4.7. De hoorzitting van het EESC, die al voor de publicatie van het pakket „Betere Regelgeving” stond gepland, vond plaats op 26 mei in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Commissie, de Raad, het EP, de Europese Ombudsman, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en het Europacollege, en bijgewoond door permanente vertegenwoordigers van de lidstaten, academische kringen en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ, enz.).

5. Kritische kanttekeningen bij het voorstel van de Commissie

5.1. Het EESC is blij dat de Commissie zich aan het merendeel van de bovengenoemde beginselen heeft gehouden.

5.1.1. Het EESC acht het vooral een goede zaak dat het voorstel gebaseerd is op artikel 295 VWEU, zoals het altijd heeft bepleit. Lovenswaardig is ook dat naar de „communautaire methode”, de beginselen van transparantie, democratische legitimiteit, subsidiariteit, evenredigheid en rechtszekerheid wordt verwezen. Daarnaast is het EESC ingenomen met het feit dat de Commissie eenvoud, duidelijkheid en coherentie voortaan hoog in het vaandel zal voeren bij de opstelling van wetteksten.

5.1.2. De verwijzing naar „de rol en de verantwoordelijkheid van de nationale parlementen” zoals omschreven in Protocol nr. 2 betreffende de „toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid” is ook een positief element. Het EESC benadrukt echter dat de nationale parlementen over voldoende tijd moeten beschikken om zich uit te kunnen spreken.

5.1.3. Het stemt in met „het gebruik van raadpleging van de belanghebbenden, ex-postevaluatie van bestaande wetgeving en effectbeoordelingen van nieuwe initiatieven”.

5.1.4. Tot slot onderschrijft het de doelstellingen „om de EU-wetgeving te vereenvoudigen en de regelgevingsdruk te verminderen, [...] zonder afbreuk te doen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de Unie, [...] of aan de bescherming van de integriteit van de interne markt.”

5.2. Het EESC juicht het toe dat de Commissie zich ertoe verbindt om, voorafgaand aan de aanneming van gedelegeerde handelingen, deskundigen uit de lidstaten te raadplegen en in een vroeg stadium van de voorbereiding van ontwerpuitvoeringshandelingen een beroep te doen op deskundigengroepen, specifieke belanghebbenden te raadplegen en openbare raadplegingen te houden.

5.3. Met betrekking tot het gezamenlijk akkoord tussen de drie instellingen over gedelegeerde handelingen (bijlage 1) deelt het EESC de mening van de Commissie aangaande:

- a. de definitie van een „handeling van algemene strekking” als een handeling die „van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft, hetzij voor bepaalde categorieën van personen, hetzij in algemene termen” en de bewering dat in een wetgevingshandeling „aan de Commissie uitsluitend de bevoegdheid kan worden toegekend om door middel van gedelegeerde handelingen niet-wetgevende handelingen van algemene strekking vast te stellen”;
- b. het feit dat „wetgevingshandelingen alleen kunnen worden gewijzigd door middel van wetgevings- of gedelegeerde handelingen”, hetgeen ook geldt voor „wijzigingen van bijlagen bij wetgevingshandelingen”;
- c. het gegeven dat „de essentiële elementen van de wetgeving door de wetgever dienen te worden vastgesteld en niet het voorwerp mogen zijn van een gedelegeerde of uitvoeringshandeling”;
- d. haar inspanningen om een nieuwe aanpak van de raadpleging van deskundigen uit de lidstaten en van het EP, evenals van belanghebbenden, voor te stellen.

5.4. Het EESC is het echter niet geheel eens met de wijze waarop per geval wordt bepaald welke onderwerpen door middel van gedelegeerde handelingen moeten worden geregeld en welke door middel van uitvoeringshandelingen, omdat de criteria vrij onduidelijk zijn en te veel interpretatievrijheid bieden. Het Comité zou het op prijs stellen als een en ander duidelijk zou worden omschreven en als in het akkoord heldere regels zouden worden opgenomen op basis waarvan:

- a. gedelegeerde handelingen niet de regel, maar de uitzondering zijn;
- b. de Commissie, in geval van twijfel over het wezenlijke karakter van de betreffende onderdelen of in het geval van een „grijs” gebied, afziet van het voorstellen van gedelegeerde handelingen en de regels in de wetgevingshandeling zelf vastlegt;
- c. de Commissie, in geval van twijfel over de aard van de beoogde maatregel, bij voorkeur uitvoeringshandelingen vaststelt in plaats van gedelegeerde handelingen.

5.5. Het EESC is het ook niet eens met het voorstel van de Commissie aangaande:

- a. het ontbreken van voorafgaande informatie over de door de lidstaten aangewezen nationale deskundigen en hun technische bevoegdheden;
- b. het ontbreken van een minimumtermijn voor het overhandigen van documenten aan deskundigen en belanghebbenden en het doorsturen ervan naar het EP en de Raad, behalve in dringende gevallen;
- c. het facultatieve karakter van de uitnodiging van deskundigen van het EP, de raadpleging van belanghebbenden en de toezending van het vergaderrooster van de deskundigen aan de commissies van het EP;
- d. de inconsistente en incoherente informatie over aangekondigde gedelegeerde handelingen: deze informatie zou systematisch, voortdurend en automatisch moeten worden verstrekt (via een website die automatisch wordt verversd en die iedereen altijd en overal toegang biedt tot de verschillende stadia van de voorbereiding van gedelegeerde handelingen en hun inhoud);
- e. het beginsel van delegatie voor onbepaalde duur: het EESC is van mening dat „bepaalde duur” het uitgangspunt moet zijn en dat deze periode eventueel stilzwijgend kan worden verlengd voor dezelfde duur, behalve in het geval van uitzonderlijke, met redenen omklede gevallen.

5.6. Kortom, het EESC vreest dat ondoordacht gebruik van raadplegingsmiddelen, van studies vooraf en achteraf en van vergaderingen met deskundigen de voorbereiding van handelingen buitengewoon veel en onnodig vertraagt.

5.7. Het EESC deelt de mening die tijdens de openbare hoorzitting van 26 mei 2015 werd verkondigd, nl. dat de formulering van de artikelen 290 en 291 voor verbetering vatbaar is en dat, als de verdragen in de toekomst worden aangepast, deze artikelen duidelijker en minder dubbelzinnig moeten worden geformuleerd. Ook zou duidelijker moeten worden aangegeven wanneer zij, binnen het regelgevingskader van de EU, van toepassing zijn om te voorkomen dat besluiten over de keuze van het rechtsinstrument op politieke, in plaats van technische, gronden worden genomen.

5.8. Het EESC zou bovendien graag zien dat in de richtsnoeren minstens uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de in de wetgevingshandelingen voorziene bevoegdheidsdelegaties in al hun onderdelen strikt moeten worden afgebakend, m.a.w. dat:

- a. de doelstellingen duidelijk worden gedefinieerd;
- b. de inhoud nauwkeurig wordt vastgesteld;
- c. de reikwijdte precies wordt aangegeven en
- d. de duur nauwkeurig wordt afgebakend.

5.9. Tot slot vindt het EESC dat het ook in de delegatieprocedure zou moeten worden geraadpleegd, net als in het geval van de gewone wetgevingsprocedure, evenals bij effectbeoordelingen en bij de eventuele wijziging van de genoemde handelingen, gezien de economische en sociale gevolgen daarvan.

5.10. Gelet op de conclusies van de openbare hoorzitting is het EESC van oordeel dat de instellingen ervoor moeten zorgen dat de burger in elk stadium van de voorbereiding inzage krijgt en over de noodzakelijke middelen voor dit alles moeten beschikken.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor sociale ondernemingen

(verkennend advies)

(2016/C 013/23)

Rapporteurs: Ariane RODERT and Marie ZVOLSKÁ

In een brief van 28 april 2015 en overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verzocht Nicolas Schmit, minister van Arbeid, Werkgelegenheid en de Sociale en Solidaire Economie het Comité namens het toekomstige Luxemburgse voorzitterschap om een verkennend advies op te stellen over

„De totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor sociale ondernemingen”

(verkennend advies).

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 204 stemmen vóór en 2 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat het Luxemburgse voorzitterschap van de EU prioriteit verleent aan de sociale economie en met name met de nadruk die het legt op het tot stand brengen van een op maat gesneden financieel ecosysteem.

1.2. Het dringt er bij de Commissie op aan gebruik te maken van het momentum om de agenda voor de sociale economie te steunen en te zorgen voor een blijvend en ondersteunend beleidskader voor de ontwikkeling van die economie. Zij moet dit doen door de agenda voor het Initiatief voor sociaal ondernemerschap (SBI) te vernieuwen en hierin het noodzakelijke passende financiële ecosysteem op te nemen.

1.3. Het benadrukt dat het noodzakelijk is om toegang tot financiering te zien als een van de componenten van het volledige ecosysteem dat nodig is voor ontwikkeling en groei van ondernemingen van de sociale economie (Social Economy Enterprises — SEE's).

1.4. Het ideale financiële ecosysteem voor SEE's omvat aspecten als een benadering met meerdere belanghebbenden en hybride en geduldige kapitaaloplossingen met garantiestelsels waarin vaak wordt voorzien door sociale financiële instellingen die de waarden van de sociale economie delen.

1.5. De Commissie moet de opkomst van nieuwe instrumenten ondersteunen, ervoor zorgen dat wetgeving op financieel gebied die ontwikkeling mogelijk maakt, onderzoek stimuleren naar de maatschappelijke meerwaarde van investeringen in SEE's en de lidstaten verzoeken om wederzijdse beoordelingen op dit gebied.

1.6. Het EESC is ingenomen met het feit dat de sociale economie een investeringsprioriteit is van het huidige Investeringsplan voor Europa ⁽¹⁾ en dringt er bij de Commissie op aan volledig gebruik te maken van deze bepaling.

⁽¹⁾ Overweging 17 en artikel 9, lid 2.

1.7. De Commissie moet ook bezien of en hoe maatschappelijk verantwoorde investeringen een component kunnen zijn van het financiële ecosysteem voor SEE's en of het beleid hierachter de ontwikkeling van die bedrijven daadwerkelijk ondersteunt.

1.8. De EU moet SEE's ook erkennen door te voorzien in ondersteuning in de Verordening kapitaalvereisten (VKV) ⁽²⁾. Dit zou een zeer positieve uitwerking hebben op de bancaire kredietverlening aan de sociale economie, zonder dat dit werkelijk gevolgen heeft voor de overheidsfinanciën.

1.9. Bij financiële ondersteuning op EU-niveau moet de Commissie voorzien in richtsnoeren, opleiding en capaciteitsopbouw voor overheden en belangrijke belanghebbenden.

1.10. De lidstaten moeten optreden als mede-investeerdere om de oprichting van ethische fondsen, fondsen voor sociale innovatie en sociale durfkapitaalfondsen te ondersteunen en openbare garantiestelsels mogelijk te maken. Bovendien moeten lidstaten overwegen om de aftrekmogelijkheden te herzien voor de inkomsten- en winstbelasting (voor resp. natuurlijke personen en ondernemingen) en andere fiscale stimulansen voor zowel spaarders als investeerders om investeringen in SEE's aan te trekken.

1.11. Ook de SEE's zelf moeten initiatieven nemen zoals zelfkapitalisatie, crowdfunding, het aangaan van sociaal-financiële en andere partnerschappen en het opbouwen van eigen middelen.

1.12. Om het potentieel van SEE's volledig te ontsluiten, moeten alle lidstaten echter nationale actieplannen voor de sociale economie opstellen en ten uitvoer leggen. Die plannen dienen te zijn gebaseerd op de inbreng van veel stakeholders en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

2. Inleiding en context

2.1. Het EESC is **ingenomen met het feit** dat Luxemburg tijdens zijn EU-voorzitterschap prioriteit verleent aan de sociale economie en weet dat die sector bijdraagt aan werkgelegenheid, sociale rechtvaardigheid en duurzame ontwikkeling.

2.2. Het is verheugd dat het Luxemburgse voorzitterschap heeft verzocht om dit verkennend advies, dat is gericht op het verkennen van het concept van een financieel ecosysteem vanuit het **perspectief van sociale ondernemingen**, de belangrijkste kenmerken hiervan en de voorwaarden die nodig zijn voor de totstandbrenging van een adequaat en doeltreffend Europees kader voor de financiering van en investeringen in de sociale economie.

2.3. Het constateert ook dat het Luxemburgse voorzitterschap benadrukt dat **een beperkte toegang tot financiering** (en met name toegang tot financiering op maat) een belemmering is voor de groei en de ontwikkeling van de sociale economie, wat overeenstemt met de vorige adviezen van het EESC ⁽³⁾, de Commissie, het SBI ⁽⁴⁾, en het werk van de OESO ⁽⁵⁾.

2.4. Als gevolg van de crisis en de nieuwe complexe uitdagingen waarvoor onze samenleving zich gesteld ziet, ontstaat een nieuw **sociaal landschap** in Europa. Er bestaat een dringende behoefte aan sociale innovatie die alle maatschappelijke sectoren mobiliseert. De sociale economie is een essentiële sector waarin meer dan 14 miljoen mensen ⁽⁶⁾ werkzaam zijn en die een belangrijke rol moet spelen in het voorzien in oplossingen ten aanzien van het scheppen van werkgelegenheid en sociale insluiting ⁽⁷⁾ die bijdragen tot slimme, duurzame en inclusieve groei. De sector is echter in veel lidstaten nog onderontwikkeld. Om het volledige potentieel van de sector te ontsluiten, moet een stimulerend ecosysteem worden ontwikkeld waarin de toegang tot passende financiering een centrale rol speelt.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm

⁽³⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 1, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 44, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 55, PB C 458 van 19.12.2014, blz. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20SocialEntrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5. Met het oog op de voortdurende **inzet van het EESC ten aanzien van de agenda voor de sociale economie**, is dit advies erop gericht de aandacht te vestigen op de bijzondere perspectieven van SEE's, die het maken van winst per definitie zien als manier om hun primaire sociale taak te vervullen.

2.6. Om vorm te geven aan dit advies, herhaalt het EESC daarom **de definitie van de strategie van Rome** ⁽⁸⁾, waarin de sociale economie wordt omschreven als een veelheid van organisatievormen die zijn ontstaan in verschillende nationale situaties en op uiteenlopende welvaartsniveaus, maar die dezelfde waarden, kenmerken en doelen hebben. Het begrip „SEE” verwijst naar een wereld van organisaties gestoeld op het idee dat mensen belangrijker zijn dan kapitaal, waaronder organisatievormen als coöperaties, mutualiteiten, stichtingen, verenigingen en nieuwere vormen van sociale ondernemingen. Er moet worden benadrukt dat SEE's ondernemingen zijn die van mensen zijn en/of zijn gecreëerd door mensen en niet door het financiële systeem.

2.7. Er moet ook worden opgemerkt dat dit advies, hoewel het aan deze onderwerpen gerelateerd is, niet ingaat op de specifieke kenmerken van „**investeringen met sociale effecten**”, of de **EuSEF**-verordening, waarover het EESC eerder advies uitbracht ⁽⁹⁾.

3. Toegang tot financiering, een probleem voor de sociale economie

3.1. Zoals de OESO opmerkte ⁽¹⁰⁾, is er momenteel sprake van **incompatibiliteit binnen het bestaande financieringskader**, waardoor het niet beantwoordt aan de realiteit van SEE's en hun behoeften. Hieruit blijkt dat er behoefte is aan een culturele aanpassing van het financiële, rechts- en beleidskader om passende instrumenten te ontwerpen. Het is cruciaal dat een geïntegreerde aanpak, die verschilt van de traditionele financiering, wordt aangenomen, zodat sociale financiering duurzaam wordt.

3.2. Een belangrijk probleem is dat de **bedrijfsmodellen** van SEE's onvoldoende bekend zijn en slecht worden begrepen. Omdat de bijzonderheden van deze modellen (zoals een beperkte of geen winstuitkering, de nadruk op gebruikers of behoeften, een gezamenlijke besluitvorming, een democratisch bestuur of mede-eigendom) niet worden erkend, is het in het algemeen moeilijk voor SEE's om toegang te krijgen tot normale financiering en instrumenten die doorgaans kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) ondersteunen.

3.3. SEE's worden vaker dan andere bedrijven geconfronteerd met het probleem dat **de logica van de financiële markt** er niet op gericht is de ontwikkeling van SEE's te ondersteunen. Financiële markten hebben geen oog voor de maatschappelijke meerwaarde van SEE's en hun taak van algemeen belang en belonen deze ook niet. Op dit moment ontvangen SEE's vaak alleen een vergoeding voor de kosten van de dienst die zij verlenen, maar niet voor de maatschappelijke waarde die zij creëren. Rendement op investeringen voor SEE's betekent in de eerste plaats sociale impact en beperkt financieel rendement. Het feit dat de sociale missie voorrang krijgt boven de winstmaximalisatie kan de verkeerde indruk geven dat SEE's een hoger risico zijn en minder betrouwbaar zijn dan andere bedrijven. Uit onderzoek, feiten en gegevens blijkt echter het tegenovergestelde ⁽¹¹⁾. Investeringen in SEE's zijn geen kosten maar toekomstinvesteringen, die mederesulteren in meer werkgelegenheid en het concurrentievermogen en de algemene economische bijdrage van een lidstaat op de lange termijn verhogen.

3.4. Er zijn verschillende pogingen gedaan om instrumenten voor sociale investeringen te bevorderen die voortbouwen op de structuur van traditionele financieringsinstrumenten. Aangezien de logica van particulier kapitaal echter vaak gepaard gaat met kenmerken als exitstrategieën voor de korte termijn, eigendomsverwerving en het streven naar een hoog rendement op investeringen, **werken deze instrumenten niet voor SEE's**. Zulks ook omdat deze kenmerken vaak rechtstreeks in strijd zijn met de bedrijfsmodellen en werkzaamheden van SEE's.

⁽⁸⁾ http://socialeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_EN.pdf

⁽⁹⁾ PB C 458 van 19.12.2014, blz. 14.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 5.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5. Kwesties als problemen bij afstoting (wanneer wordt gewerkt met mensen in nood) en geen of beperkte tweedemarktmogelijkheden zorgen voor bijkomende moeilijkheden voor gewone investeerders. Hoewel deze instrumenten met succes een aantal bedrijven kunnen bereiken (vaak naar maximale winst strevende bedrijven met een sociale opdracht), hebben SEE's nog steeds behoefte aan **specifieke financiële instrumenten**.

4. Een ondersteunend en duurzaam financieel ecosysteem

4.1. Dit advies is gericht op de kenmerken en de voorwaarden die nodig zijn om de toegang tot financiering voor SEE's te verbeteren, en niet op een uitgebreide beoordeling van de reeks beschikbare financieringsinstrumenten. Het echte potentieel van SEE's kan alleen worden geconcretiseerd wanneer de toegang tot financiering wordt opgenomen in een **op maat gesneden en volledig geïntegreerd ecosysteem**, samen met componenten zoals rechtskaders, bedrijfsontwikkeling en verschillende vormen van ondersteuning, waarmee wordt aangetoond dat **sociale investeringen zowel financiële als niet-financiële investeringen zijn**.

4.2. Bij het erkennen dat het verbeteren van de financiering voor SEE's cruciaal is voor ontwikkeling en duurzaamheid, is het belangrijk dat een onderscheid wordt gemaakt tussen het financieren van SEE-structuren en SEE-activiteiten. Het is van belang dat beide aspecten worden gefinancierd, maar de benaderingen en instrumenten kunnen verschillen. Wat zeker is, is dat sociale financiering die is afgestemd op SEE's moet worden ontwikkeld in het kader van de bevordering van sociale initiatieven en maatregelen en moet worden gezien als middel om het potentieel van de sector te realiseren, in plaats van als doel op zich.

4.3. Er moet worden erkend dat SEE's normaal gesproken een **gemengde inkomensstroom** ⁽¹²⁾ hebben, waarbij de verkoop van goederen en diensten vaak gepaard gaat met openbare financiering. Zij steunen vaak op een mix van financieringsstromen die variëren van op beleidsdoelstellingen gebaseerde fondsen voor een specifiek project of programma tot aanbestedingen of geld aantrekken voor expansie of nieuwe investeringen.

4.4. In sommige lidstaten zijn SEE's afhankelijk van **permanente openbare financiering** en werken zij nauw samen met de overheid bij het streven naar een gemeenschappelijke beleidsdoelstelling of doelstelling van algemeen belang. Verder is openbare financiering bijzonder belangrijk in het innovatieproces (dat vaak verbonden is met preventief werk) en de vroege ontwikkelingsfasen van SEE's. Het EESC benadrukt derhalve dat deze vorm van openbare samenwerking en financiële steun niet in gevaar mag worden gebracht bij het zoeken naar externe financieringsbronnen en met name belangrijk is bij het ondersteunen van de opkomst en totstandbrenging van de sociale economie in bepaalde lidstaten.

4.5. Gebruikmaken van verschillende financieringsbronnen

4.5.1. **Openbare financiering** blijft in veel lidstaten een belangrijke financieringsbron en voor veel SEE's. Het verband tussen de sociale missie van een SEE en openbare beleidsdoelstellingen op basis van een stelsel van gemeenschappelijke doelen en vertrouwen vormt de kern van openbare financieringsinitiatieven. In dit verband benadrukt het EESC zijn verbondenheid met en steun voor de voortzetting van het pakket sociale-investeringsmaatregelen van de Commissie ⁽¹³⁾, dat is gericht op het bevorderen van innovatie op het gebied van sociaal beleid, waarbij een belangrijke rol voor SEE's is weggelegd. In veel lidstaten zijn overheidsopdrachten de primaire bron van inkomsten voor SEE's. Het verstrekken van een dienst van algemeen belang is vaak een kernactiviteit van SEE's bij het volbrengen van hun sociale missie. Dit inkomen draagt op belangrijke wijze bij aan hun financiële duurzaamheid. Bij aanbestedingen dient naleving van sociale normen en vooral van cao's één van de criteria te zijn.

⁽¹²⁾ EC Mapping study: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2149>

Beleidsnota van de OESO: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

4.5.2. **Particuliere financieringsinstrumenten** variëren van traditionele bronnen zoals commerciële banken, business angels en durfkapitaal, tot instrumenten als donaties, andere liefdadigheidsbijdragen en maatschappelijk verantwoorde investeringen. Hoewel enkele van deze bronnen kunnen passen bij SEE's, lijkt het erop dat financiering door „gespecialiseerde sociale financierders” geschikter is.

4.5.3. Er moet ook aandacht worden besteed aan **de interesse van individuen** in het investeren in initiatieven van SEE's, met name op gemeenschapsniveau. Platforms voor crowdfunding, donaties en liefdadigheid zijn een belangrijke financieringsbron voor SEE's.

4.5.4. De **sociale economie** zelf genereert middelen in de vorm van ingehouden winsten, wat vaak wordt aangemoedigd door belastingvermindering. De mogelijkheid om winsten te verzamelen die niet aan leden worden uitgekeerd (ondeelbare reserves) wordt gebruikt door coöperaties als belangrijkste instrument om hun eigen groei te financieren. Een ander instrument is de mogelijkheid voor leden van coöperaties om deel te nemen aan de financiering van hun eigen coöperatie door het verstrekken van vrijwillige leningen (sociale leningen), die in sommige lidstaten worden geregeld in specifieke wetgeving⁽¹⁴⁾.

4.5.5. **Gespecialiseerde financiële instellingen, sociale, ethische en coöperatieve banken**, evenals sociale investeerders bieden instrumenten die speciaal zijn ontworpen voor SEE's. Het Italiaanse coöperatieve ontwikkelingsfonds⁽¹⁵⁾ is bijvoorbeeld opgericht om specifiek coöperaties te bevorderen en te ontwikkelen. Deze fondsen worden gevormd met de 3% belasting die wordt geheven op de jaarlijkse winsten vóór de belasting van coöperaties. Andere voorbeelden zijn het ontwikkelingsfonds CoopEst en het CGM Finance Consortium, twee interne financiële stelsels die alleen openstaan voor leden en die overbruggingskredieten verstrekken en helpen problemen bij de toegang tot het gewone bankstelsel het hoofd te bieden door middel van de contractuele capaciteit als groep.

4.5.6. Bij het tot stand brengen van een markt of platform moet rekening worden gehouden met deze **instrumenten** en moeten stimulansen voor het aantrekken van kapitaal worden geëvalueerd. Terwijl openbaar kapitaal kan worden aangetrokken op grond van beleid, kan particulier kapitaal worden aangetrokken door middel van fiscale stimuleringsmaatregelen, risicodeling en de samenwerking met de sociale economie. Afgezien daarvan moet worden gezorgd voor evenwicht tussen stimulansen voor particuliere financiers en het verwachte financiële en sociale rendement en de manier waarop financiële winsten worden gebruikt. Zo moet worden gegarandeerd dat het algemeen belang en een desbetreffende doeltreffende (eventuele overheids)besteding de kern van het initiatief blijven.

4.6. **Basisprincipes waarmee rekening moet worden gehouden bij de totstandbrenging van een stimulerend financieel ecosysteem**

4.6.1. De totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor SEE's is afhankelijk van een benadering met **meerdere belanghebbenden** die middelen en instrumenten samenbrengen. Dit soort systeem of een sociaal en solidair financieringssysteem, brengt zowel geldelijke als niet-geldelijke middelen samen. Het stoelt op vertrouwen en financiële steun waarbij verschillende spelers betrokken zijn (SEE's, spaarders, openbare instanties, pensioenfondsen en financiële instellingen, enz.) die relaties opbouwen (financiële bemiddeling, socialisatie en ondersteunende relaties) en die gemeenschappelijke doelen en regels hebben. Het succes van deze benadering kan bijvoorbeeld worden gezien in Quebec en moet verder worden verkend in de Europese context⁽¹⁶⁾.

4.6.2. Het is essentieel dat de financiële steun wordt ontworpen volgens een **levensloopbenadering**. Subsidies of gefinancierde proefprojecten falen vaak in de tweede fase vanwege het gebrek aan passende instrumenten die het mogelijk maken voor SEE's om te groeien en duurzaam te zijn. Er moeten specifieke instrumenten en ondersteunende beleidskaders worden ontworpen voor elke ontwikkelingsfase: de fase die voorafgaat aan het opstarten van een onderneming, de opstart- of proeffase, de consolidatiefase en de groeifase. Deze moeten voldoen aan de specifieke behoeften die elke fase met zich meebrengt.

⁽¹⁴⁾ Zie bijvoorbeeld Italiaanse wet nr. 127/71.

⁽¹⁵⁾ Italiaanse wet nr. 59/92.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3. Traditioneel durfkapitaal is gebaseerd op een snel rendement op investeringen, normaal gesproken verbonden met zeggenschap via eigendom. Dit is bijzonder lastig te gebruiken voor de sociale economie en in strijd met SEE-bedrijfsmodellen en -activiteiten. Daarom is het in deze context cruciaal dat wordt voorzien in garantiestelsels en **mechanismen voor mede-investering om de verantwoordelijkheid en risico's** te delen. Bij het ontwikkelen van stelsels die het eerste „risico” van de financiering verminderen, moet worden beoordeeld of kan worden voortgebouwd op goede praktijken van reeds bestaande garantiestelsels (die vaak met openbare middelen worden gefinancierd).

4.6.4. Financiers van de sociale economie zijn vaak de aangewezenen voor het verstrekken van zowel financiële als niet-financiële steun, zoals **programma's voor investeringsbereidheid en algemene begeleiding en steun voor bedrijfsontwikkeling**. Deze vorm van steun is cruciaal om het risico van falen te beperken. Hier moeten algemene „financiële begeleiding” en „financiële educatie” worden overwogen.

4.6.5. Het is belangrijk dat de **meting van de sociale impact** ⁽¹⁷⁾ centraal staat bij sociale financiering, om de maatschappelijke impact, die tegelijk met het financiële rendement is gerealiseerd, aan te tonen. Dit is de enige manier om de volledige waarde die door de SEE-activiteit is gecreëerd en de volledige omvang van het rendement op investering — zowel sociaal als financieel gezien — in kaart te brengen.

4.7. Een ecosysteem op basis van gemengd kapitaal

4.7.1. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan **hybride vormen van financiering**, die als geschikter worden beschouwd voor ondernemingen van de sociale economie, aangezien hierbij solidariteitsoverwegingen een rol spelen naast financiële prikkels. Hybride kapitaal combineert schenkingen (overheidssteun, filantropische fondsen, donaties) met eigen kapitaal en instrumenten voor schuld- en risicodeling. Financieringsinstrumenten van hybride kapitaal omvatten terugvorderbare subsidies, leningen die kunnen worden kwijtgescholden, converteerbare subsidies en overeenkomsten om inkomsten te delen. Bij hybride kapitaal zijn particulier en overheidskapitaal vaak nauw met elkaar verweven en is er vaak sprake van een gemeenschappelijke beleidsdoelstelling, maar ook van een onderlinge afhankelijkheid bij het afwegen van de belangen van de stakeholders.

4.7.2. Andere oplossingen voor financiering die geschikt zijn voor SEE's, zijn **vormen van geduldkapitaal**. In Frankrijk en Québec ⁽¹⁸⁾ brengen sociale/solidaire garantie- en investeringsfondsen bijvoorbeeld kapitaal samen uit verschillende bronnen en van verschillende belanghebbenden, zoals individuen, overheden en pensioenfondsen, die schuld- en eigenvermogensinstrumenten aanbieden op basis van principes van lagere rendementen (dan gewoon durfkapitaal) gedurende een langere periode (langer dan zeven jaar). Dit laatste is bijzonder belangrijk, aangezien SEE's vaak afhankelijk zijn van de continuïteit van de dienstverlening.

5. Beleidsaanbevelingen

5.1. Gezien de verschillen in Europa en de grote verscheidenheid aan behoeften in de sociale economie, zijn de volgende aanbevelingen onderverdeeld op basis van de verantwoordelijkheden van beleidsmakers op verschillende niveaus.

5.2. De Europese instellingen

5.2.1. De Europese instellingen moeten een ondersteunende, katalyserende, faciliterende en mobiliserende rol spelen voor alle belanghebbenden in het financiële ecosysteem van SEE's. Zij moeten ook aantonen dat ze zich inzetten voor de ontwikkeling van de sociale economie in Europa door te zorgen voor een **ondersteunend beleidskader** voor de ontwikkeling van de sociale economie in het algemeen, door de SBI-agenda te vernieuwen.

5.2.2. De Commissie moet ervoor zorgen dat meer middelen via intermediairs naar SEE's worden geleid om de opkomst, het uitvoeren van experimenten en innovatie ten aanzien van **nieuwe instrumenten** te ondersteunen en dat **financiële regelgeving** deze ontwikkeling **mogelijk maakt** en niet belemmert.

⁽¹⁷⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3. Zij moet in dit verband ook overwegen een minder strikte regelgeving te testen om ervoor te zorgen dat kapitaal de sociale economie bereikt.

5.2.4. De Commissie moet onderzoeken hoe **crowdfunding of economische samenwerkingsinstrumenten SEE's** kunnen ondersteunen. Zij moet overwegen een „showroom” te organiseren voor crowdfunding- en samenwerkings-initiatieven die gericht zijn op SEE's. Hiervan bestaan voorbeelden op het niveau van de lidstaten die zouden kunnen worden verbonden met platforms voor sociale innovatie en Horizon 2020-programma's.

5.2.5. De Commissie moet onderzoek stimuleren naar de **maatschappelijke meerwaarde van investeren in SEE's**. Kwesties die kunnen worden onderzocht zijn onder meer hoe maatschappelijke en economische waarde wordt gecreëerd en in kaart wordt gebracht en de doeltreffendheid van diverse financiële instrumenten.

5.2.6. Het EESC is ingenomen met het feit dat de sociale economie **een investeringsprioriteit is in het huidige Investeringsplan voor Europa en dringt er bij de Commissie op aan volledig gebruik te maken** van deze voorziening. Met name kapitaalintensieve investeringen in bijv. gezondheids- en sociale zorg moeten worden overwogen. Voor alle investeringen is het van belang dat een criterium van algemeen belang wordt opgenomen in de investeringsrating en -selectie, teneinde de maatschappelijke meerwaarde beter in kaart te kunnen brengen.

5.2.7. De kapitaalmarktenunie (KMU) wijst op de opkomst van milieu-, sociale en corporate-governance-investeringen en op het feit dat openbare en particuliere financiering samen kunnen werken om de aanbodkant van investeringen te verbeteren. Het is belangrijk dat de Commissie er bij haar regelgevende activiteiten voor zorgt dat er **een verband** bestaat **tussen de bevordering van de ontwikkeling van SEE's en de KMU-voorstellen**.

5.2.8. De Europese fondsen spelen een speciale rol bij de ondersteuning van SEE's. Het **ESIF** zou kunnen worden aangewend als aanjager voor actie van de lidstaten middels het verstrekken van garanties of te functioneren als financiële hefboom om de opkomst van sociale welvaartsfondsen in Europa te stimuleren. **De EaSI- en Cosmefondsen** zouden moeten worden gebruikt door de Commissie **ter verhoging van de investeringscapaciteit van financiële tussenpersonen en de investeringsbereidheid van SEE's**. De Commissie moet zorgen voor een evenwichtige deelname aan het Horizon 2020-programma, waardoor SEE's kunnen deelnemen aan horizontale projecten. Zij moet ook het gebruik van deze fondsen door SEE's vanuit politiek en technisch oogpunt **nauwlettend monitoren** en hierover **verslag** uitbrengen.

5.2.9. De Commissie en de EIB/EIF moeten ervoor zorgen dat financiële mechanismen op EU-niveau, waaronder het actieplan ter verbetering van de toegang tot financiering voor kmo's, toegankelijk zijn voor SEE's door SEE's consequent te integreren in kmo-beleid en **financiële faciliteiten en door procedures te vereenvoudigen**. Hier is het cruciaal om de term „ondernemingen van de sociale economie” specifiek te noemen, teneinde ervoor te zorgen dat uiteenlopende bedrijven in aanmerking worden genomen en hun zichtbaarheid te verbeteren.

5.2.10. De Commissie moet beoordelen of en hoe **investeringen met sociale effecten** een component kunnen zijn van het financiële ecosysteem voor SEE's en onder welke voorwaarden. In dit verband zullen de ervaringen en proeven van het programma ter versnelling van sociale investeringen van het EIF en van de recente garantiestelsels⁽¹⁹⁾ van de Commissie interessante ervaringen zijn. Daarnaast bieden de recente verslagen van de OESO⁽²⁰⁾ en EMES⁽²¹⁾ een belangrijke input ten aanzien van de vraag of social-impact bonds en het desbetreffende beleid de ontwikkeling van SEE's daadwerkelijk ondersteunen.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11. De financiële regulering Bazel III vormt een bedreiging voor het financiële ecosysteem voor de sociale economie. Het is cruciaal dat de regulering de „biodiversiteit” van het financiële stelsel in stand houdt, in plaats van arbitraire regels toe te passen. Een probleem dat moet worden opgelost, is de behandeling van leningen aan de sociale economie volgens de huidige prudentiële regels (Bazel III, RKV IV/VKV). Op dit moment wordt geen vrijstelling op de balans toegekend voor leningen aan sociale ondernemingen, hoewel de sector niet als risicovol wordt beschouwd. Voorts wordt het verstrekken van leningen aan de sector niet aangemoedigd. De EU heeft daarentegen overeenkomstig de in de VKV opgenomen compenserende factor voor kmo's voorzien in „capital relief” voor banken die leningen verstrekken aan kmo's en huishoudens. De EU moet SEE's op dezelfde wijze erkennen door te voorzien in **een factor voor ondersteuning van ondernemingen van de sociale economie**, bijv. door het huidige artikel 501, lid 1, van de VKV aan te passen. Dit zou een zeer positieve uitwerking hebben op de bancaire kredietverlening aan de sociale economie, zonder dat dit werkelijk gevolgen heeft voor de overheidsfinanciën.

5.2.12. Aangezien financiële innovatie voor de sociale economie hoofdzakelijk op lokaal, regionaal en nationaal niveau plaatsvindt, verkeert de Commissie in een ideale positie om innovatieve instrumenten en oplossingen te verzamelen en te delen om te voorzien in bewijs voor beleidsbeslissingen. In dit opzicht zou een EU-brede **synthese en monitoring** van het delen van nieuwe financieringsinitiatieven en -instrumenten in de lidstaten nuttig zijn.

5.2.13. Bij financiële ondersteuning op EU-niveau moet de Commissie voorzien in **richtsnoeren, opleidingen en capaciteitsopbouw** voor overheden en belangrijke stakeholders. Het EESC verzoekt derhalve om een handleiding over hoe het financiële ecosysteem kan worden opgebouwd en hoe financiële instrumenten voor de sociale economie kunnen worden ontworpen en uitgevoerd. Ook goede praktijken ten aanzien van algemene begeleiding op het niveau van de lidstaten, zoals programma's voor investeringsbereidheid, moeten worden gedeeld en als basis dienen.

5.2.14. Het EESC is verheugd over de interesse van de Commissie in het oprichten van **een werkgroep voor sociale financiering**, in samenwerking met GECES (deskundigengroep van de Europese Commissie voor sociale ondernemingen) die zou kunnen optreden als hulpbron voor beleidsontwikkeling en het monitoren van de situaties en activiteiten van lidstaten.

5.2.15. **Wederzijdse beoordelingen** ten aanzien van financiering van SEE-activiteiten en -structuren moeten worden overwogen om het delen van instrumenten en beste praktijken tussen de lidstaten aan te moedigen.

5.2.16. De Commissie moet de voordelen en nadelen onderzoeken van **fiscale stimuleringsmaatregelen** van de lidstaten. Dit is relevant voor SEE's in het algemeen en als prikkel om kapitaal aan te trekken van particuliere spaarders en sociale financiers. Dit aspect moet worden herzien omdat SEE's momenteel achtergesteld zijn ten opzichte van andere bedrijven ten aanzien van de toegang tot financiering (openbaar of particulier).

5.3. Lidstaten en lokale en regionale autoriteiten

5.3.1. De lidstaten spelen een centrale rol op nationaal, regionaal en lokaal niveau in het voorzien in faciliterend beleid en steun voor de ontwikkeling en groei van de sociale economie. Er zijn weinig lidstaten die beschikken over een toereikend stelsel voor ondersteuning en daarom worden zij verzocht om **nationale stelsels voor ondersteuning van de sociale economie**, overeenkomstig het SBI, **te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen**. Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de toegang tot op maat gesneden financiële ondersteuning op zowel nationaal als lokaal en regionaal niveau. Deze initiatieven zouden kunnen worden gepresenteerd binnen het kader van GECES.

5.3.2. De lidstaten zouden kunnen optreden als mede-investeerdere om de oprichting van ethische fondsen, fondsen voor sociale innovatie en sociale durfkapitaalfondsen te ondersteunen. Een belangrijk element hiervan is het voorzien in openbare garantiestelsels of, door beleidsmaatregelen, het aantrekken van kapitaal uit pensioenfondsen, van kredietcoöperaties, enz.

5.3.3. De lidstaten moeten ook de mogelijkheden onderzoeken voor het waarborgen van financiering middels **staatsgarantiefondsen**, teneinde de sociale economie toegang te geven tot traditionele financiering.

5.3.4. De lidstaten kunnen tevens overwegen **sociale investeringsfondsen te kapitaliseren** door naar mogelijkheden te kijken voor aftrekposten in de directe belastingen (voor natuurlijke personen en ondernemingen) en andere fiscale stimulansen voor zowel spaarders als investeerders om investeringen in SEE's aan te trekken. De drijfveer achter deze belastingvoordelen moet echter de door SEE's gecreëerde maatschappelijk waarde zijn.

5.3.5. Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan geschikte wetgeving voor de sociale economie op te stellen met betrekking tot **microkredieten**, waarom reeds werd verzocht door de Commissie ⁽²²⁾.

5.3.6. Financiële **intermediairs** spelen een cruciale rol in de ontwikkeling van de sociale economie. Lidstaten moeten, door te zorgen voor een gunstig regelgevingskader, het ontstaan van sociale financiële intermediairs aanmoedigen die sociale financieringsfondsen en -instrumenten aanbieden, of dit nu coöperatieve of ethische banken zijn, of commerciële banken met een specifieke dochteronderneming die zich richt op de sociale economie.

5.3.7. **Lokale en regionale autoriteiten** spelen een belangrijke rol in het zorgen voor lokale infrastructuur en het uitvoeren van initiatieven. Daarnaast moeten zij worden aangespoord om initiatief te nemen tot samenwerking met meerdere belanghebbenden om de lokale/regionale ontwikkeling te ondersteunen. In dit opzicht biedt het EFRO belangrijke ondersteuning.

5.4. **Andere belanghebbenden**

5.4.1. **SEE's moeten zelf initiatief nemen** tot het ontwikkelen van instrumenten zoals automatische kapitalisatie en crowdfunding en het aangaan van sociale financieringspartnerschappen, het verzamelen van hun eigen middelen en het initiëren van partnerschappen.

5.4.2. Het is ook belangrijk dat SEE's overwegen meer **samen te werken met externe partners**, zoals particuliere commerciële banken en verschillende intermediairs. Dit kan in sommige situaties niet passend zijn, maar kan in bepaalde fasen van de ontwikkeling waardevol blijken. Het is belangrijk om onder de juiste voorwaarden belangstelling voor en kennis van SEE's op te bouwen in de financiële gemeenschap.

Gedaan te Brussel, 16 september 2015,

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van digitalisering voor de dienstensector en de werkgelegenheid in het kader van industriële reconversie

(verkennend advies)

(2016/C 013/24)

Rapporteur: Wolfgang GREIF

Corapporteur: Hannes LEO

In een brief van 29 juni 2015 en overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzocht Nicolas Schmit, minister van Arbeid, Werkgelegenheid en de Sociale en Solidaire Economie, het Comité namens het toekomstige Luxemburgse voorzitterschap om een verkennend advies op te stellen over de

„Gevolgen van digitalisering voor de dienstensector en de werkgelegenheid in het kader van industriële reconversie”

(verkennend advies).

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar verkennend advies goedgekeurd op 15 juli 2015.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Digitalisering brengt veranderingen teweeg in alle delen van de samenleving en de economie en heeft daarom logischerwijs ook gevolgen op het gebied van werk en de werkgelegenheid. Digitale technologie heeft de potentie om het welvaartsniveau tot ongekende hoogte te doen stijgen en kan impulsen geven aan de kwaliteit van werk en werkgelegenheid in Europa. Aan al deze kansen zijn echter ook risico's verbonden, zoals blijkt uit de ontwikkelingen in alle economische sectoren, met inbegrip van de particuliere dienstensector⁽¹⁾.

1.2. Aan de ene kant leveren de door digitalisering mogelijk gemaakte diensten en bedrijfsmodellen een onvoorstelbare productiviteitswinst in de dienstverlening en meer keuze voor de consument op⁽²⁾. Aan de andere kant hebben ze aanzienlijke gevolgen voor de arbeidsmarkt en de arbeidsorganisatie, zoals grotere inkomensverschillen en inperking van de toegang tot socialezekerheidsstelsels, die voor bepaalde groepen werknemers een negatieve uitwerking kunnen hebben, wanneer geen gepaste maatregelen worden genomen om dit tegen te gaan.

1.3. Gezien de werkgelegenheidseffecten van de digitalisering van de dienstensector moet de politiek zich met deze ontwikkeling bezighouden. Proactieve beleidsvorming op EU- en op nationaal niveau kan en moet ervoor zorgen dat het evidente potentieel van digitalisering wordt aangeboord, terwijl tegelijkertijd de valkuilen worden vermeden. Met haar digitale agenda voor Europa en het initiatief voor de digitale interne markt is de EU een actieve speler op het gebied van digitaal beleid. De meeste effecten van digitalisering op arbeid en werkgelegenheid worden echter nog steeds niet onderkend, zodat zij nog te weinig een rol spelen in het beleid op de desbetreffende gebieden.

1.4. Digitalisering is beslist een van de meest dynamische ontwikkelingen van onze tijd, waarbij kansen en risico's nauw met elkaar verweven zijn. Toekomstige ontwikkelingen zullen waarschijnlijk complex van aard zijn, met start-ups, kleine bedrijven en flexibele activiteiten die naast traditionele bedrijven en branches ontstaan. De werkgelegenheidseffecten van dergelijke ontwikkelingen zijn nog niet volledig bekend en kunnen niet nauwkeurig worden voorspeld. Daarom is er zowel sprake van toenemende angst voor dalende werkgelegenheid als van voortdurende discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden op de Europese arbeidsmarkten. Constructieve samenwerking en meer bewustwording onder de belangrijkste actoren, nl. regeringen en sociale partners, is van cruciaal belang in deze situatie. De brede waaier aan sociaal-economische structuren en de verschillende niveaus van economische ontwikkeling in de EU vergen wellicht specifieke analyses en benaderingen om de effecten van digitalisering op de arbeidsmarkten en de werkgelegenheid te ondervangen.

⁽¹⁾ Dit advies heeft betrekking op de particuliere dienstensector zoals gedefinieerd in statistische standaardindelingen (zoals NACE Rev.2 F-N; Q-T).

⁽²⁾ Bijvoorbeeld het Finse ministerie van Werkgelegenheid (2015): Service Economy Revolution and Digitalisation: http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5. Het EESC vestigt de aandacht op overduidelijke uitdagingen met betrekking tot arbeid en werkgelegenheid in de dienstensector die digitalisering meebrengt en doet de volgende aanbevelingen voor het politieke beleid:

1.5.1. Opdat de beroepsbevolking van de EU de vaardigheden kan verwerven die in het digitale tijdperk vereist zijn, moeten publieke en particuliere investeringen in beroepsopleidingen worden bevorderd en moet worden nagegaan of Europese maatregelen nodig zijn om goede ervaringen van de lidstaten met educatief verlof in de hele EU te veralgemeniseren.

1.5.2. In een brede dialoog dient nader te worden onderzocht of en in welke omvang het privéleven van werknemers in dit tijdperk van alomtegenwoordige digitale mobiele communicatie bijkomende bescherming behoeft en welke maatregelen op nationaal en Europees niveau gepast zijn om deze algehele beschikbaarheid c.q. bereikbaarheid te begrenzen. Tevens dient te worden overwogen om slimme maatregelen te treffen om de rechten van het groeiend aantal zelfstandigen in dit verband te versterken.

1.5.3. Er zijn betere statistieken over en beter onderzoek naar de diensteneconomie nodig (op mondiaal en Europees niveau) om prognoses te kunnen geven over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en om arbeidspolarisatie, werkgelegenheid en inkomens gedetailleerd in kaart te brengen. Horizon 2020 moet daarom de nodige financiering verstrekken voor onderzoek naar arbeid en werkgelegenheid in de diensteneconomie. Voorts zijn er dringend uitvoerige en geregeld bijgewerkte statistieken nodig, met inbegrip van gegevens over praktijken als crowdsourcing, om de verspreiding en de groei van atypische vormen van arbeid, in kaart te brengen.

1.5.4. Om de toenemende inkomensongelijkheid die gedeeltelijk door digitalisering in de hand wordt gewerkt tegen te gaan, dienen collectieve arbeidsonderhandelingen op alle niveaus te worden bevorderd, zeker ook in sectoren en ondernemingen die met de gevolgen van de digitalisering te maken hebben. Dit kan ervoor zorgen dat nieuwe vormen van gedigitaliseerde werkorganisatie de kwaliteit van het werk verbeteren in plaats van verslechteren.

1.5.5. Om de geldende normen inzake privacy op het werk te beschermen, zijn robuuste bepalingen ter bescherming van de persoonsgegevens van werknemers nodig. De Europese gegevensbeschermingswetgeving moet in hoge minimumnormen voorzien en mag de lidstaten er niet van weerhouden verdergaande regelgeving in te voeren. De EU-verordening gegevensbescherming waarover momenteel wordt onderhandeld dient derhalve een clausule te bevatten die de lidstaten de mogelijkheid geeft om strengere normen dan de EU-minimumnormen vast te stellen.

1.5.6. De EU en de lidstaten moeten in overleg met de sociale partners door middel van strategieën nagaan hoe de werkingssfeer van sociale en arbeidsnormen zo kan worden aangepast dat zij ook de eisen van een gedigitaliseerde werkomgeving weerspiegelen.

1.5.7. De nieuwe industriële cyclus Industrie 4.0 en de digitalisering hebben gevolgen voor de hele samenleving. Het is tijd voor een constructieve dialoog tussen de sociale partners, de EU en de lidstaten om de gevolgen voor de arbeidsmarkt en mogelijke en noodzakelijke aanpassingen op het gebied van het sociale en het arbeidsrecht te verkennen. Een aantal zeer veelbelovende initiatieven pas onlangs zijn doorgevoerd door de regeringen en de sociale partners — in Duitsland, Nederland en Oostenrijk bijvoorbeeld. In elk geval de specifieke kenmerken van nationale ontwikkelingen en hun vooruitzichten moet rekening worden gehouden. Navolgenswaardige praktijken moeten onder de aandacht worden gebracht.

1.5.8. De EU, de nationale regeringen en de sociale partners moeten debatten op gang brengen zodat politieke maatregelen en wetgeving ontwikkeld kunnen worden die een adequaat niveau van verplichte sociale bescherming voor de gehele beroepsbevolking — met inbegrip van werknemers in atypische arbeidsvormen — waarborgen.

1.5.9. De macro-economische omstandigheden lopen per lidstaat sterk uiteen. De macro-economische omstandigheden lopen per lidstaat sterk uiteen. Om de werkgelegenheid ondanks de dalende vraag op de arbeidsmarkt te bevorderen, is het zaak om in overleg met alle betrokkenen mogelijke problemen in kaart te brengen en naargelang van wat er in de afzonderlijke lidstaten nodig is, oplossingsgerichte strategieën uit te werken (bijvoorbeeld ook op het gebied van openbare investeringen, werkgelegenheid scheppende innovatie, arbeidsverdeling en arbeidstijdverkorting).

1.5.10. De hervorming van het belastingstelsel moet aandachtig gemonitord worden om voor een vergelijkbare belasting op alle inkomensvormen te zorgen, ongeacht of deze inkomens in conventioneel georganiseerde sectoren of in de deeleconomie worden gegenereerd. Om de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels ook in de toekomst te waarborgen en de productiefactor arbeid te ontlasten zou kunnen worden overwogen om een deel van het digitaliseringsdividend daarvoor te gebruiken.

2. Inleiding: structurele veranderingen in de dienstensector

2.1. In de afgelopen jaren heeft de digitale technologie grote doorbraken gekend. Door de nieuwe en verstrekkende mogelijkheden van de digitale technologie kunnen steeds meer taken en bezigheden worden geautomatiseerd (zie bijvoorbeeld zelfrijdende auto's, het internet van de dingen, Industrie 4.0). Daarnaast leidt digitale technologie tot een drastische vermindering van zoek- en transactiekosten, waardoor geheel nieuwe en zeer schaalbare bedrijfsmodellen kunnen worden ontwikkeld (bijvoorbeeld onlinemarktplaatsen en -platforms, met inbegrip van de zogenoemde deeleconomie, Uber, Airbnb). Hierdoor wordt de digitalisering van bedrijfsmodellen en -processen in tal van economische sectoren aangemoedigd. Aan een aantal hiervan is al aandacht besteed in eerdere EESC-adviezen ⁽³⁾.

2.2. Digitalisering gaat gepaard met omvangrijke veranderingsprocessen en herstructureringen in vrijwel alle onderdelen van de dienstensector ⁽⁴⁾, die tot voor kort niet vatbaar leek te zijn voor technologische rationalisering. Diensten werden lange tijd beschouwd als een sector met een ondersteunende functie voor andere delen van de economie (bijvoorbeeld de landbouw, de mijnbouw, de industrie en de bouw) en voor huishoudens en consumenten, en als meestal passieve gebruikers van nieuwe technologie. De opkomst van het internet, in combinatie met de liberalisering van de telecommunicatiediensten, heeft echter een ingrijpende verandering in de rol van diensten teweeggebracht.

2.3. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor arbeid en werkgelegenheid in de betrokken sectoren hebben zich de afgelopen decennia pas geleidelijk doen gevoelen, maar worden in steeds sneller tempo duidelijk. Sommige effecten van de digitalisering op de werkgelegenheid in de dienstensector tekenen zich nu al af, zoals:

- Nieuwe eisen aan de vaardigheden van de werknemers in de dienstensector.
- Er wordt meer in arbeidsbesparende maatregelen geïnvesteerd, aangezien de nodige technologie goedkoper wordt en steeds meer in staat is om taken over te nemen waarvoor vroeger menselijke arbeid was vereist. Op macroniveau heeft dit in de traditionele sectoren geleid tot een afnemende vraag naar arbeid, waarbij een geringer gedeelte van het bbp naar arbeid gaat ⁽⁵⁾.
- Daling van de vraag naar middelhoog- tot hooggekwalificeerde arbeidskrachten; naar verwachting zal deze daling voorlopig aanhouden. Volgens verschillende schattingen loopt ongeveer 50 % van de banen gevaar om in de komende twintig jaar te worden verdronken door digitale technologie ⁽⁶⁾. De ervaring leert echter aan dat dergelijke voorspellingen met enige voorzichtigheid moeten worden bekeken.

2.4. Digitalisering biedt thans het vooruitzicht dat de productiviteit tot ongekende hoogte zal worden opgevoerd, wat enerzijds een „digitaliseringsdividend” zal opleveren, maar ook — als keerzijde van de medaille — de vraag naar arbeidskrachten, en met name naar middengeschoolde werknemers, aanzienlijk zal verminderen. Dit laatste zal hand in hand gaan met een groeiende werkloosheid, de „erosie van de middenklasse” en een verdere toename van de inkomensongelijkheid ⁽⁷⁾.

2.5. Op dit moment wordt de digitale economie beheerst door Amerikaanse ondernemingen, terwijl Europa bij de ontwikkeling van digitale technologie het nakijken heeft. Zorgwekkend is dat Europa slecht voorbereid lijkt te zijn op de fundamentele veranderingen die voortvloeien uit het digitaliseringsproces en die van invloed zijn op onze economie en onze samenleving (zoals de reeds genoemde enorme toename van de productiviteit en het gevaar van ongelijkheden die tot een sterke groei van de werkloosheid van bepaalde soorten werknemers en een verdere polarisatie van de samenleving kunnen leiden).

⁽³⁾ Met inbegrip van het advies over de impact van zakelijke diensten in het bedrijfsleven (rapporteurs: de heer van Iersel en de heer Leo (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 23), waarin de specifieke kenmerken van de vierde industriële revolutie worden uiteengezet.

⁽⁴⁾ Definitie van de dienstensector zoals die algemeen wordt gebruikt in statistische indelingen.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld Brynjolfsson and McAfee (2014): *The Second Machine Age*, New York, W.W. Norton & Company, hoofdstuk 11.

⁽⁶⁾ Bijvoorbeeld Bowles, J., *The computerisation of European jobs — who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014; Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013; Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 10.

2.6. Weliswaar zijn de effecten van de technologische veranderingen op zo'n grote schaal onmogelijk te voorspellen, maar de EU moet dringend een actieve rol gaan spelen om vorm te geven aan deze ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid en de samenleving in goede banen te leiden — vooral omdat momenteel zeer weinig te merken valt van een dergelijke rol⁽⁸⁾. Dit advies is bedoeld om hier verandering in te brengen door aandacht te besteden aan het effect van de digitalisering op de werkgelegenheid in de dienstensector en in dit verband beleidsadviezen te formuleren.

3. Verandering van benodigde vaardigheden

3.1. Als logisch gevolg van het digitaliseringsproces doet digitale technologie haar intrede in een toenemend aantal werkomgevingen in de dienstensector. Zo geeft bijna 60 % van de werknemers in de bankensector aan dat in de afgelopen drie jaar nieuwe technologie is geïntroduceerd op hun werkvloer⁽⁹⁾. Werknemers moeten over specifieke competenties beschikken, zogeheten „e-vaardigheden”, om zich te bekwamen in het gebruik van deze technologie. Daarom moeten de leerplannen in beroepsonderwijs en -opleiding dienovereenkomstig worden geactualiseerd en moeten desbetreffende opleidingsmaatregelen worden ingevoerd.

3.2. Volgens officiële gegevens van de Commissie is er echter sprake van belangrijke knelpunten bij het verwerven van vaardigheden en beschikt naar schatting 47 % van de beroepsbevolking in de EU niet over voldoende e-vaardigheden — waarbij evenwel duidelijke verschillen tussen de verschillende lidstaten bestaan⁽¹⁰⁾. Zolang deze discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden blijft bestaan, worden mogelijkwerwijs niet alleen kansen op het scheppen van nieuwe banen verspeeld, maar kan ook de ontwikkeling van de digitale economie worden belemmerd.

3.3. Er is betrouwbare informatie over de behoefte aan vaardigheden en lacunes op dit gebied nodig om leerplannen bij te stellen en aldus deze discrepantie te kunnen aanpakken. De EU is hier al mee bezig, vooral via agentschappen als Cedefop. In de praktijk is gebleken dat een aanpak waarbij de sociale partners het voortouw nemen in een intelligent vaardighedenbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van sectorale raden voor vaardigheden, succesvol kan zijn. Tegen deze achtergrond moet worden betreurd dat de Commissie overweegt de rol van de sociale partners te verzwakken door deze raden te vervangen door allianties voor vaardigheden waarbij tal van belanghebbenden worden betrokken. Aangezien het tekort aan vaardigheden blijft bestaan ondanks de grote kennis van zaken die beschikbaar is, lijkt de kern van het probleem te liggen in een gebrek aan strategische implementatie en investeringen.

3.4. Bevordering van publieke en particuliere investeringen in beroepsonderwijs en -opleiding is van essentieel belang. In sommige lidstaten bestaan minimumrechten inzake betaald educatief verlof. Er moet worden bekeken of dit voor werknemers en werkgevers een nuttig instrument is om de vraag naar vaardigheden aan te passen en of er EU-maatregelen geboden zijn om een en ander in de hele EU in te voeren.

4. De polarisatie van de organisatie van het werk en inkomen

4.1. De veranderende vaardigheidseisen zijn verweven met transformaties van de werkorganisatie, d.w.z. de taken van werknemers en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Op dit gebied leidt digitalisering momenteel tot een geleidelijke polarisatie van arbeid in de dienstensector op het gebied van werkautonomie en lonen, wat betekent dat banen in de dienstverlening in toenemende mate aan de boven- en onderkant van de loon- en autonomieladder te vinden zijn, terwijl het aantal banen tussen die uitersten afneemt. Tegelijkertijd zijn er ook nieuwe ontwikkelingen te bespeuren die voortvloeien uit spontane aanpassingen van de arbeidsmarkt.

4.2. Een gedigitaliseerde dienstensector schept vraag naar arbeidskrachten die kennisintensieve taken vervullen, met name in de professionele en technische dienstverlening, bijvoorbeeld op het gebied van het beheer van IT-netwerken. De taken die door dergelijke professionals worden verricht, kunnen doorgaans op afstand en op elk gewenst tijdstip worden uitgevoerd met behulp van digitale apparatuur.

⁽⁸⁾ Aanbevelingen in diverse EESC-adviezen (waaronder PB C 311 van 12.9.2014, blz. 15, PB C 12 van 15.1.2015, blz. 23, PB C 332 van 8.10.2015, blz. 36, PB C 271 van 19.9.2013, blz. 116 en PB C 67 van 6.3.2014, blz. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound (2014): Arbeidsomstandigheden en werkkwaliteit: een vergelijking tussen sectoren in Europa.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_nl.pdf

4.3. Op grond van de bijbehorende flexibele werkorganisatie beschikken werknemers over een hoge mate van werkautonomie, hetgeen een verbetering van de kwaliteit van het werk en een betere en gemakkelijker verenigbaarheid van werk en gezinsleven kan meebrengen. Dergelijke flexibele vormen van werk houden echter ook risico's in wanneer werknemers worden gedwongen of zich verplicht voelen te allen tijde beschikbaar te zijn voor de werkgever. Dergelijk „werk zonder grenzen” kan tot stressverschijnselen en burn-out leiden.

4.4. In een brede dialoog dient nader te worden onderzocht of en in welke omvang het privéleven van werknemers in dit tijdperk van alomtegenwoordige digitale mobiele communicatie bijkomende bescherming behoeft en welke maatregelen op nationaal en Europees niveau gepast zijn om deze algehele beschikbaarheid c.q. bereikbaarheid te begrenzen. Tevens moeten slimme maatregelen overwogen worden om de positie van het groeiende aantal zelfstandigen in dit opzicht te verbeteren.

4.5. In andere sectoren worden werknemers minder autonoom door de digitalisering van de dienstverlening. Dit is bijvoorbeeld het geval in logistieke centra in de elektronische handel, waar banen met veel routinetaken worden gecreëerd. Bij een dergelijke werkorganisatie ontvangen werknemers hun instructies veelal door middel van digitale apparatuur, die hun bijvoorbeeld vertelt welk artikel in welke doos moet worden verpakt.

4.6. Door het gestandaardiseerde en relatief eenvoudige karakter van dit soort routinewerk worden banen geschapen die toegankelijk zijn voor laaggeschoolden en nieuwkomers op de arbeidsmarkt. De kwaliteit van dergelijk werk wordt echter vaak als laag ervaren, omdat de werknemers het gevoel hebben hun vaardigheden en capaciteiten niet volledig in te kunnen zetten.

4.7. Digitalisering is beslist een van de meest dynamische ontwikkelingen van onze tijd, waarbij kansen en risico's nauw met elkaar verweven zijn. Toekomstige ontwikkelingen zullen waarschijnlijk complex van aard zijn, met start-ups, kleine bedrijven en flexibele activiteiten die naast traditionele bedrijven en branches ontstaan. De werkgelegenheidseffecten van dergelijke ontwikkelingen zijn nog niet volledig bekend en kunnen niet nauwkeurig worden voorspeld. Daarom is er zowel sprake van toenemende angst voor dalende werkgelegenheid als van voortdurende discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden op de Europese arbeidsmarkten. Constructieve samenwerking en meer bewustwording onder de belangrijkste actoren, nl. regeringen en sociale partners, is van cruciaal belang in deze situatie. De brede waaier aan sociaal-economische structuren en de verschillende niveaus van economische ontwikkeling in de EU vergen wellicht specifieke analyses en benaderingen om de effecten van digitalisering op de arbeidsmarkten en de werkgelegenheid te ondervangen.

4.8. Er zijn betere statistieken over en beter onderzoek naar de diensteneconomie nodig (op mondiaal en Europees niveau) om nauwkeurigere prognoses te kunnen geven over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en arbeidspolarisatie. In het kader van Horizon 2020 moeten daarom passende middelen worden uitgetrokken voor onderzoek naar arbeid en de werkorganisatie in de dienstensector. De onderzoeksresultaten moeten worden omgezet in een actief arbeids- en werkgelegenheidsbeleid dat waarborgt dat de kansen voor het scheppen van digitale banen van hoge kwaliteit worden benut en risico's worden vermeden. Daarnaast dient de invoering van nieuwe vormen van gedigitaliseerde werkorganisatie afhankelijk te worden gemaakt van onderhandelingen tussen de sociale partners teneinde ervoor te zorgen dat nieuwe vormen van gedigitaliseerde werkorganisatie de kwaliteit van het werk verbeteren en niet verslechteren.

4.9. Een dergelijke ontwikkeling in de richting van polarisatie van de werkorganisatie gaat vergezeld van polarisatie op inkomensgebied, zoals ook het Europees Parlement heeft geconstateerd⁽¹¹⁾. In sommige gevallen wordt deze tendens in de hand gewerkt door het ontbreken of omzeilen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer aanbieders van digitale diensten betogen dat de bestaande cao's op grond van het bijzondere karakter van hun bedrijfsmodel niet van toepassing zijn op hun werknemers. In dit verband stellen sommige e-handelsbedrijven dat hun personeelsleden niet als werknemers in de detailhandel kunnen worden beschouwd en daarom niet in aanmerking komen voor de in de cao's voor die sector vastgelegde lonen.

4.10. Om de toenemende inkomensongelijkheid die gedeeltelijk door digitalisering in de hand wordt gewerkt tegen te gaan, dienen collectieve arbeidsonderhandelingen op alle niveaus te worden bevorderd, zeker ook in sectoren en ondernemingen die met de gevolgen van de digitalisering te maken hebben.

⁽¹¹⁾ Europees Parlement (2015): *Wage and Income Inequality in the European Union*.

4.11. Werknemers die met een gedigitaliseerde werkorganisatie te maken hebben, produceren grote hoeveelheden persoonlijke gegevens die informatie bevatten over de vraag wat zij wanneer en met wie doen. Een dergelijke organisatie creëert niet alleen mogelijkheden voor uiterst effectieve werkzaamheden in ononderbroken informatiestromen, maar ook voor inbreukmakende praktijken bij het houden van toezicht op het personeel die de bestaande normen inzake privacy op het werk ondermijnen.

4.12. Om de geldende normen inzake privacy op het werk te beschermen, zijn robuuste bepalingen ter bescherming van de persoonsgegevens van werknemers nodig. De Europese gegevensbeschermingswetgeving moet in hoge minimumnormen voorzien en mag de lidstaten er niet van weerhouden verdergaande regelgeving in te voeren. De EU-verordening gegevensbescherming waarover momenteel wordt onderhandeld dient derhalve een clausule te bevatten die de lidstaten de mogelijkheid geeft om strengere normen dan de EU-minimumnormen vast te stellen.

5. Transformatie van arbeids- en arbeidsmarktstelsels

5.1. Aangezien digitale technologie geschikt is om informatie over lange afstanden en met een groot aantal mensen te delen, maakt zij zeer gefragmenteerde bedrijfsmodellen mogelijk. Daardoor zijn vaste, functioneel en geografisch geïntegreerde bedrijfsstructuren met vast personeel en duidelijk omlinjende hiërarchieën en huisvesting in mindere mate noodzakelijk.

5.2. Dergelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat ondernemingen in hogere mate gebruik kunnen maken van flexibele arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld door werk uit te besteden aan zelfstandigen. Het aantal zelfstandigen is de laatste tijd aanzienlijk gegroeid, met name in dienstverleningssectoren als ICT, media en administratieve en ondersteunende diensten⁽¹²⁾. Praktijken als crowdsourcing, d.w.z. het plaatsen van opdrachten via platforms waar freelancers om werk concurreren, zullen naar verwachting tot een verdere toename van zelfstandig werk leiden. Bovendien is op dergelijke platforms sprake van wereldwijde concurrentie, wat betekent dat bidders op locaties met lage kosten van levensonderhoud, een lage inkomstenbelasting en een lage socialezekerheidsdekking een concurrentievoordeel hebben.

5.3. Sommige werknemers waarderen de flexibiliteit die dergelijke arbeidsregelingen bieden. De sterke groei van atypische vormen van werk kan echter een verzwakking van de bestaande arbeids- en arbeidsmarktstelsels tot gevolg hebben (zoals van de ontslagbeschermingswetgeving, regelingen voor de gezondheid en veiligheid op het werk, collectieve onderhandelingen en structuren voor sociale dialoog). Door de toenemende grensoverschrijdende concurrentie tussen werkzoekenden, bijvoorbeeld op webportalen voor crowdsourcing, komen dergelijke arbeids- en arbeidsmarktstelsels onder concurrentiedruk te staan. Het is dan ook aan de nationale sociale partners en de overheden om door middel van een constructieve dialoog oplossingen uit te werken, en om in het licht van de digitale omwenteling ook in de toekomst voor een rechtvaardige en inclusieve arbeidsmarkt voor alle vormen van werkgelegenheid te zorgen.

5.4. Arbeid in de deeleconomie is in dit verband een bijzonder gevoelige kwestie. In veel gevallen zijn de arbeidsverhoudingen en de juridische status van de betrokkenen onduidelijk. Vaak is er geen duidelijk antwoord op de vraag of de bestuurder van een privévoertuig die via een onlineplatform kan worden ingehuurd zelfstandig is of in dienstverband is aangesteld (en zo ja, door wie: door de passagier of door de exploitant van het onlineplatform). Hierdoor is het juridisch de vraag welke wetgeving van toepassing is, zowel op de arbeidsverhoudingen als op het gebied van aansprakelijkheid, en welke cao-bepalingen relevant zijn. Indien geen van de bestaande rechtscategorieën of cao's van toepassing zou zijn, zou de deeleconomie in juridisch opzicht in een grijs gebied opereren. Dit kan leiden tot een hogere concurrentiedruk op arbeidsvormen en ondernemingen die binnen de bestaande juridische categorieën en cao's functioneren.

5.5. Momenteel ontbreekt het aan betrouwbare en actuele gegevens om te kunnen beoordelen welke maatregelen er voor de deeleconomie nodig zijn. Er bestaat dringend behoefte aan uitvoerige en geregeld bijgewerkte statistieken inzake atypische en nieuwe vormen van arbeid om deze lacune te vullen.

⁽¹²⁾ UNI Europa (2015): Towards a Fair Future for European Services: http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf

5.6. De EU en de lidstaten zouden moeten overwegen om strategieën in te voeren waarbij de werkingssfeer van sociale en arbeidsrechtelijke normen zo kan worden aangepast dat zij rekening houden met de werkomstandigheden in de digitale wereld. Zulke initiatieven dienen de vorm aan te nemen van een gestructureerde dialoog met de sociale partners, teneinde op feiten gebaseerde oplossingen te vinden waarbij ook de belangen van de ontvangers van diensten worden behartigd. In Duitsland, Nederland en Oostenrijk zijn al veelbelovende initiatieven te vinden.

5.7. Aangezien deze ontwikkelingen ook de bestaande praktijken met betrekking tot sociale dialoog en collectieve onderhandelingen op de proef stellen, is een constructieve dialoog tussen de sociale partners nodig om mogelijke en noodzakelijke aanpassingen te verkennen. De Europese Unie kan bijdragen aan de bevordering van een dergelijke dialoog door middelen ter beschikking te stellen voor daarmee verband houdende projecten van de sociale partners en door op dit gebied onderzoeksprojecten te stimuleren in het kader van Horizon 2020.

5.8. Digitalisering biedt de mogelijkheid om bedrijfsmodellen te ontwikkelen die de dienstensector aanzienlijk minder arbeidsintensief maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bankwezen, waar de bedrijfsprocessen gedeeltelijk zijn geautomatiseerd en naar het digitale domein zijn verplaatst. Hierdoor wordt een deel van het personeel overtollig. Volgens Frey en Osborne (University of Oxford) valt te verwachten dat in het bijzonder banen en bezigheden in het middeninkomenssegment, met inbegrip van vrije beroepen, getroffen zullen worden door de automatisering⁽¹³⁾. Digitalisering zal ook op het gebied van openbaar bestuur en overheidsinstellingen en, meer in het algemeen, voor de diensten van algemeen belang, een aanzienlijk werkgelegenheidseffect hebben, en daarvoor bestaat tot dusver te weinig oog. Het Comité zal daarover een afzonderlijk initiatiefadvies uitbrengen.

5.9. Volgens ramingen van denktank Bruegel zal de komende twintig jaar in de lidstaten van de EU mogelijk tussen de 40 en 60 % van de banen verdwijnen als gevolg van de automatiseringsgolf die door de digitalisering wordt veroorzaakt⁽¹⁴⁾. Bovendien lijkt het erop dat een toename van de algehele productiviteit in het digitale tijdperk zich, anders dan in eerdere fasen van de industriële ontwikkeling, niet meer rechtstreeks vertaalt in een groei van de werkgelegenheid⁽¹⁵⁾. Daarom is het nog maar de vraag of een volledig gedigitaliseerde economie voldoende vraag op de arbeidsmarkt zal creëren om het te verwachten banenverlies als gevolg van de automatisering van de dienstverlening goed te maken. Anderzijds is er in heel Europa nog steeds een discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar kwalificaties, en het is lastig om te voorspellen hoe een en ander zich zal ontwikkelen.

5.10. De veranderingen in de vraag naar arbeidskrachten in een gedigitaliseerde dienstensector (gemeten in werkuren) moeten worden gemonitord. Om de werkgelegenheid ondanks de dalende vraag op de arbeidsmarkt te bevorderen en de sociale cohesie niet in gevaar te brengen moet er dringend een dialoog met alle belanghebbenden worden gevoerd om eventuele problemen onder de aandacht te brengen en, naargelang van de behoeften in de verschillende lidstaten, oplossingen te bedenken (bijvoorbeeld op het gebied van overheidsinvesteringen in werkgelegenheid scheppende innovatie, het creëren van banen, en arbeidsverdeling en -verkorting).

6. Gevolgen voor de welvaartsstaat en het belastingstelsel

6.1. De sterke groei van atypische arbeidsvormen als gevolg van digitalisering betekent dat een toenemend aantal werkenden noch bijdraagt aan, noch profiteert van bestaande socialezekerheidsstelsels, die onder meer in werkloosheids-, gezondheids- en pensioenverzekeringen voorzien. In sommige lidstaten is dit reeds onderwerp van discussie tussen de sociale partners en de regering. In combinatie met een daling van de algehele arbeidsparticipatie kunnen de opbrengsten van de bestaande belasting- en socialezekerheidsstelsels slinken en kan de werking van die stelsels worden ondermijnd, aangezien deze opbrengsten hoofdzakelijk afkomstig zijn uit heffingen op lonen en medefinanciering door werkgevers, zodat ze afhankelijk zijn van een hoog percentage standaardbanen.

6.2. Van een ondermijning van deze stelsels zou een ernstig gevaar uitgaan voor de structuur van het Europese sociale model, dat berust op een sterke bijdrage van de overheid aan de financiering en verlening van diensten van algemeen belang en aan doeltreffende sociale vangnetten. Een succesvolle sturing van het digitaliseringsproces is evenwel voor een groot deel afhankelijk van doeltreffende diensten van algemeen belang, zoals moderne onderwijsstelsels en breedbandinfrastructuur.

⁽¹³⁾ Frey en Osborne (2013), zie voetnoot 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel (2014); *The computerisation of European jobs*.

⁽¹⁵⁾ Bowles (2014), zie voetnoot 6.

6.3. De EU, de nationale regeringen en de sociale partners moeten debatten op gang brengen om politieke maatregelen en wetgeving te ontwikkelen die een gepast niveau van verplichte sociale bescherming voor de gehele beroepsbevolking — met inbegrip van zelfstandigen, opdrachtnemers van crowdsourcing-platforms en werknemers in de deeleconomie — waarborgen. Er moet rekening mee worden gehouden dat de meningen binnen deze groepen verdeeld kunnen zijn.

6.4. Hervormingen van het belastingstelsel moeten grondig worden onderzocht om voor een vergelijkbare belasting op alle inkomensvormen te zorgen, ongeacht of deze in conventioneel georganiseerde sectoren of in de deeleconomie worden gegenereerd. De EU dient zulke hervormingen op het niveau van de lidstaten aan te moedigen en te coördineren.

6.5. Om ervoor te zorgen dat de socialezekerheidsstelsels houdbaar blijven en de factor arbeid te ontlasten zou kunnen worden overwogen om een deel van het digitaliseringsdividend daarvoor te gebruiken.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een geïntegreerd EU-luchtvaartbeleid**(verkennd advies)**

(2016/C 013/25)

Rapporteur: de heer Jacek KRAWCZYK

De Europese Commissie heeft op 2 maart 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

Een geïntegreerd EU-luchtvaartbeleid

(verkennd advies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510^e zitting (vergadering van 17 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en 3 tegen, bij geen onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het concurrentievermogen van de EU-luchtvaart komt op het spel te staan wanneer het gehele waardenetwerk van de Europese luchtvaart niet kan concurreren in een gemondialiseerde economie. Hiertoe zijn „meer intermodaliteit, betere connectiviteit, efficiënter gebruik van secundaire hubs en kleine luchthavens” en optimalisatie van de huidige processen van het allergrootste belang ⁽¹⁾.

1.2. De Europese Commissie (Commissie) heeft verschillende regelgevingsinitiatieven ontwikkeld met betrekking tot het waardenetwerk van de luchtvaart in de EU. Zij heeft de richtsnoeren inzake staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens herzien en is gekomen met een luchtvaartpakket met wetgeving die bijdraagt tot de verwezenlijking van een gemeenschappelijk Europees luchtruim. Er moet evenwel meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat de lidstaten de EU-luchtvaartwetgeving volledig ten uitvoer leggen.

1.3. De Europese luchtvaart bevindt zich op een belangrijke tweekoppige sprong: zonder een overtuigende en samenhangende strategie dreigt de sector verdere problemen te ondervinden bij het aanbieden van betrouwbare verbindingen aan de burgers, de handel en het toerisme, waardoor de sector zijn economische slagkracht en groeipotentieel zou verliezen. In dit verband is evenwel niet altijd nieuwe wetgeving nodig. Het EESC dringt er opnieuw bij de Commissie op aan meer inspanningen te leveren om ervoor te zorgen dat de bestaande EU-wetgeving ten uitvoer wordt gelegd.

1.4. De luchtvaartstrategie van de Commissie moet, gezien het gefragmenteerde landschap van luchtvaartmaatschappijen, de toenemende concurrentie van hubs buiten de EU, de trage totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim en het toenemende risico op ontoereikende verbindingen met kleinere en/of perifere regio's, worden gebaseerd op een dwingende benadering van de wijze waarop het Europese concurrentievermogen het best kan worden bevorderd zonder de mededinging te verstoren of de sociale en arbeidsverhoudingen te ondermijnen.

1.5. Het EESC is van mening dat de Commissie de drijvende krachten voor het concurrentievermogen moet identificeren en haar strategie moet baseren op de economische voordelen die de luchtvaart creëert voor Europa en op de voor de EU kenmerkende sociale en milieuwwaarden.

1.6. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan ervoor te zorgen dat vergelijkbare internationale normen en standaarden worden toegepast op Europese en niet-Europese marktdeelnemers. Daarbij gaat het onder meer om bevordering van de internationale toepassing van de beginselen van eerlijke mededinging en om basisverdragen van de IAO. Dit kan onder meer een herziening van de huidige bepalingen inzake de deelname van belanghebbenden bij internationale onderhandelingen betekenen.

⁽¹⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 17.

1.7. De te ontwikkelen luchtvaartstrategie moet worden gebaseerd op een constructieve sociale dialoog. Op EU-niveau moet het Comité voor de sectorale sociale dialoog in de burgerluchtvaart worden geraadpleegd over initiatieven van de EU-instellingen voor deze sector. Er bestaan verschillende nationale voorschriften, die ten uitvoer moeten worden gelegd om de sociale en arbeidsomstandigheden veilig te stellen en om te voorkomen dat de mededinging wordt verstoord door te vliegen onder een goedkope vlag. Ofschoon de rechtsbevoegdheid van de Europese Unie op dit terrein beperkt is, moet de Commissie er alles aan doen om voor haar initiatieven brede steun van de sociale partners op EU- en nationaal niveau te verwerven.

1.8. De Commissie zou het EESC moeten raadplegen over de ontwikkeling en uitvoering van haar luchtvaartstrategie. Het EESC zelf zal hiervoor via een speciaal project de benodigde middelen en expertise in stelling brengen.

1.9. Het EESC dringt er bij alle belanghebbenden in de luchtvaart op aan om zich in te zetten voor de uitvoering van een nieuwe strategie voor de Europese luchtvaart. Alleen als het eigenbelang niet langer de boventoon voert in het waardenetwerk van de Europese luchtvaart, kan zij er weer bovenop komen en opnieuw belangrijke economische en sociale impulsen gaan geven aan de ontwikkeling van de EU. Krachtig politiek leiderschap van de Europese Commissie is een must.

1.10. Zie voor meer gedetailleerde aanbevelingen ook paragraaf 3 van dit advies.

2. **Inleiding:** De economische aspecten van de luchtvaartsector bepalen de strategie en de urgentie

2.1. Het luchtvervoerssysteem levert voordelen op die de luchtvaartindustrie zelf overstijgen. De voordelen betreffen niet alleen de totstandbrenging van verbindingen en mobiliteit voor personen en bedrijven, maar ook handel en toerisme, het veiligstellen van investeringen, het scheppen van banen en het verbeteren van de productiviteit en van innovaties, waardoor wordt bijgedragen tot het maatschappelijk welzijn.

2.2. In 2012 was de luchtvaartindustrie in Europa rechtstreeks goed voor naar schatting 2,6 miljoen banen. De uitgaven van toeristen die het vliegtuig kiezen om op hun bestemming te geraken, waren naar schatting goed voor 4,7 miljoen banen en voor een bijdrage van 279 miljard USD aan het bbp.

2.3. De productie van luchtvaarthardware en -software in Europa voldoet aan de hoogste internationale normen voor innovatie. Hetzelfde geldt inmiddels ook voor de innovatie op het gebied van de luchtverkeersorganisatie en -procedures en desbetreffende bedrijfsontwikkeling en -beheer.

2.4. Aangezien het luchtverkeer economische groei mogelijk maakt, zal SESAR (de technologische tak van het gemeenschappelijk Europees luchtruim — SES) naar verwachting een gecombineerd positief effect op het bbp hebben van 419 miljard euro in de periode tot 2020 en zo'n 42 000 banen opleveren.

2.5. De EU heeft een regelgevingskader ontwikkeld voor de Europese luchtvaartmarkt:

2.5.1. Het **gemeenschappelijk Europees luchtruim** — een in 2004 gestart project dat in juni 2008 werd bijgewerkt via de SES II-verordening en in 2013 via de SES II+-verordening. Hoofddoel is de luchtverkeersleiding in Europa te hervormen om in te spelen op de gestage groei van het luchtverkeer en om efficiënte vluchten te laten plaatsvinden onder zo veilig mogelijke, en nóg kostenefficiëntere en milieuvriendelijkere omstandigheden. Zie EESC-adviezen INT/504 ⁽²⁾ en INT/354 ⁽³⁾.

2.5.2. Het **luchthavenpakket** — Op 1 december 2011 nam de Europese Commissie een alomvattend pakket maatregelen aan om de capaciteitstekorten op Europese luchthavens aan te pakken en de kwaliteit van de dienstverlening aan de passagiers te verbeteren. Het Europees Parlement keurde de wetgevingsvoorstellen in december 2012 goed. (Zie EESC-advies TEN/475 ⁽⁴⁾).

⁽²⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 9.

⁽³⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 38.

⁽⁴⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 173.

2.5.3. **Opneming van de luchtvaart in het EU-emissiehandelssysteem (ETS)** in 2012. De Europese Commissie heeft een regeling ingevoerd voor de handel in emissiecertificaten. Toen de ICAO-vergadering van 2013 een onbevredigend resultaat had opgeleverd, nam de EU een gewijzigde versie van het ETS aan, die tijdelijk zou gelden voor uitsluitend vluchten binnen de EU, in afwachting van de uitkomst van de ICAO-vergadering van 2016.

2.5.4. De **herziening van de staatssteunregels**, die de Commissie in februari 2014 vaststelde om de eerdere regelgeving uit 1994 en 2005 bij te werken en te moderniseren. De huidige richtsnoeren bevatten met name nieuwe criteria voor luchthavens om in aanmerking te komen voor staatssteun en voor luchtvaartmaatschappijen om in aanmerking te komen voor aanloopsteun bij het invoeren van nieuwe vliegroutes (zie EESC-advies CCMI/125 ⁽⁵⁾).

2.5.5. **Luchthavencapaciteit** — Het Europees waarnemingscentrum voor de capaciteit van de luchthavens werd in 2007 voor een periode van vijf jaar opgericht bij het Actieplan van de Commissie inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens. Het speelde tussen 2008 en 2013 een cruciale rol in de tenuitvoerlegging van dat plan. Het waarnemingscentrum stelde stakeholders in staat om de Commissie waardevolle feedback te geven, bevorderde de uitwisseling van ervaringen en droeg beleidsoplossingen voor problemen aan (zie EESC-advies TEN/552 ⁽⁶⁾).

2.5.6. **Consumentenbescherming** — In maart 2013 kondigde de Europese Commissie een pakket maatregelen aan om de passagiersrechten te actualiseren. Het pakket was gericht op vier kerngebieden: opheldering van grijze zones, nieuwe rechten, handhaving, klachtenprocedures en sancties, en onevenredige financiële lasten.

2.5.7. Dit zijn slechts enkele van de maatregelen, beleidsacties en projecten die de EU uitvoert op het gebied van de luchtvaart. Voorts heeft de Commissie de samenwerking met Europese en EU-agentschappen zoals het EASA en Eurocontrol geïntensiveerd, en een breed scala aan activiteiten met betrekking tot de internationale dimensie van het EU-luchtvervoer ondernomen.

2.6. De EU heeft een geïntegreerde luchtvaartstrategie nodig.

2.6.1. Beleidsmatig moet de EU-luchtvaartstrategie daarom de luchtvaartsector binnen Europa efficiënter maken en de internationale onderhandelingspositie versterken. Er is politieke wil, visie en moed nodig om de vereisten ten aanzien van soevereiniteit te verzoenen met de behoefte aan een compromis.

2.6.2. In economisch opzicht moet de strategie leiden tot een waardevoller luchtvaartnetwerk dat overal in Europa economische welvaart en groei stimuleert.

2.6.3. Wettelijk gezien moet de strategie zorgen voor een sterk regelgevingskader op macroniveau en een stabiele planning op microniveau. In procedureel opzicht zouden alle belanghebbenden moeten worden gestimuleerd om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling en uitvoering hiervan.

2.7. Omdat het Europese waardenetwerk niet goed functioneert, heeft de EU-luchtvaartsector dringend behoefte aan zo'n strategie. De impuls die de luchtvaart aan de economie zou kunnen geven blijft achterwege. Intussen passen tal van derde landen hun luchtvaartstelsel aan de geopolitieke verschuiving van de toename van het vliegverkeer en de eisen die de gemondialiseerde economie stelt aan. Deze ontwikkeling kan alleen worden gekeerd met een solide, marktgerichte strategie die gebaseerd is op Europese waarden.

2.7.1. Als Europese luchtvaartmaatschappijen en Europese hubs ook in een gunstig regelgevingsklimaat opereerden, zouden zij beter kunnen profiteren van de groei van het verkeer. De weinig efficiënte coördinatie van het luchtruim leidt tot omwegen en nodeloos hoge CO₂-niveaus.

2.7.2. Doordat er vele certificatieprocessen naast elkaar bestaan, met mogelijk uiteenlopende uitkomsten, komen innovaties niet van de grond. Bovendien heeft dat een ontmoedigend effect op investeringen in Europese producten en het gebruik van die producten in Europa.

⁽⁵⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 123.

⁽⁶⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 17.

2.7.3. Zonder een gemeenschappelijke strategie lopen Europese luchtvaartmaatschappijen kansen mis om buiten de EU te groeien en blijven de lidstaten van de EU geneigd om hun eigen nationale belangen te dienen, zelfs als er met EU-mandaten in totaal meer voordeel is te behalen dan met alle nationale mandaten tezamen.

2.7.4. Nu het vliegverkeer vooral in Azië toeneemt en de economie gestaag mondialiseert, zal een versnipperde EU steeds meer aan macht en internationale relevantie inboeten. Europese normen — de gemeenschappelijke waarden van Europese burgers, bedrijven en lidstaten — zouden internationaal steeds minder aantrekkelijk worden.

2.7.5. Het is een goede zaak dat de Commissie een **publieke raadpleging** heeft gehouden over het luchtvaartpakket ter verbetering van het concurrentievermogen van de Europese luchtvaartsector. Dankzij het brede scala aan reacties zal de ontwerpmededeling over het luchtvaartpakket aan geloofwaardigheid en invloed winnen.

3. Verdere maatregelen: luchtvaartstrategie ter ondersteuning van factoren die het concurrentievermogen bevorderen

Volgens het EESC zijn er zes factoren die bepalend zijn voor het Europese concurrentievermogen. Om te zorgen voor een succesvolle uitvoering van een EU-strategie moeten deze factoren als hefboom worden gebruikt.

3.1. Veiligheid

3.1.1. Een duurzame strategie voor de luchtvaart in de EU staat of valt met veiligheid. Hoewel de luchtvaart in het algemeen, en de Europese luchtvaart in het bijzonder, verreweg de veiligste wijze van vervoer is, is zelfgenoegzaamheid uit den boze.

3.1.2. Het is van groot belang dat het EASA — als het centrale agentschap voor het veiligheidsbeheer, de certificering van luchtvaartproducten en het toezicht op luchtvaartorganisaties in de EU-lidstaten — een grotere rol en meer middelen krijgt. Wat dit betreft zou het EASA beter in staat moeten worden gesteld om — niet alleen bij luchtvaartincidenten — alle belanghebbenden op één lijn te brengen en zo de veiligheidsnormen te verbeteren, bijvoorbeeld door de desbetreffende normen te herzien, meer nadruk te leggen op opleidingen, overregulering te vermijden en een cultuur van billijkheid te bevorderen.

3.1.3. De bekwaamheid en deskundigheid van het EASA, dat min of meer is uitgegroeid tot de tegenhanger van de Amerikaanse FAA, worden internationaal erkend. Het is van het allergrootste belang dat de hand wordt gehouden aan de zogenoemde zwarte lijst van luchtvaartmaatschappijen en/of overheden die niet aan de EU-voorschriften voldoen. Dat is niet alleen cruciaal voor de veiligheid van het Europese luchtruim en Europese passagiers, maar ook een voorwaarde om zich aan de strengste internationale veiligheidsnormen te kunnen houden. Deze wapenfeiten zouden de basis moeten vormen voor de strategie. De Commissie moet ook opnieuw moeten kijken naar arbeidsnormen en het risico van sociale dumping (zie EESC-advies TEN/565 ⁽⁷⁾).

3.2. Duurzaamheid

3.2.1. Bepalend voor een adequate EU-luchtvaartstrategie is ook de mate waarin deze ervoor zorgt dat de luchtvaart op duurzame wijze functioneert.

3.2.2. Sociale partners, belanghebbenden en internationale partners in de publieke en de particuliere sector moeten ervan op aan kunnen dat het luchtvaartbeleid van de EU geloofwaardig en betrouwbaar is en een samenhangende en krachtige strategie als basis heeft. Duurzaamheid omvat dus economische factoren en houdt ook verband met het vermogen van de afzonderlijke concurrenten om op hun respectieve markten succesvol te zijn. Maar als de luchtvaartstrategie niet ook uit sociaal en ecologisch oogpunt duurzaam is, zal zelfs economisch en commercieel succes maar van korte duur zijn.

3.2.3. Het is alleen mogelijk om in een mondiale context aan duurzaamheidseisen te voldoen en tegelijkertijd de speciaal voor de EU geldende eisen, bepalingen en structuren in acht te nemen als holistisch te werk wordt gegaan en de belanghebbenden in de EU hun activiteiten coördineren en het eens zijn over de strategische doelstellingen.

⁽⁷⁾ EESC-advies TEN/565 — Sociale dumping in de burgerluchtvaart (zie blz. 110 van dit Publicatieblad).

3.2.4. De eengemaakte Europese luchtvaartmarkt heeft een dynamiek in gang gezet waardoor zich op de markt in hoog tempo structurele veranderingen voordoen. Hierbij valt te denken aan grensoverschrijdende acquisities, bijna-fusies van luchtvaartmaatschappijen en de oprichting van holdings en strategische investeringen in luchthavens en luchtvaartmaatschappijen door bedrijven van buiten de EU. Dit heeft ook gevolgen voor de rol van de EU-instellingen. De Commissie zou daarom haar huidige **bestuursmodellen** tegen het licht moeten houden en voorstellen moeten formuleren om ze aan te passen aan de institutionele realiteit en de feitelijke marktsituatie.

3.2.5. Wat het luchtverkeersbeheer betreft zou de relatie tussen de netwerkbeheerder en de uitrolbeheerder opnieuw bekeken moeten worden. Het Performance Review Body zou op duidelijke wijze door de Commissie moeten worden aangestuurd.

3.3. *Concurrentievermogen door innovatie en digitalisering*

3.3.1. Digitalisering is een van de belangrijkste stuwende krachten achter innovatie, veranderingen in het verwachtingspatroon van passagiers, een intensiever gebruik van drones, en specialisatie en innovatie van producten. Het is van essentieel belang dat de Commissie van digitalisering, met al haar positieve effecten, een hoofdprioriteit van het luchtvaartpakket maakt, zodat een alomvattend en geïntegreerd vervoersbeleid van de grond kan komen.

3.3.2. Luchtvaartmaatschappijen en luchthavens hebben innovatieve bedrijfsmethoden ontwikkeld om nieuwe bronnen van inkomsten aan te boren, de operationele efficiëntie te vergroten en hun diensten te ontvlechten en opnieuw te combineren, met als doel hun product niet te zeer te standaardiseren en diensten op maat aan te bieden.

3.3.3. Voor haar luchtvaartstrategie moet de EU deze ontwikkelingen als uitgangspunt nemen en aldus streven naar een leidende rol voor zichzelf op het gebied van innovatie in deze ruimere zin van het woord. Om het concurrentievermogen te stimuleren en de groei te bevorderen zou meer gebruik moeten worden gemaakt van het technologisch instrument SESAR.

3.3.4. Als het om de noodzaak en de beperkingen van innovaties gaat zijn drones momenteel de meest interessante ontwikkeling. Gezien het toenemende gebruik van drones voor militaire, commerciële en particuliere doeleinden is er behoefte aan eisen — met name ten aanzien van de veiligheid van het luchtverkeer, de openbare veiligheid en de persoonlijke levenssfeer — en wetgeving voor certificering en het verlenen van vergunningen. Als goed wordt omgegaan met de ontwikkeling en het gebruik van drones, kan Europa een leidende rol gaan vervullen (zie EESC-advies TEN/553).

3.3.5. Europa zou gepromoot moeten worden als dé wereldwijde hub voor vliegtuigen die op biobrandstoffen vliegen en met behulp van O&O zou de productie van biobrandstof voor vliegtuigen in de EU moeten worden bevorderd.

3.4. *Sociale dimensie*

- Conform het werkprogramma van de Commissie voor 2015 dient in de EU het scheppen van banen — onder meer in de luchtvaart — een prioriteit te zijn. Zowel bestaande als nieuw gecreëerde banen zouden moeten voldoen aan de beste Europese normen.
- Het succes van de Europese luchtvaart is afhankelijk van de vaardigheden en kwalificaties van de mensen die erin werkzaam zijn. Daarom zijn maatregelen nodig om de sector aantrekkelijker te maken en te voorkomen dat geschoolde arbeidskrachten de sector verlaten of een baan gaan zoeken in andere delen van de wereld („brain drain”).
- Als spreekbuis van zowel de werkgevers als de werknemers in de sector moet het Comité voor de sectorale sociale dialoog in de burgerluchtvaart worden geraadpleegd over initiatieven van de EU-instellingen voor de luchtvaart. Op die manier worden de sociale partners gehoord wordt en is er een grotere kans dat zij de initiatieven steunen.
- Bij overeenkomsten op het gebied van het externe luchtvaartbeleid van de EU moet altijd recht worden gedaan aan de beginselen van de IAO en worden gezocht naar voor beide partijen aanvaardbare manieren om ervoor te zorgen dat zij zich aan de overeenkomsten houden (zie EESC-advies TEN/500).

3.5. *Uitmuntendheid van operationele prestaties*

3.5.1. Het succes van de strategie kan worden afgemeten aan de mate waarin individuele belanghebbenden uit de publieke en de private sector ertoe worden aangezet om het beste uit zichzelf te halen. Hoe groter de kloof tussen de status quo en optimale operationele prestaties, hoe slechter de Europese luchtvaart internationaal kan concurreren. Dit principe is van toepassing op het luchtruimbeheer, op de efficiëntie van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen en op naadloze interinstitutionele samenwerking binnen Europa.

3.5.2. Uit de kernprestatie-indicatoren blijkt dat ondermaats wordt gepresteerd als gevolg van de uiteenlopende nationale benaderingen, wat bijdraagt tot de fragmentatie van de interne Europese luchtvaartmarkt. Er moet een afweging worden gemaakt tussen legitieme juridische en politieke nationale belangen en het vermogen van de belanghebbenden om optimale operationele prestaties te leveren.

3.5.3. „We moeten ons huiswerk doen”. Een functioneel en efficiënt gemeenschappelijk Europees luchtruim is een absolute voorwaarde voor een duurzaam concurrerende Europese luchtvaartsector. De oplossing van knelpunten in de luchthavencapaciteit moet hiervan een integraal onderdeel zijn.

3.5.4. Het luchtvaartbeleid van de EU kan niet worden beperkt tot het luchtruim van de EU. De EU-luchtvaart heeft automatisch betrekking op **heel Europa**. Overheden en belanghebbenden in derde landen moeten daarom worden beschouwd als logische partners van de EU, die onder aanvoering van de Europese Commissie worden geraadpleegd over en betrokken bij het alomvattende luchtvaartbeleid van de EU. De verdere ontwikkeling van de databank van Eurocontrol en van zijn centrale beheer van verkeersstromen is een uitstekend voorbeeld van het bouwen van bruggen tussen de luchtverkeersbeheersinstrumenten van de EU-lidstaten en die van andere Europese landen.

3.5.5. Het beginsel van een eenmalige veiligheidscontrole zou niet alleen in de hele EU toegepast moeten worden, maar ook uitgebreid kunnen worden tot derde landen. Ook wederzijdse erkenning van de beveiligingsnormen tussen EU-lidstaten en „gelijkgezinde” landen is een optie, die zou bijdragen tot een evenwichtig beveiligingsregime in de wereld, waarbij alle aandacht naar de werkelijke dreiging uitgaat.⁽⁸⁾

3.6. *Netwerken*

3.6.1. De sector is uitgegroeid tot een netwerk van bedrijven die samen meerwaarde bieden. Dankzij de eengemaakte luchtvaartmarkt hebben zich uiterst efficiënte pan-Europese luchtvaartmaatschappijen en -groepen kunnen ontwikkelen. Daarnaast ontwikkelen zich luchtvaartmaatschappijen die zich op bepaalde niches richten. Om blijvend succesvol te kunnen functioneren zijn al deze luchtvaartmaatschappijen van de „nieuwe generatie”, en ook luchtvaartmaatschappijen die op andere bedrijfsmodellen zijn gebaseerd, afhankelijk van een netwerk van efficiënte en marktgerichte leveranciers.

3.6.2. Zo'n netwerk van onderling afhankelijke luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, grondafhandelingsbedrijven, luchtverkeersbeheersorganisaties enz. creëert niet alleen banen in de sector zelf, maar ook in de regio's en gemeenschappen die het met elkaar verbindt. Hoe hoger de dichtheid van zulke netwerken, des te groter is het belang ervan voor een regio of een gemeenschap. Ze zijn namelijk aantrekkelijk voor toerisme en handel, waardoor ook het belang ervan voor de economie toeneemt.

3.6.3. Efficiënte luchtvaart is dus een aanjager van economische groei. Een succesvolle strategie moet daarom gericht zijn op meer economische groei door te zorgen voor minder externe kosten, die fnuikend zijn voor de activiteit van de sector in de EU, en door de luchtvaart de kans te bieden zich internationaal verder te ontwikkelen.

3.7. *Internationale luchtvaart*

3.7.1. De luchtvaart is een van de weinige dienstensectoren die niet lokaal, maar wereldwijd concurreren. Daarom kunnen de productiekosten, de politieke steun en de middelen die wel aan niet-Europese luchtvaartmaatschappijen, maar niet aan Europese worden toegewezen, invloed hebben op het Europese concurrentievermogen.

⁽⁸⁾ PB C 100 van 30.4.2009, blz. 39.

3.7.2. Internationaal gezien beschikt de Europese Unie over enkele unieke troeven. Ondanks en dankzij haar interne verscheidenheid heeft zij mechanismen voor geschillenbeslechting, goedkeuringsregelingen voor staatssteun, sociaal overleg en veiligheidsnormen weten in te voeren die samen met andere normen een geheel van waarden vormen die worden gedeeld door 500 miljoen burgers (en door bedrijven) in een van de sterkste, meest stabiele en meest invloedrijke economische regio's ter wereld. Deze markt is zeer aantrekkelijk voor ondernemingen van buiten de EU.

3.7.3. De luchtvaartstrategie van de EU moet deze normen als basis hebben, en door middel van gecoördineerde onderhandelingen moet ervoor gezorgd worden dat derde landen zich eraan houden. De EU heeft al een goed functionerende luchtvaartovereenkomst met de VS gesloten die beide partijen in staat stelt om deze normen in onderlinge overeenstemming te versterken, gezamenlijk toe te passen en zelfs uit te breiden tot derde landen. In het kader van een alomvattend en geïntegreerd luchtvaartbeleid zouden daarom de huidige instrumenten, zoals het Gemengd Comité EU-VS, moeten worden gebruikt om met gelijkgestemde landen uit de hele wereld tot de gemeenschappelijke visie te komen dat het respecteren van fundamentele waarden een voorwaarde is voor een duurzame luchtvaart. De EU en de VS zouden het voortouw kunnen nemen bij het vaststellen van wereldwijd geldende normen (met inbegrip van SESAR en NextGen).

3.7.4. Er moet voor worden gezorgd dat alle lidstaten en alle belanghebbenden uit de particuliere sector bij alle stadia van alle onderhandelingen worden betrokken, maar zeker als het op externe betrekkingen aankomt is dat niet voldoende. Om te kunnen rekenen op stabiele steun voor een geïntegreerd en alomvattend luchtvaartbeleid is het met name van belang dat partijen met speciale belangen in regionale, mondiale of sectorale markten worden geraadpleegd en bij een en ander worden betrokken. De luchtvaart kan alleen de economische groei bevorderen als DG MOVE alle steun krijgt van andere directoraten, zoals REGIO, TRADE en COMP.

3.7.5. In een gemonialiseerde economie dienen de eigendoms- en controlebepalingen zorgvuldig te worden geëvalueerd en heroverwogen. In het kader van een toekomstgerichte strategie zou moeten worden overwogen om de beginselen van de Europese Unie inzake eerlijke concurrentie te codificeren, waarna het onderschrijven hiervan door luchtvaartmaatschappijen uit derde landen kan zorgen voor eerlijke concurrentie in geliberaliseerde markten. Voor een beter begrip zou de Commissie de verschillende opties voor eventuele wijzigingen van de huidige eigendoms- en controlevereisten afzonderlijk moeten beschouwen. Voorstellen moeten gebaseerd worden op nader onderzoek en nadere analyses.

Brussel, 17 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de interne markt voor internationaal goederenvervoer over de weg: sociale dumping en cabotage

(verkennend advies)

(2016/C 013/26)

Rapporteurs: de heer Stefan BACK en de heer Raymond HENCKS

Het toekomstige Luxemburgse voorzitterschap van de Raad heeft op 6 juli 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

„De interne markt voor internationaal goederenvervoer over de weg: sociale dumping en cabotage

(verkennend advies)”.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 17 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 170 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC bevestigt zijn steun voor de doelstelling van de Commissie-Juncker om sociale dumping te bestrijden, waar het zich in zijn advies van 2015 over het Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte al achter schaarde, en verzoekt de Commissie eens te meer om preventieve maatregelen voor te stellen ⁽¹⁾.

1.2. Het EESC neemt met genoeg kennis van de steun van het Luxemburgse voorzitterschap van de Raad voor de initiatieven van de Commissie om alle vormen van sociale dumping te bestrijden, zoals die welke verband houden met zwartwerk ⁽²⁾.

1.3. Het EESC betreurt het dat het begrip sociale dumping, hoewel het veelvuldig wordt gebruikt, niet is gedefinieerd. Voor dit advies verstaat het EESC onder sociale dumping: praktijken die sociale of markttoegangswetgeving (brievenbusmaatschappijen) schenden of waarmee wordt beoogd om die wetgeving te omzeilen teneinde op die manier een concurrentievoordeel te behalen. In dit advies zal de focus liggen op manieren om dit soort praktijken te bestrijden.

1.4. Het EESC verwelkomt de plannen van de Commissie om

- EU-verordeningen over de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer en de toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg met name op het punt van cabotage te vereenvoudigen en te verduidelijken om aldus de toepassing ervan te vergemakkelijken;
- de vestigingscriteria aan te scherpen om misbruik van „brievenbusmaatschappijen” te voorkomen;
- een arbeidsmobiliteitspakket samen te stellen om het vrije verkeer van werknemers te vergemakkelijken en de capaciteit van de lidstaten om sociale dumping, fraude en misbruik in verband met de terbeschikkingstelling van werknemers en de toegang tot socialezekerheidsuitkeringen te bestrijden.

1.5. Het EESC herhaalt zijn steun voor het voorstel van de Commissie voor de oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij het voorkomen en tegengaan van zwartwerk en verzoekt de Raad en het Europees Parlement om dit voorstel snel goed te keuren ⁽³⁾.

⁽¹⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 14.

⁽²⁾ Programma van het Luxemburgse voorzitterschap, blz. 12.

⁽³⁾ PB C 458 van 19.12.2014, blz. 43.

1.6. Het EESC is van mening dat er dringend behoefte is aan actie op EU-niveau om het risico van versnippering van de interne markt voor het wegvervoer als gevolg van eenzijdige nationale maatregelen ter bestrijding van sociale dumping te vermijden. Succesvolle EU-actie kan gunstige omstandigheden voor een verdere openstelling van de markt creëren⁽⁴⁾.

1.7. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten, die de hoofdverantwoordelijken zijn voor de handhaving van zowel de wetgeving inzake het wegvervoer als de sociale wetgeving, om prioriteit te geven aan het volgende:

- zorgen voor volledige samenwerking tussen toezichthoudende autoriteiten op het gebied van arbeid en wegvervoer in de EU-lidstaten;
- consolideren van de gegevens van de nationale elektronische registers van wegvervoerondernemingen (zie artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad⁽⁵⁾) en de sociale en arbeidsgegevens van beroepschauffeurs om de grensoverschrijdende handhaving te verbeteren en misbruik en fraude tegen te gaan;
- met spoed ten uitvoer leggen van de onderlinge koppeling van de nationale registers door middel van het Europees Register van wegvervoerondernemingen (European Register of Road Transport Undertakings — ERRU), dat in december 2012 had moeten zijn opgezet, teneinde de grensoverschrijdende handhaving en samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren; in dit verband zou gebruikmaking van het Informatiesysteem interne markt (IMI) kunnen worden overwogen⁽⁶⁾;
- volledig handhaven van de door Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad⁽⁷⁾ (Rome I-verordening), Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽⁸⁾ betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers en Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad⁽⁹⁾ inzake de handhaving van die richtlijn opgelegde verplichte minima voor de wegvervoersector. Het EESC wijst op het voornemen van de Commissie om aan de hand van Richtlijn 96/71/EG en 2014/67/EU na te gaan of richtsnoeren of andere maatregelen nodig voor een efficiënte en rechtszekerheid biedende uitvoering in de sector van het wegvervoer.

1.8. Het EESC onderstreept dat een versterkte nalevingscontrole niet mag leiden tot buitensporige vereisten die de normale concurrentie tussen Europese vervoersmaatschappijen en de voltooiing van de interne markt voor het wegvervoer in de weg staan.

1.9. Ook wijst het EESC erop dat bij het formuleren van voorstellen voor de vereenvoudiging van markttoegangsregels, met inbegrip van cabotage, de Commissie de optie om de voorschriften inzake het goederenvervoer over de weg af te stemmen op de voorschriften die van toepassing zijn op de tijdelijke verrichting van diensten in het algemeen in overweging zou kunnen nemen, rekening houdend met het specifieke karakter van de vervoersector. Vereenvoudiging van de regels voor de toegang tot de markt zou een aanzet vormen voor een meer samenhangende tenuitvoerlegging en een betere naleving, waardoor de mogelijkheden voor sociale dumping zouden afnemen. Vereenvoudiging zou hand in hand moeten gaan met krachtige handhaving van de maatregelen waartoe is besloten om sociale dumping te voorkomen.

1.10. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om uitwisseling van informatie over en beste praktijken op het gebied van effectieve handhaving te bevorderen teneinde misbruik en sociale dumping te voorkomen. Hiertoe zal een EU-conferentie op hoog niveau worden georganiseerd, waar beste praktijken zullen worden gepresenteerd en gedeeld.

1.11. Het EESC verzoekt de Commissie de lidstaten uit te nodigen tot het initiëren van projecten om de naleving door ondernemingen aan te moedigen en te stimuleren door middel van doeltreffende en operationele risicoratingsystemen.

⁽⁴⁾ Het EESC verwijst in dit verband naar de beoordeling in het verslag van de Europese Commissie over de stand van de communautaire markt voor vervoer over de weg, (COM(2014) 222 final).

⁽⁵⁾ PB L 300 van 14.11.2009, blz. 51.

⁽⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 316 van 14.11.2012, blz. 1).

⁽⁷⁾ PB L 177 van 4.7.2008, blz. 6.

⁽⁸⁾ PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

⁽⁹⁾ PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11.

2. Stand van zaken in de sector en de markt

2.1. Het goederenvervoer over de weg is de motor van de Europese economie. Het wegvervoer is goed voor 73 % van het goederenvervoer over land. Goederenvervoer vertegenwoordigt bijna 2 % van het Europese bbp. Het aandeel van internationaal vervoer steeg tussen 2004 en 2012 licht van 30 % naar 33 %. Het aantal cabotageritten nam met 50 % toe, maar het marktaandeel ervan is nog steeds laag (slechts 5 %). Van 2005 tot 2012 nam het aantal nationale goederenvervoerritten met 9,1 % af, terwijl cross-trade het snelst groeiende segment van de markt voor goederenvervoer over de weg was, met een stijging van meer dan 80 % tussen 2004 en 2012 ⁽¹⁰⁾.

2.2. Alleen al in 2013 steeg het aantal cabotageritten met 20 %. West-Europa is verantwoordelijk voor het hoogste percentage cabotageritten. Zo vindt 86 % van de totale cabotage plaats in Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, België en Zweden ⁽¹¹⁾. Volgens een studie ⁽¹²⁾ voor de Europese Commissie worden de meeste nationale vervoersactiviteiten uitgevoerd door binnenlandse, in de desbetreffende lidstaat gevestigde vrachtvervoerders.

2.3. In een in 2014 gepubliceerd verslag van de Europese Commissie over de stand van de markt wordt gesteld dat, over het geheel genomen, de lonen, de absolute niveaus van de arbeidskosten en andere bezoldigingselementen binnen de EU een convergerende trend vertonen ⁽¹³⁾. Aanhoudende divergenties zouden overeenstemmen met het algemene verschil tussen de loonniveaus in de EU-12 (EU-13) en de EU-15 (EU-15 zijn de lidstaten die vóór 2004 tot de EU zijn toegetreden, en EU-12, of EU-13, zijn de landen die in 2004 of later zijn toegetreden).

2.4. Deze verschillen moeten worden gezien in de specifieke context van de wegvervoersector, die wordt gekenmerkt door een hoge mobiliteit van de arbeidskrachten en een sterke grensoverschrijdende activiteit. Op de interne markt als geheel zijn loonverschillen onvermijdelijk, maar als ze worden geëxploiteerd op een wijze die de wet omzeilt of daarmee strijdig is, kunnen ze gevolgen hebben voor de concurrentievoorwaarden in de sector en voor de situatie van de chauffeurs, zoals blijkt uit het verslag ⁽¹⁴⁾.

2.5. Onderkend wordt dat het goederenvervoer over de weg nog met een aantal andere problemen kampt. Afgezien van het gebrek aan competente chauffeurs blijft de sector onaantrekkelijk voor jongeren en vrouwen, vooral door de slechte arbeidsomstandigheden, de lage lonen, het gebrek aan carrièremogelijkheden en het slechte evenwicht tussen werk en privéleven ⁽¹⁵⁾. Hoewel in de advies de nadruk ligt op de noodzaak om sociale dumping te bestrijden, is men het erover eens dat een goede aanpak van de genoemde problemen ook kan helpen om sociale dumping af te zwakken.

3. Op de wegvervoersector toepasselijke EU-regels

3.1. Met name de volgende EU-wetgeving en -jurisprudentie is relevant voor dit advies.

a) Toegang tot het beroep en markttoegang:

- Verordening (EG) nr. 1071/2009 betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen;
- Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁶⁾ tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg;

⁽¹⁰⁾ *Employment Conditions in the International Road Haulage Sector*, studie voor de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 2015

⁽¹¹⁾ Idem.

⁽¹²⁾ *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, AECOM, 2014

⁽¹³⁾ Verslag van de Europese Commissie over de stand van de communautaire markt voor vervoer over de weg, COM(2014) 222 final.

⁽¹⁴⁾ Verslag van de Europese Commissie over de stand van de communautaire markt voor vervoer over de weg, COM(2014) 222 final, deel 3.2

⁽¹⁵⁾ Zie voetnoot 12.

⁽¹⁶⁾ PB L 300 van 14.11.2009, blz. 72.

b) Voor het wegvervoer specifieke sociale wetgeving:

- Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁷⁾ betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen;
- Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁸⁾ betreffende rijtijden, onderbrekingen en rusttijden in het wegvervoer;

c) Andere relevante EU-wetgeving (sociale wetgeving, enz.), die van toepassing is op alle industriële sectoren:

- Verordening (EG) nr. 593/2008 (Rome I-verordening) inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst;
- Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in de zaak-*Koelzsch* (15 maart 2011) en de zaak-*Voogsgaard* (15 december 2011) waarin de toepassing van de Rome I-verordening op de specifieke omstandigheden van de wegvervoersector wordt verduidelijkt;
- Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁹⁾ en de begeleidende Uitvoeringsverordening (EG) nr. 987/2009 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels;
- Richtlijn 96/71(EG) betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten;
- Richtlijn 2014/67/EU inzake de handhaving van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

3.2. De richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers en de bijbehorende handhavingsbeleid zijn van toepassing wanneer aan alle voorwaarden van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers is voldaan. Om die reden zijn de richtlijnen alleen van toepassing op tijdelijke detacheringen buiten het land waar de chauffeur normaliter werkzaam is. Indien van toepassing verleent de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers recht op het minimumloon en bepaalde andere sociale voorzieningen van de lidstaat waar het werk wordt verricht. Anders zal het van toepassing zijnde recht worden geregeld bij contract en de Rome I-verordening inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Verordening (EG) nr. 593/2008). De Rome I-verordening zal voorrang hebben boven de verplichte arbeidsrechtelijke voorschriften die van toepassing zijn in het land waar of van waaruit het werk normaliter wordt verricht, ongeacht de thuisbasis van de werknemer of het in de arbeidsovereenkomst gekozen recht. Verwezen wordt naar de onder 3.1 genoemde arresten van het HvJ-EU.

3.3. In een aantal situaties zal het moeilijk zijn om aan te tonen dat de Rome I-verordening of de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers voorrang zal verlenen aan andere bepalingen dan die van het recht van de thuisbasis of het contractueel overeengekomen recht. Bij het nemen van een besluit over het toepasselijke recht zullen handhavingsinstanties dan alle relevante elementen in ogenschouw nemen, waaronder de vereiste dat er een echte band moet zijn met de thuisbasis wil dat recht van toepassing kunnen zijn.

3.4. Wat de wegvervoersector betreft is de detacheringsrichtlijn 2014/67/EG op verschillende manieren toegepast. Om te zorgen voor een samenhangende en efficiënte handhaving is het als onderdeel van de maatregelen in het geplande arbeidsmobiliteitspakket dan ook zaak de uitvoering van die Richtlijn en van de handhavingsrichtlijn Richtlijn 2014/67/EG tegen het licht te houden.

3.5. Zoals reeds is opgemerkt, zijn met name regels inzake markttoegang in de wegvervoersector, met inbegrip van cabotage, onduidelijk en ingewikkeld en worden ze in verschillende lidstaten verschillend uitgelegd en toegepast. Dit zorgt voor rechtsonzekerheid voor alle betrokkenen en maakt het moeilijk om de naleving te controleren.

⁽¹⁷⁾ PB L 80 van 23.3.2002, blz. 35.

⁽¹⁸⁾ PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1.

⁽¹⁹⁾ PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1.

3.6. De hierboven bedoelde uitvoeringsproblemen hebben, samen met een wens om sociale dumping met urgentie aan te pakken, geleid tot een situatie waarin een aantal lidstaten nationale wetgeving hebben aangenomen om het probleem van lonen en sociale normen het hoofd te bieden. Deze maatregelen veroorzaken reeds problemen voor de goede werking van de interne markt, bijvoorbeeld als het gaat om nationale minimumlonen en regelgeving voor rij- en rusttijden⁽²⁰⁾.

4. Het probleem en wie de negatieve gevolgen ervan ondervinden

4.1. Dit verkennend advies heeft betrekking op sociale dumping en cabotage in het goederenvervoer over de weg. Voor West-Europese vervoerders vormt arbeid verreweg de grootste operationele kostenpost. Voor in Midden- en Oost-Europa gevestigde marktdeelnemers zijn de hoogste gemiddelde kosten daarentegen de brandstofkosten. Een andere kostenstructuur zou ook meer investeringen kunnen induceren. Tegen deze achtergrond ondervinden sommige vervoerders in de EU-15 een concurrentienadeel en proberen ze dit te ondervangen door gebruik te maken van lagelonenarbeid. Dit gebeurt soms door vervoerders uit de EU-15 en ook de EU-13 via regelingen die EU- of nationale wetgeving (d.w.z. Verordening (EG) nr. 1071/2009, Richtlijn 96/71/EG, brievenbussystemen, enz.) omzeilen of daarmee in strijd zijn. Maken in wetgeving en het mobiele karakter van vervoersactiviteiten kunnen het moeilijk maken om illegale regelingen te ontdekken. Zoals in paragraaf 4.6 wordt uitgelegd, kunnen arbeidskosten ook op volkomen legale wijze omlaag worden gebracht. Wel zal dit in elk geval vaak spanningen veroorzaken.

4.2. De **partijen die negatieve gevolgen van socialedumpingpraktijken ondervinden** zijn met name wegvervoerondernemingen die niet hun toevlucht nemen tot dergelijke praktijken en beroepschauffeurs, althans in de EU-15. Ook serieuze marktdeelnemers lijden imagoschade en staan bloot aan de negatieve effecten van de unilaterale maatregelen als bedoeld in paragraaf 3.6. Daarom is de Europese Commissie voornemens om in 2016 met voorstellen te komen om het probleem van sociale dumping in het wegvervoer aan te pakken. Zonder een deugdelijke en grondige analyse van de wegvervoermarkt zijn steekhoudende voorstellen echter nauwelijks te verwachten. Via de nationale elektronische registers zijn reeds gegevens over wegvervoerondernemingen op nationaal niveau beschikbaar. Op EU-niveau zouden gegevens in beginsel sinds december 2012, zoals voorzien in Verordening (EG) nr. 1071/2009, beschikbaar moeten zijn via het Europees Register van wegvervoerondernemingen (ERRU), dat de nationale elektronische registers aan elkaar zou moeten hebben gekoppeld en de uitwisseling van gegevens over de reputatie van ondernemingen zou moeten hebben vergemakkelijkt. Het ERRU is evenwel nog steeds niet ten uitvoer gelegd. Het EESC betreurt dit en is van mening dat deze tekortkoming negatieve gevolgen heeft voor de nalevingscontrole.

4.3. Met betrekking tot **beroepschauffeurs** hebben onwettige praktijken hoofdzakelijk betrekking op:

- betaling — beloning overeenkomstig de regels in het thuisland van de chauffeur (het „land van oorsprong”-beginsel) is weliswaar volkomen normaal en acceptabel indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan, maar er zijn gevallen, met name in het cabotagevervoer, waarin dit beginsel verkeerd en in strijd met de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers of de Rome I-verordening wordt toegepast;
- werkomstandigheden — niet-correcte planning van de werkdagen van de chauffeur, hetgeen leidt tot buitensporige rijtijden; beloning van alleen de rijtijd, en niet van werkzaamheden als laden en lossen;
- sociale zekerheid — niet-betaling van socialezekerheidspremies door de werkgever, met een kritiek effect op de rechten en uitkeringen van chauffeurs en hun gezinnen;
- ziektekosten — ondernemingen die de chauffeur kosten van ziektekostenverzekeringen en/of medische zorg in rekening brengen, enz.

4.4. Een aantal ondernemingen heeft complexe en ambigue arbeidsregelingen ontwikkeld, gebruikmakend van het grensoverschrijdende en zeer mobiele karakter van de sector, door hun toevlucht te nemen tot agentschappen, uitzendbureaus en fictieve vennootschappen (het „brievenbus”-systeem) in lidstaten met een laag niveau van bescherming en arbeids- en sociale normen. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen dergelijke regelingen de grenzen van de wet opzoeken of illegaal zijn, met name wanneer de verbanden van het arbeidscontract met een land met lage lonen en lage sociale normen fictief zijn.

⁽²⁰⁾ Persbericht van de Commissie van 19 mei 2015 en artikel in de Financial Times van 19 mei 2015 „Protests from Road haulage industry forces Brussels to act”. Zie ook de nieuwsbrief van DG MOVE (aflevering 183 van 12.9.2014) en de antwoorden van de Commissie op de vragen van het Europees Parlement E- 006597-14 en E- 007161-14.

4.5. De complexe arbeidsregelingen in het wegvervoer maken het moeilijker om de onderneming op te sporen en aansprakelijk te stellen in geval van, bijvoorbeeld, vorderingen in verband met niet-betaalde lonen of sociale premies. Omgekeerd maken deze twijfelachtige arbeidspraktijken het voor niet-ingezeten chauffeurs — en al helemaal voor chauffeurs uit derde landen — moeilijker om hun rechten en arbeidsvoorwaarden te begrijpen, te beheren en af te dwingen.

4.6. Voorbeelden van praktijken die mogelijk in strijd zijn met de wet, zijn:

- opereren via een brievenbusmaatschappij — dit is verboden sinds 2011, na de vaststelling en inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1071/2009, die bepaalt dat het recht om een bedrijf op te richten in een lidstaat alleen wordt verleend en blijft bestaan als de vennootschap stabiel en effectief in die lidstaat is gevestigd.
- toepassing van de lonen en andere arbeidsvoorwaarden van het land van oorsprong, en niet van de verplichte regels van de lidstaat waar of waarvoor de chauffeur de activiteit normaliter verricht — indien dit in strijd is met de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers of de Rome I-verordening (en het arrest van het HvJ-EU in de zaak-Koelzsch), zoals toegelicht in paragraaf 3 hierboven.
- beloning per gereden kilometer — dit is in strijd met Verordening (EG) nr. 561/2006, die dit type betaling verbiedt voor zover het een risico voor de verkeersveiligheid met zich meebrengt.
- maandenlang in en rond de vrachtwagen leven, met beperkte of geen toegang tot sanitaire voorzieningen, warm eten enz. — in strijd met artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: „Iedere werknemer heeft recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden”.

Uiteraard zullen er ook situaties zijn waarin kosten op een volkomen legale wijze kunnen worden verminderd, bijvoorbeeld door een dochteronderneming op te richten of door gebruik te maken van een onafhankelijk uitzendbureau.

4.7. Cabotage wordt gedefinieerd als „nationaal goederenvervoer door niet-ingezeten vervoerders dat tijdelijk wordt verricht in een lidstaat van ontvangst”. „Tijdelijk” wordt in Verordening (EG) nr. 1072/2009 omschreven als drie cabotageritten in een periode van niet langer dan zeven dagen aansluitend op een internationale rit naar de gastlidstaat. Handhaving en controle van cabotage zijn moeilijk omdat de markttoegangsverordening handhaving niet eenvoudig maakt. De verordening belet handhavers om aanvullende documenten op te vragen teneinde de naleving van de cabotageregels te controleren. Bovendien zijn de regels zelf op een aantal punten niet duidelijk en worden ze in verschillende lidstaten verschillend uitgelegd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de definitie van „rit”. Dit heeft geleid tot een laag controlepercentage, zowel langs de weg als in de bedrijfsruimten van de ondernemingen.

4.8. Het EESC is van mening dat een andere kostenstructuur in de EU-13 bedrijven zal aantrekken. Vanuit het oogpunt van de interne markt is dit als zodanig geen probleem. Opgemerkt moet echter worden dat er sprake kan zijn van een geval van sociale dumping, als van activiteiten wordt gezegd dat ze vanuit een lidstaat van de EU-13 worden verricht terwijl het feitelijk om brievenbusmaatschappijen gaat zonder echte activiteit in de EU-13. In 2013 signaleerden de Europese sociale partners in de wegvervoersector, de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Internationale Wegvervoerorganisatie (IRU), geconfronteerd met de plannen van de Europese Commissie om de cabotageregels te liberaliseren, dat de markt niet klaar was voor de volledige openstelling van het binnenlands wegvervoer voor concurrentie, juist vanwege de sociale en fiscale ongelijkheden in de EU⁽²¹⁾. De IRU en de ETF riepen ertoe op om de regels niet te veranderen, maar effectiever te handhaven.

4.9. Het EESC vraagt ook aandacht voor de noodzaak om ervoor te zorgen dat chauffeurs uit derde landen die bij EU-ondernemingen in dienst zijn worden aangeworven met volledige inachtneming van de van toepassing zijnde immigratieregels, werken tegen voorwaarden die de verplichte wettelijk bepalingen respecteren en worden voorzien van een rijbewijs zoals vereist door de EU-wetgeving.

⁽²¹⁾ Social Sector Partners Proposal for a Policy Package for the Next Revision of the EU Regulations (EC) No 1071/2009 on Access to Profession and 1072/2009 on Access to the Road Haulage Market, 2013

4.10. Het is tegen deze achtergrond dat de huidige focus van de Commissie op sociale dumping, zoals deze tot uitdrukking komt in de politieke prioriteiten en het Werkprogramma 2015 van de Commissie-Juncker en in, onder andere, het programma van het Luxemburgse voorzitterschap van de Raad, moet worden gezien.

Afgezien van het voorliggende voorstel voor een platform om zwartwerk en sociale dumping te bestrijden, heeft de Commissie twee significante initiatieven aangekondigd:

- een herziening van de wegvervoerswetgeving om de vestigings- en cabotageregels te verduidelijken en de controles te vergemakkelijken;
- een arbeidsmobiliteitspakket om omzeiling en misbruik van wetgeving te voorkomen.

Succes op deze punten is essentieel om versnippering van de interne markt in het wegvervoer als gevolg van nationale uitvoeringsmaatregelen te voorkomen en de voorwaarden voor een verdere openstelling van de markt in deze sector te scheppen.

4.11. Het EESC wil opperen om de markttoegangsregels inzake cabotage te vereenvoudigen door een regel in te voeren die vergelijkbaar is met die welke van toepassing is op de grensoverschrijdende verrichting van diensten in het algemeen. Dit betekent dat het recht om cabotagediensten te verrichten duidelijk moet worden gekoppeld aan het tijdelijke karakter ervan. Dit zou het eindeloos en stelselmatig opstapelen van cabotageperioden van zeven dagen, dat momenteel mogelijk lijkt, vermijden en duidelijk maken wanneer er een plicht ontstaat om een vestiging in de gastlidstaat op te richten. Ook zou dit de huidige situatie van uiteenlopende interpretaties van de redelijk gedetailleerde, maar onduidelijke bepalingen in de huidige wetgeving corrigeren.

Brussel, 17 september 2015

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en sociaal Comité over de verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon en over de mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie

(2016/C 013/27)

Rapporteur: Luca JAHIER

Corapporteur: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Het Europees Parlement heeft op 19 mei 2015 besloten om krachtens artikel 304, lid 1, VWEU het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

„Verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon”

en over de

„Mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie”.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) onderstaand advies uitgebracht, dat met 185 stemmen vóór en 4 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit advies is opgesteld op verzoek van het Europees Parlement, in de context van twee verslagen van de Commissie constitutionele zaken, te weten: „Verbetering van de werking van de Europese Unie voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon” (rapporteurs Mercedes BRESSO en Elmar BROK) en „Mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van de huidige institutionele opzet van de Europese Unie” (rapporteur Guy VERHOFSTADT).

1.2. Het EESC juicht het initiatief van het Europees Parlement toe. Verwacht wordt dat het een belangrijke bijdrage zal leveren aan het weer op gang brengen van de discussie over de toekomst van de EU. Het EESC heeft al diverse adviezen uitgebracht over dit onderwerp en is bereid om verder bij te dragen tot de werkzaamheden van het Europees Parlement.

1.3. Het EESC is de institutionele spreekbuis van het maatschappelijk middenveld op Europees niveau⁽¹⁾ en zijn leden „oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemeen belang van de Unie”⁽²⁾. Als adviesorgaan van de Europese instellingen heeft het Comité sinds zijn oprichting gezorgd voor daadwerkelijke en consistente deelname over een breed vlak van de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld aan het beleids- en besluitvormingsproces van de Unie. Op die manier draagt het ertoe bij dat besluiten zo transparant mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burgers⁽³⁾ worden genomen en daarmee tot de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, die als leidraad voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie gelden⁽⁴⁾.

2. Europa op een keerpunt: deze kans aangrijpen

2.1. Bijna zes jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wierp het EP de vraag op of de Europese Unie het hoofd kan bieden aan haar uitdagingen door de bestaande bepalingen van het Verdrag van Lissabon optimaal te benutten en/of dat bepaalde beleidsterreinen en de huidige institutionele structuur van de Unie zouden moeten worden herzien.

⁽¹⁾ Het georganiseerde maatschappelijke middenveld kan worden omschreven als het geheel van organisatievormen waarvan de leden met hun doelstellingen en verantwoordelijkheden het algemeen belang dienen en tevens als bemiddelaars tussen overheid en burgers optreden.
Zie de adviezen over *De rol en de bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa* van 22 september 1999 (PB C 329, 17.11.1999, p. 30) en over *De georganiseerde civiele samenleving en Europese governance — Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance* van 25 april 2001 (PB C 193, 10.7.2001, p. 117).

⁽²⁾ Zie artikel 300, lid 4, VWEU.

⁽³⁾ Zie artikel 1 VEU.

⁽⁴⁾ Zie artikel 5, lid 1, VEU.

2.2. De crisis vanaf 2008 legde de vinger op ernstige tekortkomingen in de architectuur van de eurozone en in de institutionele structuur van de EU, hetgeen ertoe heeft aangezet om snel aan te passen en te innoveren. Dat heeft de veerkracht van de Europese instellingen aangetoond, alsook hun vaardigheid om de dreiging van een algehele instorting van de eurozone het hoofd te bieden. Het resultaat was bovendien de introductie van solidariteits- en ondersteuningsmechanismen die in de geschiedenis van de EU niet eerder zijn vertoond. Toch moet de EU opnieuw een toereikend niveau van groei vinden, het bedrijfsklimaat verbeteren en banen behouden om de werkloosheid terug te dringen en de sociale ongelijkheden en de asymmetrische ontwikkeling van de lidstaten en regio's aan te pakken. Tot dusver bleken de groei ondersteunende maatregelen ontoereikend om deze doelstellingen te verwezenlijken.

2.3. De economische problemen hebben echter geleid tot een concentratie van urgente economische en budgettaire initiatieven ter bestrijding van de diepe financiële en economische crisis. Deze maatregelen hebben geleid tot ernstige bezorgdheid over de democratische verantwoording en de sociale gevolgen ervan, die niet voldoende in overweging zijn genomen. Een cruciaal punt is dat de reactie op de crisis bezorgdheden over de transparantie, verantwoordingsplicht en duurzaamheid van de Europese besluitvorming op de voorgrond heeft geplaatst als gevolg van onder andere de herhaaldelijke toevlucht tot intergouvernementalisme.

2.4. Tijdens de crisis hebben de meeste EU-lidstaten hun heil gezocht in intergouvernementele verdragen. Dat zijn juridische instrumenten die buiten het kader van EU-verdragen worden ingevoerd. Het gaat om het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in de Economische en Monetaire Unie (EMU) en het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM-verdrag). Deze verdragen zijn er gekomen zonder een significante transparante of openbare discussie. Een dergelijke intergouvernementele aanpak, belichaamd door de Europese Raad, kan worden verklaard door de financiële dimensie van de crisis en de dringende noodzaak om snel naar belangrijke instrumenten te grijpen om deze crisis te overwinnen. Dit leidt tot mogelijke conflicten tussen de intergouvernementele aard van deze verdragen en het EU-recht.

2.5. Nu wordt de EU gedwongen tot het bestrijden van de toenemende fragmentatie en een veel verdeeldheid zaaïende economische, sociale en politieke crisis, die gepaard gaat met stijgende onrust onder de burgers, en dat alles creëert steeds meer onenigheid. Het huidige Europa is een Europa met herleefde vooroordelen, nationale stereotypen en toenemende verdeeldheid tussen mensen en landen, en met de opkomst van populistische en anti-Europese bewegingen. Er is dus dringend behoefte aan promotie van hetgeen de Europeanen verenigt en hen dus niet verdeelt. Dit wordt een lang proces en moet nu worden begonnen.

2.6. Het is ook een Europa waarin de burgers een beperkt vertrouwen in de Europese instellingen hebben en waarin horizontaal democratisch beleid ernstig bekritiseerd wordt. Dit wordt vooral weerspiegeld op *nationaal* niveau, zoals we uit recente verkiezingsuitslagen hebben kunnen leren. Het effect is echter ook zeer voelbaar op *Europees* niveau. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 werd ongeveer een kwart van alle zetels gewonnen door kandidaten van partijen die sceptisch over het integratieproces of over bepaald EU-beleid waren. Want ondanks de nationale verantwoordelijkheden voor de crisis, hebben burgers het gevoel dat „Europa” verantwoordelijk is voor de sociaaleconomische problemen of dat de EU-instellingen niet genoeg doen om hun dagelijks leven te verbeteren. Toch is er nog steeds een aanzienlijke meerderheid van de kiezers die voorstander is van verdere Europese integratie.

2.7. Het risico op een uittreding van de Britten uit de EU via een referendum in 2017 of eerder en de blijvende instabiliteit in Griekenland doen nog een schepje boven op het feit dat de EU zich op een politiek kruispunt bevindt. Men zou dus kunnen beweren dat Europa zijn richtingsgevoel op weg naar verdieping van de integratie kwijt is en dat er grote vraagtekens moeten worden geplaatst bij zijn huidige en toekomstige ontwikkeling en identiteit. De Europese integratie werd voorheen door een visie aangestuurd (vrede, verzoening, welvaart enz.), maar tegenwoordig hebben we te doen met een EU die „reageert” op dreigingen en problemen in plaats van het proces te sturen.

2.8. Zoals de heer van Rompuy, voormalig voorzitter van de Europese Raad, opmerkte, moet de Unie daarentegen juist streven naar het juiste evenwicht tussen een „enabling” Europa dat nieuwe kansen kan creëren, en een „caring” Europa dat in staat is zijn burgers te ondersteunen⁽⁵⁾. Het is juist deze synergie, versterkt door een nieuwe participatiedimensie, die de Europese burgers en bijgevolg ook politici zal stimuleren om weer vertrouwen in het Europese project te krijgen, en dat in de geest van de preambule van het VEU.

(5) Toespraak van Herman Van Rompuy: *Is there a need for a „New PACT” for Europe?*, Brussel, 17 juni 2015. <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. Bij de interne moeilijkheden waarmee de EU te kampen heeft, komen ook nog eens steeds meer cruciale externe uitdagingen. Te denken valt aan de toenemende angst en onzekerheid in verband met terrorisme, migratiedruk, energiezekerheid en territoriale cohesie, plus de stijgende instabiliteit langs de oostelijke en zuidelijke buitengrenzen van de EU.

2.10. In deze uitermate problematische context lijkt het nu dringend zaak om de discussie te heropenen over een doeltreffend functionerende EU en de rol van de verdragen in dit proces. Het is een goede gelegenheid om na te gaan hoe betere resultaten voor de burgers van Europa kunnen worden bereikt, en om de huidige institutionele structuur aan te passen en te versterken.

2.11. Even belangrijk is dat het vertrouwen wordt hersteld door de voordelen van de Unie beter aan de burgers uit te leggen, en ook door naar hen en representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld te luisteren. De heersende opvatting is dat de EU er niet in is geslaagd duurzame, inclusieve en evenwichtige strategieën gericht op investeringen, groei en vermindering van ongelijkheden te ontwerpen of uit te voeren. Verder bleek de EU niet in staat om haar burgers concrete resultaten te bieden, waarvoor de lidstaten deels verantwoordelijk zijn. Het eindresultaat is een groeiend gebrek aan vertrouwen onder de burgers in de EU, een gevoel van ongepaste inmenging door de EU-instellingen in lokale aangelegenheden en een groeiende kloof van incorrecte informatie. Het herstel van het vertrouwen en het geloof in de EU zijn cruciaal. De Unie staat op een keerpunt en aanvaarding door de burgers is essentieel om hier vooruitgang te boeken.

3. Beter gebruikmaken van de bestaande Europese Verdragen

3.1. De bestaande Europese verdragen bieden ongetwijfeld onbenutte kansen die zouden kunnen worden gegrepen om beter beleid te voeren en de EU dus zowel intern als extern te versterken. Voor zowel intensivering van beleid als het verbeteren van de tenuitvoerlegging bestaat er een brede waaier aan beleidsgebieden en technische instrumenten waarvan gebruik kan worden gemaakt. Dit dient de huidige prioriteit van de Europese Unie en haar instellingen te zijn.

3.2. Bepaalde elementen van het bestaande institutionele kader van de Europese Unie moeten door middel van specifieke verdragswijzigingen worden bijgesteld, maar aan de voorwaarden daarvoor is momenteel niet voldaan. Het EESC zal verdragswijzigingen en -aanpassingen dus uitsluitend behandelen wanneer dat passend is.

3.3. Om het vertrouwen van de burgers in de Unie te herwinnen, is het van cruciaal belang dat de Unie toeziet op de samenhang en consistentie tussen haar verschillende beleidsmaatregelen en optredens, zoals bepaald in artikel 7 van het VWEU. De huidige verdragen moeten dus beter worden uitgevoerd. Dit zou inhouden dat er evenwicht moet worden aangebracht tussen territoriale cohesie en de economische en sociale dimensies van de verdragen. Hiervoor zou het met name nodig zijn om artikel 3 van het VEU volledig toe te passen, waarin onder andere is bepaald dat de EU gebaseerd moet zijn op een „... sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en [...] en een hoog niveau van bescherming en verbetering van het milieu... (die) de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten (bevordert)“.

3.4. Andere voorbeelden van onvoldoende gebruikte bepalingen in de verdragen zijn de vijf horizontale clausules van het VWEU, in het bijzonder met betrekking tot de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 8), het waarborgen van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting (artikel 9), de bestrijding van discriminatie (artikel 10), milieubescherming (artikel 11) en consumentenbescherming (artikel 12). In de toekomst zouden deze bepalingen moeten worden benut om een grotere mate van interconnectiviteit tussen Europese beleidsterreinen en meer verantwoording ten aanzien van EU-burgers te bevorderen.

3.5. Bovendien is er een breed spectrum aan beleidsgebieden die te weinig zijn benut. Tot nu toe was het belangrijkste instrument voor de integratie van de 28 lidstaten de **interne markt** ⁽⁶⁾. Die moet worden vervolledigd middels verdere integratie ten behoeve van groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid en voordelen voor alle EU-burgers en -regio's.

⁽⁶⁾ Titels I tot en met IV van het VWEU

Om dit te bereiken zijn aanzienlijke EU-initiatieven geboden met betrekking tot vooral productmarkten, energie, vervoer, diensten, arbeidsmarkten, aanbestedingen, intellectuele eigendom en de digitale economie. Bovendien moeten nationale hervormingen transparanter zijn op het gebied van belastingen, dient oneerlijke belastingconcurrentie te worden aangepakt en moeten die hervormingen ook aangevuld worden met bredere beleidsmaatregelen van de Unie ⁽⁷⁾.

3.6. De twee belangrijkste sectorale clusters die onderworpen moeten worden aan krachtigere beleidsmaatregelen van de Unie, zouden de **energie-unie** en de **digitale interne markt** moeten zijn. Dit laatste is onderwerp van een specifiek in voorbereiding zijnd advies van het EESC en wordt dus niet uitvoerig behandeld in dit advies.

3.7. Om het hoofd te bieden aan de externe bedreiging van energie-onzekerheid, zou de EU artikel 194 VWEU kunnen toepassen en naar een energie-unie toewerken. Het EESC heeft voortdurend gepleit voor „meer Europa” in het energiebeleid en ertoe opgeroepen om solidariteit tot stuwende kracht te maken voor het ontwikkelen van een Europees energiebeleid. Artikel 194 zou het mogelijk maken om een doeltreffend en transparant bestuurlijk systeem voor de energie-unie in te stellen, en dat zou het EU-energiebeleid efficiënter maken, de kosten omlaag brengen, de burgers waarde bieden en het profiel van de EU ten opzichte van internationale partners verbeteren. De promotie van duurzame energie en ondersteuning van ondernemingen bij hun omschakeling daarnaar zijn onderdeel van dit proces.

3.8. Daarnaast kan reële vooruitgang voor inclusieve groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid en voordelen voor alle Europese burgers en regio's worden bereikt via de volgende tussentijdse evaluatie van de **Europa 2020-strategie**. Dan dienen de hervormingen zich wel te richten op investeringen van de EU in concurrentievermogen, innovatie, werkgelegenheid, efficiënt gebruik van hulpbronnen, duurzame herindustrialisatie, meer en fatsoenlijkere banen, gelijkheid op de arbeidsmarkt, sociale en regionale cohesie, inclusie en een goed functionerende interne markt. Het EESC benadrukt dat de EU geen volledig nieuwe strategie nodig heeft, maar wel een veel doeltreffendere Europa 2020 ⁽⁸⁾, met inbegrip van een steeds doeltreffendere, evenwichtigere en democratischere opzet van het Europees semester.

3.9. Een bijdrage aan het concretiseren van schaalvoordelen en van de politieke doelstellingen van de EU kan door de hervorming van het stelsel van **eigen middelen** van de EU gestalte krijgen. Dat samen met vereenvoudiging van het huidige stelsel van bijdragen en betalingen voor de lidstaten, die een nieuw stelsel van eigen middelen en hervorming van het correctiesysteem zou opleveren. Een wijziging in de eigen middelen zou betekenen dat het oorspronkelijke artikel 201 van het Verdrag van Rome, dat nu artikel 311 van het VWEU is, voor het eerst juist en volledig ten uitvoer zal worden gelegd. Voor het EESC is het essentieel dat het stelsel van de eigen middelen aan een aantal criteria voldoet. Die zouden moeten omvatten: redelijkheid, efficiëntie, stabiliteit, transparantie, eenvoud, verantwoording, begrotingsdiscipline, gerichtheid op Europese meerwaarde, subsidiariteit en fiscale soevereiniteit. Teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken, wordt voorgesteld om de kans aan te grijpen van de volgende tussentijdse evaluatie van de EU-begroting om de relevante voorstellen van de groep op hoog niveau Monti aan te nemen. De voornaamste doelstelling moet zijn om de autonomie van de EU-begroting te versterken, zodat deze een hefboomeffect op en meer complementariteit met de nationale begrotingen zal hebben. Dit zal rechtstreeks bijdragen aan het bereiken van schaalvoordelen en het verwezenlijken van de politieke doelstellingen van de EU ⁽⁹⁾.

3.10. De EU heeft ook hervormingen nodig om het gevoel van **gemeenschappelijk burgerschap** op Europees niveau te versterken. Maar dat gevoel zal niet worden opgewekt zonder de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming op Europees niveau. Dit houdt in dat er in alle lidstaten een gevoel van deelname aan een gezamenlijk proces voor het gemeenschappelijk doel moet worden gecreëerd. Een mogelijkheid om dit te bereiken zou zijn om de burgers de gelegenheid te bieden om EP-leden uit transnationale lijsten van diverse lidstaten te kiezen, en van Europese partijen in plaats van alleen nationale partijen. Dit kan waarschijnlijk echter niet zonder artikel 223 VWEU te wijzigen.

⁽⁷⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — Rol van het belastingbeleid, 10 december 2014 (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 24).

⁽⁸⁾ Advies over de vorderingen in de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie en verwezenlijking van de betreffende doelstellingen vóór 2020, 19 februari 2015 (PB C 251 van 31.7.2015, blz. 19).

⁽⁹⁾ Adviezen over het gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM (2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)) en het gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)), 29 maart 2012 (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 45).

3.11. In deze context heeft het EESC de noodzaak belicht om het **EU-Handvest van de grondrechten** doeltreffend ten uitvoer te leggen door middel van nieuwe, gerichte initiatieven⁽¹⁰⁾. Het Comité heeft de noodzaak benadrukt om gelijkheid voor iedereen te verzekeren, met een speciale focus op kwetsbare groepen. Het heeft onderstreept dat de verplichtingen in het kader van het handvest op EU-niveau voor alle instellingen, agentschappen en organen gelden. Het EESC heeft verder de lidstaten aangespoord om een op bescherming en bevordering gerichte cultuur van grondrechten op alle overheidsniveaus en alle beleids- en wetgevingsgebieden te ontwikkelen. Voorts zou het Comité het specifieke effect op de grondrechten gedurende het omzettingproces moeten onderzoeken en identificeren. Ook moedigt het EESC de Commissie er ten zeerste toe aan om echt als hoedster van de verdragen op te treden en inbreukprocedures te starten zonder zich te laten leiden door politieke overwegingen. Daarnaast heeft het alle instellingen, agentschappen, organen en lidstaten van de EU die betrokken zijn bij de uitoefening van de grondrechten, opgeroepen om het maatschappelijk middenveld in dit verband te laten participeren. In alle regelgeving op het gebied van economische governance en de werking van de interne markt moet rekening worden gehouden met de bepalingen van het Handvest van de EU, en dat via een specifieke evaluatie⁽¹¹⁾.

3.12. Gedurende de afgelopen tien jaar is de EU van 28 lidstaten geconfronteerd met grote uitdagingen en kwesties van sociale verdeeldheid, zaken die geen enkele lidstaat alleen kan oplossen. Slechts door middel van gecoördineerd beleid en gemeenschappelijke actie op Europees niveau kunnen er positieve resultaten worden behaald. Dit is met name het geval op het gebied van het **migratie- en asielbeleid** en van het **gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)**. Op deze beide beleidsterreinen bieden de bestaande EU-verdragen een grote speelruimte, maar veel bepalingen zijn niet benut omdat een gemeenschappelijke en convergerende politieke wil ontbrak⁽¹²⁾. Daarom zouden de artikelen 21 tot en met 46 van het VEU en artikelen 76 tot en met 81 van het VWEU intensiever moeten worden gebruikt.

3.13. Om vooruitgang te boeken, is een combinatie van ambitie, pragmatisme en innovatie nodig. Het EESC is van mening dat er momenteel een kans bestaat om de uitdagingen van de EU aan te gaan en naar een nieuwe fase in haar ontwikkeling toe te werken. Het is een mogelijkheid om een nieuw pact tussen de lidstaten en tussen de EU en haar burgers te ontwerpen voor een Europa dat leidt tot een betere samenwerking en meer concurrentievermogen, groei, integratie en solidariteit.

3.14. Een onvoldoende benut instrument is zonder meer „nauwere samenwerking” (zoals gedefinieerd in artikel 20 VEU). Deze procedure is voor het eerst aangewend op het gebied van echtscheiding en scheiding van tafel en bed en vervolgens voor de invoering van eenheidsoctrooibeschermt in de EU, alsook voor de voorgestelde invoering van een belasting op financiële transacties. Ook kan worden gedacht aan de „overbruggingsclausule” van bijv. artikel 48, lid 7, VEU. Dergelijke herzieningen zouden echter eenparigheid van stemmen van de lidstaten in de Europese Raad of de Raad vereisen, en dat zal geen sinecure zijn. Deze instrumenten zouden de Europese besluitvorming echter kunnen vereenvoudigen en versnellen.

3.15. Het is derhalve van het allergrootste belang om voort te bouwen op de conclusies van de Europese Raad, die tijdens zijn vergadering op 26 en 27 juni 2014 het volgende overeenkwam: „... het concept van een steeds hechtere unie (laat toe) dat verschillende landen een verschillend integratieproject bewandelen en dat landen die verdere integratie verlangen, daarmee kunnen voortgaan, terwijl de wens van landen die geen verdere integratie willen, wordt gerespecteerd.”⁽¹³⁾ Deze opstelling vormt de basis voor een gedifferentieerde EU waarin alle 28 lidstaten (zo nodig tot op verschillende hoogte) participeren en waarmee versterkte samenwerking op strategische terreinen vergemakkelijkt wordt en waarbij de lidstaten volledig kunnen meedoen als ze willen.

3.16. Macroregionale strategieën zullen volgens het EESC een steeds grotere rol gaan spelen in de toekomst van de Unie. Het versterken en uitbreiden van die strategieën kan helpen om een Europees intermediair niveau te ontwikkelen, dat in staat is convergentie te realiseren, alsook systematische betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, waaronder de economische en sociale partners.

⁽¹⁰⁾ Advies over de mededeling van de Europese Commissie — Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie, 21 september 2011 (PB C 376 van 22.12.2011, blz. 74).

⁽¹¹⁾ Mochten de verdragen worden herzien, dan heeft het EESC reeds geadviseerd er een **protocol inzake sociale vooruitgang** in op te nemen. Advies over de mededeling van de Europese Commissie — Akte voor de interne markt II — Samen voor nieuwe groei, 17 januari 2013 (PB C 76 van 14.3.2013, blz. 24).

⁽¹²⁾ Adviezen over het Europees immigratiebeleid, 11 september 2014 (PB C 458 van 19.12.2014, blz. 7), het Europees immigratiebeleid en de betrekkingen met derde landen, 9 juli 2014 (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 1) en het nieuwe buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU en de rol van het maatschappelijk middenveld, 27 oktober 2011 (PB C 24, 28.1.2012, blz. 56).

⁽¹³⁾ Punt 27 van de conclusies.

4. Versterking van de eurozone en voltooiing van de EMU

4.1. De afgelopen paar jaar hebben verbetering van de falende structuur van de EMU en versterking van de economische governance de kern gevormd van de crisisstrategie van de EU. Spoedmaatregelen om de EMU draaiende te houden, hebben geleid tot een aantal ontwikkelingen, maar deze waren het gevolg van een intergouvernamenteel besluitvormingsproces. Het is nu van belang te voorkomen dat deze intergouvernamentele oplossingen permanente regelingen naast de EU-verdragen worden.

4.2. Binnen deze context is het van cruciaal belang om het huidige stelsel, dat gebaseerd is op regels om begrotingsdiscipline te verankeren, snel achter ons te laten en naar een proces te gaan van meer convergentie tussen de landen van de eurozone.

4.3. Gezien het feit dat de euro de munteenheid van de EU is, moeten de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone, in eerste instantie de integratie bespoedigen en intensiveren door de EMU te voltooien. **Alle EU-landen moeten daaraan kunnen deelnemen.** Dit kan worden bereikt door solide governance en versterking van het institutionele kader van de eurozone te baseren op:

- een **monetaire en financiële pijler**, die nu grotendeels is verwezenlijkt en waarin een volledig functionerende, door de EU aangestuurde bankenunie opgenomen moet zijn, teneinde een pan-Europese kapitaalmarkt te realiseren, terwijl de belastingbetaler tegelijkertijd wordt beschermd tegen buitensporige risico's en wanbetaling;
- een **economische pijler**, waardoor de besluitvorming over economisch beleid aan kracht wint, wat weer bevorderlijk is voor groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen, convergentie en Europese solidariteit;
- een **sociale pijler**, die onlosmakelijk verbonden is met economische vooruitgang en efficiency, teneinde de volledige tenuitvoerlegging van de Europese Verdragen in het licht van artikel 3 VEU te garanderen;
- een **politieke pijler** (o.a. door meer verantwoordingsplicht en democratische legitimiteit) voor meer vertrouwen en geloofwaardigheid.

4.4. Bovendien zullen er stappen moeten worden genomen om een begrotingsstelsel voor de eurozone te introduceren, dat zou moeten bijdragen aan het opvangen van eventuele toekomstige schokken. Dat stelsel moet dan wel getekend zijn als voorwaardelijke ondersteuning van hervormingen. Zoals gesteld in het initiatiefadvies van het EESC over de voltooiing van de EMU⁽¹⁴⁾, zou een dergelijke begroting voor de eurozone gefinancierd kunnen worden met een belasting op financiële transacties die in de gehele eurozone geldt, een koolstofheffing, een tijdelijke heffing of door uitgave van gezamenlijke obligaties. Een akkoord is echter nog nodig voor elk van deze opties.

4.5. Vooruitgang met de Europese economische governance zal slechts mogelijk zijn door de sociale dimensie van de EU naar boven te tillen. Dit moet gebaseerd zijn op een evenwichtiger toepassing van artikel 3 VEU dat bepaalt dat de EU een balans moet vinden tussen economische efficiëntie en sociale en territoriale cohesie. Bovendien strekken de artikelen 151 en 153 VWEU ertoe om harmonisatie van de sociale stelsels van de lidstaten te ondersteunen, een kwestie die het EESC in 2013 heeft onderzocht⁽¹⁵⁾.

4.6. Tegelijkertijd moeten we de democratische legitimatie van de Unie schragen om het politieke bestel van de Unie te versterken, en dat geldt met name voor de rol van het EP. Daartoe kunnen binnen het kader van het huidige verdrag en de huidige regels concrete stappen worden genomen. Op de middellange tot lange termijn zou een herziening van het verdrag de institutionele bepalingen op één lijn moeten brengen met de onmisbare vereisten voor een werkelijke politieke unie. Het EESC heeft reeds een zeer gedetailleerde routekaart goedgekeurd voor de verwezenlijking van de politieke pijler van de EMU, waarin een breed scala aan mogelijke acties wordt geschetst⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur, 9 juli 2014 (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10).

⁽¹⁵⁾ Adviezen over „Voor een sociale dimensie van de Europese Economische en Monetaire Unie”, 22 mei 2013 (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 1) en over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de versterking van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie, 17 oktober 2013 (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 122).

⁽¹⁶⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — De politieke pijler, 27 mei 2015 (ECO/376) (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8).

4.7. Het EESC neemt kennis van het rapport van de vijf voorzitters van 22 juni 2015 aan de Europese Raad over de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie en het verwacht dat het zal dienen als basis voor een doorslaggevend optreden, zoals hierboven aangegeven ⁽¹⁷⁾.

5. Burgerparticipatie, democratie en verantwoordingsplicht consolideren: te nemen stappen

5.1. De burger moet in het middelpunt van het hele debat over de toekomst van de EU staan. Democratie en verantwoordingsplicht zijn fundamentele concepten voor Europees burgerschap. Om deze fundamentele begrippen ten uitvoer te leggen moet de Europese Commissie, die hoedster van de verdragen is, een belangrijke rol spelen. De Commissie, als instelling die het monopolie van wetgevend initiatief heeft, heeft ook de centrale rol om de binnen de Unie spelende diverse krachten en belangen met elkaar in evenwicht te brengen. Dat moet gepaard gaan met een doeltreffendere tenuitvoerlegging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, met het oog op een democratischer en meer participerend bestuur van de EU.

5.2. Het Verdrag van Lissabon houdt een belangrijkere rol voor het Europees Parlement in en bevordert een proactieve houding van de lidstaten door middel van een krachtigere Raad. In de toekomst zal het echter noodzakelijk zijn om de bevoegdheden van het EP verder uit te breiden, waarbij moet worden gedacht aan meer gewicht ten aanzien van de Europese economische governance en het Europees semester, en tot een evenwichtiger verdeling van de bevoegdheden tussen de drie instellingen en een gebalanceerde samenwerking te komen, hetgeen de communautaire methode zou versterken. Een bijzonder probleem in dit verband is het uitgebreide gebruik dat wordt gemaakt van „trialogen” voor de goedkeuring van handelingen in eerste en tweede lezing van de gewone wetgevingsprocedure ⁽¹⁸⁾. „Trialogen” zijn in hoge mate de norm geworden en druisen daarmee in tegen de democratische beginselen van transparantie en verantwoordingsplicht en het noodzakelijke evenwicht tussen de drie instellingen in het kader van de gewone wetgevingsprocedure. Daarom pleit het EESC voor een terugkeer naar de strekking, of zelfs naar de letter, van de gewone wetgevingsprocedure, zodat „trialogen” uitzondering blijven.

5.3. Bovendien zal de methode ook doeltreffender worden toegepast via horizontale subsidiariteit. Deze methode, alsook die van „verticale subsidiariteit”, wordt niet expliciet vermeld in de verdragen. Al dit geeft echter erkenning aan de rol van particuliere actoren (bijv. burgers en representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld) en aan hun deelname aan de beleids- en besluitvorming via hun specifieke adviesrol, alsmede aan de autonome regelgevende rol van de sociale partners in het kader van de Europese sociale dialoog.

5.4. In feite is dit begrip „horizontale subsidiariteit”, soms ook „functionele subsidiariteit” genoemd, reeds impliciet erkend in de verdragen. Zie de artikelen 152, 154 en 155 VWEU betreffende de sociale dialoog en de rol van de sociale partners.

5.5. Ook in artikel 11 VEU wordt de participatiedemocratie genoemd als een belangrijk aanvullend onderdeel van de representatieve democratie van de artikelen 10 en 12 VEU ⁽¹⁹⁾, hetgeen de fundamentele basis van democratie vormt. Zoals het Comité al vaak heeft benadrukt, biedt artikel 11, leden 1 en 2, VEU ⁽²⁰⁾ ruime mogelijkheden voor de ontwikkeling van Europese democratie. Zij bevatten de fundamentele voor een gestructureerde civiele dialoog voor de lange termijn en op Europees niveau. En dat naast de politieke dialoog tussen de EU-instellingen en de lidstaten.

5.6. Daarnaast moet de communautaire methode aangevuld worden met betere verticale subsidiariteit (krachtigere rol voor nationale parlementen in de EU-besluitvorming en meer samenwerking tussen hen en het EP).

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf

⁽¹⁸⁾ „Trialogen” zijn opgenomen in de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 13 juni 2007 over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure (artikel 251 van het EG-Verdrag) (PB C 145 van 30.6.2007, blz. 5).

⁽¹⁹⁾ Artikelen 10 en 12 over de rol van respectievelijk de nationale parlementen en het Europees Parlement.

⁽²⁰⁾ Artikel 11, leden 1 en 2, luidt als volgt:

„De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.
De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.”

5.7. In essentie kan al het bovenstaande reeds worden gerealiseerd binnen de bestaande verdragen. Vooral wat betreft burgerparticipatie, democratie en verantwoording, kan er al veel worden bereikt door Europees beleid verder te ontwikkelen, d.w.z. processen en tenuitvoerlegging te verbeteren. Het Comité heeft echter al in twee adviezen⁽²¹⁾ ⁽²²⁾ aangegeven dat artikel 11 slechts mondjesmaat is toegepast, waardoor de participatiedemocratie nauwelijks uit de verf is gekomen.

5.8. Dit geldt ook voor het Europees burgerinitiatief (EBI) van artikel 11, lid 4. Dat initiatief zou een kerninstrument moeten zijn voor participatiedemocratie en actief burgerschap, maar het is in zijn huidige vorm zeer ondoeltreffend en de uitvoeringsmodaliteiten zijn aan grondige herziening toe.

5.9. Het concept „horizontale” subsidiariteit moet in de toekomst versterkt en uitgebreid worden tot bredere beleidsgebieden door middel van een gestructureerde burgerdialoog, bijv. op het gebied van het milieu en consumentenbescherming. Dit zou de rol van de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld in het integratieproces versterken, want zij kunnen dan volledig bijdragen op beleidsterreinen die van belang voor hen zijn, en dat geeft dus inhoud aan het beginsel van participatiedemocratie. Om deze doelstelling te bereiken en als de institutionele spreekbuis van het maatschappelijk middenveld, heeft het EESC een belangrijke rol te spelen bij het ontvouwen van het volledige potentieel van de participatiedemocratie en het versterken van de civiele dialoog, en zulks in samenwerking met de instellingen van de EU.

5.10. De rol van het Comité als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld is daarom drieledig: i) faciliteren en ondersteunen van de dialoog tussen de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld en met de Europese instellingen, ii) zorgen voor een blijvende betrokkenheid van het georganiseerde maatschappelijk middenveld bij de politieke processen van de EU, en iii) monitoren van de tenuitvoerlegging van artikel 11 van het VEU.

5.11. Bijgevolg en als adviesorgaan van de Europese instellingen⁽²³⁾ heeft het EESC alle mogelijkheden om i) te fungeren als katalysator en coördinator in de dialoog tussen en met maatschappelijke organisaties, ii) als een belangrijke schakel te fungeren tussen de maatschappelijke organisaties en de besluitvormingsorganen van de EU, en iii) als brug tussen het nationale en het Europese niveau te fungeren. Indien de verdragen herzien worden, dan wil het Comité dat deze rol uitdrukkelijk wordt erkend⁽²⁴⁾.

5.12. Het opnieuw op gang brengen van de agenda „beter regelgeven” weerspiegelt de wens van de nieuwe Commissie om sterk de nadruk te leggen op haar evaluatiewerk, waarbij andere instellingen, nationale autoriteiten en maatschappelijke organisaties in brede zin zijn betrokken. Betrokkenheid van het EESC als adviesorgaan bij de evaluatie van het beleid is van fundamenteel belang, omdat die is gebaseerd op zijn legitieme rol in het institutionele bestel van de EU: i) te beschermen wat de EU heeft bereikt om te voldoen aan de behoeften van de Europese burgers, en ii) te waarschuwen voor obstakels die aan de uitvoering van wetgeving en beleid van de EU in de weg staan, of voor eventuele tekortkomingen.

⁽²¹⁾ Advies over „Beginselen, procedures en acties voor de toepassing van de leden 1 en 2 van artikel 11 van het Verdrag van Lissabon”, 14 november 2012 (PB C 11 van 15.1.2013, blz. 8).

⁽²²⁾ EESC-advies over de evaluatie van de raadpleging van belanghebbenden door de Europese Commissie, 2 juli 2015 (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57).

⁽²³⁾ In artikel 13, lid 4, VEU is vastgelegd dat „het Europees Parlement, de Raad en de Commissie worden bijgestaan door een Economisch en Sociaal Comité en een Comité van de Regio's, die een adviserende taak hebben”.

⁽²⁴⁾ Het Comité heeft dit reeds voorgesteld aan de Europese Raad in een advies van 2006, dat het uitbracht gedurende de bezinningsperiode die volgde op het mislukken van de ratificatie van het Constitutioneel Verdrag. Advies over „Bijdrage aan de Europese Raad van 15 en 16 juni 2006 — Bezinningsperiode”, 17 mei 2006 (PB C 195 van 18.8.2006, blz. 64).

5.13. Wat genoemde rol ex artikel 13, lid 4, VEU betreft, wordt in het samenwerkingsprotocol met de Commissie (22 februari 2012) en in de samenwerkingsovereenkomst met het EP (5 februari 2014) gewezen op de substantiële meerwaarde van het EESC voor het proces „Beter wetgeven”: het Comité kan de input van het maatschappelijk middenveld inbrengen gedurende de gehele beleidscyclus van de Unie⁽²⁵⁾. Het EESC dringt er dus op aan dat zijn institutionele rol duidelijk worden erkend bij een toekomstige herziening van het interinstitutionele akkoord over de verbetering van de regelgeving⁽²⁶⁾.

5.14. Teneinde daadwerkelijk bij te dragen aan dit alles moet het Comité zelf zijn potentieel en rol versterken, alsook zijn operationele en werkmethode en zijn operationele banden met de voornaamste Europese organisaties en netwerken van het maatschappelijk middenveld. Het EESC zou tevens de relevantie van zijn werkzaamheden moeten vergroten door zich in het kader van zijn verdragsrechtelijke adviestaak meer te richten op clusters van prioritaire EU-beleidsgebieden.

5.15. Aldus kan het EESC een belangrijke bijdrage leveren aan het voortbouwen op het potentieel van het Verdrag van Lissabon op beleidsterreinen die van rechtstreeks belang zijn voor de burgers, en aan het identificeren van mogelijke tekortkomingen die ertoe zouden nopen wijzigingen en aanpassingen in het betrokken beleid aan te brengen om beter tegemoet te komen aan hun behoeften.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Het protocol inzake de samenwerking tussen de Commissie en het EESC bepaalt in paragraaf 18: „Het Comité draagt bij tot de evaluatie van de uitvoering van de wetgeving van de Unie en zulks met name met betrekking tot de horizontale clausules van de artikelen 8 tot en met 12 van het VWEU.”

In de samenwerkingsovereenkomst tussen het EESC en het Europees Parlement van 2014 staat dat het EESC het Europees Parlement stelselmatig „effectbeoordelingen van Europese wetgeving” verschaft, samen met „informatie en relevante gegevens vanuit het maatschappelijk middenveld [...] over de manier waarop wetgeving en uitgavenprogramma's in de praktijk werken en over de tekortkomingen waarmee bij het uitwerken en herzien van wetgeving rekening moet worden gehouden”.

⁽²⁶⁾ Advies over gedelegeerde handelingen, 16 september 2015 (INT/768) (zie bladzijde 145 van dit Publicatieblad).

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

510^e ZITTING VAN HET EESC, 16—17 SEPTEMBER 2015

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Rapporteur: Bernd DITTMANN

De Europese Commissie heeft op 1 juni 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Betere regelgeving voor betere resultaten — Een EU-agenda”

(COM(2015) 215 final).

Het subcomité Betere Regelgeving, dat is opgericht overeenkomstig artikel 19 van het reglement van orde en met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 2 september 2015 met algemene stemmen goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510^e zitting (vergadering van 16 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 174 stemmen vóór en 3 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Betere, slimmere regelgeving (BR) is een gemeenschappelijke taak waarvan alle Europese instellingen en lidstaten zich moeten kwijten en die voornamelijk tot doel heeft de kwaliteit van de Europese regelgeving te verbeteren ten voordele van burgers, ondernemingen, consumenten en werknemers. BR komt echter niet in de plaats van politieke beslissingen. BR is een proces dat voortdurend verder wordt ontwikkeld. Op deze manier kon reeds veel worden bereikt, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité houdt zich reeds geruime tijd bezig met het thema BR. Dit blijkt ook uit een overzicht van zijn belangrijkste adviezen inzake BR ⁽¹⁾. Het heeft daarmee een bijzondere verantwoordelijkheid, namelijk de Europese wetgeving en BR ondersteunen en hiervoor draagvlak creëren in het maatschappelijk middenveld.

1.3. Het EESC stelt vast dat in de agenda voor BR onvoldoende rekening is gehouden met de rol en de functie die hem op grond van de EU-Verdragen en de samenwerkingsovereenkomsten met de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn toegekend. Het dringt aan op de opnemings van de raadgevende instellingen van de EU in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA).

1.4. Het EESC geeft steun aan een uitgebreide betrokkenheid van belanghebbenden door middel van raadplegingen gedurende de gehele levenscyclus van een beleidsmaatregel. Het verwijst in dit verband naar zijn advies over de evaluatie van de raadplegingsrichtsnoeren. Het is van mening dat het bepalen van de juiste doelgroepen en aandacht voor de representativiteit van belanghebbenden essentiële aspecten van BR zijn die nog kunnen worden verbeterd.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Het EESC vindt dat de selectie van deskundigen voor de Raad voor regelgevingstoetsing, het Refit-platform en alle andere instanties alsmede voor hoorzittingen, workshops en andere bijeenkomsten zo onafhankelijk, onpartijdig en transparant mogelijk moet gebeuren.

1.6. Het EESC dringt aan op de opnemings in het IIA van zelf- en coregulering, die bij het oplossen van beleidsvraagstukken als een gelijkwaardige optie moeten worden beschouwd ten opzichte van regelgevende maatregelen.

1.7. Het EESC pleit ervoor om informele dialogen te beperken tot bijzondere noodsituaties en de meeste regelgeving volgens de normale wetgevingsprocedure vast te stellen.

1.8. Het EESC roept de Commissie op zich sterker te richten op de tekortkomingen die zich voordoen bij de omzetting en tenuitvoerlegging van EU-wetgeving door de lidstaten. Ook pleit het voor het gebruik van verordeningen in plaats van richtlijnen.

2. De agenda voor BR — een basisevaluatie

2.1. Het EESC is ervan overtuigd dat de maatregelen en instrumenten van BR moeten helpen de kwaliteit en doeltreffendheid van Europese rechtshandelingen te verbeteren en eenvoudige, begrijpelijke en consistente regelgeving te ontwikkelen die ertoe bijdraagt de in de EU-Verdragen beschreven doelstellingen te verwezenlijken en in het bijzonder de Europese interne markt te versterken en te voltooiën, en die meerwaarde creëert voor burgers, ondernemingen, consumenten en werknemers in Europa.

2.2. Europa is een gemeenschappelijke rechtsruimte die een goed, betrouwbaar en uitvoerbaar rechtskader moet waarborgen. Het aan BR ten grondslag liggend concept richt zich zowel op maatregelen vooraf op EU-niveau als op een consequente omzetting en uitvoering van de EU-wetgeving in de lidstaten en voorziet in maatregelen voor BR gedurende de gehele levenscyclus⁽²⁾ van een rechtshandeling. Daarmee zal echter pas een waardevolle bijdrage ten voordele van de Europese integratie en de burgers worden geleverd als niet alleen nieuwe technocratische procedures en instrumenten worden ingevoerd, maar ook alle Europese instellingen en lidstaten zich inzetten voor de totstandkoming van een BR-cultuur.

2.3. De Commissie presenteert haar mededeling en de bijbehorende documenten als een nieuwe start. De voorstellen kunnen zonder twijfel ambitieus worden genoemd. Het EESC wil er niettemin op wijzen dat BR geen nieuw thema is, maar reeds vele jaren wordt besproken en verder wordt ontwikkeld. De dankzij BR gerealiseerde verbeteringen hebben ertoe bijgedragen dat de EU-wetgeving in het algemeen van hoge kwaliteit is en burgers, ondernemingen, consumenten en werknemers in Europa ten goede komt. Het EESC is van mening dat in vergelijking met nationale en andere internationale wetgeving de op EU-niveau ingevoerde mechanismen en procedures goed functioneren en een hoge kwaliteit van regelgeving waarborgen⁽³⁾. Zoals echter uit dit advies zal blijken, is er nog steeds ruimte voor verbetering, maar het EESC erkent dat dankzij BR reeds veel is gedaan en bereikt.

2.4. In het licht van de toenemende kritiek op het aan BR ten grondslag liggend concept benadrukt het EESC dat het daarbij naar zijn mening niet mag gaan om „meer” of „minder” EU-wetgeving of om een streven bepaalde beleidsterreinen te dereguleren of ondergeschikt te maken aan andere prioriteiten en aldus de waarden te ondergraven waar de EU voor staat: sociale bescherming, milieubescherming en grondrechten⁽⁴⁾. BR is in de eerste plaats een hulpmiddel waarmee moet worden gewaarborgd dat politieke doelstellingen goed onderbouwd zijn en, in het licht van bovengenoemde waarden, doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt, zonder dat de milieu- of consumentenrechten of sociale normen worden aangetast en zonder dat door de instelling van allerlei organen binnen het institutioneel bestel een verschuiving van bevoegdheden plaatsvindt. BR kan en mag niet in de plaats komen van politieke beslissingen.

⁽²⁾ Deze levenscyclus omvat het ontstaan van een initiatief binnen de Commissie tijdens de voorbereidings- en ontwerpfasen, de goedkeuring van het voorstel door de Commissie, de wetgevingsprocedure, de inwerkingtreding van de rechtshandeling, de omzetting, de tenuitvoerlegging door de lidstaten, de evaluatie door de Commissie, de beoordeling in het kader van het Refit-programma en, indien nodig, actualisering, herziening, intrekking of indiening van een nieuw voorstel.

⁽³⁾ De Europese Rekenkamer stelt in een verslag uit 2010: het systeem van de Commissie vormt op EU- en internationaal niveau een „beste praktijk”, getuige op de transparantie en alomvattendheid ervan.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. Het EESC werkt actief mee aan de democratische vormgeving en omzetting van EU-wetgeving. Het houdt zich al jarenlang uitgebreid met het thema BR bezig en heeft in de loop der tijd een reeks adviezen opgesteld met concrete aanbevelingen voor de verdere uitwerking ervan. Een overzicht van deze aanbevelingen is beschikbaar ⁽⁵⁾ en moet dienen als bron van inspiratie voor de verdere verbetering van de agenda voor BR. Daaruit blijkt dat het EESC een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, namelijk de doelstellingen van BR ondersteunen en hiervoor draagvlak creëren in het maatschappelijk middenveld. Het is ook nu bereid een bijdrage te leveren aan transparante, democratische en consistente BR.

2.6. Het EESC betreurt dat in de mededeling van de Commissie en het gehele pakket voor BR onvoldoende wordt ingegaan op zijn in de Verdragen vastgelegde rol, functie en representativiteit en op die manier geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om de kennis en expertise van zijn leden te benutten en het zijn taken te laten vervullen. Een deelname van het EESC aan de agenda voor BR vindt slechts plaats in het kader van het Refit-platform (achteraf), waarmee geen recht wordt gedaan aan zijn taken en verantwoordelijkheid voor de versterking van de democratische legitimiteit en doeltreffendheid van de instellingen.

2.7. Het EESC dringt er derhalve op aan dat het op passende wijze wordt betrokken bij de agenda voor BR. Dit advies omvat voorstellen met betrekking tot de vraag hoe en waar dat zou moeten gebeuren.

3. Interinstitutioneel Akkoord — Op weg naar een gemeenschappelijke BR-cultuur

3.1. In haar mededeling gaat de Commissie onder meer in op de geplande maatregelen in het kader van een IIA. Het EESC is van mening dat het voorstel voor een IIA een van de kernonderdelen van de agenda voor BR is. De Commissie moet worden ondersteund in haar pogingen om de doelstellingen van BR met de participatie van het hele maatschappelijk middenveld verder te ontwikkelen. Daarbij heeft zij echter met name de hulp van de wetgevende instellingen, de Raad en het Europees Parlement, nodig. Het voorstel voor een IIA is ambitieus en kan slechts slagen wanneer alle instellingen zich volledig achter de doelstellingen en de inhoud van BR scharen en de in het IIA opgenomen voorstellen consequent toepassen in het licht van de EU-Verdragen. Een mislukking van de onderhandelingen zou een grote stap terug zijn, ook ten opzichte van de verplichtingen van het IIA van 2003.

3.2. Ondanks het feit dat het Parlement de rol en betekenis van het EESC heeft erkend ⁽⁶⁾, wordt in het IIA nergens ingegaan op het EESC en het CvdR en op de hun in de Verdragen toegekende rol en functie. Dat is onaanvaardbaar.

3.3. Als het EESC tijdig door de Commissie wordt geraadpleegd, is het bereid de EU-instellingen te ondersteunen bij het nemen van BR-maatregelen, nieuwe ideeën te ontwikkelen, uitgebreid zijn mening te geven over voorstellen (binnen de grenzen van zijn bevoegdheid), mee te helpen om een hoge kwaliteit van de EU-initiatieven te waarborgen, en indien nodig voor follow-up te zorgen of in specifieke gevallen te fungeren als „testorgaan” voor geplande initiatieven.

3.4. Het EESC dringt er derhalve op aan beide adviesorganen van de EU in het IIA op te nemen en te betrekken bij de BR-maatregelen die hun op grond van de EU-verdragen en de samenwerkingsovereenkomsten met de Commissie en het Parlement zijn toevertrouwd.

3.5. Na de aanneming van het IIA door de Raad en het Parlement zal in een initiatiefadvies de concrete materiële inhoud van het IIA worden beoordeeld.

4. Beoordeling van de mededeling over de agenda voor BR

4.1. Verandering van de werkwijze op Europees niveau

4.1.1. De Commissie wil met haar nieuwe interne taakverdeling en de afstemming van haar maatregelen op de beleidsrichtsnoeren, alsmede met de opstelling van een consistent werkprogramma op EU-niveau en een versterkte interactie met de instellingen komen tot betere regelgeving en betere resultaten.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Verslag over het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit): stand van zaken en vooruitzichten (2014/2150 INI), rapporteur Sylvia-Yvonne Kaufmann, paragraaf 19.

4.1.2. Het EESC is ingenomen met het feit dat de Commissie een gestructureerde gedachtewisseling met de Raad en het Parlement is aangegaan over het jaarlijkse werkprogramma en de meerjarenplanning en vóór de publicatie van het jaarlijkse werkprogramma het EESC raadpleegt, overeenkomstig de samenwerkingsovereenkomst tussen Commissie en EESC. Deze gedachtewisselingen moeten plaatsvinden gedurende de gehele programmeringscyclus. Een regelmatige dialoog van het EESC met het Parlement, de Commissie en de Raad moet ervoor zorgen dat synergie-effecten ontstaan en ook na de goedkeuring van het werkprogramma de maatregelen ervan gericht kunnen worden opgevolgd en de algemene samenwerking kan worden verbeterd. Het EESC pleit ervoor dat bij de planning van nieuwe initiatieven en prioriteiten ook rekening wordt gehouden met en wordt verwezen naar bestaande strategieën en integratieplannen (zoals de Europa 2020-strategie, het jaarlijks groeiprogramma en het Europees semester/landspecifieke aanbevelingen) en daarbij gedetailleerde informatie wordt gegeven over de manier waarop de geplande maatregelen aansluiten op de bestaande strategieën en de doelstellingen ervan weerspiegelen. Aldus wordt vermeden dat bepaalde beleidsterreinen en doelstellingen voorrang krijgen boven of ondergeschikt worden gemaakt aan reeds bestaande strategieën.

4.2. *Betere raadpleging, meer openheid en transparantie*

4.2.1. De Commissie is van plan om belanghebbenden tijdens de hele levenscyclus van een beleidsmaatregel middels raadplegingen daarbij te betrekken. Belanghebbenden moeten worden geraadpleegd over stappenplannen, effectbeoordelingen in de beginfase, door het college van commissarissen vastgestelde rechtshandelingen, beoordelingen achteraf en geschiktheidstests, evenals over ontwerpen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Verder moeten de toelichtingen op de rechtshandelingen worden verbeterd.

4.2.2. Het EESC is in beginsel ingenomen met het doel om meer transparantie en een sterkere betrokkenheid van belanghebbenden tijdens de gehele levenscyclus van een rechtshandeling te bewerkstelligen. Het EESC heeft altijd gewezen op het belang van intensieve raadpleging van alle betrokken partijen⁽⁷⁾. Met uitgebreide raadpleging van belanghebbenden kan immers worden bijgedragen tot de kwaliteit en de pertinentie van regelgeving, met dien verstande dat een middenweg wordt gevonden tussen de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen enerzijds en administratieve vereenvoudiging anderzijds. Betere raadpleging leidt tot bewustwording van de problematiek en bijgevolg tot betere toepassing van de voorschriften⁽⁸⁾.

4.2.3. Het EESC heeft onlangs nog, in juli 2015, in een advies over de evaluatie van de raadpleging van belanghebbenden⁽⁹⁾ voorstellen gedaan voor de verbetering van de mogelijkheden met betrekking tot raadpleging van belanghebbenden, waar in dit advies uitgebreid naar wordt verwezen. Het EESC erkent dat in de richtsnoeren goede voorstellen zijn gedaan om kwalitatief goede raadplegingen te kunnen houden. Zoals echter duidelijk uit bovengenoemd advies blijkt, zijn er nog steeds veel (ook actuele) gevallen waarin de nieuwe richtsnoeren niet consequent door de bevoegde diensten van de Commissie worden toegepast. Het EESC dringt er derhalve op aan dat de toepassing van de richtsnoeren als kwaliteitsnormen voor de raadpleging van belanghebbenden verplicht wordt gesteld binnen de Commissie.

4.2.4. Het goed bepalen van de doelgroep van een bepaalde raadpleging is essentieel om de nodige informatie in te winnen. Het EESC zou, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid en in nauwe samenwerking met alle betrokken organisaties en met de Commissie, kunnen helpen om representatieve organisaties in specifieke doelgroepen in kaart te brengen⁽¹⁰⁾. Het is van mening dat met de versterkte mechanismen voor de raadpleging van belanghebbenden transparantie moet worden gewaarborgd bij de selectie van deskundigen in instanties, op conferenties, bij workshops enz. Bovendien moet in grotere mate rekening worden gehouden met de representativiteit van de belanghebbenden en moet bij het gebruik van de resultaten worden gezorgd voor een kwalitatieve en kwantitatieve weging, afhankelijk van de vraag of de respons afkomstig is van een individu of van een representatieve organisatie van het maatschappelijk middenveld. De respons van organisaties moet dienovereenkomstig een groter gewicht worden toegekend.

4.2.5. De kwaliteit van de vragen (die vaak suggestief zijn), de selectie ervan en de feedbackmechanismen van de Commissie laten vaak te wensen over⁽¹¹⁾. Het EESC heeft uitgebreide voorstellen gedaan om deze misstanden uit de wereld te helpen⁽¹²⁾. Zo zou het bij de opstelling van vragenlijsten voor raadplegingen en bij de vraagstelling kunnen worden betrokken. Het kan voorstellen doen voor vragen of regelmatig als „testorgaan” worden ingezet om na te gaan of de vragen relevant zijn. Het kan controles uitvoeren en toezicht houden op raadplegingen en een relevante waarnemingspost oprichten⁽¹³⁾, teneinde op passende wijze bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van raadplegingen.

⁽⁷⁾ PB C 48 van 15.2.2011, blz. 48.

⁽⁸⁾ EESC-advies over de „Evaluatie van de raadplegingen van stakeholders door de Europese Commissie” (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57).

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 8.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 8.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 8.

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 8.

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 8.

4.2.6. Belangrijk is tevens een goede vaststelling van de raadplegingsperioden. Daarmee kan worden voorkomen dat het regelgevingsproces onnodig wordt verlengd. Anderzijds kunnen perioden van vier, acht of twaalf weken voor de raadpleging over soms complexe of zeer technische initiatieven te kort zijn om een doeltreffende respons te verkrijgen. Met een gestructureerde en voortdurend aangepaste planning van de raadpleging (in de stappenplannen van de Commissie), de bekendmaking van de doelstellingen ervan en een betrouwbare tijdsindicatie worden belanghebbenden geholpen bij hun deelname.

4.2.7. Om de transparantie en duidelijkheid voor belanghebbenden verder te verbeteren, pleit het EESC ervoor op de centrale website van de Commissie voor raadplegingen⁽¹⁴⁾ een uniform en duidelijk overzicht te verstrekken van alle lopende raadplegingen van EU-instellingen, Europese agentschappen en lagere instanties⁽¹⁵⁾, evenals van alle raadplegingen over gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen en dit overzicht te verwerken in een alomvattende communicatiestrategie om aan de raadplegingen in heel Europa meer bekendheid aan te geven.

4.2.8. Het EESC is met name ingenomen met de raadpleging over gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU) en uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU). Het gebrek aan transparantie, de flagrante rechtsonzekerheid en de ontoereikende politieke controle als het gaat over het systeem van voorafgaande raadplegingen over aan wetgeving ondergeschikte rechtshandelingen worden vaak terecht aan de kaak gesteld⁽¹⁶⁾. Het EESC stelt verder voor een eigen register van gedelegeerde handelingen in te voeren, naar voorbeeld van het comitologieregister. Het gebruik van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen moet strikt worden beperkt en bijzonder goed worden gemotiveerd. Maatregelen op lagere niveaus moeten consequent worden afgestemd op het basisbesluit. Politieke beslissingen mogen niet worden ondermijnd door gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

4.2.9. Bovendien moeten overlappingsen worden voorkomen tussen raadplegingen over of de inhoud van gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen en raadplegingen over richtsnoeren van EU-agentschappen of de inhoud daarvan.

4.2.10. Principieel moet een onderscheid worden gemaakt tussen raadpleging van de sociale partners (krachtens de bepalingen uit de EU-Verdragen inzake de sociale dialoog, de artikelen 154 en 155 VWEU) en openbare raadpleging van alle betrokken partijen uit het maatschappelijk middenveld (krachtens artikel 11, lid 3, VEU). Beide hebben hun eigen specifieke functie en hun legitimiteit verschild.

4.2.11. Hetgeen in het instrumentarium voor BR staat, wijst er weliswaar op dat de minimumnormen voor raadplegingen en daarmee de eisen voor openbare raadplegingen niet gelden voor de raadpleging van de sociale partners, maar het EESC wil wel duidelijk naar voren brengen dat onderhavige mededeling in geen geval mag worden gebruikt als voorwendsel om de raadpleging van de Europese sociale partners en de uitkomsten daarvan middels openbare raadplegingen aan controles vooraf of achteraf te onderwerpen. De sociale dialoog is een in het VWEU⁽¹⁷⁾ vastgelegde bijzondere procedure die moet worden gerespecteerd. Openbare raadplegingen mogen derhalve niet in de plaats komen van raadplegingen van sociale partners⁽¹⁸⁾. De tenuitvoerlegging van de met de sociale partners bereikte overeenkomsten moet overeenkomstig de bepalingen van artikel 155 VWEU gewaarborgd zijn⁽¹⁹⁾.

4.3. *Betere instrumenten voor betere oplossingen*

4.3.1. De Commissie zal in de toekomst voor nieuwe maatregelen de nieuwe geïntegreerde richtsnoeren voor BR⁽²⁰⁾ toepassen. Zij verbindt zich ertoe ook niet-wetgevende opties te onderzoeken, zoals zelf- en coregulerings-, en zal bijzondere aandacht schenken aan het principe „denk eerst klein”, de mkb-toets en de eventuele vrijstelling van micro-ondernemingen van bepaalde Europese voorschriften.

4.3.2. Het EESC is ingenomen met het feit dat de richtsnoeren voor BR worden verduidelijkt en herzien en de geconsolideerde versie ervan wordt aangevuld met een verhelderend instrumentarium. Het is van mening dat deze instrumenten een significante bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de regelgeving en dankzij de overzichtelijke weergave ervan in één enkel document ervoor kunnen zorgen dat de medewerkers van de Commissie zich er in hoge mate in kunnen vinden en ze consequent zullen toepassen. Het secretariaat-generaal moet de naleving van de instrumenten door alle diensten van de Commissie waarborgen.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm

⁽¹⁵⁾ Met name de Europese toezichthouders Eiopa, ESMA en EBA.

⁽¹⁶⁾ EESC-advies over „Gedelegeerde handelingen” (zie bladzijde 145 van dit Publicatieblad).

⁽¹⁷⁾ Artikel 154, leden 2 en 3, VWEU.

⁽¹⁸⁾ Zie ook het verslag van de commissie Juridische zaken van het Parlement over het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit): stand van zaken en vooruitzichten (2014/2150 INI), paragraaf 10.

⁽¹⁹⁾ Slecht voorbeeld: Hairdressing Agreement.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. De Commissie bevestigt dat de richtsnoeren voor BR moeten waarborgen dat concurrentievermogen en duurzame ontwikkeling in al haar activiteiten prioriteiten blijven ⁽²¹⁾. Het optreden van de EU moet daarbij zorgen voor een evenwicht tussen de overkoepelende doelstellingen van de Unie en de bevordering van het concurrentievermogen. Van zijn kant dringt het EESC erop aan elk wetgevings- en niet-wetgevingsvoorstel op doeltreffende en consequente wijze te toetsen aan de doelstellingen van artikel 3 VEU en hierop regelmatig een „concurrentievermogenschek” te verrichten.

4.3.4. Het EESC heeft er steeds weer op aangedrongen dat procedures transparanter worden gemaakt en er altijd volledig en op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met economische, sociale, milieu- en consumentenoverwegingen ⁽²²⁾. Dit zou bij elke effectbeoordeling consequent moeten worden gecontroleerd. Het EESC kan in het kader van zijn bevoegdheden bijdragen aan een evenwichtige beoordeling van instrumenten en procedures.

4.3.5. Wetgeving moet in principe zo worden vastgesteld dat zij op alle ondernemingen gelijk kan worden toegepast. Het is verheugend dat de Commissie met name het principe „denk eerst klein” opnieuw heeft bekrachtigd en heeft toegezegd rekening te zullen houden met de belangen van kleine, middelgrote én micro-ondernemingen.

4.3.6. Het lijkt geen twijfel dat regelgeving voor alle ondernemingen nodig is, ongeacht hun grootte, maar dat daardoor voor kleine ondernemingen, en met name voor micro-ondernemingen, vaak oprichtings- en managementproblemen ontstaan. Het EESC wijst erop dat voor micro-ondernemingen geen algemene uitzondering mag gelden. In plaats daarvan moet bij wetgevingsvoorstellen worden gekozen voor een benadering die recht doet aan afzonderlijke gevallen en het resultaat is van een grondige effectbeoordeling ⁽²³⁾. Daarbij moet rekening worden gehouden met de belangen van micro-ondernemingen en mogen de rechten op het vlak van werknemers- en consumentenbescherming niet worden ingeperkt.

4.3.7. Het EESC is verheugd over het feit dat de *Raad voor Effectbeoordeling* is omgevormd tot een raad voor regelgevingstoetsing en dringt er hierbij op aan te zorgen voor een zo groot mogelijke transparantie, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de deskundigen. De opname hierin van externe deskundigen is een stap in de goede richting. Zo kan enerzijds worden gezorgd voor grotere onpartijdigheid en kan anderzijds, middels de uitbreiding van de taken tot beoordelingen en geschiktheidstests, naar verwachting meer coherentie en synergie in de effectbeoordeling tot stand worden gebracht. Het doel moet echter blijven te komen tot de oprichting van een gemeenschappelijke en onafhankelijke instantie voor effectbeoordelingen, die voor alle EU-organen werkt en overleg voert met de gevestigde adviesorganen, het EESC en het CvDR. Deze onafhankelijke instantie moet een beroep doen op externe deskundigen, een externe voorzitter hebben en de voorstellen van de Commissie toetsen ⁽²⁴⁾. De Commissie moet duidelijk maken dat het haar doel is een onafhankelijke externe instantie op te richten en dat de huidige samenstelling slechts als een tussenstap op weg daarheen moet worden gezien. Zo kunnen transparantie en vakkennis worden gewaarborgd en kan worden vermeden dat bij de totstandkoming van EU-wetgeving belangen de boventoon voeren.

4.3.8. Het EESC heeft in studies ⁽²⁵⁾ en adviezen ⁽²⁶⁾ op het belang van zelf- en coregulering en op de bijzonderheden hiervan als voorbeeld van „horizontale subsidiariteit” gewezen ⁽²⁷⁾. Het IIA over BR uit 2003 bevatte een afzonderlijk hoofdstuk over dit onderwerp. Het EESC is van mening dat zelfregulering en/of coregulering in sommige gevallen een doeltreffende preventieve methode of nuttige aanvulling op wetgevingsmaatregelen kan zijn, mits er sprake is van een uitgebreid, duidelijk en strak omljnd wetgevingskader dat gebaseerd is op o.m. de beginselen van transparantie, onafhankelijkheid, doelmatigheid en verantwoordelijkheid ⁽²⁸⁾.

4.3.9. Vooral met het oog op de enorme toename van het aantal informele trialogen ⁽²⁹⁾ is het noodzakelijk met de toepassing van BR-maatregelen te zorgen voor meer transparantie. Dit kan worden bereikt indien de uitkomsten van elke trialogbijeenkomst en de eindresultaten van een dialoog vóór de goedkeuring door de Raad en het Parlement openbaar worden gemaakt. Hoewel moet worden erkend dat het wetgevingsproces in zijn geheel wordt versneld door gebruik te maken van trialogen, ontstaat daardoor ook het kernprobleem van de huidige wetgevingspraktijk. De lidstaten in de Raad creëren namelijk steeds weer zogenaamde onderhandelingspakketten die verschillende rechtshandelingen met elkaar verbinden om zo meerderheden voor richtlijnen tot stand te brengen. Dit gebeurt maar al te vaak op ondoorzichtige wijze en onder grote tijdsdruk, zonder dat de deskundigen van de lidstaten, het Parlement en de Commissie hierbij voldoende worden betrokken en zonder dat de effecten van kernelementen van deze onderhandelingspakketten voldoende zijn beoordeeld. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit en de transparantie van de regelgeving.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, paragraaf 3.1.

⁽²²⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66.

⁽²³⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 33.

⁽²⁴⁾ Zie voetnoot 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 29.

⁽²⁷⁾ Zie voetnoot 23.

⁽²⁸⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66, par. 5.10.

⁽²⁹⁾ Het gaat hier om 80 % van de regelgevingsprocedures tijdens de laatste zittingsperiode van het Parlement.

4.3.10. Daarom moet er in het kader van de BR-procedures voor worden gezorgd dat informele trialogen worden beperkt tot bijzondere noodsituaties en dat de meeste regelgeving volgens de normale wetgevingsprocedure wordt vastgesteld. Slechts op deze wijze kan een volledige democratische legitimiteit en participatie worden gewaarborgd.

4.4. Versterking van de evaluatie achteraf, Refit-programma en Refit-platform

4.4.1. De Commissie stelt verder voor sterker de nadruk op evaluaties te leggen, beoordelingen van rechtshandelingen tijdens de gehele „levenscyclus” uit te voeren, het Refit-programma doelgerichter vorm te geven en op te nemen in het werkprogramma en geschiktheidstests (*fitness checks*) uit te voeren. De omzetting van rechtshandelingen moet worden verbeterd, en er moet een Refit-platform worden opgericht waaraan ook het EESC deelneemt.

4.4.2. Het EESC is verheugd over het voorstel van de Commissie om de nadruk te leggen op evaluaties en om andere EU-organen en het maatschappelijk middenveld hierbij te betrekken. Evaluaties achteraf, tijdens welke de geformuleerde doelstellingen worden vergeleken met de vastgestelde resultaten, zijn belangrijke analyse-instrumenten, met name omdat, overeenkomstig het model van de levenscyclus van een rechtshandeling, de hieruit getrokken conclusies direct kunnen worden meegenomen in een mogelijke effectbeoordeling met het oog op de herziening van de rechtshandeling. Het moet worden toegejuicht dat vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, werknemers en consumenten, tot wie rechtshandelingen normaal gesproken zijn gericht, bij dit alles zullen worden betrokken middels gerichte en openbare raadplegingen. Het EESC wijst er echter op dat pas met de evaluatie kan worden begonnen nadat een geschikte periode is verlopen sinds de implementatie van de rechtshandeling, omdat dan pas relevante gegevens en informatie over de werking van de handeling kunnen worden verzameld ⁽³⁰⁾.

4.4.3. Het is van groot belang dat het EESC bij dit proces wordt betrokken. De samenwerkingsovereenkomsten met de Commissie en het Parlement voorzien in een dergelijke deelname van het EESC. Daardoor kunnen bovendien synergie-effecten in de samenwerking met het Parlement ontstaan. Dankzij het genoemde levenscyclusmodel van een rechtshandeling kan worden gewaarborgd dat in een vroeg stadium rekening wordt gehouden met de input van het EESC. Het EESC kan indien nodig eigen beoordelingen verrichten, de resultaten in het kader van het Refit-platform aan andere belanghebbenden, de lidstaten en de Commissie presenteren en zodoende zijn samenwerking met de instellingen verbeteren, en suggesties doen voor evaluaties in het kader van het Refit-programma. Met de opname van het Refit-programma in het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie wordt een verdere bijdrage van het EESC aan de programmering gewaarborgd.

4.4.4. Het EESC is verheugd over het streven van de Commissie om de procedures en instrumenten van het Refit-programma te verbeteren. Het verwijst in dit verband naar eerder uitgebrachte adviezen ⁽³¹⁾.

4.4.5. Het intrekken van bepaalde achterhaalde rechtshandelingen door de Commissie is gewone praktijk en moet worden voortgezet. Het EESC is principieel voorstander van de uitvoering van geschiktheidstests ⁽³²⁾. De Commissie moet alle verrichte, lopende en geplande *fitness checks* op transparante wijze op een website openbaar maken.

4.4.6. Het valt uitdrukkelijk toe te juichen dat een Refit-platform wordt opgericht waaraan het EESC kan deelnemen. Dit platform moet voorstellen verzamelen en analyseren voor administratieve vereenvoudiging op basis van de EU-voorschriften en de omzetting en toepassing daarvan in de lidstaten. Het EESC stelt voor erop te letten dat de groep van belanghebbenden evenwichtig wordt samengesteld, omdat het succes van het platform hiervan zal afhangen. Het EESC wordt in de groep van belanghebbenden vertegenwoordigd door een deskundige van hoog niveau. De Commissie moet echter verduidelijken wat de verhouding is tussen het representatieve mandaat van het EESC en het CvDR en het Refit-platform. Er moet rekening worden gehouden met de bijzondere institutionele rol van het EESC en het CvDR ten opzichte van andere belanghebbenden. Het EESC juicht in principe de deelname van de lidstaten aan deze instantie toe. Daardoor zal het mogelijk zijn om op elk moment met de vertegenwoordigers van de lidstaten van gedachten te wisselen. Het Parlement moet regelmatig over de werkzaamheden van het Refit-platform worden geïnformeerd en de mogelijkheid hebben om aan de jaarlijkse vergadering van het platform deel te nemen.

⁽³⁰⁾ Zie voetnoot 22.

⁽³¹⁾ Zie voetnoot 22.

⁽³²⁾ Zie voetnoot 23.

4.4.7. Het EESC is van mening dat een van de belangrijkste zwakke punten van de Europese agenda voor BR is dat de lidstaten daarbij onvoldoende betrokken zijn. Dit is niet alleen problematisch voor de lidstaten, maar ook voor de EU, en het is uiteindelijk niet verwonderlijk dat de lidstaten bij gebrek aan grondige en op bewijs gebaseerde omzettingsmaatregelen en -plannen en aan maatregelen voor een doeltreffende uitvoering van de EU-wetgeving, die soms aarzelend, te laat, verkeerd of helemaal niet omzetten.

4.4.8. Het is jammer dat hier in de mededeling van de Commissie niet naar wordt verwezen en geen voorstellen worden gedaan om dit probleem op te lossen. Zo moesten ook in 2013 nog 1 300 inbreukprocedures tegen lidstaten worden ingesteld. Momenteel is het probleem niet zozeer de te late omzetting (eind 2013 waren om deze reden 390 procedures ingesteld), maar net als in 2012 betroffen de meeste inbreuken (62 % van alle zaken) niet-nakoming van EU-voorschriften op het gebied van milieu, belasting, vervoer, interne markt en diensten⁽³³⁾.

4.4.9. De Commissie kan in dit opzicht meer werk maken van openbare informatieverstrekking. De regeringen van de lidstaten die de regelgeving niet, verkeerd of te laat omzetten, hebben deze immers zelf in de Raad aangenomen. Zoals jaarlijks in de verslagen over de toepassing van het EU-recht wordt vastgesteld, zijn zij verantwoordelijk voor de over het algemeen ontoereikende uitvoering van het acquis communautaire. De Commissie moet bovendien systematisch nagaan welke maatregelen onmisbaar zijn om de huidige situatie fundamenteel te veranderen, en moet rekening houden met de eerder door het EESC gedane voorstellen⁽³⁴⁾.

4.4.10. Wanneer regelgeving nodig is, moet per geval, gelet op inhoud en context, worden onderzocht wat het meest geschikte instrument is: een richtlijn of een verordening. Om bijvoorbeeld te voorkomen dat omzettingsmaatregelen uiteenlopen of *goldplating* plaatsvindt⁽³⁵⁾, moet meer gebruik worden gemaakt van verordeningen in plaats van richtlijnen⁽³⁶⁾. Daarmee wordt gezorgd voor meer rechtsduidelijkheid en rechtszekerheid.

4.4.11. De omzetting en uitvoering van EU-wetgeving zijn bovendien belangrijke indicatoren voor de latere evaluatie ervan, die moet worden verricht door de regeringen. De Commissie wordt verplicht om „uitvoeringsplannen” op te stellen voor belangrijke richtlijnen⁽³⁷⁾, waarmee zij de lidstaten aan de hand van ondersteunende maatregelen kan helpen bij de omzetting. Dit is een toe te juichen onderdeel van het nieuwe pakket voor BR. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid voor de Commissie om de lidstaten te vragen verklarende documenten over de nationale omzettingsstrategie te overleggen en een tweefasige conformiteitsbeoordeling uit te voeren. Dit is vanuit de invalshoek van het EESC bekeken zeker een stap in de goede richting. Hoe succesvol deze maatregelen zullen zijn, moet de praktijk uitwijzen.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31e jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (COM(2014) 612).

⁽³⁴⁾ Zie voetnoot 22.

⁽³⁵⁾ Het EESC legt momenteel de laatste hand aan een uitgebreide studie hierover.

⁽³⁶⁾ In vergelijking met de wetgevingsperiode 2000-2004, toen vaker richtlijnen dan verordeningen werden gebruikt (155 verordeningen tegen 191 richtlijnen), is in de laatste wetgevingsperiode (2010-2014) steeds meer gebruikgemaakt van verordeningen (383 verordeningen tegen 136 richtlijnen).

⁽³⁷⁾ Richtsnoeren voor betere regelgeving (SWD(2015) 111 final), hoofdstuk IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

BIJLAGE

Tekst van het ontwerpadvies van het Comité die komt te vervallen naar aanleiding van een door de voltallige vergadering goedgekeurd wijzigingsvoorstel:

Paragraaf 4.3.10

Het EESC stemt daarom in met het initiatief om bij relevante wijzigingsvoorstellen van met name de Raad en het Parlement effectbeoordelingen te verrichten (reeds een element van het IIA van 2003), omdat daarmee de kwaliteit van de regelgeving aanzienlijk kan worden verbeterd. Het betreurt tegelijkertijd dat in de mededeling van de Commissie niet toereikend wordt ingegaan op deze problematiek. Daarom moet er in het kader van de BR-procedures voor worden gezorgd dat informele trialogen worden beperkt tot bijzondere noodsituaties en dat de meeste regelgeving volgens de normale wetgevingsprocedure wordt vastgesteld. Slechts op deze wijze kan een volledige democratische legitimiteit en participatie worden gewaarborgd.

Stemuitslag: 106 stemmen vóór en 59 stemmen tegen, bij 19 onthoudingen.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Uniekader voor de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in de visserijsector en voor de ondersteuning van wetenschappelijk advies over het gemeenschappelijk visserijbeleid (herschikking)

(COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD))

(2016/C 013/29)

Afdelingsrapporteur: Brian CURTIS

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 2 en 6 juli 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43, lid 2 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Uniekader voor de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in de visserijsector en voor de ondersteuning van wetenschappelijk advies over het gemeenschappelijk visserijbeleid (herschikking)

(COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is het in het algemeen eens met het voornemen van de Commissie om voort te bouwen op de dingen die goed werken en dus een grote mate van continuïteit te handhaven, en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de nieuwe regels, en is van mening dat de voorgestelde wijzigingen niet verder gaan dan wat noodzakelijk en passend is om de fundamentele doelstelling van een betere kwaliteit, toegang en beschikbaarheid van gegevens in de visserijsector te bereiken.

1.2. De beschikbaarheid van gegevens is het gebied waarop nog de meeste vorderingen moeten worden gemaakt. De procedure waarmee eindgebruikers gegevens opvragen bij de lidstaten („gegevensoproepen”) is te omslachtig en arbeidsintensief; gegevens over visserijactiviteiten zijn niet in elke lidstaat even goed beschikbaar omdat de toegangsregels verschillen, deels wegens beperkingen op het gebruik van de gegevens voor meerdere doeleinden; problemen met de toegankelijkheid van gegevens die onder het kader voor gegevensverzameling (KGV) vallen, leiden tot onderbenutting ervan, waardoor veel mogelijkheden om die gegevens te gebruiken verloren gaan en onnodige investeringen worden gedaan om dezelfde gegevens voor andere doeleinden te verzamelen (bv. in het kader van de maritieme ruimtelijke ordening). De herziening van het KGV biedt een gelegenheid om enerzijds ervoor te zorgen dat visserijgegevens beter beschikbaar zijn voor een ruimere groep van belanghebbenden en anderzijds de lasten van de lidstaten in verband met verzoeken om gegevens te verlichten door gebruik te maken van de meest recente technische ontwikkelingen.

1.3. De kwaliteit en betrouwbaarheid moeten nog worden verbeterd. Om een hoge gegevenskwaliteit te waarborgen kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de Europese Praktijkcode voor statistieken en het kader voor kwaliteitsborging van het Europees statistisch systeem.

2. Achtergrond

2.1. In 2000 werd een EU-kader voor het verzamelen en beheren van visserijgegevens⁽¹⁾ tot stand gebracht, waaruit na een hervorming in 2008 het kader voor gegevensverzameling (KGV)⁽²⁾ voortkwam. Het KGV betekende een grote stap voorwaarts voor de totstandbrenging van geharmoniseerde EU-regels op het vlak van de verzameling van biologische, milieugerelateerde, technische en sociaaleconomische gegevens over de visserij-, de aquacultuur- en de verwerkende sector.

2.2. In het kader van de goedkeuring in 2013 van de hervorming van de GVB-verordening⁽³⁾ hebben de Raad en het Europees Parlement de Commissie verzocht vaart te zetten achter een voorstel tot wijziging van het KGV zodat de beginselen en doelstellingen met betrekking tot gegevensverzameling, welke cruciaal zijn voor het ondersteunen van een hervormd GVB, zo spoedig mogelijk praktisch effect kunnen sorteren. Het onderhavige voorstel is bedoeld om deze doelstelling te verwezenlijken dankzij een versterking van de regionale samenwerking en aanpassing aan nieuwe gegevensbehoeften.

2.2.1. Het KGV moet worden afgestemd op de behoeften die voortvloeien uit de nieuwe GVB-verordening: de geleidelijke overstap naar een maximale duurzame opbrengst (MDO), de gevolgen van de visserij op ecosystemen (bv. beschermde soorten, zeebodemhabitats), de milieu- en andere effecten van aquacultuur (toegelicht aan de hand van gegevens over sterfte/verliezen en het gebruik van farmaceutische producten) en de gevolgen van de aanlandingsverplichting.

2.2.2. Er moet bij de herziening van het KGV eveneens voor worden gezorgd dat gegevens worden verzameld op basis van een kosten-batenanalyse of een kosten-nutsanalyse van de precisie van wetenschappelijke modellen en het bijbehorende risiconiveau (bepaalde surveys kunnen bijvoorbeeld in plaats van jaarlijks slechts om de drie jaar worden verricht). Een dergelijke analyse moet zijn gebaseerd op overleg tussen de visserijbeheerders, de gegevensverzamelaars en de verstrekkers van wetenschappelijk advies.

2.3. Het Commissievoorstel heeft tot doel het KGV te doen aansluiten bij andere EU-regelgeving die betrekking heeft op het verzamelen van visserijgegevens, om op die manier overlappings weg te werken en aldus de kosten van het volledige systeem van mariene gegevens te verlagen. Een afzonderlijke specifieke effectbeoordeling werd niet nodig geacht aangezien het KGV onderwerp was van de effectbeoordeling voor het GVB, waarvan het KGV duidelijk deel zou gaan uitmaken.

3. Opmerkingen

3.1. Het KGV is te complex, zowel wat het rechtskader als wat de uitvoeringsregelingen betreft. De complexiteit en het gebrek aan doeltreffendheid worden onder meer veroorzaakt door overlapping tussen de gegevensvereisten voor het KGV en voor andere EU-wetgeving, zoals de controleverordening⁽⁴⁾ en de specifieke statistische regelgeving van de EU⁽⁵⁾. De verschillende geaggregeerde vormen waarin dezelfde ruwe gegevens aan verschillende eindgebruikers moeten worden verzonden, is een andere bron van complexiteit en inefficiëntie.

3.2. Op juridisch vlak is het KGV overdreven normatief en gedetailleerd, wat heeft geleid tot een omslachtig systeem dat onvoldoende inspelt op veranderende behoeften. Het is dan ook noodzakelijk de eindgebruikers te betrekken bij het uitwerken van de gegevensvereisten, zodat deze beter beantwoorden aan hun behoeften.

3.3. Een ander aandachtspunt is de behoefte aan meer synergieën met de doelstellingen van ander EU-beleid. Dit is in de eerste plaats het geval voor de kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS).

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ PB L 176 van 15.7.2000, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 60 van 5.3.2008, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22.

⁽⁴⁾ PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1.

⁽⁵⁾ PB L 218 van 13.8.2008, blz. 1.

PB L 403 van 30.12.2006, blz. 1.

PB L 87 van 31.3.2009, blz. 1.

PB L 87 van 31.3.2009, blz. 42.

PB L 87 van 31.3.2009, blz. 70.

PB L 97 van 9.4.2008, blz. 13.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 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

(doorlopend programma)

(COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD))

(2016/C 013/30)

Rapporteur: José María ESPUNY MOYANO

Corapporteur: Martin SIECKER

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 30 april resp. 17 juni 2015 besloten om, overeenkomstig artikel 114 en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 (doorlopend programma)”

COM(2015) 177 final — 2015/0093 COD.

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2015 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 16 en 17 september 2015 gehouden 510e zitting (vergadering van 16 september 2015) het volgende advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 6 tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Europese Commissie om aandacht te besteden aan een kwestie die in productiesectoren en onder het publiek op veel belangstelling kan rekenen.
- 1.2. Het is een goede zaak dat de Commissie oplossingen probeert te vinden voor een systeem ter goedkeuring van genetisch gemodificeerde organismen dat in de praktijk tekort blijkt te schieten.
- 1.3. Het EESC zou graag zien dat de Commissie meer aandacht besteedt aan essentiële aspecten zoals onder meer de traceerbaarheid, de samenhang tussen de wetgeving voor levensmiddelensectoren en die voor diervoedersectoren en een verslag over de sociaaleconomische gevolgen van de voorstellen.
- 1.4. Het EESC twijfelt verder aan de uitvoerbaarheid van deze bepalingen op de interne markt en heeft ook bedenkingen van juridische aard. Daarnaast is de perceptie door het publiek een probleem en spelen er ook politieke moeilijkheden.
- 1.5. De Commissie doet er daarom goed aan het huidige voorstel in te trekken en een verbeterde versie uit te werken waarin de in dit advies en in adviezen van het Europees Parlement gesignaleerde tekortkomingen zijn weggewerkt.

2. Achtergrond

2.1. De ontwikkeling van biotechnologische gewassen (genetisch gemodificeerde organismen, afgekort: „ggo's”) begon in 1996. Sindsdien is het areaal gestaag uitgebreid met zo'n 3 tot 4 % per jaar. Tussen 2013 en 2014 is er 6,3 miljoen hectare biotechnologische teelt bij gekomen, waarmee de totale oppervlakte inmiddels 181 miljoen hectare bedraagt, die door meer dan 18 miljoen boeren in 28 landen wordt bebouwd. De grootste arealen bevinden zich in de VS, Brazilië en Argentinië, maar ook in ontwikkelingslanden als Burkina Faso, Soedan of Bangladesh zijn aanzienlijke oppervlakten te vinden. De belangrijkste gewassen zijn mais, soja en katoen, maar er worden ook aubergines, tomaten en paprika's verbouwd.

2.2. In de Europese Unie worden in vijf landen (Portugal, Tsjechië, Roemenië, Slowakije en Spanje) ggo's geteeld, waarbij het in totaal om ongeveer 148 000 ha gaat (inclusief 137 000 ha in Spanje, 8 000 ha in Portugal, 2 500 ha in Tsjechië, 800 ha in Roemenië en 100 ha in Slowakije, volgens gegevens uit 2013 ⁽¹⁾).

2.3. Sinds ruim tien jaar bevatten de etiketten van levensmiddelen en voederproducten conform de wetgeving informatie over de aanwezigheid van ggo's. Momenteel wordt zo'n 85 à 90 % van de in de EU geproduceerde diervoeders geëtiketteerd als ggo of ggo's bevattend, omdat zij gemiddeld voor 20 à 25 % bestaan uit genetisch gemodificeerde, zowel in de EU geproduceerde als geïmporteerde grondstoffen. Als dit voorstel erdoor komt, dan kan dat grote gevolgen hebben voor de vraag naar en het aanbod van levensmiddelen en voederproducten in de EU. Het eventuele effect hiervan op de Europese landbouw en vervolgens ook op het GLB moet grondig worden onderzocht. De Europese wetgeving die de traceerbaarheid van ggo's in diervoeders garandeert, moet worden uitgebreid zodat ook deze producten kunnen worden geëtiketteerd als „geen ggo's bevattend” wanneer zij echt ggo-vrij zijn.

2.4. In de Europese wetgeving voor levensmiddelen ontbreekt echter een dergelijke garantie, iets wat het EESC betreurt en wenst te benadrukken.

3. Huidig regelgevingskader

3.1. Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ is er in de Raad nooit sprake geweest van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten voor of tegen een ontwerpbesluit van de Commissie tot verlening van een vergunning voor ggo's of genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. In alle stadia van de procedure was de uitkomst telkens „geen advies”. Als gevolg daarvan heeft de Commissie de vergunningbesluiten in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving vastgesteld, zonder echter gesteund te worden door de lidstaten.

3.2. Terugzending van het dossier aan de Commissie voor een definitieve beslissing is de norm geworden in plaats van de uitzondering.

3.3. Bij gebrek aan een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten zou de Commissie als risicomanager binnen een redelijke termijn een beslissing inzake een vergunningsaanvraag moeten nemen (om de vergunning te verlenen dan wel te weigeren).

4. Voorstel van de Commissie

4.1. De Commissie stelt voor een nieuw artikel 34 bis toe te voegen aan Verordening (EG) nr. 1829/2003. Volgens dit artikel kunnen de lidstaten maatregelen nemen om het gebruik van ggo's te beperken of te verbieden, mits deze maatregelen:

- gemotiveerd zijn, een grondslag vinden in dwingende gronden overeenkomstig het recht van de Unie en in geen geval in strijd zijn met de uitgevoerde risicobeoordeling, en
- evenredig en niet-discriminerend zijn.

4.2. Indien een lidstaat voornemens is maatregelen vast te stellen zoals bedoeld in de nieuwe regeling, dient hij een ontwerp van die maatregelen, alsmede de bijbehorende motivering, in bij de Commissie.

4.3. De vastgestelde maatregelen laten het gebruik van levensmiddelen en diervoeders die genetisch gemodificeerd materiaal bevatten, waarvan de aanwezigheid onvoorzien of technisch niet te voorkomen is, onverlet.

4.4. Deze maatregelen zijn niet van toepassing op ggo's voor de teelt.

4.4.1. Een soortgelijke procedure is echter onlangs al aangenomen bij Richtlijn (EU) 2015/412 van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ op grond waarvan lidstaten meer vrijheid genieten om het telen van ggo's op hun grondgebied te beperken of verbieden. Met dit voorstel wil de Commissie een procedure invoeren voor genetisch gemanipuleerde levensmiddelen en diervoeders die overeenkomt met de aanpak die onlangs voor de teelt van ggo's werd afgesproken.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ PB L 268 van 18.10.2003, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 68 van 13.3.2015, blz. 1.

5. Opmerking vooraf

5.1. Over ggo's wordt een felle discussie gevoerd tussen voor- en tegenstanders. In dit advies van het EESC wordt dan ook uitsluitend ingegaan op de „voors” en „tegens” van het voorstel en wordt niet naar een antwoord gezocht op de vraag of ggo's „goed” of „slecht” zijn; dat heeft het Comité bij een eerdere gelegenheid al gedaan ⁽⁴⁾.

6. Argumenten voor het voorstel van de Commissie

6.1. Herstel van evenwicht tussen nationale en EU-bevoegdheden

6.1.1. Door de operationele en budgettaire beperkingen van het huidig gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) plaatsen veel landen grote vraagtekens bij de door de Verdragen op dit gebied toegedeelde bevoegdheden, hetgeen gepaard gaat met grote politieke inspanningen van de Europese instellingen.

6.1.2. Anderzijds hebben sommige lidstaten die geen „natuurlijke” begunstigden van het GLB zijn, regelmatig kritiek op het budgettaire gewicht van dit gemeenschappelijke beleid, evenals op andere gemeenschappelijke beleidsmaatregelen van de derde pijler. Dit politieke tegengeluid zwelt steeds meer aan in bepaalde lidstaten, iets wat niet mag worden genegeerd door de wetgever of door het EESC.

6.1.3. Met dit voorstel van de Commissie zouden in de praktijk bevoegdheden kunnen worden teruggegeven en zou gehoor kunnen worden gegeven aan de wens van sommige lidstaten (en van de publieke opinie in deze landen) om meer evenwicht te brengen tussen de nationale en de EU-bevoegdheden, met name op een gebied waarop lidstaten nog altijd hun eigen bevoegdheden (m.b.t. de teelt van ggo's) kunnen uitoefenen.

6.2. Het voorstel bevat wettelijke voorzorgsmaatregelen en vrijwaringsclausules die misbruik door lidstaten voorkomen.

6.2.1. De lidstaten moeten elke maatregel die zij nemen, motiveren. Dit voorkomt willekeur en zorgt er bovendien voor dat er alleen maatregelen worden genomen die stroken met de Verdragen en, vooral, met de beginselen van de interne markt en de internationale verplichtingen van de Unie.

6.2.2. Deze voorzorgsmaatregelen, die in overeenstemming zijn met het beginsel van verantwoord openbaar bestuur waaraan moderne nationale overheden zich dienen te houden, zouden ervoor moeten zorgen dat er alleen in uitzonderlijke gevallen en op passende wijze besluiten tot uitsluiting worden genomen.

6.3. Wegnemen van een onregelmatigheid in de juridische praktijk van de Unie

6.3.1. Zoals de Commissie aangeeft in de inleiding bij het voorstel, is Verordening (EG) nr. 1829/2003 nooit volledig uitgevoerd, enerzijds omdat de nationale standpunten niet stoelden op wetenschappelijke gegevens en anderzijds wegens de juridische onregelmatigheid van de directe besluitvorming door de Commissie (comitologie).

6.3.2. Deze waarlijk uitzonderlijke situatie in het Europese regelgevingskader zou worden gecorrigeerd als het voorstel van de Commissie wordt aangenomen. Als de lidstaten die er tot dusver voor kozen om geen besluiten te nemen of zich systematisch te verzetten tegen de totstandbrenging van een meerderheid, op nationaal niveau over andere instrumenten zouden beschikken om zich te verzetten tegen of te onttrekken aan de uitvoering van de besluiten van de Raad op hun grondgebied, dan zou het voor hen niet meer nodig hoeven zijn om politiek verzet te tonen binnen de Raad.

6.4. Volbrengen van een opdracht

6.4.1. Met het opstellen van een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 geeft de Commissie feitelijk uitvoering aan de opdracht die zij heeft gekregen, nl. het indienen van een voorstel dat de problemen van de huidige regelgeving betreffende genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders oplost. In die zin is het voorstel van de Commissie zowel noodzakelijk als opportuun.

⁽⁴⁾ PB C 68 van 6.3.2012, blz. 56.

7. Argumenten tegen het voorstel van de Commissie

7.1. Algemeen verzet van alle sectoren

7.1.1. Het voorstel van de Commissie is, zoals ook door de media is weergegeven, op algemeen verzet gestuit, zowel van de sectoren die voorstander zijn van het gebruik van ggo's in levensmiddelen en diervoeders, als van degenen die zich steeds tegen het gebruik van ggo's hebben gekeerd. Veelzeggend is vooral de kritiek op het voorstel door de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement, die pleit voor intrekking ervan. Dit zal in oktober officieel in stemming worden gebracht ⁽⁵⁾.

7.1.2. De forse bezwaren die door de betrokken sectoren zijn geuit, gaande van lichte meningsverschillen tot compleet tegenovergestelde standpunten, zullen onherroepelijk leiden tot een moeilijk parlementair debat met onzekere uitkomst; het is wellicht verstandig om dit te voorkomen door het voorstel terug te verwijzen naar de Commissie voor heroverweging.

7.2. Gebrek aan transparantie in de nationale besluitvorming

7.2.1. De Commissie hanteert een gemeenschappelijk systeem voor risicobeoordeling van ggo's, zoals bedoeld in Richtlijn (EU) 2015/412. De mogelijkheid waarover de lidstaten beschikken om risicobeoordelingen en communautaire vergunningen om nationale redenen te beperken (zonder dat zij verplicht zijn om op transparante wijze publiek verantwoording af te leggen over de redenen en motieven op basis waarvan zij voor uitzonderingsclausules kiezen), kan ernstig indruisen tegen het streven naar transparantie in de openbare besluitvorming, dat een van de prioritaire doelstellingen van de Commissie-Juncker is. Daarom zou het verplicht moeten worden gesteld dat elk land over een transparant en algemeen toegankelijk openbaar informatiesysteem beschikt.

7.3. Kans op onvoorspelbaarheid

7.3.1. Als het voorstel van de Commissie wordt aangenomen zoals het nu geformuleerd is, dan zou dat tot een ongewenste situatie kunnen leiden waarin publieke besluiten, die zijn genomen op basis van wetenschappelijke gegevens en in Europees verband, in de verschillende lidstaten uiteenlopende juridische en economische gevolgen hebben. Dat kan ten koste gaan van de voorspelbaarheid en geloofwaardigheid van de Europese besluitvorming.

7.3.2. Het ontbreekt aan een beoordeling van de sociaaleconomische effecten van het voorstel, met een gedetailleerde beschrijving van de financiële impact op de voedselketen, de teelt en de grondstoffenvoorraad, of van eventuele verstoringen van de markt.

7.3.3. Het voorstel voorziet niet in instrumenten om de traceerbaarheid van ggo's op de etiketten van levensmiddelen te waarborgen.

7.4. Kans op verstoring van de internationale handel

7.4.1. De Commissie stelt voorop dat de internationale verplichtingen van de Unie moeten worden nagekomen, maar de wetgeving stelt geen specifieke grenzen aan maatregelen van de lidstaten („opt out”) die in strijd kunnen zijn met deze verplichtingen; er worden evenmin mechanismen voorzien voor het terugdraaien van nationale besluiten door de instellingen van de Unie als de lidstaten zich niet houden aan dit beginsel van naleving van de internationale verplichtingen. De handelspartners van de Unie, en met name de VS, hebben publiekelijk te kennen gegeven dat zij bedenkingen hebben bij het wetgevingsvoorstel, en hebben zelfs het wetslagen van het topperleg over een handelsakkoord (TTIP) afhankelijk gesteld van het wegnemen van deze bezwaren.

7.4.2. Als het voorstel van de Commissie wordt uitgevoerd, kan dat gevolgen hebben voor bepaalde internationale overeenkomsten — zoals de algemene handelsafspraken in het kader van de WTO, het stelsel van algemene preferenties (SAP) voor ontwikkelingslanden of het „alles-behalve-wapens”-initiatief — of ontregelend werken, net als barrières voor het internationale handelsverkeer.

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989nl.pdf

7.5. *Twijfels over de overeenstemming met de beginselen van vrij verkeer*

7.5.1. In het voorstel van de Commissie wordt gesteld dat de beginselen van de interne markt nageleefd moeten worden. Hier mag niet aan worden getornd, ook niet door nationale maatregelen die in het kader van dit voorstel worden genomen. Dit geldt des te meer omdat verschillende EU-gebieden naar verwachting verschillende bepalingen zullen toepassen als het aankomt op de teelt, de verkoop en het vervoer binnen de EU.

7.5.2. Het risico is echter groot dat er rechtsonzekerheid ontstaat; het is immers niet duidelijk wanneer uitzonderingen gerechtvaardigd zijn (een uitputtende lijst met redenen die wel of niet aanvaardbaar zijn ontbreekt), en er worden geen rechtsinstrumenten voorzien voor het opschorten van nationale maatregelen die als onbillijk, onvoldoende gerechtvaardigd of discriminerend kunnen worden beschouwd.

7.5.3. Dergelijke rechtsonzekerheden kunnen alleen worden weggenomen door het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar dat leidt tot onnodige jurisdisering van de procedure en mogelijk ook tot vertraging en extra kosten voor de lidstaten.

7.5.4. Vooral dit laatste is een goede reden om de opportuniteit en geschiktheid van het voorstel van de Commissie in zijn huidige vorm in twijfel te trekken.

Brussel, 16 september 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL