



Inhoud

I *Resoluties, aanbevelingen en adviezen*

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

516e zitting van het EESC van 27 en 28 April 2016

2016/C 264/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe strategie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU (initiatiefadvies)	1
2016/C 264/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een eerlijkere arbeidsmobiliteit in de EU” (verkennd advies)	11
2016/C 264/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over integratie van vluchtelingen in de EU (verkennd advies)	19
2016/C 264/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Externe dimensie van het energiebeleid van de EU”	28

III *Vorbereidende handelingen*

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

516e zitting van het EESC van 27 en 28 April 2016

2016/C 264/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek over financiële retaildiensten — Betere producten, meer keuze en meer mogelijkheden voor consumenten en bedrijven (COM(2015) 630 final)	35
2016/C 264/06	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 — Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten (COM(2015) 626 final)	51

2016/C 264/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud” (COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)) en het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen” (COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD))	57
2016/C 264/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de regels inzake overheidsopdrachten in verband met de huidige asielerisis” (COM(2015) 454 final)	73
2016/C 264/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens” (COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD))	77
2016/C 264/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (codificatie) (COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD))	82
2016/C 264/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt (COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD))	86
2016/C 264/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat vrijstellingen voor grondstoffenhandelaren betreft (COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD))	91
2016/C 264/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied” (COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS)) en over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden” (COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS))	93
2016/C 264/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie (COM(2015) 614 final), het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)), het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)), het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen (COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)) en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD))	98
2016/C 264/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie en procedures tot ondersteuning van onderhandelingen over toegang van goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedingsmarkten van derde landen (COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD))	110
2016/C 264/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Stand van de energie-unie 2015” (COM(2015) 572 final)	117

2016/C 264/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid” (COM(2015) 497 final)	123
2016/C 264/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE))	134

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

516e ZITTING VAN HET EESC VAN 27 EN 28 APRIL 2016

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe strategie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU

(initiatiefadvies)

(2016/C 264/01)

Rapporteur: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 21 januari 2016 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

De nieuwe EU-strategie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid

(initiatiefadvies)

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 april 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 28 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 190 stemmen vóór en 10 stemmen tegen, bij 50 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC deelt de mening dat de huidige Europese veiligheidsstrategie (EVS), die dateert van 2003, moet worden herzien, aangezien de internationale context wezenlijk is veranderd. Daarnaast is het van mening dat het als adviesorgaan van de Europese instellingen en vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld absoluut moet worden geraadpleegd bij de uitwerking van de nieuwe strategie. Ook de gestructureerde deelname van het maatschappelijk middenveld daaraan is onontbeerlijk. Volgens het EESC is het noodzakelijk om de algehele EU-strategie voor buitenlands en veiligheidsbeleid met kortere tussenpozen te herzien, bijvoorbeeld elke vijf jaar, bij aanvang van een nieuwe zittingstermijn van het Parlement en de Commissie.

1.2 De EU wordt geconfronteerd met crises met als voornaamste kenmerken sociale desintegratie, onderlinge afhankelijkheid, institutionele zwakte en wereldwijde ongelijkheid. Er is een tijdperk aangebroken waarin sociale uitsluiting een grote oorzaak is van conflicten die duidelijk niet alleen met militaire interventies zijn op te lossen.

1.3 De opflakkerende geopolitieke en geo-economische wedijver en de volharding van sommige mogendheden om de wereld op te delen in invloedssferen werken door in het Europese strategische model, dat op samenwerking en positieve conditionaliteit is gebaseerd; aanpassing van dit model is dan ook geboden.

1.4 Volgens het EESC kunnen de Europeanen hun waarden en belangen in dit complexe internationale landschap alleen verdedigen als zij wat doelstellingen, beleid en middelen betreft eendrachtiger optreden. Aangezien het buitenlands en het binnenlands beleid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, begint het buitenlands beleid in eigen huis.

1.5 De Europese burgers zullen hun huidige scepsis alleen laten varen als zij zich Europeaan voelen en zich vereenzelvigen met de Unie en als de EU haar koers wijzigt en zich — als verdediger van gelijkheid — inzet voor de veiligheid, vrijheid en welvaart van alle burgers in Europa en in de rest van de wereld.

1.6 De Europese politieke integratie moet worden verbeterd om te kunnen streven naar soevereiniteit in een gemondialiseerde wereld, om beslissingen te kunnen nemen die het enthousiasme voor het Europese project met een hernieuwd sociaal contract opnieuw aanwakkeren en om het democratisch tekort te kunnen wegwerken.

1.7 Zowel het buitenlands als het defensie- en veiligheidsbeleid, waarvoor meer middelen uitgetrokken zouden moeten worden, moeten flexibeler worden en beter worden gecoördineerd door de lidstaten en de Europese instellingen.

1.8 De defensie van de EU vergt een grotere mate van coördinatie en gemeenschappelijke planning om toe te werken naar een Europese defensie-unie. Daartoe moeten er meer middelen worden uitgetrokken en moet de Europese defensie-industrie verder worden ontwikkeld, waarbij overlappingsen worden voorkomen door de middelen te bundelen en te delen. In dit licht zijn ook een beter beheer en een solide institutionele structuur, alsmede bevordering van grote gemeenschappelijke projecten van cruciaal belang. Dit alles mag geen afbreuk doen aan de trans-Atlantische betrekkingen of de nauwe samenwerking met de bondgenootschappen en organen waarvan de meeste EU-landen lid zijn, zoals de NAVO.

1.9 Het EESC is van oordeel dat de prioriteiten van de nieuwe algemene strategie de volgende moeten zijn: a) versterking van het toetredingsproces van kandidaat-lidstaten, in het bijzonder de Westelijke Balkanlanden, en stabilisering van het oostelijk en zuidelijk nabuurschap, onder meer door een antwoord te bieden op de migratie- en vluchtelingenstromen, b) bevordering van een capabeler, doeltreffender en zichtbaarder gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), dat wordt geschraagd door een krachtige en duidelijker gedefinieerde Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB), c) versterking van een doeltreffend en hervormd multilateraal governancestelsel voor sociaaleconomische, veiligheids- en ontwikkelingskwesaties, en d) bevordering van handel en investeringen. Daarnaast moeten twee transversale dimensies een belangrijke rol spelen in die prioriteiten: duurzame ontwikkeling in brede zin en de versterking van de organisaties van het maatschappelijk middenveld.

1.10 De EU zou met haar klassieke preventieve en multilaterale diplomatie een normatieve en constructieve macht moeten vormen die inclusief bestuur bevordert, waarbij de nadruk wordt gelegd op de betrokkenheid van opkomende economieën in multilaterale instellingen.

1.11 De EU, die is ontstaan uit het verlangen naar vrede, moet haar totaalstrategie op de eerste plaats richten op vredesopbouw en -handhaving. Het veiligheids- en defensiebeleid, diplomatiek optreden en de rol van het maatschappelijk middenveld zijn in dit verband van cruciaal belang.

1.12 Wat de vluchtelingen crisis betreft vindt het EESC het absoluut noodzakelijk dat de EU een gemeenschappelijk vluchtelingen-, asiel- en migratiebeleid voert via een Europese instelling, hetgeen garandeert dat de Europese lidstaten zich gezamenlijk, in de juiste verhoudingen en op een solidaire manier kwijten van hun verantwoordelijkheden.

1.13 Volgens het EESC moet het systeem voor de toekenning van Europese ontwikkelingsfondsen worden aangepast om ze soepeler en veelzijdiger te maken en beter af te stemmen op de concrete omstandigheden.

1.14 Het geheel van megahandelsvereenkomsten waarover wordt onderhandeld of waarvan het ratificatieproces momenteel aan de gang is, neemt een duidelijke geopolitieke dimensie aan die verder gaat dan strikt commerciële aspecten. Het geopolitieke effect van dat soort overeenkomsten temperen, de multilaterale betrekkingen versterken en spanningen tussen handelsblokken vermijden — dat zullen essentiële onderdelen zijn van de toekomstige totaalstrategie van de EU. En aangezien een en ander ook van invloed zal zijn op het dagelijks leven, moet volgens het EESC rekening worden gehouden met de daarmee verband houdende behoeften en bezorgdheden van het maatschappelijk middenveld en van de burgers in het algemeen.

1.15 De versterking van het maatschappelijk middenveld, van zijn optreden en van zijn overeenkomsten met het diplomatiek optreden, is volgens het EESC essentieel om het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU te kunnen uitvoeren. Bijgevolg vraagt het EESC dat deze component uitdrukkelijk wordt opgenomen in de prioritaire doelstellingen van het GBVB.

1.16 We zijn van mening dat het EESC, als adviesorgaan van de Europese instellingen en vertegenwoordiger van de grote organisaties van het maatschappelijk middenveld van de lidstaten, de beste papieren heeft om een belangrijke partner te zijn van de EU-instellingen die betrokken zijn bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met name de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) en de Europese Commissie.

1.17 Daartoe stelt het EESC voor om de genoemde prioriteiten gezamenlijk te onderzoeken, evenals de wijze waarop een samenwerking tussen de EDEO en het EESC kan worden geformaliseerd.

1.18 Het EESC is bereid om de EDEO bij te staan bij het opstellen van een evaluatieverslag over de huidige betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het buitenlands beleid van de EU.

1.19 In het EESC zou elk jaar in aanwezigheid van de hoge vertegenwoordiger en met deelname van de belangrijkste organisaties van het maatschappelijk middenveld een hoorzitting moeten worden gehouden over het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid.

2. Een nieuw kader voor het externe optreden van de EU

2.1 De nieuwe strategie moet alle instrumenten van het buitenlands optreden van de EU, waaronder ook die voor veiligheid en defensie, omvatten en in een algemeen, samenhangend en actueel kader onderbrengen. Daarom zijn er wijzigingen nodig in de doelstellingen, prioriteiten, belangen en instrumenten voor het externe Europese optreden, waarbij een allesomvattende benadering de versnipperde aanpak ondervangt en coördinatie en flexibiliteit versterkt ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2 Ondanks de grote sociale vooruitgang op verschillende gebieden van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling laten andere verschijnselen — de dalende invloed van het Westen, de vaste voet die nieuwe opkomende machten aan de grond krijgen, de toenemende invloed van informatietechnologie, demografische tendensen en grotere ongelijkheid — een complexere mondiale geopolitieke context vermoeden waarin het bevorderen van een model dat is gebaseerd op normen en waarden die eigen zijn aan een open samenleving meer weerstand ondervindt. Dat is het geval in enkele multilaterale instellingen die zich niet hebben aangepast aan een nieuwe multipolaire wereld. Als gevolg daarvan brokkelen de internationale normen steeds verder af, terwijl de relevantie van de geopolitiek verandert. Door het grotere aantal actoren, inclusief de niet-overheidsactoren en supranationale ondernemingen, en de ontwikkeling van ontwrichtende technologieën wordt het moeilijk om een strategische agenda op te stellen en complexe omgevingen te beheren.

2.3 De EU heeft te maken met drie grote soorten dreigingen: beheersing van migratiestromen, bescherming van Europa tegen terrorisme en tegengaan van militaire en cyberagressie tegen lidstaten. De andere voornaamste uitdagingen, dreigingen en gevaren situeren zich momenteel hoofdzakelijk op mondiaal gebied: klimaatverandering, financiële en economische crises, belastingontwijking, corruptie, georganiseerde misdaad, pandemieën, humanitaire crises enz. De Unie heeft in elk van deze kwesties een rol te vervullen. Het GBVB moet, veel meer nog dan nu het geval is, een efficiënt instrument worden om de belangen van de EU en haar lidstaten te verdedigen. Dat is van essentieel belang om hen ertoe aan te zetten een veel grotere rol te gaan spelen in het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Zoals de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter (HV/VV) heeft gezegd, hebben wij een strategie nodig die onze belangen op proactieve wijze beschermt, in de wetenschap dat het uitdragen van onze waarden integraal deel uitmaakt van onze belangen.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies „De externe dimensie van de hernieuwde Lissabonstrategie” (PB C 128 van 18.5.2010, blz. 41).

⁽²⁾ Zie het EESC-advies „Het nieuwe buitenlandsbeleid van de EU en de rol van het maatschappelijk middenveld” (PB C 24 van 28.1.2012, blz. 56).

2.4 Sinds de strategie in 2003 in het leven werd geroepen hebben zich, in grote lijnen twee structurele veranderingen voorgedaan.

2.4.1 Ten eerste worden wij geconfronteerd met crises met als voornaamste kenmerken sociale desintegratie, onderlinge afhankelijkheid, institutionele zwakte en wereldwijde ongelijkheid. Mondialisering betekent vandaag nabijheid, zichtbaarheid en bevolkingsdichtheid. Ongelijkheid is een mondiale parameter geworden. Deze intense sociale tegenstellingen vormen de basis voor massale bevolkingsverplaatsingen. En deze steeds meer verenigde en extreem ongelijke wereld is een bron van instabiliteit en onzekerheid. Het tijdperk van conflicten door sociale ongelijkheid is aangebroken, en die zijn duidelijk niet met militaire interventies op te lossen. We worden geconfronteerd met een globale sociale kwestie die in kaart moet worden gebracht en waarop een antwoord moet worden geboden, zoals ook in de 19e en de 20e eeuw het geval was in de Europese landen, en op internationaal vlak met de Verklaring van Philadelphia in 1944. Daarom is een regulerings-, solidariteits- en samenwerkingsbeleid nodig.

2.4.2 Ten tweede wint de geopolitieke wedijver weer aan kracht, en niet alleen in de Europese buurlanden. Wij zijn afhankelijk van onze geografische ligging. De conflicten in bijvoorbeeld Oekraïne, Syrië, Irak, Libië en de Sahel hebben rechtstreekse gevolgen voor onze handelsbetrekkingen, voor jihadistisch terrorisme, voor onze energievoorziening en voor de migranten- en vluchtelingenstroom. Dat heeft gevolgen voor het Europese strategische model, dat gebaseerd is op samenwerking en positieve conditionaliteit.

2.4.3 Het uitgangspunt van de huidige strategie — de beste bescherming van onze veiligheid is een wereld van goed bestuurd democratische staten — is nog steeds van toepassing. Maar deze strategie heeft enkele lacunes aan het licht gebracht: 1) dit idee heeft in het algemeen niet de verhoopte resultaten opgeleverd, behalve in een paar gevallen, die met name verband houden met de toetredingsprocessen; 2) er bestaan andere uitgangspunten, zoals specifieke interpretaties van een godsdienst, zoals de zelfverklaarde Islamitische Staat, of autoritair nationalisme, zoals in het geval van Rusland en China (grote mogendheden die rechtstreeks invloed hebben op de buurlanden van de EU in ruime zin), die een geopolitiek beleid voeren dat gebaseerd is op invloedssferen; 3) vaak wordt geen rekening gehouden met de grote verschillen tussen de landen waarmee de EU associatieovereenkomsten heeft proberen te sluiten; 4) in niet weinig gevallen is sprake van incoherentie tussen woord en daad in de EU; 5) er wordt te weinig rekening mee gehouden dat de democratie en de rechtsstaat niet van buitenaf kunnen worden opgelegd, maar van binnenuit moeten groeien.

2.5 De EU moet haar strategie aanpassen om haar beginselen en universele waarden zo efficiënt mogelijk te bevorderen, en wel door middel van wat de EDEO een „pragmatisch idealisme” noemt.

3. Het buitenlands beleid begint in eigen huis

3.1 Dat het buitenlands beleid in het verlengde ligt van het binnenlands beleid ligt is een universeel gegeven. Om efficiënt te zijn moeten beide beleidsvormen dezelfde doelen nastreven, op elkaar afgestemd en onderling gecoördineerd zijn van dezelfde fundamentele concepten uitgaan. Volgens het EESC worden de twee belangrijkste pijlers van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU in eigen huis geconstrueerd.

3.1.1 De eerste pijler is het fundament onder wat de EU aantrekkelijk maakt in de wereld: onze levensstijl, die gebaseerd is op vrijheid en mensenrechten en op sociale cohesie onder de bevolking. Het is niet realistisch te streven naar een meer gestructureerd, verdergaand en efficiënt buitenland- en veiligheidsbeleid voor de EU zonder maatregelen te nemen tegen de toenemende economische en sociale ongelijkheid tussen haar leden, de uitholling van haar sociale model, het gebrek aan solidariteit en vertrouwen, het terugtrekken in nationale omgevingen, de moeilijkheden om gezamenlijke besluiten overeen te komen, de groeiende publieke onvrede of de toename van populistische, xenofobe en eurofobe bewegingen. De Europese politieke integratie moet worden verbeterd, wellicht door de nauwere samenwerking waarin de Verdragen voorzien, om te kunnen streven naar soevereiniteit in een gemonialiseerde wereld, om beslissingen te kunnen nemen die het enthousiasme voor het Europese project met een hernieuwd sociaal contract opnieuw aanwakkeren en om besluitvorming en democratie gelijk te stellen.

3.1.2 De tweede pijler betreft een grotere Europese integratie en de totstandbrenging van gezamenlijk beleid en de invoering van gemeenschappelijke instrumenten. Daarbij valt te denken aan migratiestromen, energievoorziening, de klimaatverandering, internationaal terrorisme, voedselveiligheid, het commercieel beleid of de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, een doeltreffend Europees plan voor investeringen en werkgelegenheid, een Europese sociale dimensie, de voltooiing van de eengemaakte markt. De Europese burgers zullen hun huidige scepsis alleen laten varen als zij zich Europeaan voelen en zich vereenzelvigen met de Unie en als de EU haar koers wijzigt en zich — als verdediger van gelijkheid — inzet voor de veiligheid, vrijheid en welvaart van alle burgers in Europa en in de rest van de wereld.

3.2 Het EESC is van oordeel dat de EU voorrang moet geven aan de verbetering van de Europese interne markt — het industriebeleid, het financiële stelsel, het telecommunicatie- en vervoersbeleid, de digitale technologieën, de defensie-industrieën. Het EESC is ook van oordeel dat in het buitenlands beleid steeds meer aandacht moet worden geschonken aan kwesties die verband houden met andere EU-beleidsterreinen, waaronder het sociaal, milieu-, energie-, digitaal, vervoers-, economisch en industriebeleid. Omgekeerd moet er een langetermijnvisie worden vastgelegd met het buitenlands economisch beleid als centrale pijler om handel en investeringen te stimuleren. Bovendien is er dringend behoefte aan een gemeenschappelijk energiebeleid en een asiel- en migratiebeleid.

3.3 In de nieuwe geostrategische situatie moet de EU haar capaciteiten op het gebied van veiligheid en defensie wel uitbouwen. Daarvoor is onvermijdelijk een meer geïntegreerd buitenlandbeleid nodig — internationaal gezien verliezen de lidstaten aan belang, en zij hebben alle baat bij eensgezind optreden — evenals meer ruimte voor het Europees defensiebeleid. Veiligheid en defensie moeten daarbij veel breder worden opgevat dan louter het gebruik van geweld. Maar ook moet onderkend worden dat veiligheidsbeleid preventief moet worden ingezet, dat het een afschrikwekkende functie heeft maar ook als laatste redmiddel dient als er geen andere manier meer overblijft om vitale belangen te beschermen. Dat vereist een ruimer en beter gebruik van de middelen. Hoewel de EU 28 verschillende militaire structuren omvat, bedragen haar defensie-uitgaven maar 40 % van wat de VS daaraan besteden. Bovendien zijn er nogal wat overlappingen en is de defensie-industrie niet bijster goed ontwikkeld. Daarom zijn er meer financiële middelen en gemeenschappelijke instrumenten voor planning en toezicht nodig. Regeringen en burgers van de EU dienen te beseffen dat veiligheid, welvaart en vrijheid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Grotere strategische autonomie van de EU op het gebied van defensie mag echter niet op gespannen voet komen te staan met de trans-Atlantische betrekkingen en samenwerkingsverbanden met de bondgenootschappen en organen, en dan met name de NAVO, waarvan de meeste EU-landen lid zijn en die nog altijd de grondslag vormt van hun collectieve defensie.

3.4 Het Europese defensiebeleid zou twee fundamentele doelen moeten dienen: 1) gezien de huidige geopolitieke situatie dient de EU, die zich ook buiten haar grenzen voor veiligheid inzet, naast het beschermen van de mensenrechten en het ondersteunen van de ontwikkeling van buurlanden vooral te richten op haar ruimere nabuurschap, 2) bijdragen aan de vrije toegang tot collectieve voorzieningen in de wereld en aan een op normen gebaseerde internationale orde.

3.5 De defensie-industrie moet een belangrijke bijdrage leveren aan de strategische autonomie van de Europese Unie. Haar concurrentievermogen is een waarde die de belangen van de particuliere sector verre overstijgt. De fragmentatie van de defensie-industrie van de EU moet worden aangepakt; het welslagen van dit proces is vooral een zaak van een aantal belangrijke maatregelen, zoals het lanceren van samenwerkingsprojecten, de toewijzing van voldoende middelen voor de volgende voorbereidende actie ⁽³⁾ en het opnemen van een specifieke begrotingslijn in het volgende meerjarige financiële kader.

3.6 De gedachte dat de stabiliteit in onze reële omgeving — onze buurlanden en de buurlanden van onze buurlanden — onontbeerlijk is voor onze eigen stabiliteit is des te actueel in het licht van het terroristische gevaar van de zogenoemde Islamitische Staat. Dat betekent bijvoorbeeld dat het een directe verantwoordelijkheid van de EU is om een politieke oplossing te zoeken voor de oorlog in Syrië. Want op die manier pakt zij een van de oorzaken van de problemen aan. Het betekent ook, dat antiterroristische maatregelen en het werk van inlichtingendiensten beter gecoördineerd moeten worden. Een beter uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de oprichting van een Europese inlichtingendienst zijn in dit verband van fundamenteel belang. Bovendien moet een algemene strategie ter bestrijding van terrorisme worden opgesteld waarmee de oorzaken hiervan worden onderzocht, een confrontatie tussen religieuze opvattingen wordt vermeden en in de strijd tegen terroristisch fanatisme juist samenwerking wordt bevorderd tussen bevolkingsgroepen met verschillende geloofsovertuigingen. Hierbij is het van groot belang om de islamitische Arabische wereld (die het meest gebukt gaat onder de aanvallen van wat zich ten onrechte de Islamitische Staat noemt) te steunen, zodat zij in het geweer komt tegen dit gevaar in haar midden. In het kader van de Europese strategie ter bestrijding van terrorisme zouden ook de wapenhandel en financieringsbronnen moeten worden aangepakt. De betrekkingen tussen het maatschappelijk middenveld en ons ruimere nabuurschap zouden hierbij een positieve rol kunnen spelen.

⁽³⁾ Samen met het Europees Defensieagentschap werkt de Commissie aan een voorbereidende actie voor onderzoek dat verband houdt met het GBVB in de periode 2017-2019.

3.7 Het buitenlands beleid zou flexibeler moeten zijn. Meer flexibiliteit mag echter niet leiden tot fragmentatie, maar kan worden bereikt door de in het VEU en VWEU voorziene instrumenten ten volle te benutten. Het is dan ook nodig dat de lidstaten in de Raad vaker kiezen voor een constructieve stemonthouding als het GBVB en het GVDB aan de orde zijn. In verband hiermee wil het EESC er nogmaals op wijzen dat, voor wat de versterking van de internationale veiligheid betreft, bepaalde waarden moeten worden gerespecteerd in het buitenlands beleid, vooral met betrekking tot het Handvest van de Verenigde Naties. Wanneer het echter niet mogelijk is om met de bestaande instrumenten een bevredigende oplossing te bereiken, moeten ad-hocgroepen worden opgezet waarin de hoge vertegenwoordiger zitting heeft of anderszins andere organen van de Europese Unie, om te voorkomen dat het buitenlands beleid van de Unie wordt verlamd door het beginsel van unanimiteit. Als model voor andere netwerken kan het netwerk voor groene diplomatie (GDN) dienen. Dat werd aanvankelijk opgericht om de integratie van milieudoelstellingen in de externe betrekkingen van de EU te bevorderen en speelde een belangrijke rol bij het stimuleren en coördineren van de Europese diplomatie in aanloop naar de COP21.

3.8 De EU mag de volgende crisis niet afwachten om meer middelen te gaan gebruiken voor het buitenlandbeleid. De middelen moeten overeenstemmen met de doelstellingen en ongeacht de conjunctuur ongewijzigd blijven. Aan de hand van een adequate planning moet worden vastgesteld op welke gebieden de Unie middelen tekort komt. Op die manier kan worden vermeden dat er reactief moet worden opgetreden, hetgeen de laatste jaren bij verschillende crises kenmerkend was voor het optreden van de EU. De begrotingsmiddelen van de EU die bestemd zijn voor het externe optreden, met name op humanitair en diplomatiek gebied, en op het gebied van migratie, ontwikkeling, onderwijs, terrorismebestrijding en voor de versterking van het maatschappelijk middenveld, moeten worden verhoogd.

4. De mondiale rol van de EU onder de loep nemen

4.1 Het EESC meent dat met de nieuwe strategie die door de EU uitgevoerde analyse van de internationale context en de rol die ze in de toekomst wil spelen, moet worden herzien. Er moet een nieuw „discours” worden gevonden, dat gebaseerd is op actieve betrokkenheid en gelijkheid van alle burgers op het punt van veiligheid, vrijheid en welvaart, en het is belangrijk de sterke punten van de EU te benadrukken. Die sterke punten zijn: de grootste interne markt ter wereld, een actief commercieel beleid, het beste samenwerkingsbeleid en het beste beleid inzake humanitaire hulpverlening ter wereld, een leefwijze die is gebaseerd op de eerbiediging van de rechtsstaat en de democratische beginselen, een sociaal model dat is gebaseerd op economische en sociale samenhang, en model voor duurzame ontwikkeling dat is gebaseerd op de bestrijding van ongelijkheid en de bescherming van het milieu, met onder meer krachtige klimaatdoelstellingen.

4.2 Door het gebrek aan interne samenhang en politieke bereidheid is de rol van de EU in de wereld altijd beperkt gebleven. De Unie streeft er niet naar een supermacht te zijn, maar wil haar macht doeltreffender uitdragen. Zo moet ze zich richten op die gebieden waarop haar optreden een meerwaarde heeft en waarop ze meer invloed kan uitoefenen, met name in haar omgeving en in internationale instellingen zoals de Verenigde Naties, het IMF, de Wereldbank of de G20, waarbij er weinig coördinatie is tussen de lidstaten, hetgeen haar vermogen om invloed uit te oefenen beperkt. In dit verband is het EESC voorstander van het voorstel van de Commissie van oktober 2015 voor een gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF en in andere internationale instellingen.

4.3 De EU moet haar klassieke preventieve en multilaterale diplomatie voortzetten en ernaar streven een normatieve en constructieve macht te zijn. De verdediging van een open, op normen gebaseerde mondiale orde is een basiskenmerk van de identiteit van de Unie op internationaal vlak. Als belangrijke handelsmacht haalt de EU voordeel uit een geconnecteerde wereld op het gebied van energie, cyberspace, waterwegen (ongeveer 90 % van de buitenlandse handel van de EU gaat over zee), of op financieel gebied. De aandacht moet ook gericht blijven op nucleaire veiligheid en energiezekerheid.

4.4 Verder moet de samenwerking met diverse regionale integratieprocessen zoals Ecowas, ASEAN of Mercosur worden voortgezet.

4.5 De EU moet inclusief democratisch bestuur versterken door de rol van opkomende economieën in multilaterale instellingen te bevorderen, met als doel de spanningen op een vreedzame manier te doen afnemen en de invoering van alternatieve of vijandige bestuursmechanismen te ontmoedigen.

4.6 De EU moet zich sterk maken voor haar waarden en beginselen, voor het universele en ondeelbare karakter van de mensenrechten, voor de strijd tegen de doodstraf en de verkrachting van vrouwen en meisjes, voor de bescherming van de rechten van personen met een andere seksuele geaardheid (LGBTI). Op die manier moet zij haar buitenlands en veiligheidsbeleid baseren op het sociale model dat haar kenmerkt en dat de grondslag vormt van haar veiligheid, vrijheid en welvaart.

5. Een grotere betrokkenheid bij het ruimere nabuurschap

5.1 Uit de nieuwe algemene strategie moet duidelijk blijken hoe belangrijk het zuidelijk en oostelijk nabuurschap zijn voor Europa's veiligheid en welvaart; ook moet zij de EU de middelen verschaffen om meer invloed te kunnen uitoefenen op cruciale ontwikkelingen in verband met de migratie- en vluchtelingenstromen. Daarnaast moeten twee transversale dimensies een belangrijke rol spelen in die prioriteiten: duurzame ontwikkeling en de versterking van de organisaties van het maatschappelijk middenveld ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2 Het ruimere of strategische nabuurschapsgebied (van de Sahel tot de Golf en van Midden-Azië tot het Noordpoolgebied) is niet alleen voor het externe optreden van de EU uiterst belangrijk, maar ook voor de interne dimensie van de lidstaten. Dit gebied beleeft momenteel een verregaande sociale en institutionele desintegratie door verscheidene oorzaken, zoals oorlogen, gedwongen verplaatsingen, internationaal terrorisme, het instorten van staatsstructuren, corruptie, georganiseerde misdaad, de terugkeer van autoritaire staatsvormen (zoals in Turkije) of de assertiviteit van machten zoals Rusland en de hybride en militaire agressie. Op lange termijn brengt dat verregaande structurele problemen en grote gevolgen voor de Unie met zich mee.

5.3 Gezien deze ontmoedigende realiteit moet de EU meer verantwoordelijkheid op zich nemen voor de verbetering van de economische en sociale situatie en de veiligheid van haar nabuurschap. De EU mag in haar nabuurschap niet afzien van de bescherming van de democratie, de rechtsstaat en fundamentele mensen- en sociale rechten, waaronder de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen. Daarbij speelt de steun aan het lokale maatschappelijk middenveld, met inbegrip van de sociale partners, een belangrijke rol, evenals de bescherming van hun onafhankelijkheid.

5.4 Het EESC is er voorstander van dat het Europees nabuurschapsbeleid wordt herzien en dat er wordt gezocht naar een verband tussen een gebrek aan stabiliteit, armoede, ongelijkheid en een gebrek aan kansen, hetgeen ervoor kan zorgen dat de vatbaarheid voor radicalisering toeneemt. In dit verband kan het externe optreden bij de combinatie van veiligheid, ontwikkeling en handel, synergieën tot stand brengen. Om dat doel te bereiken is het van cruciaal belang dat er een einde wordt gemaakt aan schendingen van het recht van vereniging en van vrije organisatie van werkgevers, werknemers en organisaties van de derde sector. Daarnaast moeten de instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing worden verbeterd om mogelijke crises te voorkomen.

5.5 Het EESC pleit voor de handhaving van een strenge, maar niet restrictieve aanpak op het gebied van het verlengen en liberaliseren van visa, steeds afhankelijk van controleerbare hervormingen.

5.6 Het Afrikaanse continent is nauw verweven met dit nabuurschap en moet volgens het EESC het tweede prioritaire geografische gebied in het buitenlandbeleid van de EU vormen. Dat is niet alleen omdat een groot deel van de dreigingen afkomstig is uit dat gebied, maar ook vanwege de mogelijke allianties die de economische ontwikkeling en de mondiale governance ten goede kunnen komen ⁽⁶⁾. De Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en het klimaatakkoord van Parijs bieden goede mogelijkheden om partnerschappen met Afrika aan te gaan en te verstevigen.

⁽⁴⁾ REX/458 — EESC-advies over de „Herziening van het Europees nabuurschapsbeleid”, goedgekeurd op 25 mei 2016 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies „EU-uitbreidingsstrategie” (PB C 133 van 14.4.2016, blz. 31).

⁽⁶⁾ REX/455 — EESC-advies over de „Toekomst van de betrekkingen van de EU met de ACS-landen”, goedgekeurd op 25 mei 2016 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

5.7 Uit geopolitiek oogpunt is het voor de stabiliteit in ons ruimere nabuurschap ook van belang dat aandacht wordt besteed aan de grootmachten — met name Rusland en China — die daar de meeste invloed op hebben. Gezien de hernieuwde assertiviteit van Rusland en het Chinese beleid „Een gordel, een weg” — grootscheepse investeringen in infrastructuurverbindingen — dient de EU zich meer dan ooit met één in plaats van 28 stemmen op te stellen tegenover deze grootmachten.

5.8 Wat de vluchtelingen crisis betreft, vindt het EESC het absoluut noodzakelijk dat de EU een gemeenschappelijk asielen opvangbeleid voert via een Europese instelling, hetgeen garandeert dat de Europese lidstaten hun verplichtingen gezamenlijk, in de juiste verhoudingen en op een solidaire manier nakomen. Het versterken van de kanalen voor reguliere migratie is eveneens van groot belang om een antwoord te kunnen bieden op de vraag naar werk en een veilig onderkomen, om te voldoen aan de behoefte aan migranten in de EU als gevolg van de bevolkingsafname, en om mensenhandel te voorkomen. Het is bovendien noodzakelijk dat het internationaal en Europees recht wordt geëerbiedigd, er een communautaire respons komt op de humanitaire crisis die personen treft die zich reeds in de Unie bevinden, er meer middelen worden uitgetrokken voor de bescherming van de gemeenschappelijke grenzen en voor reddingsoperaties op zee, en dat, zoals de Europese Commissie voorstelde, een Europese grens- en kustwacht wordt opgericht.

6. Het ontwikkelingsbeleid van de EU verbeteren

6.1 De EU moet haar intern en extern beleid aanpassen aan de doelstellingen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling. In haar ontwikkelingsbeleid moet de EU bijzondere aandacht besteden aan de Addis Abeba-actieagenda. Uit de klimaatveranderingsovereenkomst van Parijs is gebleken dat de wereld zich onherroepelijk op een groene economie aan het richten is, een proces waarin de EU een voortrekkersrol speelt.

6.2 Het EESC staat positief tegenover de stappen om de officiële ontwikkelingshulp (ODA) te richten op de minst ontwikkelde landen (MOL's), evenals tegenover de financiering van de „New Deal voor kwetsbare staten”, de strategische beoordeling van de steun voor gendergelijkheid, de verhoging van de middelen voor de bescherming van de biodiversiteit en de toezeggingen van de EIB in de strijd tegen de klimaatverandering alsook de in het akkoord van Parijs toegezegde financiële steun voor ontwikkelingslanden van 100 miljard dollar per jaar tegen 2020.

6.3 De economische dimensie van het buitenlands en veiligheidsbeleid moet worden versterkt en mag niet worden beperkt tot de handel. Het is tevens noodzakelijk om onderwijs, innovatie en ondernemerschap te ondersteunen, aangezien de stabilisatie van onze buurlanden afhankelijk is van hun economische en sociale ontwikkeling. Landen zoals onder andere Tunesië, Libanon of Jordanië zouden voordeel moeten kunnen halen uit een ontwikkelingsplan dat hun economie ten goede komt. Er zijn wederzijdse mogelijkheden wanneer derde landen bij de overgang naar een koolstofarme economie worden gesteund, onder meer via een doeltreffende overdracht van technologie en samenwerking.

6.4 Het EESC constateert dat klimaatverandering een factor is die bijdraagt tot migratie als gevolg van een zwak staatsbestel, onveiligheid en middelenschaarste. De EU moet steun verlenen aan ontwikkelingslanden, met name aan de meest kwetsbare, en hen helpen onmiddellijk over te gaan naar een koolstofarme economie en hun klimaatbestendigheid te verhogen.

6.5 Het EESC benadrukt dat, ondanks de budgettaire beperkingen in vele lidstaten, het streven naar het besteden van van ten minste 0,7 % van het bruto nationaal inkomen (bni) aan officiële ontwikkelingshulp voorrang moet krijgen. Het is eveneens noodzakelijk om de samenhang tussen ontwikkelingsmaatregelen te versterken en de coördinatie tussen de lidstaten en de instellingen van de EU te bevorderen ⁽⁷⁾.

6.6 Het is noodzakelijk om alle mogelijke actoren te betrekken bij de financiering van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG), met inbegrip van het maatschappelijk middenveld en de financiële ontwikkelingsinstellingen (FOI). Verder moeten ook de sociale partners worden betrokken bij het beheer van projecten ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zie het EESC-advies „Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie — De Europese consensus” (PB C 24 van 31.1.2006, blz. 79).

⁽⁸⁾ Zie het EESC-advies „Visie van het maatschappelijk middenveld op de financiering van ontwikkeling” (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 49).

6.7 Volgens het EESC moet het systeem voor de toekenning van gelden uit Europese ontwikkelingsfondsen worden aangepast om ze soepeler en veelzijdiger te maken en beter af te stemmen op de concrete omstandigheden. Het is in dit verband noodzakelijk om onder andere methoden als de „raamovereenkomsten”, exploitatiesubsidies, sub-granting, meerjarenovereenkomsten, fondsen voor dringende zaken of een „kit”, zoals gedefinieerd in de gestructureerde dialoog (GD), in te voeren ⁽⁹⁾.

7. De nieuwe context van de handel en de investeringen

7.1 Het EESC ondersteunt de vrijhandel, een van de hoekstenen van de Europese Unie. Tegelijkertijd wijst het op de noodzaak om rekening te houden met de asymmetrische verhoudingen tussen de onderhandelingspartners en de eerbiediging van de fundamentele arbeidsrechten en van de milieuvorschriften. Daarnaast blijft het EESC de multilaterale aanpak van de WTO met betrekking tot de regulering van de handel steunen. De adviserende en reële inbreng van de meest representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld in overeenkomsten moet grondig worden heroverwogen ⁽¹⁰⁾.

7.2 Dergelijke megahandelsvereenkomsten zoals het TTP, het CETA, het TTIP, de vrijhandelsovereenkomsten met Japan en India en het RCEP nemen een duidelijke geopolitieke dimensie aan die verder gaat dan strikt commerciële aspecten. Bovendien wekken ze steeds meer de interesse van het maatschappelijk middenveld, aangezien deze overeenkomsten betrekking hebben op regels en voorschriften met belangrijke gevolgen voor de manier waarop mensen leven. Dat is vooral belangrijk met betrekking tot de impact, bij de democratische besluitvorming, van regelingen inzake de beslechting van geschillen tussen investeerders en landen, en van de comités voor samenwerking op wetgevingsgebied.

7.3 De uitdaging waarmee de EU op dit gebied wordt geconfronteerd is dat ze, op het moment dat economische en geostrategische perspectieven worden geopend, zorg moet dragen voor de Europese normen en voorschriften, de openbare diensten en de bescherming van de cruciale gebieden van de politieke regulering, zoals de gezondheids-, arbeids- en milieubeschermingsnormen ⁽¹¹⁾. Het EESC is er, net zoals het maatschappelijk middenveld, voorstander van dat de bescherming van de investeerders wordt gewaarborgd door de gewone rechtbanken of, bij gebrek daaraan, door een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie die door de Verenigde Naties is opgericht. Het is eveneens voorstander van de daadwerkelijke betrokkenheid van de organisaties van het maatschappelijk middenveld bij de overeenkomsten, gekoppeld aan een transparant beleid op het gebied van informatie, in real time en zowel bij onderhandelingen als bij beslissingen met gevolgen voor het maatschappelijk middenveld ⁽¹²⁾.

8. De versterking van het maatschappelijk middenveld als essentieel onderdeel van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU

8.1 Volgens het EESC is het maatschappelijk middenveld een van de bouwstenen van de democratie. Een maatschappelijk middenveld dat vrij is en rechten heeft, dat sterke sociale partners heeft, dat daadwerkelijk is betrokken bij de besluitvorming en dat institutioneel wordt erkend, is essentieel voor de toegang tot en de consolidatie van de democratie, het vermijden van autoritaire wendingen, de bevordering van de economische ontwikkeling, het bouwen aan vrede, het vergroten van de sociale cohesie, de strijd voor gelijkheid in al haar facetten, de bevordering en het mogelijk maken van een model voor duurzame ontwikkeling en de verrijking van de democratische instellingen. Het is ook cruciaal voor het aanhalen van banden met het maatschappelijk middenveld in andere landen en delen van de wereld, door parallel aan de diplomatie op te treden, wat essentieel is om historisch en cultureel erfgoed, geloofsovertuigingen en algemene doelstellingen te versterken.

8.2 Bijgevolg vraagt het EESC dat deze component uitdrukkelijk wordt opgenomen in de prioritaire doelstellingen van het GBVB. Daarbij moet worden gebruikgemaakt van diverse middelen, zoals de samenwerkingsfondsen en de fondsen voor de ontwikkeling van de mensenrechten; diplomatieke actie en eisen; een daadwerkelijke en doeltreffende betrokkenheid, adviserend en niet enkel „luisterend”, van het maatschappelijk middenveld binnen handels- of associatieovereenkomsten, waar het deel van moet uitmaken en met bevoegdheden over de in de overeenkomsten geregelde aangelegenheden; de versterking van het beleid dat erop is gericht dat de Europese bedrijven die ook aanwezig zijn in andere landen of regio's voldoen aan de fundamentele verdragen van de IAO en een beleid voor sociaal verantwoord ondernemen ontwikkelen waar de EU zich sterk voor maakt.

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies „Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het EU-ontwikkelingsbeleid” (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 28).

⁽¹⁰⁾ Schrijven van voorzitter Malosse aan commissaris Malmström van 18 juni 2015 waarin de beoordeling en de aanbevelingen over de adviesgroepen bij de associatieovereenkomsten worden medegedeeld.

⁽¹¹⁾ EESC-advies over „Handel voor iedereen: naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid” (zie bladzijde 123 van dit Publicatieblad).

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies „Bescherming van investeerders en beslechting van geschillen tussen investeerders en staten in handels- en investeringsvereenkomsten tussen de EU en derde landen” (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 45).

8.3 Daartoe acht het EESC het noodzakelijk dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld worden betrokken bij het bepalen en verwezenlijken van de doelstellingen en prioriteiten van het GBVB. Volgens het EESC is de rol van het maatschappelijk middenveld voor verbetering vatbaar:

- door het maatschappelijk middenveld in de buurlanden van Europa te verbeteren om de stabilisatie- en democratiseringsprocessen te ondersteunen;
- door partners in sterkere mate te kiezen aan de hand van de criteria die worden gehanteerd in het Europees sociaal model en op basis van gelijkwaardigheid tussen de sociale partners;
- door de vertegenwoordigende organen van het maatschappelijk middenveld, zoals het EESC, een grotere rol te geven;
- door het tekort aan sociaal en civiel overleg in de landen van het ENB te verhelpen;
- door de ontwikkeling van regionale brancheorganisaties te bevorderen, zoals die al bestaan op het terrein van de sociale economie, bedrijfsorganisaties en vakbonden, landbouworganisaties, de bevordering van vrouwelijk ondernemerschap, mensenrechten enz.;
- door het externe optreden van de EU te onderwerpen aan meer controle en toezicht door het Europees maatschappelijk middenveld;
- door het maatschappelijk middenveld effectiever te laten deelnemen aan handels-, associatie- en samenwerkingsovereenkomsten;
- door een gunstig klimaat te helpen scheppen voor de deelname van organisaties van het maatschappelijk middenveld uit derde landen aan het ontwikkelingsbeleid van de EU;
- door het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het asiel- en opvangbeleid waar het gaat om integratie en bestrijding van xenofobe weerstand;
- door de inbreng van de verschillende geledingen van het maatschappelijk middenveld — ondernemers, vakbonden, sociaaleconomische organisaties van de derde sector en ngo's — op een meer gestructureerde en minder „parlementaire” manier te coördineren.

9. De rol van het EESC

9.1 We zijn van mening dat het EESC, als adviesorgaan van de Europese instellingen en vertegenwoordiger van alle grote organisaties van het maatschappelijk middenveld van de lidstaten van de EU, het best in staat is om een belangrijke partner te zijn van de EDEO en de Europese Commissie voor de versterking en verdere ontwikkeling van een doeltreffend buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU. Dat blijkt ook wel uit zijn tripartiete samenstelling, algemene visie, uitgebreide ervaring en betrekkingen met het maatschappelijk middenveld in andere delen van de wereld, die grotendeels zijn gebaseerd op mandaten uit verschillende soorten door de EU ondertekende internationale overeenkomsten: associatieovereenkomsten, strategische partnerschappen, overeenkomsten betreffende vrijhandel en overeenkomsten met kandidaat-lidstaten⁽¹³⁾.

9.1.1 In het EESC zou elk jaar in aanwezigheid van de hoge vertegenwoordiger en met deelname van de belangrijkste organisaties van het maatschappelijk middenveld een hoorzitting moeten worden gehouden over het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid.

9.2 Het EESC meent dat het opbouwen van een strategische relatie met de EDEO, gebaseerd op de door beide partijen gedeelde overtuiging van het belang van het maatschappelijk middenveld bij het buitenlandbeleid van de EU, met name bij de realisatie van bepaalde prioritaire doelstellingen, zeer positief zou zijn. Daartoe stelt het EESC voor om de genoemde prioriteiten gezamenlijk te onderzoeken, evenals de wijze waarop een samenwerking tussen de EDEO en het EESC kan worden geformaliseerd.

9.3 Het EESC kan de EDEO bijstaan bij de opmaak van een evaluatieverslag over de huidige betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het buitenlandbeleid.

9.4 Wat het buitenlands en veiligheidsbeleid betreft zal het EESC nauwer gaan samenwerken met VN-organisaties als de IAO of de FAO.

Brussel, 28 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ Het EESC beschikt momenteel over 23 internationale structuren en structuren voor de opvolging van internationale kwesties.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een eerlijkere arbeidsmobiliteit in de EU”**(verkennend advies)**

(2016/C 264/02)

Rapporteur: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ**Corapporteur: Dorte ANDERSEN**

Bij brief van 16 december 2015 heeft het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid namens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU) verzocht een verkennend advies op te stellen over het thema:

„Een eerlijkere arbeidsmobiliteit in de EU”

(verkennend advies)

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale zaken en Burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 232 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC vindt dat zowel de Commissie als de lidstaten zich in de huidige politieke context extra inspanningen moeten getroosten om het vrije verkeer van werknemers binnen de EU te waarborgen en te bevorderen en daarbij iedere vorm van discriminatie op basis van nationaliteit af te schaffen en ongerechtvaardigde beperkingen voor werknemers én bedrijven te voorkomen; het gaat hier immers om fundamentele vrijheden die in het VWEU zijn vastgelegd en om een van de grootste successen van het Europese integratieproces. Het EESC steunt initiatieven die een eerlijke arbeidsmobiliteit binnen de EU kunnen bevorderen en stimuleren, in overeenstemming met de doelstelling van het Nederlandse Raadsvoorzitterschap en de Commissie om de mobiliteit te bevorderen.

1.2 Mits arbeidsmobiliteit onder eerlijke voorwaarden plaatsvindt en een positieve mogelijkheid inhoudt, kan zij voor werknemers, werkgevers en de samenleving als geheel gunstige gevolgen hebben en een verrijking zijn. Arbeidsmobiliteit is een hoeksteen van de interne markt en kan Europese burgers en bedrijven welvaart en kansen op werk helpen opleveren. Ook kan zij een belangrijke bijdrage aan de doelstellingen van de EU op het gebied van werkgelegenheid en economische groei leveren: mobiliteit kan de verschillen in werkgelegenheidsniveaus in de lidstaten helpen uitvlakken doordat arbeidskrachten en talent zich kunnen begeven naar die plaatsen waar tekorten zijn, kan een betere inzet van menselijke hulpbronnen opleveren en kan ook een impuls geven aan de overdracht van kennis, aan innovatie en aan de ontwikkeling van vaardigheden — zaken die belangrijk zijn in een wereld van technologische veranderingen. Bovendien kan arbeidsmobiliteit de gevolgen van de vergrijzing van de beroepsbevolking in het land van bestemming helpen verzachten.

1.3 In sommige gevallen en sectoren kan arbeidsmobiliteit echter ook resulteren in een zgn. braindrain, waarbij met name jongeren uit landen met een hoge werkloosheid wegtrekken, op zoek naar werk of betere arbeidsmogelijkheden elders. Tegelijkertijd mag de positieve waarde van het vrije verkeer van arbeid niet verzwakt of in twijfel getrokken worden door ongefundeerde angst voor allerlei soorten misbruik.

1.4 Om dergelijke situaties te voorkomen dringt het EESC er bij de Commissie en de lidstaten op aan economische maatregelen te treffen om groei, productiviteit en nieuwe, kwalitatief hoogwaardige banen in alle lidstaten te bevorderen, teneinde de levensomstandigheden van alle Europese burgers te verbeteren.

1.5 Een eerlijke mobiliteit vereist dat de beginselen van gelijke behandeling en van non-discriminatie op grond van nationaliteit in overeenstemming met het *acquis communautaire* worden gewaarborgd voor Europese mobiele werknemers die het recht op vrij verkeer uitoefenen en die onder de arbeidsvoorwaarden en loonvormingsregels van het gastland vallen, waarbij de cao-regelingen en de arbeidsverhoudingen in de desbetreffende lidstaat onverkort in acht worden genomen.

1.6 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan dat zij zich in overleg met de sociale partners over alle noodzakelijke kwesties rond de detachering van werknemers buigt om een einde te maken aan oneerlijke praktijken die tot sociale dumping leiden. Zo ook dienen de bevoegdheden van de lidstaten inzake collectieve onderhandelingen en de verschillende stelsels voor arbeidsbetrekkingen bij iedere nieuwe maatregel op Europees niveau in acht te worden genomen.

1.7 Wat grensarbeiders betreft acht het EESC het noodzakelijk dat de situatie in het oog wordt gehouden en op EU-niveau gegevens worden verzameld, om mogelijke obstakels weg te nemen en voor een vrije en eerlijke mobiliteit van deze arbeiders te zorgen.

1.8 Het EESC verzoekt de Commissie haar voornemen om een einde te maken aan sociale dumping en misbruik consequent door te trekken en erop toe te zien dat andere initiatieven op het gebied van de interne markt niet juist daarvoor de deur openzetten (incl. het geplande dienstenpaspoort).

1.9 Bij het waarborgen van een eerlijke mobiliteit is een cruciale rol weggelegd voor de arbeidsinspectie. Dit betekent wel dat de lidstaten de nationale arbeidsinspecties en de instanties die toezicht houden op de arbeidsmarkt van voldoende bevoegdheden, personele en financiële middelen moeten voorzien en dat de Europese grensoverschrijdende instrumenten voor toezicht op de arbeidsmarkt, waaronder de grensoverschrijdende handhaving van straffen, verbeterd moeten worden.

1.10 Het EESC steunt de vereenvoudiging van de regels ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en de samenwerking tussen de lidstaten bij de toepassing van deze regels. Het wijst er daarnaast op dat het beginsel van gelijke behandeling van mobiele arbeiders beslist bij iedere herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004⁽¹⁾ in acht genomen dient te worden om te voorkomen dat mensen hun opgebouwde rechten verliezen of helemaal geen rechten opbouwen indien zij in een andere lidstaat gaan werken.

2. Inleiding

2.1 Het EESC brengt dit verkennende advies over een eerlijkere arbeidsmobiliteit in de EU uit op verzoek van het Nederlandse voorzitterschap, dat in zijn prioriteiten het volgende stelt: „Arbeidsmobiliteit kan bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid, maar de schaduwkantten moeten worden geadresseerd om het draagvlak voor het vrij verkeer van werknemers en van diensten te vergroten”.

2.2 Het vrije verkeer van werknemers vormt een van de fundamentele vrijheden van de interne markt en een van de pijlers van het Europese integratieproces. Bovendien wordt het door de Europese burger als een van de grootste successen van de EU beschouwd. Het vrije verkeer heeft de basis gelegd voor de interne markt, die heeft bijgedragen tot het scheppen van economische groei, werkgelegenheid en kansen voor burgers, werknemers en bedrijven. Wanneer er sprake is van een eerlijke gang van zaken kan arbeidsmobiliteit gunstige gevolgen hebben voor werknemers, werkgevers en de samenleving als geheel — reden om dit vrije verkeer te vergemakkelijken door de obstakels zoveel mogelijk weg te nemen. Oneerlijke concurrentie of discriminatie van werknemers op de interne markt is onaanvaardbaar.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1).

2.3 Arbeidsmobiliteit kan ook een aantal nadelen opleveren, waaraan het hoofd geboden moet worden om de risico's te beperken en zowel werknemers als bedrijven in staat te stellen om de kansen die arbeidsmobiliteit biedt ten volle te benutten.

2.4 De EU tracht eerlijke arbeidsmobiliteit in Europa te bevorderen door bepaalde obstakels weg te nemen. De Commissie heeft in haar werkprogramma voor 2016 aangekondigd dat zij met voorstellen inzake arbeidsmobiliteit zal komen waarin maatregelen zijn opgenomen „om misbruik tegen te gaan via betere handhaving en coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Ook zullen we een gerichte herziening van de detacheringsrichtlijn ⁽²⁾ presenteren, om ervoor te zorgen dat hetzelfde werk op dezelfde plaats op dezelfde manier wordt beloond. Dit moet braindrain en oneerlijke praktijken die tot sociale dumping leiden, tegengaan.”

2.5 Het EESC gaat in dit advies nader in op de verschillende aspecten van arbeidsmobiliteit in de context van aanhoudend hoge werkloosheid en ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkten, tegen de achtergrond van de globalisering, sociale veranderingen en technologische innovatie.

2.6 Na tientallen jaren waarin mobiliteit binnen de EU nauwelijks voorkwam, hebben de uitbreiding van de EU, de crisis die in 2008 begon en de stijging van de werkloosheid geleid tot een toename van het verkeer van werknemers. Lag het aantal mobiele werknemers in 2006 nog op een kleine 12 miljoen mensen, in 2014 was dit aantal gestegen tot zo'n 15 miljoen ⁽³⁾. In datzelfde jaar waren er 8,3 miljoen mensen in de arbeidsgerechtigde leeftijd die in een andere lidstaat woonden en werkten — d.w.z. 3,4 % van de beroepsbevolking — en waren er 1,6 miljoen mensen die in een ander land werkten dan het land waarin ze woonden (grensarbeiders) ⁽⁴⁾.

2.7 Het vrije verkeer van burgers en werknemers in de EU staat de laatste tijd echter onder zware druk — een ontwikkeling waar het EESC zich zorgen over maakt. Zowel de beperkingen die sommige lidstaten „Schengen” opleggen om de vluchtelingenstroom in te dammen ⁽⁵⁾ als de uitzonderingen op het beginsel van gelijke behandeling van mobiele werknemers binnen de EU die tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad op 18 en 19 februari 2016 ⁽⁶⁾ met het VK zijn overeengekomen, zouden hun weerslag kunnen hebben op een van de meest gewaardeerde successen van het Europese integratieproces.

2.8 Vrij verkeer van werknemers en afschaffing van iedere vorm van discriminatie op basis van nationaliteit zijn grondbeginselen die in het VWEU zijn verankerd en die gewaarborgd en bevorderd moeten worden. Het Schengengebied vormt het hart van het Europese integratieproces en is van cruciaal belang voor het functioneren van de Europese economie. Het waarborgen van open grenzen en van de mogelijkheid voor burgers om in alle lidstaten onder gelijke voorwaarden te reizen, te wonen en te werken dient een prioriteit voor en een verantwoordelijkheid van de EU en haar lidstaten te zijn.

2.9 Aangezien vooral werknemers en bedrijven er de gevolgen van ondervinden dient de Commissie bij ieder initiatief op dit vlak de sociale partners, zowel op sectoraal als brancheoverkoepelend niveau, te raadplegen over de noodzaak en de mogelijke aspecten ervan. Zo ook dienen de bevoegdheden van de lidstaten inzake collectieve onderhandelingen en de verschillende stelsels voor arbeidsbetrekkingen bij iedere nieuwe maatregel op Europees niveau in acht te worden genomen.

⁽²⁾ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1).

⁽³⁾ Europese Commissie, Employment and Social Developments in Europe 2015, blz. 33.

⁽⁴⁾ Toespraak van eurocommissaris Marianne Thyssen over de visie van Europa op eerlijke arbeidsmobiliteit, Dublin, 13 november 2015.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm

⁽⁶⁾ Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, over een nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie, deel D „Sociale uitkeringen en vrij verkeer”.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het vrije verkeer van werknemers wordt geregeld in artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de artikelen 4, lid 2, onder a), 20, 26 en 45 t/m 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit vrije verkeer houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten, wat betreft werkgelegenheid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden. De basisregeling voor de aanspraak op de rechten inzake vrij verkeer en vrij verblijf en op sociale en economische rechten is neergelegd in Richtlijn 2004/38/EG betreffende vrij verkeer en vrij verblijf in de EU ⁽⁷⁾ en in Richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van het recht op werken in een andere lidstaat te vergemakkelijken ⁽⁸⁾.

3.2 Het vrije verkeer van werknemers houdt het recht in om zich vrij te verplaatsen en te verblijven in een van de lidstaten teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden. Het omvat dus de vrijheid van verkeer zelf alsook het recht op gelijke behandeling met betrekking tot zaken als werk, sociale diensten, onderwijs en opleiding.

3.3 Wanneer er sprake is van een eerlijke gang van zaken kan arbeidsmobiliteit gunstige gevolgen hebben voor werknemers, werkgevers en de samenleving als geheel. Het kan burgers en werknemers goede kansen bieden om zich in persoonlijk, economisch en sociaal opzicht te ontwikkelen — reden dus om het vrije verkeer van werknemers te vergemakkelijken.

3.4 Mobiliteit speelt een centrale rol bij de inzetbaarheid van werknemers en de ontwikkeling van talent en kan een middel zijn om de verschillen in werkgelegenheidsniveau tussen de lidstaten te verkleinen, het tekort aan arbeidskrachten bij producenten in andere lidstaten op te vangen en de vaardigheden van werknemers beter te benutten. Mobiliteit biedt werknemers betere kansen op een baan en werkgevers een ruimere keuze aan talent. In die zin kan mobiliteit een belangrijke rol spelen bij de inspanningen om de Europa 2020-doelstellingen voor werkgelegenheid en economische groei te realiseren.

3.5 Dankzij arbeidsmobiliteit kunnen ook de overdracht van kennis, de innovatie en de ontwikkeling van menselijk kapitaal worden bevorderd, zaken die in een context van snelle technologische veranderingen en globalisering van essentieel belang zijn. Onder de juiste voorwaarden zou een eerlijke arbeidsmobiliteit de interactie tussen Europese burgers moeten bevorderen en ertoe moeten leiden dat zij elkaar beter leren kennen en elkaar beter accepteren, waardoor een bijdrage aan een tolerantere en inclusievere samenleving wordt geleverd.

3.6 We kunnen echter niet voorbijgaan aan het feit dat arbeidsmobiliteit ook zijn schaduwzijden heeft. Zo worden Europese werknemers die in een andere lidstaat werken vaak om verschillende redenen eerder blootgesteld aan misbruik en discriminatie op gebieden als sociale zekerheid, loon- en arbeidsvoorwaarden, toegang tot sociale uitkeringen en onderwijs, en belastingen. Dit alles kan ook concurrentievervalsing tussen bedrijven in de hand werken, met name in arbeidsintensieve sectoren met een relatief groot aantal zeer kleine bedrijven, zoals de bouw. Andere nadelen van mobiliteit zijn dat gezinsleden van elkaar kunnen worden gescheiden en dat het moeilijk kan zijn om in een ander land, met een andere taal en cultuur, te integreren. Het EESC heeft in tal van adviezen aangegeven hoe belangrijk het is dat de mobiliteit binnen de EU wordt ondersteund en deze belemmeringen worden weggenomen ⁽⁹⁾.

3.7 De aanhoudende slechte economische vooruitzichten, hoge werkloosheid en zwakke arbeidsperspectieven in sommige EU-lidstaten brengen vooral jongeren ertoe in andere landen op zoek te gaan naar werk of betere lonen en arbeidsvoorwaarden. Dit kan een positieve kant hebben, in die zin dat jongeren dan in een ander land werkervaring kunnen opdoen en zich verder kunnen bekwamen in plaats van in hun eigen land zonder werk te zitten. Bovendien kan deze opgedane ervaring ook positief uitpakken voor hun land als zij weer terugkeren. Anderzijds zou ook een braindrain kunnen ontstaan en zouden de gevolgen van de vergrijzing in de landen van herkomst verergerd kunnen worden.

⁽⁷⁾ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

⁽⁸⁾ Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (PB L 128 van 30.4.2014, blz. 8).

⁽⁹⁾ PB C 424 van 26.11.2014, blz. 27, PB C 18 van 19.1.2011, blz. 74, PB C 228 van 22.9.2009, blz. 14.

3.8 Daarnaast kan een sterke mobiliteit leiden tot grote uitdagingen en tot spanningen op de arbeidsmarkt van de bestemmingslanden, met name indien er vanwege de economische situatie onvoldoende groei en werkgelegenheid is om een stijging van de werkloosheid te voorkomen.

3.9 Willen de voordelen van arbeidsmobiliteit binnen de EU gemaximaliseerd kunnen worden terwijl de risico's ervan worden ingedamd en zowel werknemers als bedrijven in staat worden gesteld om alle kansen te grijpen, dan moet er beslist een economisch beleid worden gevoerd dat is gericht op het bevorderen van groei, productiviteit en banen, zodat de levensomstandigheden in alle landen verbeterd kunnen worden.

3.10 De algemene opvatting in sommige landen dat arbeidsmobiliteit kan leiden tot sociale en loonconcurrentie voedt, samen met de ongefundeerde overtuiging dat mobiele werknemers misbruik maken van overheidsdiensten en sociale voorzieningen — het zgn. „sociale toerisme” —, de vijandigheid jegens arbeidsmobiliteit. Wat dit vermeende misbruik betreft is er volgens diverse studies geen bewijs voor dat hogere socialebijstandsuitkeringen in andere lidstaten een belangrijke reden zijn voor mensen om daar te willen gaan werken. Dat blijkt ook uit het feit dat mobiele werknemers uit andere lidstaten naar verhouding minder vaak een bijstandsuitkering ontvangen dan de onderdanen van het gastland zelf. Voor zover zij wel vaker bepaalde uitkeringen ontvangen is dit te wijten aan de specifieke sociaaleconomische omstandigheden waarin de mobiele werknemers verkeren⁽¹⁰⁾. De studies tonen aan dat er slechts een minimaal verband tussen mobiliteit en sociale uitkeringen bestaat; de mate van werkloosheid of het loonniveau is veel doorslaggevender⁽¹¹⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Een eerlijkere arbeidsmobiliteit

Een eerlijke arbeidsmobiliteit houdt in dat wordt gewaarborgd dat mobiele arbeiders die in overeenstemming met het acquis communautaire hun recht op vrij verkeer uitoefenen, worden behandeld in overeenstemming met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie. Daartoe is het van essentieel belang dat de lidstaten ervoor zorgen dat de vigerende wetgeving op het gebied van sociale rechten en arbeids- en loonvoorwaarden wordt toegepast op mobiele werknemers en onverkort wordt gehandhaafd, om te voorkomen dat er sociale en loondumping of oneerlijke concurrentie tussen bedrijven kan ontstaan. Dit komt ook de interne markt ten goede.

4.1.1 Bovendien moeten de administratieve, institutionele en taalbarrières die de arbeidsmobiliteit nog altijd in de weg staan, worden beslecht door middel van concrete maatregelen om mobiele werknemers beter te informeren en te adviseren, in samenwerking met het EURES-netwerk en het netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening, die ook versterkt moeten worden, alsook maatregelen om de taalvaardigheid van mobiele werknemers en de erkenning van beroepskwalificaties te verbeteren enz. Het EESC heeft hiertoe al in eerdere adviezen voorstellen gedaan⁽¹²⁾.

4.1.2 Een eerlijke arbeidsmobiliteit kan niet zonder maatregelen om in alle EU-lidstaten groei en banen te genereren, om te voorkomen dat de huidige onderlinge verschillen nog groter worden en ervoor te zorgen dat alle lidstaten baat hebben bij arbeidsmobiliteit.

4.1.3 Alleen onder die voorwaarden kan een eerlijke arbeidsmobiliteit tot stand gebracht worden, een arbeidsmobiliteit die door werknemers wordt gezien als een positieve mogelijkheid en niet als een keuze waartoe zij zich gedwongen voelen.

⁽¹⁰⁾ Europese Commissie, A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence.

⁽¹¹⁾ Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants, blz. 5-6.

⁽¹²⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 65, PB C 424 van 26.11.2014, blz. 27; PB C 18 van 19.1.2011, blz. 74 en PB C 228 van 22.9.2009, blz. 14.

4.2 *Detachering van werknemers*

4.2.1 Voor gedetacheerde werknemers geldt een aparte wettelijke regeling: het is niet de werknemer die gebruik maakt van het recht op vrij verkeer, maar de werkgever die zich beroept op de vrijheid van dienstverlening om zijn werknemer tijdelijk in een ander land te laten werken. Voordeel hiervan voor zowel de ondernemer als de werknemer is dat de plaats van tewerkstelling in het contract niet veranderd hoeft te worden en de sociale premies in het land van herkomst afgedragen blijven worden.

4.2.2 De detachering van werknemers is geregeld in Richtlijn 96/71/EG⁽¹³⁾ en in Richtlijn 2014/67/EU inzake de toepassing van de wetgeving betreffende de detachering van werknemers⁽¹⁴⁾, die in mei 2014 is goedgekeurd.

4.2.3 Hoewel er geen officiële statistische gegevens over de lonen van gedetacheerde werknemers voorhanden zijn, wordt in een studie van de Commissie⁽¹⁵⁾ geconstateerd dat zij in de bouw en in de vervoersector slechter betaald worden dan werknemers uit de lidstaat zelf — een verschil dat kan oplopen tot 50 %. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat er ten onrechte minimumlonen worden betaald en dat gedetacheerde werknemers vaak laag worden ingeschaald. Ook in andere productiesectoren doen zich verschillen voor, al zijn deze wel kleiner en variëren ze van land tot land. De bronnen waaruit deze informatie afkomstig is zijn divers: arbeidsinspecties, rapporten van vakbonden en van werknemersorganisaties, en media⁽¹⁶⁾.

4.2.4 Het HvJ heeft zich uitgesproken over het salaris dat aan gedetacheerde werknemers uitbetaald moet worden en deze jurisprudentie heeft bijgedragen tot grote controverse. De Commissie heeft daarop besloten een richtlijn voor te stellen om fraude en misbruik bij detachering beter te bestrijden (Richtlijn 2014/67/EU⁽¹⁷⁾). De lidstaten hebben tot 18 juni 2016 de tijd om de toepassingsrichtlijn om te zetten. Het EESC heeft al te kennen gegeven dat de sociale dimensie van de interne markt zo weliswaar enigszins wordt versterkt, maar dat deze richtlijn niet aan zijn wensen voldoet⁽¹⁸⁾.

4.2.5 In het kader van het pakket arbeidsmobiliteit heeft de Commissie aangekondigd dat de detacheringsrichtlijn aan een gerichte herziening onderworpen zal worden „om ervoor te zorgen dat hetzelfde werk op dezelfde plaats op dezelfde manier wordt beloond. Dit moet braindrain en oneerlijke praktijken die tot sociale dumping leiden, tegengaan”⁽¹⁹⁾. Op 8 maart jl. heeft de Commissie haar voorstel tot wijziging van de richtlijn⁽²⁰⁾ gepubliceerd, d.w.z. voordat het pakket arbeidsmobiliteit wordt gepresenteerd en de termijn voor omzetting van de toepassingsrichtlijn verstrijkt. Het EESC zal alle aanverwante kwesties in een apart advies over het Commissievoorstel behandelen.

4.2.6 Het EESC neemt met belangstelling kennis van het voornemen van de Commissie om sociale dumping tegen te gaan. Het wijst nogmaals op hetgeen het in advies SOC/460 heeft gesteld: „benadrukt ook het belang van de te garanderen bescherming van gedetacheerde werknemers, de inachtneming van de verschillende arbeidsmarktmodellen in de lidstaten en het tegengaan van sociale dumping en oneerlijke concurrentie”. Het is — ook in de toekomst — van belang een juiste balans te vinden tussen de noodzaak om de vrijheid van dienstverlening te bevorderen en de noodzaak om de rechten van gedetacheerde werknemers te beschermen. Het EESC zal hier nog op terugkomen.

4.2.7 Het EESC verzoekt de Commissie haar voornemen om een einde te maken aan sociale dumping en misbruik consequent door te trekken en erop toe te zien dat andere initiatieven op het gebied van de interne markt niet juist daarvoor de deur openzetten (incl. het geplande dienstenpaspoort).

⁽¹³⁾ Op. cit.

⁽¹⁴⁾ Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”) (PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11).

⁽¹⁵⁾ Europese Commissie, Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report.

⁽¹⁶⁾ Ibid., blz. 18-20.

⁽¹⁷⁾ Op. cit.

⁽¹⁸⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 61.

⁽¹⁹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het werkprogramma van de Commissie voor 2016, COM(2015) 610 final.

⁽²⁰⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, COM(2016) 128 final.

4.3 *Grensarbeiders*

Krachtens Verordening (EG) nr. 883/04 vallen grensarbeiders onder het socialezekerheidsstelsel van het land waarin zij werken. In sommige gevallen kunnen zij echter met bepaalde vormen van discriminatie te maken krijgen als de bestaande regels onvoldoende gehandhaafd worden. Het is dan ook noodzakelijk de situatie in het oog te houden en op Europees niveau gegevens te verzamelen om mogelijke belemmeringen voor het vrije verkeer van grensarbeiders weg te nemen en ervoor te zorgen dat nationale en EU-wetgeving, in overeenstemming met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling, correct worden toegepast.

4.4 *Rol van de arbeidsinspectie*

4.4.1 Het EESC is van mening dat de nationale arbeidsinspectie een fundamentele rol bij de bestrijding van brievenbusmaatschappijen, onderbetaling en zwartwerk dient te vervullen door ervoor te zorgen dat de rechten van mobiele en gedetacheerde werknemers in acht worden genomen en misbruik te voorkomen. Zo kan ook concurrentievervalsing tussen bedrijven worden voorkomen.

4.4.2 Het feit dat de controle in sommige landen tekortschiet, doordat de arbeidsinspectie niet goed is georganiseerd of niet over de nodige bevoegdheden, competenties of middelen beschikt, werkt misbruik in de hand. Arbeidsinspecties en andere instanties die toezicht houden op de arbeidsmarkt kunnen alleen doeltreffend functioneren als zij over voldoende financiële middelen en over voldoende, goed opgeleid personeel beschikken. In dit licht is het dan ook noodzakelijk dat er Europese normen komen, waarbij ook de grensoverschrijdende handhaving van straffen wordt verbeterd, en dat lidstaten die moeite hebben om een goede arbeidsinspectie op te zetten, worden gesteund.

4.4.3 In combinatie hiermee zou verbetering van de Europese instrumenten voor grensoverschrijdende inspecties, waar het Europees Parlement in zijn resolutie van 14 januari 2014⁽²¹⁾ voor pleit, het gemakkelijker maken om sociale dumping op te sporen en te bestrijden, met name door opsporing van brievenbusmaatschappijen.

4.4.4 Dit zou ook naadloos aansluiten bij het Europese platform voor de bestrijding van zwartwerk dat onlangs in het leven is geroepen.

4.5 *Meeneembaarheid van sociale rechten en bescherming van mobiele werknemers*

4.5.1 Het EESC steunt de vereenvoudiging van de regels ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en de samenwerking tussen de lidstaten bij de toepassing van deze regels. Het wijst er daarnaast op dat het beginsel van gelijke behandeling van mobiele arbeiders beslist bij iedere herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004 in acht genomen dient te worden om te voorkomen dat mensen hun opgebouwde rechten verliezen of helemaal geen rechten opbouwen indien zij in een andere lidstaat gaan werken.

4.5.2 Wil een eerlijke arbeidsmobiliteit tot stand gebracht kunnen worden, dan moeten mobiele werknemers hun sociale rechten kunnen meenemen. Dit geldt zowel voor mensen die in een ander land gaan werken als voor mensen die in een ander land hebben gewerkt en naar hun eigen land terugkeren.

4.5.3 Om het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken en de arbeidsmobiliteit te bevorderen heeft de EU maatregelen getroffen ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, waarmee de betrekkingen tussen de nationale stelsels worden geregeld zonder daarbij de inhoud van de normen in die stelsels te veranderen.

4.5.4 Op basis van de Verdragen zijn bepalingen ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels vastgesteld. Het gaat daarbij o.a. om Verordening (EEG) nr. 1408/71 (basisverordening) en Verordening (EEG) nr. 574/72 (toepassingsverordening), die inmiddels vervangen zijn door Verordening (EG) nr. 883/2004 (basisverordening) en Verordening (EG) nr. 987/2009⁽²²⁾ (toepassingsverordening). Momenteel wordt gewerkt aan een herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁽²¹⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 14 januari 2014 over doeltreffende arbeidsinspecties als middel om de arbeidsomstandigheden in Europa te verbeteren, P7 TA(2014)0012.

⁽²²⁾ Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 284 van 30.10.2009, blz. 1).

4.5.5 Het EESC zal een uitgebreid verslag uitbrengen zodra de Commissie het voorstel tot herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004 voorlegt. Zoals het al eerder heeft aangegeven dient het wetgevingskader te reageren op de veranderende situatie op de arbeidsmarkt, de nieuwe arbeidsvormen en de nieuwe vormen van mobiliteit ⁽²³⁾.

4.5.6 Het EESC vindt dat de beginselen van gelijke behandeling, cumulatie van perioden, exporteerbaarheid van uitkeringen en bepaling van de toepasselijke wetgeving (uniciteitsbeginsel) van fundamenteel belang zijn voor het vrije verkeer van arbeid en bij iedere toekomstige herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004 gegarandeerd moeten worden.

4.5.7 Wat het vrije verkeer van werkzoekenden in een ander land betreft, wijst het EESC op de verklaring van EU-commissaris Thyssen op 13 november 2015 in Dublin: „Het recht op verkeer van werkzoekenden dient naar onze mening gehandhaafd te worden — met name in het licht van de sterk uiteenlopende werkloosheidscijfers tussen de lidstaten. Het is echter van essentieel belang dat dit niet gebeurt op kosten van het socialezekerheidsstelsel van het gastland. Met dit in gedachten willen we het voor iemand die werkloos raakt mogelijk maken om zijn of haar werkloosheidsuitkering mee te nemen naar een ander land waar hij of zij misschien een grotere kans heeft om een baan te vinden. Momenteel kan dit al voor een periode van drie maanden”. De Commissie wil deze periode verlengen tot zes maanden.

4.5.8 Gezien de ingewikkelde regelingen in Verordening (EG) nr. 883/2004 is nauwe samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten een vereiste om te garanderen dat het vrije verkeer niet wordt bemoeilijkt door de diversiteit van de nationale regelingen en om ervoor te zorgen dat de informatie zo duidelijk is dat de begunstigden van de prestaties alsook de bedrijven op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Daarnaast dienen het gebruik van elektronische middelen en de samenwerking tussen de lidstaten zodanig te worden opgevoerd dat de informatieverplichtingen voor werknemers en bedrijven tot een minimum worden beperkt.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²³⁾ PB C 228 van 22.9.2009, blz. 14.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over integratie van vluchtelingen in de EU**(verkennd advies)**

(2016/C 264/03)

Rapporteur: Christa SCHWENG**Corapporteur: Panagiotis GKOFAS**

In een brief van 16 december 2015 heeft het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna het „EESC” genoemd) namens het Nederlandse EU-voorzitterschap van de Raad en overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om een verkennend advies verzocht over

„Integratie van vluchtelingen in de EU”

(verkennd advies).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 232 stemmen vóór en 3 tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

Het Nederlandse voorzitterschap heeft de redenen voor zijn verzoek als volgt verwoord:

De EU en haar lidstaten worden momenteel geconfronteerd met een massale aankomst van vluchtelingen waarop ze nauwelijks voorbereid zijn. Het aantal mensen dat hier aankomt, is echter slechts een fractie van de mensen die zich thans wereldwijd verplaatsen en dit is geen onbekend fenomeen in de Europese recente geschiedenis. Er is samenwerking nodig van alle bestuursniveaus en van zo veel mogelijk maatschappelijke organisaties om vluchtelingen op te vangen en om te zorgen voor integratie nadat hun de beschermde status is toegekend. De aanpak, bijstand en mate van georganiseerde respons verschillen van lidstaat tot lidstaat. Voorbeelden van goede praktijken zijn te vinden in diverse databases, die als basis kunnen dienen voor een diepgaandere analyse.

Met dit verkennend advies wordt beoogd om aanbevelingen op te stellen uitgaande van de huidige ervaringen en om inspiratie te putten uit andere geografische gebieden en uit perioden met een vergelijkbare of veel grotere aankomst van vluchtelingen en migranten. De nadruk zal in dit advies liggen op de rol van de organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Er zou een antwoord moeten worden geformuleerd op vragen als: Wat zijn de beste modellen voor samenwerking tussen nationale, regionale en lokale overheden en maatschappelijke organisaties? Welke innovatieve benaderingen bestaan er al? Hoe kunnen deze worden overgenomen in andere contexten?

2. Aanbevelingen

2.1. Het EESC is ervan overtuigd dat integratie onontbeerlijk is voor onze samenlevingen als we de sociale samenhang in stand willen houden.

2.2. Om effect te sorteren en het vertrouwen in de waarden van onze samenlevingen te herstellen, moet volgens het EESC onmiddellijk werk worden gemaakt van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, een grondige hervorming van de Dublinverordening en een Europees migratieplan.

2.3. Het EESC wijst erop dat integratie een wederzijds proces is. Goede praktijken in het integratiebeleid richten zich niet alleen op vluchtelingen maar ook op de plaatselijke bevolking. Een dergelijke aanpak is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de integratiemaatregelen worden geaccepteerd. De media, lokale overheden, vakbonden, werkgeversorganisaties en ngo's vervullen een belangrijke rol in dit proces. Om ervoor te zorgen dat mensen in de gastlanden een positieve houding aannemen ten aanzien van vluchtelingen — vooral in deze periode van lage economische groeiverwachtingen en een krappe arbeidsmarkt in bepaalde landen — moeten integratiemaatregelen en sociale investeringen zowel de lokale bevolking als de vluchtelingen ten goede komen en moet aan de specifieke behoeften van elke doelgroep worden voldaan.

2.4. Zo snel mogelijk na registratie moet een talenopleiding worden verstrekt als een positieve beslissing betreffende de asielstatus kan worden verwacht. Deze opleiding moet ook basisinformatie over waarden, culturen en procedures omvatten, alsook het in kaart brengen van vaardigheden en kwalificaties. Cedefop kan helpen bij de ontwikkeling van methoden voor de identificatie van verworven vaardigheden in het land van herkomst.

2.5. Het EESC beveelt aan om bijzondere aandacht te schenken aan met name niet-begeleide minderjarigen, die vaak getraumatiseerd zijn en behoefte hebben aan sociaal-pedagogische steun. Er moet worden gezorgd voor een snelle integratie in het onderwijsstelsel of begeleiding bij een mogelijke beroepsopleiding.

2.6. Het EESC beklemtoont dat migranten toegang moeten krijgen tot informatie over hun rechten en plichten in het gastland in het algemeen en op de arbeidsmarkt in het bijzonder. Vluchtelingen moeten op de arbeidsmarkt dezelfde behandeling krijgen als de plaatselijke bevolking om oneerlijke concurrentie, alsook sociale en loondumping te voorkomen.

2.7. Het EESC uit eens te meer lof voor de solidariteit waarvan maatschappelijke groeperingen, vakbonden, werkgeversorganisaties, individuele burgers en ondernemingen, met name micro-ondernemingen en ambachtelijke kmo's, blijk hebben gegeven door vrijwillig asielzoekers bij te staan. Het EESC beklemtoont dat het belangrijk is om dergelijk individueel engagement, dat de solidariteit in de burgermaatschappij bevordert, te beschermen en te ondersteunen met passende prikkels. Dat geldt in het bijzonder tijdens humanitaire noodsituaties.

2.8. Het EESC wijst erop dat de EU haar onmiddellijke respons moet baseren op solidariteit en billijke verdeling van verantwoordelijkheden en kosten, zoals bepaald in artikel 80 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2.9. De lidstaten en de bevoegde EU-autoriteiten, ook in de „doorreis“-landen, moeten samenwerken met maatschappelijke organisaties op het gebied van monitoring, bijwerking van gegevens en coördinatieactiviteiten, teneinde tot een doeltreffender gemeenschappelijk Europees asielbeleid te komen. Voorts moeten er gemeenschappelijke, geharmoniseerde en geactualiseerde statistische systemen worden ontwikkeld die de beleidsopties van de EU en de lidstaten kunnen afbakenen.

2.10. Om de integratie van vluchtelingen in de huidige omstandigheden tot een duurzaam succes te maken, zijn zowel op Europees niveau — boven op het plan-Juncker — als op nationaal niveau verdere investeringen nodig om de economische groei en de werkgelegenheid te bevorderen. Aanvullende investeringen in integratiemaatregelen en sociale investeringen moeten zowel de lokale bevolking als de vluchtelingen ten goede komen, waarbij aan de specifieke behoeften van elke doelgroep moet worden voldaan. Met het oog op een betere cofinanciering van de integratiemaatregelen voor vluchtelingen moeten de middelen van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en van het Europees Sociaal Fonds (ESF), met name in de lidstaten die meer dan het overeengekomen aantal vluchtelingen opgevangen hebben, tevens passend worden opgetrokken. Als de integratie slaagt, zal dit leiden tot sociale samenhang, economische groei en nieuwe banen.

3. Achtergrond

3.1. De conflicten in het Midden-Oosten hebben een nooit geziene vluchtelingenstroom naar Europa op gang gebracht. Oorlogsvluchtelingen sluiten zich aan bij de stroom mensen die hun land om economische redenen willen verlaten. Alle Europese landen hebben in 1951 het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen ondertekend, dat voorziet in basisrechten voor vluchtelingen teneinde deze kwetsbare groep te beschermen. In het licht van het hoge aantal betrokken mensen moet er, overeenkomstig het Verdrag van Genève en de algemene mensenrechtenbeginselen, een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen economische migranten en vluchtelingen, d.i. mensen die een beschermde status moeten krijgen (met name asiel of subsidiaire bescherming).

3.2. Hoewel het vanuit individueel standpunt meer dan begrijpelijk is dat mensen hun land verlaten om elders betere economische omstandigheden te zoeken, vergen de huidige situatie en het maatschappelijk klimaat in de meeste lidstaten dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt en dat economische migranten naar hun land van herkomst terugkeren als zij ten onrechte om een beschermde status verzoeken. Het EU-actieplan inzake terugkeer en het terugkeerhandboek moeten door de lidstaten in acht worden genomen in gevallen waarin het verzoek om internationale bescherming is afgewezen.

3.3. Dit vereist een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat voorziet in efficiënte bescherming van de buitengrenzen, correcte registratie in de zogenoemde „hotspots”, de snelle verwerking van asielaanvragen en, ingeval geen status van internationale bescherming wordt toegekend bij verwerping van de asielaanvraag, de terugkeer naar het land van herkomst of naar een derde land waarmee een overnameovereenkomst is gesloten. Het kan ook belangrijk en doeltreffend zijn om hotspots voor registratie en asielaanvragen in te richten in de derde landen die aan de EU grenzen en overeenkomsten hebben gesloten inzake het migratiebeleid.

3.4. De gebeurtenissen in de tweede helft van 2015 hebben aangetoond dat burgers van derde landen vaak naar Europa komen met valse verwachtingen en rooskleurige ideeën over het leven in de EU die doorgaans door mensensmokkelaars zijn ingegeven. Wanneer ze met de realiteit worden geconfronteerd, zijn deze burgers van derde landen teleurgesteld en maken sommigen vrijwillig rechtsomkeer. Deelnemers aan een vrijwillig terugkeerprogramma zouden kunnen helpen om een realistischer beeld van Europa te schetsen voor de burgers in hun land van herkomst, wat anderen van een gevaarlijke reis naar Europa zou kunnen doen afzien.

3.5. Los van de noodzaak om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel volledig operationeel te maken en ervoor te zorgen dat de verantwoordelijkheid en kosten op een houdbare en billijke wijze worden verdeeld, moet er, teneinde de druk op het huidige asielstelsel te verlichten, snel een nieuwe Europese aanpak van migratie komen en moet de Dublinverordening grondig worden herzien om de uitdagingen op korte en lange termijn aan te kunnen, zoals voor het eerste kwartaal 2016 door voorzitter Juncker is aangekondigd. Het EESC zal zich hierover in een afzonderlijk advies uitspreken.

3.6. In zijn resolutie over vluchtelingen, die in december 2015 werd aangenomen, heeft het EESC benadrukt dat het in „de huidige situatie [...] zaak [is] dat de EU veilige humanitaire corridors instelt voor vluchtelingen uit landen die door oorlogen worden geteisterd en door terrorisme worden bedreigd, en dat hierbij wordt samengewerkt met de landen waar zich de meeste vluchtelingen bevinden”. Het EESC geeft opnieuw aan dat de registratieprocedure reeds buiten de EU moet plaatsvinden.

3.7. Oorlog, klimaatverandering en het gebrek aan vooruitzichten in derde landen kunnen een voortdurende en zelfs toenemende toevloed aan vluchtelingen en migranten op gang brengen. Het beperken van pushfactoren voor migratie in het algemeen is een wereldwijde uitdaging. Onderhavig advies handelt echter uitsluitend over de integratie van personen die de beschermde status hebben gekregen of om die status verzoeken.

4. Is dit vergelijkbaar met vorige vluchtelingenstromen?

4.1. Het Nederlandse voorzitterschap heeft gevraagd om integratielessen te trekken uit vorige crises die grote vluchtelingenstromen op gang hebben gebracht. Het EESC is tot het besluit gekomen dat de huidige vluchtelingen crisis niet met vorige crises kan worden vergeleken, eerst en vooral gezien het aantal mensen dat zich thans verplaatst — in 2015 zijn meer dan 900 000 migranten via Griekenland de EU binnengekomen — en voorts gezien de snelheid van de ontwikkelingen die tot grotere onzekerheid bij de lokale bevolking leidt. Het voorbeeld van Oostenrijk, waar in de vroege jaren negentig ongeveer 90 000 oorlogsvluchtelingen uit voormalig Joegoslavië aankwamen, maakt het verschil duidelijk: mensen uit Bosnië hadden vaak familie in Oostenrijk wonen of ze hadden er ooit al gewerkt. De kwalificaties die ze in hun land van oorsprong hadden verworven, konden ze onmiddellijk inzetten in de Oostenrijkse ondernemingen en ook de vrouwen namen volledig deel aan de arbeidsmarkt. Dit deed het gezinsinkomen stijgen en maakte de gezinnen mobieler, wat gettovorming tegenging en een betere sociale vermenging op school en op de arbeidsmarkt bevorderde.

4.2. De ervaringen met de situatie in de jaren negentig zijn niet volledig vergelijkbaar met de situatie van vandaag. Mensen die nu aankomen, hebben meer uiteenlopende achtergronden; sommigen hebben academische graden die kunnen worden vergeleken met Europese, anderen hebben een opleiding die misschien niet onmiddellijk in Europa van nut is, terwijl nog anderen zeer weinig onderwijs hebben genoten en tal van vrouwen nooit actief zijn geweest op de arbeidsmarkt. Bovendien kampt de bevolking in de gastlanden nog met de gevolgen van de economische crisis en is ze eerder terughoudend ten opzichte van buitenlanders die op de arbeidsmarkt meeconcurreren.

5. Wat is integratie?

5.1. Volgens het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties bestaat er geen consensus over de definitie van de integratie van immigranten in de context van ontwikkelde landen en bestaat er geen formele definitie van in het internationaal vluchtelingenrecht. De overheid en de academische wereld gaan in hun pogingen om te definiëren wat integratie precies is en hoe een geïntegreerde samenleving eruitziet, vaak uit van een brede interpretatie van integratie als een individueel, wederkerig proces.

5.2. Centraal in de definitie van het UNHCR staat het begrip integratie als wederkerig proces waarbij wordt uitgegaan van „aanpassing” van de ene en „verwelkoming” door de andere partij. Daarbij wordt echter niet van de vluchteling gevraagd dat deze zijn culturele identiteit opgeeft. Integratie is dus niet hetzelfde als assimilatie⁽¹⁾. Deze definitie stemt overeen met het standpunt van het EESC⁽²⁾.

5.3. Het EESC heeft erop gewezen dat het integratiebeleid moet stroken met de waarden en beginselen die zijn omschreven in het Verdrag, het Handvest van de grondrechten, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de Europa 2020-agenda, het werkgelegenheidsbeleid en de sociale agenda. Het EESC acht dit van fundamenteel belang, omdat er in Europa op bepaalde maatschappelijke en politieke terreinen een waarden crisis bestaat. Integratie en economische en sociale samenhang zijn twee kanten van dezelfde medaille⁽³⁾. Fatsoenlijke levensomstandigheden en vooruitzichten voor iedereen zal de aanvaarding van integratiemaatregelen bevorderen.

5.4. De gemeenschappelijke basisbeginselen voor het beleid inzake de integratie van immigranten (2004) en het instrument voor de tenuitvoerlegging daarvan, de gemeenschappelijke agenda voor integratie (2005), vormen de grondslag waarop de integratie van migranten in de EU is gestoeld. Daarin wordt integratie gekoppeld aan de volgende punten:

- het is een wederkerig, dynamisch proces;
- het veronderstelt eerbiediging van de EU-waarden;
- werk is een essentieel onderdeel van integratie en vormt de kern van participatie;

⁽¹⁾ A new beginning — Refugee integration in Europe (2013).

⁽²⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 131, alsook PB C 347 van 18.12.2010, blz. 19.

⁽³⁾ Informatief rapport over nieuwe uitdagingen op het gebied van integratie — Rapporteur: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

- kennis van de taal, geschiedenis en instellingen van de samenleving van het gastland is cruciaal voor het welslagen van de integratie;
- onderwijs is van doorslaggevend belang voor actieve participatie;
- toegang tot instellingen, goederen en diensten op gelijke voet met autochtonen is fundamenteel voor integratie;
- interactie tussen migranten/andere burgers;
- de praktische beleving van diverse culturen en religies moet worden veiliggesteld;
- deelname aan het democratische proces;
- mainstreaming van het integratiebeleid;
- duidelijke doelstellingen, indicatoren en beoordelingsmechanismen om het integratiebeleid bij te sturen.

5.5. Hoewel deze beginselen geen onderscheid maken tussen de integratie van migranten en die van vluchtelingen, beschouwt het EESC deze beginselen ook als grondslag voor de integratie van vluchtelingen. Door het grote aantal mensen dat momenteel Europa binnenkomt, zijn er echter aanvullende inspanningen nodig om taalonderwijs en huisvesting te verstrekken en om werk te maken van integratie op de arbeidsmarkt.

5.6. Om ervoor te zorgen dat mensen in de gastlanden een positieve houding aannemen ten aanzien van vluchtelingen — vooral in deze periode van lage economische groeiverwachtingen en een krappe arbeidsmarkt in bepaalde landen — moeten integratiemaatregelen en sociale investeringen zowel de lokale bevolking als de vluchtelingen ten goede komen en moet aan de specifieke behoeften van elke doelgroep worden voldaan. Het EESC heeft er al op gewezen dat het belangrijk is om integratiedoelstellingen met het sociale beleid te koppelen en te mainstreamen ⁽⁴⁾.

5.7. Het EESC is ervan overtuigd dat integratie van vluchtelingen onontbeerlijk is voor onze samenlevingen als we de sociale samenhang in stand willen houden. Te weinig integratie kan uitmonden in parallelle samenlevingen die de gastlanden kunnen destabiliseren. Het is daarom in ons eigen belang om integratiemaatregelen in een zeer vroeg stadium op te starten. De media moeten ertoe worden aangezet het belang te erkennen van integratie en van de rol die zij vervullen bij het scheppen van een positief politiek en maatschappelijk klimaat.

5.8. De demografische ontwikkelingen in de meeste Europese landen laten een daling van de beroepsbevolking zien. Om onze sociale stelsels houdbaar te maken voor de volgende generaties, moet integratie van alle arbeidskrachten op de arbeidsmarkt, ongeacht bijv. geslacht, leeftijd, handicap, godsdienst, seksuele geaardheid of (etnische) origine, een prioriteit worden. Investeren in integratiemaatregelen is duur op de korte en middellange termijn, maar moet worden gezien als een investering in mensen die op lange termijn zal renderen. Als de integratie slaagt, zal dit leiden tot sociale samenhang, economische groei en nieuwe banen.

5.9. Het lokale niveau is bij die integratie een beslissende rol toebedeeld, aangezien het de plek is waar mensen samenleven en waar een gebrek aan integratie het eerst zichtbaar wordt. Gemeenschappen dienen advies over en begeleiding bij goed functionerende integratiemaatregelen te krijgen, bijvoorbeeld door vluchtelingen uit te nodigen zich aan te sluiten bij lokale vrijwilligersorganisaties (zoals vakbonden, ngo's, de brandweer of sportverenigingen).

5.10. De website van de Europese Commissie over integratie ⁽⁵⁾ biedt een schat aan informatie over integratievoorbeelden. Door gebruik te maken van zoekfilters kunnen voorbeelden van goede praktijken worden gevonden, naargelang van bijv. land, integratiegebied, doelgroep. Deze website moet verder worden bevorderd om lidstaten, lokale overheden, ngo's en sociale partners tot integratieactiviteiten aan te zetten.

⁽⁴⁾ PB C 347 van 18.12.2010, blz. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

5.11. Op grond van een voorstel van het EESC bestaat er reeds gestructureerde samenwerking tussen maatschappelijke organisaties, het EESC en de Europese Commissie via het Europees Migratieforum, dat vraagstukken behandelt in verband met migratie, asiel en integratie. Daarnaast kan het nuttig zijn om het mandaat van het raadgevend comité voor het vrije verkeer van personen uit te breiden tot de integratie van vluchtelingen, aangezien regeringen via deze instantie van gedachten wisselen met de sociale partners. Dit comité zou ook extra ruimte kunnen bieden voor de uitwisseling van goede praktijken.

6. Integratiemaatregelen

6.1. Asielzoekers die in Europa aankomen na een (meestal) uitputtende en vaak traumatiserende tocht, moeten eerst en vooral een verblijfplaats krijgen waar ze kunnen uitrusten. Intussen dienen de autoriteiten hen correct te registreren en in grote lijnen na te gaan of ze een kans maken om de vluchtelingenstatus te krijgen. In dat geval kunnen de integratiemaatregelen al van in een zeer vroeg stadium van start gaan. Uit recent onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie blijkt dat speciale medische zorg moet worden verstrekt aan vluchtelingen die aan het posttraumatisch stressyndroom lijden; het gaat hier immers om een aandoening die vaak integratie in de weg staat.

6.2. Integratie is ondenkbaar zonder op zijn minst een basiskennis van de taal van het gastland. Daarom moet er zo spoedig mogelijk tijdens de asielprocedure met taalonderwijs worden begonnen. Dit vergt de oprichting van nieuwe structuren, alsook een beter horizontaal beleid om het grote aantal asielzoekers te kunnen opvangen. Taallessen moeten ook worden gebruikt om asielzoekers vertrouwd te maken met de waarden (zoals de gelijkheid van man en vrouw, de vrijheid van meningsuiting, het verbieden van huiselijk geweld) en de cultuur van het gastland. Deze cursussen kunnen ook worden aangewend om asielzoekers een aantal basisrichtsnoeren aan te reiken m.b.t organisaties, instellingen en plaatsen waar ze informatie kunnen krijgen als er zich problemen voordoen. Asielzoekers komen vaak uit heel uiteenlopende culturen. Handelingen die het gevolg zijn van een gebrek aan inzicht in de basiswaarden, rechten en plichten van de gastlanden, kunnen hun integratie bemoeilijken.

6.3. Kindvluchtelingen moeten zo spoedig mogelijk naar school gaan samen met plaatselijke kinderen en steun krijgen bij het leren van de landstaal. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan met name niet-begeleide minderjarigen die vaak getraumatiseerd zijn. Als zij — door hun leeftijd — niet langer op school worden toegelaten, moeten er speciaal voor deze groep passende voorzieningen worden aangeboden om te voorkomen dat ze gefrustreerd raken. De lidstaten dienen zich bewust te zijn van de bijzondere behoeften van getraumatiseerde kinderen en niet-begeleide minderjarigen en hun sociaal-pedagogische steun verlenen (de stad Wenen, bijvoorbeeld, probeert niet-begeleide kinderen in pleeggezinnen te plaatsen met behulp van de daarvoor bestaande kaders).

6.4. De vroegtijdige identificatie en classificatie van diploma's, vaardigheden en kwalificaties zijn essentieel om een snelle integratie op de arbeidsmarkt te garanderen. Reeds bij het begin van een asielprocedure moeten de professionele vaardigheden en kwalificaties van de asielzoeker in kaart worden gebracht en daarbij dienen arbeidsmarktdeskundigen te worden ingezet. Deze aspecten zijn onmisbaar voor een doelgerichte verbetering van de taalbeheersing, het starten van een opleiding, de erkenning van beroepskwalificaties, de verwerving van de nodige secundaire kwalificaties en het effectieve vinden van een geschikte baan. Het kan echter moeilijk zijn om vaardigheden te identificeren. Veel vluchtelingen hebben geen persoonlijke documenten bij zich, laat staan attesten of diploma's die hun kwalificaties bewijzen. Momenteel worden er door enkele lidstaten (bijv. Duitsland, Oostenrijk) verschillende methoden ontwikkeld om vaardigheden en competenties te testen. Cedefop zou een platform kunnen bieden voor wederzijds leren en voor de uitwisseling van goede praktijken op dit gebied.

6.5. Asielprocedures vergen vaak veel tijd, waardoor de asielzoeker lang in onzekerheid verkeert. Als een asielzoeker lange tijd zijn leven niet in eigen handen kan nemen, kan dit psychosociale instabiliteit, een verlies aan zelfvertrouwen en afhankelijkheid tot gevolg hebben, die zijn kansen op werkgelegenheid kunnen verminderen, zelfs wanneer hij als vluchteling erkend wordt. Kinderen zijn daar nog gevoeliger voor omdat zij een stabiele omgeving nodig hebben. Het EESC roept de lidstaten daarom op om zo spoedig mogelijk de knoop door te hakken in hun asielprocedures. Volgens de publicatie van de OESO⁽⁶⁾ over integratiesteun voor asielzoekers zijn de asielprocedures in Griekenland, België en Denemarken het kortst en omvatten zij een taalopleiding in combinatie met volwassenenonderwijs en een werkgerelateerde opleiding.

⁽⁶⁾ Making Integration Work, 28.1.2016, OESO.

6.6. Wat de prognoses van economische groei en de toestand op de arbeidsmarkt betreft, mogen landen maatregelen uitproberen om de wachttijden voor toegang tot de arbeidsmarkt te verkorten. Duitsland en Hongarije hebben die wachttijden al verkort; Finland, België en Luxemburg hebben aanstalten gemaakt om dat te doen. Billijke, transparante en redelijke voorschriften om asielzoekers toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt, voorkomen zwartwerk en bevorderen de aanvaarding door de plaatselijke bevolking. Tegelijkertijd zouden mensen met een beschermde status het vooruitzicht moeten hebben in het gastland te blijven als zij op de arbeidsmarkt en in de samenleving van het gastland geïntegreerd zijn. Asielzoekers moeten zich ervan bewust zijn dat hun toegang tot de arbeidsmarkt afhangt van het land waar zij om asiel hebben verzocht. Door een gebrek aan kennis reizen sommigen naar andere lidstaten omdat zij hopen daar een baan te vinden. In feite bevinden zij zich zo in een situatie van onregelmatigheid die gemakkelijk via adequate informatie zou kunnen worden voorkomen.

6.7. Huisvesting is heel belangrijk voor integratie: opvangcentra voldoen aan de onmiddellijke behoefte aan een plek om te rusten (en vaak langer dan gepland), maar een langduriger verblijf in die centra bemoeilijkt de integratie. In Oostenrijk is het project „Kosmopolis” voor particuliere huisvesting op poten gezet. In een nieuwbouwwijk werd een aantal appartementen gereserveerd voor vluchtelingen die al werk gevonden hebben. Om misverstanden tussen de vluchtelingen en de andere bewoners te voorkomen, werd in de buurt een informatiecentrum opgericht. In Portugal is een protocol gesloten tussen de stad Lissabon en Portugese ngo's waardoor aan vluchtelingen huisvesting kan worden verstrekt en zij voor opleiding, onderwijs en integratie op de arbeidsmarkt ook een beroep kunnen doen op de stadsdiensten ⁽⁷⁾.

6.8. Na een positieve beslissing over zijn asielstatus moet de vluchteling zelf huisvesting zoeken. Deze periode is vaak erg moeilijk omdat de steun die aanvankelijk door de overheid werd verstrekt, wegvalt en de vluchteling werk moet zoeken net zoals andere burgers van het gastland.

6.9. De openbare diensten voor de arbeidsvoorziening spelen in dit verband een belangrijke rol. Eerst en vooral moeten zij actief hun rol als bemiddelaar voor een duurzame baan vervullen. Ze moeten echter ook beslissen over aanvullende kwalificaties die de vluchteling eventueel moet verwerven als hij/zij op de arbeidsmarkt wil slagen. Opgemerkt zij dat zelfs na een verblijf van vier jaar slechts 25 % van de vluchtelingen een baan heeft; na tien jaar is dat niet meer dan 50 % ⁽⁸⁾. Met elke vluchteling zou een individueel integratiecontract kunnen worden gesloten, waarin staat welke stappen de betrokkene moet ondernemen (aanvullende opleiding, aantal sollicitaties enz.) om zich volledig op de arbeidsmarkt te integreren. Het EESC beklemtoont dat vluchtelingen op de arbeidsmarkt dezelfde behandeling moeten krijgen als de plaatselijke bevolking om oneerlijke concurrentie alsook sociale en loondumping te voorkomen. Als binnen redelijke termijn onmogelijk een baan kan worden gevonden, kan aan de vluchteling als alternatief worden aangeboden vrijwillige gemeenschapsdienst te verrichten. Dit kan ook helpen bij de verwerving van extra taalvaardigheid en het kan de integratie van de vluchteling in de samenleving ten goede komen.

6.10. Een goed voorbeeld is Duitsland, dat onlangs heeft beslist om een specifieke identiteitskaart voor asielzoekers in te voeren. Na de eerste registratie wordt die kaart het voornaamste en verplichte identificatiemiddel, gekoppeld aan een centrale databank die informatie bevat over onder meer iemands opleiding en beroepservaring.

6.11. Onder de vluchtelingen zijn er zoals onder de plaatselijke bevolking ook mensen met ondernemingszin en -vaardigheden. Ze moeten informatie krijgen over de manier waarop ze een eigen zaak kunnen opstarten en werkgever worden, met daarbij de nodige begeleiding.

6.12. In Duitsland en Slowakije wordt thans bekeken hoe hooggekwalificeerde vluchtelingen in knelpuntberoepen via versnelde procedures tot de arbeidsmarkt kunnen worden toegelaten.

6.13. Vluchtelingen hebben informatie nodig over de arbeidsmarkt in het algemeen, over mogelijkheden voor beroepsopleiding en over de beschikbare banen. Aangezien een hoog percentage vluchtelingen een leeftijd heeft waarop wordt gestudeerd — tussen 16 en 25 jaar — moet worden voorzien in basisinformatie of voorbereidende cursussen op uiteenlopende beroepsgebieden vooraleer een opleiding van start kan gaan. In Duitsland zijn de kamers van koophandel en nijverheid gestart met initiatieven om gemakkelijker een baan te vinden, zoals bijv. sollicitatiegesprekken in „speeddating”-stijl. De Duitse kamers van koophandel en nijverheid steunen bedrijven die vluchtelingen aan kwalificaties en opleiding willen helpen via het project „Commitment to training”. Ze proberen ook vrijwillige sponsors aan te trekken om vluchtelingen en bedrijven te begeleiden en beide partijen advies te geven. De kamers verlenen eveneens steun aan vluchtelingen die hun eigen zaak willen opzetten.

⁽⁷⁾ Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU, 7.1.2016, EurWORK.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 6.

6.14. In Oostenrijk is een project van start gegaan dat jonge vluchtelingen inzet op nog niet ingevulde leerlingplaatsen, met de steun van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en coaches. Een stageperiode kan voorafgaan aan de ondertekening van een formele leerlingovereenkomst. Voorts heeft de Oostenrijkse federale treindienst (ÖBB) het project „Diversiteit als kans” („Diversität als Chance”) gelanceerd en vijftig niet-begeleide vluchtelingen tussen 15 en 17 jaar stages aangeboden.

6.15. Om de integratie van hooggekwalificeerde migranten te bevorderen, heeft de Oostenrijkse federale handelskamer het programma „Mentoring for Migrants” (mentors voor migranten) ontwikkeld, dat tot hooggekwalificeerde vluchtelingen is uitgebreid. Mentors zijn mensen die op de Oostenrijkse arbeidsmarkt goed geïntegreerd zijn en die de migrant steunen tijdens diens zoektocht naar een baan door informatie of zelfs toegang tot hun eigen professioneel netwerk te verschaffen. Dit programma helpt ook om culturele misverstanden te vermijden.

6.16. In een aantal lidstaten worden vluchtelingen onder de arm genomen door zogenoemde „vluchtelingenbuddy's”. De buddy's zijn vrijwilligers in uiteenlopende organisaties die via regelmatige ontmoetingen een persoonlijke relatie opbouwen met een vluchteling. Dit is des te belangrijker omdat een heleboel vluchtelingen niet-begeleide minderjarigen zijn die hun familie hebben achtergelaten. Buddy's kunnen ook fungeren als pleitbezorgers om het imago van vluchtelingen in hun land te verbeteren.

6.17. Organisaties van sociale partners in bepaalde lidstaten (bijv. Spanje, Frankrijk, Duitsland, Tsjechië, Oostenrijk) hebben hun regering gevraagd om meer werk te maken van de daadwerkelijke integratie van vluchtelingen. In Spanje werd in het jaarlijkse werkgelegenheidsplan een extra maatregel opgenomen die specifiek bedoeld is voor de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt.

6.18. Denemarken gebruikt het zogenaamde „trapmodel” voor de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt: tijdens de eerste stap (vier tot acht weken) worden de vaardigheden van de vluchteling vastgesteld en worden lessen Deens gegeven. Tijdens de tweede stap (26-52 weken) wordt de vluchteling als stagiair in een bedrijf geplaatst (zonder kosten voor de werkgever) en krijgt hij extra lessen Deens. Daarna is de vluchteling klaar voor een baan met een loonkostensubsidie. De doeltreffende tenuitvoerlegging van dergelijke modellen moet extra kansen op werk creëren en verhinderen dat de plaatselijke bevolking wordt buitengesloten (geen zogenaamde „draaideur”-effecten).

6.19. Om eerlijke concurrentie te garanderen moeten arbeidsvoorwaarden, inclusief salarissen, ten volle worden geëerbiedigd, ongeacht de nationaliteit of status van de werknemer (*lex loci laboris*). De lidstaten moeten doeltreffende maatregelen, mechanismen en administratieve capaciteit verzekeren om dit af te dwingen. Vakbonden steunen vluchtelingen of arbeidsmigranten zonder papieren bij het opeisen van hun rechten („École des solidarités — België, „UNDOK” — Oostenrijk).

7. Financiering van de integratie van vluchtelingen

7.1. Het EESC wijst erop dat alle maatregelen voor een duurzaam positief effect op onze samenleving een passende financiering moeten krijgen. Om de integratie van vluchtelingen in de huidige omstandigheden tot een duurzaam succes te maken, zijn zowel op Europees niveau — boven op het plan-Juncker — als op nationaal niveau verdere investeringen nodig om de economische groei en de werkgelegenheid te bevorderen. Aanvullende investeringen in integratiemaatregelen en sociale investeringen moeten zowel de lokale bevolking als de vluchtelingen ten goede komen, waarbij aan de specifieke behoeften van elke doelgroep moet worden voldaan. Het EESC heeft nota genomen van de potentiële positieve effecten van een belasting op financiële transacties voor overheidsfinanciën, waardoor de financiële sector een billijkere bijdrage levert. Door de uitzonderlijke omstandigheden en overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact zouden de extra kosten van de opvang van vluchtelingen, na grondig onderzoek, niet mogen worden meegeteld bij de berekening van de begrotingstekorten van de lidstaten⁽⁹⁾.

7.2. De lidstaten van eerste opvang, zoals Italië, Malta, Spanje en Griekenland, moeten voor elke vluchteling of migrant rechtstreekse financiële steun krijgen, zodat zij snel en nauwkeurig asielverzoeken kunnen behandelen of de terugkeer kunnen regelen ingeval aan de eisen voor het verlenen van asiel niet wordt voldaan. Lidstaten die de verantwoordelijkheid nemen meer vluchtelingen in hun samenlevingen te integreren dan uit hoofde van het solidariteitsbeginsel vereist is, moeten ook op de financiële steun van de EU kunnen rekenen.

⁽⁹⁾ EESC-verklaring inzake vluchtelingen.

7.3. De financiële middelen van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) moeten worden verhoogd om samen met de lidstaten de integratie van vluchtelingen beter te kunnen financieren, met name wat betreft de programma's die door lokale overheden en ngo's worden uitgevoerd. Ook het Europees Sociaal Fonds moet worden voorzien van voldoende middelen ter bevordering van de maatschappelijke integratie van vluchtelingen, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de ondersteuning van ondernemingen en het opnemen van vluchtelingen op de arbeidsmarkt, waarvoor dialoog en samenwerking met de sociale partners vereist zijn. Voorts moet het Fonds voor regionale ontwikkeling extra middelen inschakelen voor stedelijke gebieden die regelingen treffen voor de opvang en integratie van vluchtelingen.

7.4. Internationale samenwerking voor de financiering van de integratie van vluchtelingen moet worden overwogen, met de speciale medewerking van het UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Externe dimensie van het energiebeleid van de EU”

(2016/C 264/04)

Rapporteur: Vitas MAČIULIS

Het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie heeft op 16 december 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

„Externe dimensie van het energiebeleid van de EU”

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 april 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 28 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 143 stemmen voor en 0 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen: naar een geconsolideerd en schokbestendig extern energiebeleid in de EU

1.1 Energie is onlosmakelijk verbonden met de internationale politiek en staat momenteel boven aan de EU-agenda. Aangezien sommige internationale spelers energie proberen te gebruiken als hulpmiddel om hun politieke doelen te bereiken, hebben de EU-burgers er belang bij dat de EU een waakzame houding aanneemt op energiegebied.

1.1.1 Drie factoren zijn van groot belang voor de externe dimensie van energie: diversificatie, „met één stem spreken” en een adequaat intern energiestelsel.

1.2 Diversificatie van haar energiebronnen is van essentieel belang voor het externe energiebeleid van de EU. Zoals in de EU-strategie voor de energie-unie wordt benadrukt, is de grootschalige invoer van energie (meer dan de helft van de in de EU verbruikte energie komt uit externe bronnen en moet door middel van handelsbeleid worden veiliggesteld) een aanmerkelijke uitdaging voor de EU.

1.2.1 Het beperkte aantal energiepartners moet worden uitgebreid. Dit kan de EU bereiken door onafgebroken te zoeken naar nieuwe, betrouwbare en voorspelbare energieleveranciers en een dialoog met hen aan te knopen.

1.2.2 Nieuwe grote infrastructuurprojecten in de EU ten behoeve van diversificatie moeten voldoen aan de doelstellingen van de strategie voor de energie-unie en volledig overeenstemmen met het EU-acquis. Zij moeten ook volledig in overeenstemming zijn met het streven naar een decentraal energiesysteem waarin duurzame energie een belangrijke rol speelt.

1.2.3 Samenwerking tussen vertegenwoordigers van particuliere en politieke sectoren moet worden gestimuleerd om de beste methoden en partners te vinden voor de ontwikkeling van het externe energiebeleid. De doelstellingen energiezuiverheid en duurzaamheid moeten altijd in aanmerking worden genomen.

1.3 Hoewel elke lidstaat zijn eigen energiemix, energie-invoerstructuren en traditionele partners heeft, moet worden geprobeerd om „met één stem te spreken”. Een sterke externe dimensie is slechts mogelijk als de lidstaten een gemeenschappelijk standpunt innemen.

1.3.1 Het EESC dringt er dan ook bij hen op aan om hun individuele energiebelangen te coördineren en zich steeds solidair en transparant op te stellen ten aanzien van elkaar.

1.3.2 Het EESC is verheugd over het voorstel van de Commissie van 16 februari 2016 ter versterking van het huidige mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten en niet-bindende instrumenten.

1.3.3 Het externe energiebeleid van de EU moet ervoor zorgen dat de energieprojecten die in de buurlanden van de EU worden uitgevoerd voldoen aan de normen op het gebied van milieu en nucleaire veiligheid. De aankoop van energie uit landen die niet aan deze normen voldoen moet worden beperkt.

1.4 Een sterk intern energiestelsel is van cruciaal belang voor een minder groot extern effect: een van de kernaspecten van de energie-unie is de totstandbrenging van een volledig functionele en transparante interne energiemarkt in de EU. Met zo'n energiestelsel zou de EU externe energievraagstukken beter kunnen aanpakken.

1.4.1 Alle noodzakelijke onderdelen van de energie-infrastructuur moeten worden aangelegd, zodat de invoer van energie in de EU verbeterd en gestroomlijnd kan worden.

1.4.2 De energienetten en -systemen van alle lidstaten moeten volledig worden opgenomen in de interne markt van de EU, waarbij erop toegezien moet worden dat zij geheel en al gelijkgeschakeld zijn.

1.4.3 Door te zorgen voor gelijke voorwaarden voor Europese en niet-Europese energieproducenten moet de concurrentiepositie van de energieproducenten van de EU behouden blijven.

1.4.4 Bij het ontwerp en de uitvoering van het externe energiebeleid van de EU dient te worden beseft dat de Europese industrie, met name de energie-intensieve industrie, behoefte heeft aan een concurrerende, stabiele en voorspelbare energievoorziening, om op een gelijk speelveld te kunnen concurreren met haar internationale tegenspelers.

1.5 Voor een toekomstgericht energiebeleid, met behulp waarvan de EU haar externe doelstellingen (ook in de context van de COP21-overeenkomst) kan verwezenlijken, moet allereerst systematisch rekening worden gehouden met de doelstellingen van het Europese klimaatbeleid en met de maatregelen van de internationale gemeenschap ter beperking van klimaatverstoringen, met name door werk te maken van drie belangrijke factoren: duurzame energie, energie-efficiëntie en onderzoek en ontwikkeling.

1.5.1 Hernieuwbare energiebronnen zijn cruciaal om de energiezekerheid te vergroten en de invoerafhankelijkheid te verkleinen.

1.5.2 De EU moet haar leiderspositie op dit gebied uit alle macht proberen vast te houden.

1.5.3 Energie-efficiëntie is een van de cruciale factoren om het energieverbruik in de EU terug te dringen en dus de hoeveelheid ingevoerde energie omlaag te brengen. Het is dan ook van groot belang om het energieverbruik van consumenten en commerciële afnemers in te dammen.

1.6 Voor onderzoek en ontwikkeling moeten genoeg middelen worden uitgetrokken; dat zal leiden tot meer efficiëntie en een goedkopere energieproductie. In deze context is internationale samenwerking uiteraard ook belangrijk.

1.7 Omdat energie betaalbaar moet zijn voor de consument en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven ten goede moet komen, zouden de Commissie en nationale regeringen het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en consumentenorganisaties een grote rol moeten toebedelen. Het EESC dringt dan ook aan op een Europese energiedialoog en een Europees energieforum, waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken. Alleen zo kan een intelligent, efficiënt en duurzaam extern energiebeleid van de EU tot stand komen.

1.7.1 Het EESC moet zijn internationale organen aanzetten tot een actieve bijdrage aan de totstandbrenging van een effectief en veerkrachtig extern energiebeleid.

2. Motivering

2.1 Energievraagstukken spelen pas sinds kort een rol van betekenis in beleidsdiscussies op EU-niveau, maar staan inmiddels boven aan de agenda van de Europese Commissie. Ook het EESC houdt zich bezig met de externe dimensie van energie en heeft hierover al een aantal adviezen uitgebracht ⁽¹⁾.

2.2 Aangezien de EU steeds afhankelijker wordt van ingevoerde energie, en dan met name van olie en gas, groeit ook het belang van de externe dimensie van het Europese energiebeleid als basis voor de continuïteit van de energievoorziening.

2.2.1 Meer dan de helft (53,2 %) van het bruto binnenlandse energieverbruik van de EU is afkomstig van ingevoerde energie. De EU voert 44,2 % van haar vaste brandstoffen in (waarvan meer dan de helft steenkool is), 87,4 % van haar aardolie en daarvan afgeleide producten en 65,3 % van haar aardgas (gegevens van Eurostat, 2013).

2.2.2 Deze percentages geven duidelijk aan hoe afhankelijk de EU is van handel met leveranciers in derde landen. Als leveranciers onbetrouwbaar of onvoorspelbaar blijken te zijn of de infrastructuur slecht wordt onderhouden, dan kan de energiezekerheid van de gehele EU dus grote schade oplopen.

3. Belang van diversificatie in externe energiebetrekkingen

3.1 De EU zou moeten zoeken naar nieuwe samenwerkingsmogelijkheden en al bestaande samenwerkingsverbanden met derde landen moeten verstevigen door bronnen, leveranciers en routes te diversifiëren.

3.2 Rusland zal in de nabije toekomst hoogstwaarschijnlijk de grootste partner van de EU blijven voor energie-invoer. Het is vooral belangrijk als leverancier van aardgas via pijpleidingen.

3.2.1 Rusland wil zijn gunstige positie op de energiemarkt van de EU behouden of zelfs sterker maken, want de EU is zijn grootste energieafzetmarkt en bovendien een zeer betrouwbare klant.

3.2.2 Het pijpleidingproject „Nord Stream II” staat op dit moment boven aan de Russische energieagenda, omdat het land met behulp hiervan meer aardgas naar de EU zal kunnen uitvoeren. Er leeft enige bezorgdheid in de EU over dit project, omdat het mogelijk indruist tegen haar strategie voor de energie-unie, en meer bepaald de diversifiëring van de gastoevoer. Het EESC is van mening dat de Commissie de uitermate belangrijke taak heeft om het Nord Stream II-project en goed te bekijken en na te gaan of het strookt met het EU-acquis (met inbegrip van het derde energiepakket) en met de doelstellingen van de strategie voor de energie-unie, met name de diversifiëring van de energiebronnen, -leveranciers en -routes.

3.2.3 Bij het innemen van een gemeenschappelijk EU-standpunt ten aanzien van dit project moet rekening worden gehouden met de belangen van elke lidstaat. Er mag bij de besluitvorming niet alleen maar worden gekeken naar de commerciële aspecten, vooral niet omdat Rusland de neiging heeft energie te gebruiken als een instrument voor geopolitieke doeleinden.

⁽¹⁾ 1. „Herziening van de EU-Centraal-Azië-strategie — bijdrage van het maatschappelijk middenveld”, EESC-advies (PB C 242 van 23.7.2015, blz. 1).
2. „Het strategisch kader voor de energie-unie”, EESC-advies (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 84).
3. „Energie: een factor voor ontwikkeling en verdieping van de toetreding van de Westelijke Balkan”, EESC-advies (PB C 32 van 28.1.2016, blz. 8).
4. „Veiligstelling van de invoer van essentiële goederen via het huidige EU-handelsbeleid en aanverwant beleid”, EESC-advies (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 47).
5. „Intergouvernementele overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen op energiegebied”, EESC-advies (PB C 68 van 6.3.2012, blz. 65).
6. „Het maatschappelijk middenveld betrekken bij de totstandbrenging van een Europese Energiegemeenschap”, EESC-advies (PB C 68 van 6.3.2012, blz. 15).
7. „De externe dimensie van het energiebeleid van de EU”, EESC-advies (PB C 182 van 4.8.2009, blz. 8).

3.3 Noorwegen is een waardevolle internationale partner van de EU. De partijen hebben gemeenschappelijke beleidsprioriteiten, ook in de energiesector. Als lid van de Europese Economische Ruimte behoort Noorwegen tot de interne markt van de EU.

3.3.1 De noordelijke dimensie zal waarschijnlijk nog belangrijker worden. Hetzelfde geldt voor samenwerking in de noordelijke gebieden met betrekking tot olie- en gasvelden in de Noordelijke IJszee. Maar als bedrijven de mogelijke hulpbronnen in dit gebied echt beginnen te verkennen, moet wel goed rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van het klimaat.

3.4 De samenwerking op energiegebied tussen de EU en haar partnerlanden in het zuidelijke en oostelijke Middellandse Zeegebied is nieuw leven ingeblazen door de recente oprichting van regionale platforms voor gas, elektriciteit, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Deze platforms kunnen een grote rol spelen in het streven naar een vlottere en sterkere samenwerking op energiegebied.

3.5 De Europese Unie is werk aan duurzame, stabiele betrekkingen met Centraal-Azië, een regio die volgens haar van strategisch belang is en een groot energiepotentieel heeft. Zoals vermeld in de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken over de EU-strategie voor Centraal-Azië, goedgekeurd op 22 juni 2015, pleit de EU voor sterkere banden op het gebied van energie ten behoeve van de energiezekerheid van beide partijen.

3.6 Wanneer de regio van de Kaspische Zee met de EU-markt wordt verbonden via de zuidelijke gascorridor zullen er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor de handel in aardgas en komt de verwezenlijking van de EU-doelstelling inzake diversifiëring een stapje dichterbij. De trans-Anatolische aardgaspijpleiding (TANAP) zal samen met de trans-Adriatische pijpleiding (TAP) het centrale deel van de verbinding vormen.

3.7 De energiebetrekkingen met de VS komen steeds hoger op de EU-agenda te staan, wat ook blijkt uit de oprichting van de Energieraad EU-VS. De VS kan momenteel rekenen op lage kosten dankzij de winning van onconventioneel gas. De EU moet nu haar kans grijpen en de ontwikkeling van de trans-Atlantische handel in vloeibaar aardgas (LNG) stimuleren. Dat zou de diversificatie van energiebronnen namelijk zeer ten goede komen.

3.7.1 Het trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) kan een belangrijk hulpmiddel worden om onder meer de trans-Atlantische energiezekerheid te bevorderen. Het EESC dringt er bij de partijen op aan om alles in het werk te stellen om de energieproblemen in het verdrag op te lossen.

3.8 De energiezekerheid van de EU hangt nauw samen met de energieontwikkelingen in haar omgeving. Daarom moet de EU nauw blijven samenwerken met haar buurlanden en de wederzijds voordelige samenwerking uitbreiden.

3.8.1 Het EESC verzoekt de Commissie om de energiegemeenschap nog sterker te maken en haar aandacht hierbij voornamelijk te richten op de tenuitvoerlegging van het EU-energieacquis door de verdragsluitende partijen ⁽²⁾.

3.8.2 De hoofddoelstelling van de energiegemeenschap is de uitbreiding van de interne energiemarkt van de EU naar de buurlanden. De EU moet de samenwerking met haar buurlanden en het maatschappelijk middenveld daarvan blijven versterken tot er een echte pan-Europese energiemarkt ontstaat. Het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening, waarbij ze de landen van de energiegemeenschap rechtstreeks betreft, is een goede zaak.

3.9 Nu de internationale sancties tegen Iran zijn opgeheven, moet de EU haar kans grijpen om de energiebetrekkingen met het land te herstellen, aangezien het een rol kan spelen in de diversifiëring van de energievoorzieningsbronnen van de EU.

3.10 De EU moet ook dringend meer werk maken van sterkere partnerschappen met andere — even verschillende als belangrijke — landen, zoals Canada, Turkije en Algerije. Het EESC is ingenomen met de energiedialogen op hoog niveau die in 2015 met deze landen zijn gevoerd.

⁽²⁾ Verdragsluitende partijen: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Moldavië, Montenegro, Servië, Oekraïne en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

3.11 In handelsovereenkomsten met derde landen dient plaats te worden ingeruimd voor de energiedimensie. Energieovereenkomsten met leveranciers van derde landen moeten bovendien volledig in overeenstemming zijn met de wettelijke bepalingen en energiezekerheidsbeginselen van de EU.

4. Het belang van „spreken met één stem” en een uniforme aanpak van energievraagstukken

4.1 Op 20 juli 2015 heeft de Raad Buitenlandse Zaken een actieplan voor energiediplomatie goedgekeurd ter ondersteuning van de externe dimensie van de strategie voor de energie-unie. Dit plan moet leiden tot sterkere gemeenschappelijke boodschappen, zodat de EU met één stem kan spreken over belangrijke energieaangelegenheden en de energiedoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt op een solidaire manier waarbij het gemeenschappelijk belang centraal staat en niet wordt overgegaan tot een hernationalisering van het energiebeleid.

4.1.1 De belangrijkste dimensies van dit actieplan zijn diplomatieke ondersteuning van de diversifiëring van energiebronnen, -leveranciers en -routes, een betere samenwerking met doorvoerlanden (voornamelijk Oekraïne) en belangrijke energiepartners in derde landen, een sterkere energiegemeenschap en de handhaving van de strategische rol van de EU in multilaterale energie-initiatieven.

4.2 Bij besluit van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 is een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten in werking gesteld om ervoor te zorgen dat de overeenkomst uit juridisch oogpunt duidelijk en transparant is en overeenstemt met de EU-wetgeving. De Commissie kwam in februari 2016 met een voorstel ter versterking van het bestaande mechanisme.

4.2.1 Het EESC juicht de pogingen om de wettelijke naleving door en transparantie van de overeenkomsten tussen de EU en derden te verzekeren⁽³⁾ toe en ondersteunt daarom de versterking van het huidige mechanisme voor informatie-uitwisseling.

4.3 De EU moet werk blijven maken van de bevordering en continue verbetering van normen op het gebied van milieu en nucleaire veiligheid in derde landen.

4.3.1 Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de kerncentrales die door derde landen worden gebouwd in de buurt van de EU-grenzen (bijv. de kerncentrale van Astraviec in Belarus, die niet in overeenstemming bleek te zijn met het Verdrag van Espoo). De EU moet derde landen erop wijzen dat zulke projecten in overeenstemming zijn met het Verdrag inzake nucleaire veiligheid van de IAEA en andere relevante internationale overeenkomsten. De Commissie moet meer inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat de landen die hebben ingestemd met nucleaire stresstests volgens de EU-voorschriften, deze tests zo snel mogelijk uitvoeren. Voorts moet de levering aan de EU van energie uit onveilige centrales worden beperkt.

5. De impact van een sterk intern energiestelsel

5.1 Een krachtig intern energiestelsel leidt automatisch tot een veerkrachtige positie tegenover het buitenland. Daarom zou de EU haar aanpak van energievraagstukken intern moeten proberen te stroomlijnen.

5.2 De strategie voor de energie-unie is een prioritair initiatief dat moet leiden tot een gemeenschappelijk antwoord van de EU op de energie-uitdagingen. Aangezien energiezekerheid een pijler is van de economische en sociale welvaart in de EU, dienen de lidstaten, energieproducenten, consumenten, doorvoerlanden en de internationale gemeenschap, als spelers op de geglobaliseerde energiemarkten van vandaag, zich er gezamenlijk voor in te zetten.

5.2.1 Een belangrijke pijler van de energie-unie wordt gevormd door betere verbindingen tussen de lidstaten en de volledige tenuitvoerlegging van het acquis van de interne energiemarkt. Een volledig geïntegreerde interne EU-markt zal de mededinging tussen de energieleveranciers doen toenemen, waardoor de eindconsument op zijn beurt voordeliger uit is.

⁽³⁾ Zie voetnoot 1, punt 5.

5.2.2 Doordat de beschikbaarheid van LNG wereldwijd verder toeneemt, krijgt de EU nieuwe kansen om haar gastoevoer te diversifiëren. De interne LNG-infrastructuur zou daarom moeten worden versterkt en uitgebreid. Wat dit betreft is het EESC zeer verheugd over de strategie voor LNG en gasopslag die de Commissie in februari 2016 heeft goedgekeurd.

5.2.3 Volledige integratie van de EU is slechts mogelijk als er een eind wordt gemaakt aan de „energie-eilanden”. Het EESC benadrukt dat de energienetten en -systemen van alle lidstaten volledig moeten worden opgenomen in de interne markt van de EU, enerzijds door de nodige fysieke infrastructuur te ontwikkelen om de netten te verbinden en anderzijds door eindelijk de synchroniseringsproblemen op te lossen van de drie Baltische staten ⁽⁴⁾, waar het elektriciteitssysteem momenteel afhankelijk is van een exploitant in een derde land (Rusland).

5.2.4 Het mededingingsvermogen van de energieproducenten van de EU moet behouden blijven. Er moet een gelijk speelveld tussen Europese en niet-Europese energieproducenten tot stand worden gebracht, zodat kan worden verzekerd dat alle deelnemers aan de energiemarkt de mededingingsregels van de EU naleven.

6. Een toekomstgericht energiebeleid als een belangrijke factor in de externe dimensie

6.1 Hernieuwbare energiebronnen zijn voor de EU een manier om haar afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen te verkleinen, maar ook om haar binnenlandse energieproductie duurzamer te maken. Voor het EESC is de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen een van de belangrijkste manieren om een veiligere energietoekomst te bewerkstelligen. Maar de EU moet niet op haar lauweren rusten en haar leiderspositie op dit gebied uit alle macht proberen vast te houden. Bovendien zouden EU-ambtenaren derde landen moeten aanmoedigen om voor duurzame energie ambitieuze doelstellingen vast te stellen.

6.1.1 De EU kijkt al verder dan 2020 en heeft nog ambitieuzere streefcijfers vastgesteld voor 2030. Om de gemeenschappelijke doelstelling van minstens 27 % energie uit hernieuwbare bronnen te kunnen verwezenlijken, zullen de lidstaten beter moeten samenwerken op regionaal niveau en de energiesector van de EU verder moeten consolideren.

6.1.2 Met het oog op de strijd tegen klimaatverandering is het EESC ingenomen met de COP21-overeenkomst en de toezegging van de EU om de broeikasgasemissies in 2030 met minstens 40 % te hebben verminderd (ten opzichte van het niveau van 1990), zoals bepaald in het klimaat- en energiekader. De EU moet niet alleen haar partners tot actieve maatregelen op dit gebied aanzetten, maar ook concrete hulp aanbieden waar dat nodig wordt geacht.

6.1.3 Een gedecentraliseerde energieproductie zou samen met energiecoöperatieven kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU en biedt de samenleving de kans om toe te werken naar energieonafhankelijkheid en -zekerheid in het eigen land en in de gehele EU. Bijgevolg moeten de beste praktijken voor kosteneffectieve eigen productie en consumptie worden overgenomen.

6.2 Energie-efficiëntie is ook een directe oplossing voor de problematisch grote invoer van de EU. Het streven is om in 2030 de energie-efficiëntie in de gehele EU met ten minste 27 % te hebben verbeterd, en de Europese Commissie doet haar uiterste best om het beginsel van „energie-efficiëntie eerst” toe te passen. De energie-unie zal op haar beurt de toegang tot financiële instrumenten voor energie-efficiëntie blijven bevorderen, met name in de vervoer- en bouwsector, en lidstaten aanmoedigen om energie-efficiëntie in hun eigen beleid voorrang te geven.

6.3 Voldoende middelen voor onderzoek en ontwikkeling zijn cruciaal om technologische vooruitgang te blijven boeken op het gebied van energieproductie en slimme distributie. Dit is vooral belangrijk voor hernieuwbare energie, zodat de productie ervan betaalbaar en betrouwbaar kan worden. Bovendien moet verder worden gegaan met de ontwikkeling van baanbrekende technologieën, zoals het gebruik van waterstof, brandstofcellen en kernfusie voor de productie van energie.

⁽⁴⁾ PB C 228 van 22.9.2009, blz. 84.

6.4 Het EESC dringt er bij de EU op aan om het voortouw te nemen bij het duurzaam oplossen van de energieproblemen in ontwikkelingslanden door via beleidsmaatregelen en initiatieven meer financiële, technische en juridische steun te verlenen. Steun voor onderwijs en opleiding op de betreffende gebieden moet het belangrijkste instrument vormen voor de uitbreiding van de samenwerking met ontwikkelingslanden.

7. Het maatschappelijk middenveld als actieve speler in het externe energiebeleid

7.1 Consumenten verwachten dat energie toegankelijk is en het mededingingsvermogen van de industrie versterkt. In het licht daarvan roept het EESC de Commissie en de nationale regeringen op om het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en consumentenorganisaties bij energiegerelateerde aangelegenheden te betrekken en een open dialoog te onderhouden. Dat zou aanzienlijk bijdragen tot een beter begrip van de energievraagstukken die spelen.

7.1.1 Energiearmoede is een wereldwijd probleem dat zowel in het interne als het externe energiebeleid van de EU moet worden aangepakt. Er moet een helpende hand worden geboden aan de meest kwetsbare groepen.

7.2 Het maatschappelijk middenveld zou meer initiatief moeten tonen in de totstandbrenging van energiebeleid. Het EESC is verheugd over de gemeenschappelijke energieverklaring van het platform voor het maatschappelijk middenveld EU-Oekraïne, die op 11 februari 2016 werd ondertekend. Doel hiervan is een sterkere rol van het maatschappelijk middenveld en het formuleren van aanbevelingen over de rechtsstaat aan de desbetreffende autoriteiten.

7.2.1 Energievraagstukken moeten op de agenda van internationale ontmoetingen van het EESC komen te staan en dienen ook een belangrijke plaats in te nemen bij gedachtewisselingen met het maatschappelijk middenveld van partnerlanden.

Brussel, 28 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

516e ZITTING VAN HET EESC VAN 27 EN 28 APRIL 2016

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek over financiële retaildiensten — Betere producten, meer keuze en meer mogelijkheden voor consumenten en bedrijven

(COM(2015) 630 final)

(2016/C 264/05)

Rapporteur: Milena ANGELOVA

De Europese Commissie heeft op 10 december 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Groenboek over financiële retaildiensten — Betere producten, meer keuze en meer mogelijkheden voor consumenten en bedrijven”

(COM(2015) 630 final).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 191 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC onderschrijft het doel dat de Commissie met dit groenboek wil bereiken en constateert met tevredenheid dat de Commissie op schema ligt en een ambitieus programma heeft voor de uitvoering van het Actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktunie⁽¹⁾.

1.2 Het EESC vindt het een goed idee dat de Commissie het grensoverschrijdend aanbieden van financiële retaildiensten gemakkelijker wil maken en de consument meer mogelijkheden wil bieden om over te stappen naar een andere dienstverlener. Dergelijke maatregelen moeten zorgen voor een meer competitieve marktstructuur en meer gebruiksgemak voor de afnemers van financiële diensten. Ook het bevorderen van gelijke toegang, in alle lidstaten, tot mechanismen om buiten de rechtbank verhaal te halen kan hieraan bijdragen⁽²⁾.

⁽¹⁾ PB C 133 van 14.4.2016, blz. 17.

⁽²⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 93 en PB C 181 van 21.6.2012, blz. 99. De situatie moet ook verbeteren zodra de Richtlijn betreffende alternatieve geschillenbeslechting in alle lidstaten is omgezet (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 63 en PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1).

1.3 Het EESC juicht het toe dat de Commissie in haar groenboek passend beleid nastreeft waarmee zowel de aanbod- als de vraagzijde op de financiële retailmarkt wordt gestimuleerd.

1.4 Het EESC steunt de gedachte dat consumenten de mogelijkheid moeten krijgen om indien mogelijk verschillende producten te vergelijken, zodat zij een weloverwogen keuze kunnen maken. Wat dit betreft staat het EESC volledig achter de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID) II — waarover het momenteel een advies opstelt, althans over de recentelijk voorgestelde wijzigingen ⁽³⁾ — en achter de verordening inzake verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten, die een betere transparantie en openbaarmaking van informatie vereisen ⁽⁴⁾.

1.5 Een van de doelstellingen van het groenboek is het terugdringen van de versnippering op de markt voor financiële retaildiensten. Met het oog hierop wil het EESC erop wijzen dat er geen waterdicht bewijs bestaat dat de prijsverschillen uitsluitend het gevolg zijn van marktfalen in de EU. Nationale en lokale factoren hebben ook invloed op de prijzen van producten en diensten, waardoor de harmonisatie van de prijzen tussen lidstaten bemoeilijkt wordt. De premie voor een autoverzekering in de ene lidstaat kan bijvoorbeeld heel anders zijn dan de premie voor een soortgelijke verzekering in de andere lidstaat vanwege de schadequote, die is gebaseerd op het aantal verkeersongevallen en fraudegevallen in het desbetreffende land. Zo kunnen de lidstaten er ook verschillende rentetarieven voor consumentenkredieten op na houden, afhankelijk van het percentage oninbare vorderingen. In het groenboek wordt terecht verwezen naar dergelijke lokale factoren, maar dit moet verder worden onderzocht. Het EESC ziet daarom met belangstelling uit naar de resultaten van de raadpleging en verzoekt de Commissie om verder te zoeken naar bewijs van onvoldoende concurrentie en naar een duidelijker verklaring voor de waargenomen prijsverschillen. De Commissie moet dit onderzoek ook uitvoeren in het kader van de effectbeoordeling die aan de verwachte wetsvoorstellen vooraf moet gaan.

1.6 Het EESC wil tegelijkertijd benadrukken dat veel van de problemen die in het van 2007 over financiële diensten voor consumenten ⁽⁵⁾ werden genoemd groenboek acht jaar later nog steeds niet zijn opgelost en ook in dit groenboek weer aan de orde worden gesteld. Het EESC keurde dat eerdere groenboek in grote lijnen goed ⁽⁶⁾ en prees de maatregelen die werden genomen om praktische oplossingen te vinden ⁽⁷⁾. Afgezien van enkele positieve resultaten is echter beperkte vooruitgang geboekt en blijven de problemen in verband met het functioneren van een interne markt voor financiële retaildiensten bestaan. Het EESC is daarom van mening dat de resultaten van de raadplegingen over dit groenboek deze keer moeten worden omgezet in een ambitieuzer programma dat tot een oplossing voor de reeds lang bestaande problematiek leidt.

1.7 In het groenboek wordt een breed scala van financiële producten genoemd, maar het is onmogelijk om voor alle producten tegelijk een ruimere keuze en meer mogelijkheden tot stand te brengen. Het is dan ook zo klaar als een klontje dat verschillende prioriteiten en tijdschema's nodig zijn. Het EESC stelt voor om de resultaten van het raadplegingsproces in eerste instantie te gebruiken voor eenvoudiger producten waarbij lokale factoren in verhouding minder belangrijk zijn. Op deze manier zal de totstandbrenging van een eengemaakte markt voor financiële producten vaart krijgen en vertrouwen winnen. Voorbeelden van dergelijke producten zijn betalingsdiensten, pan-Europese pensioenproducten (PEPP), spaarrekeningen en auto- en levensverzekeringen. Een van de eerste stappen zou de toepassing in alle lidstaten van het bonus-malussysteem voor autoverzekeringen kunnen zijn. Met dit systeem wordt het belang van lokale factoren beperkt en wordt de verzekeringspremie gelinkt aan het persoonlijk profiel van de automobilist. Daarna kan aan producten als hypotheek, consumentenkredieten, beroepsverzekeringen en vermogensbeheer worden gedacht.

1.8 Hoewel in het groenboek de nadruk vooral wordt gelegd op digitale technologie, is het EESC van mening dat er met het oog op een grotere grensoverschrijdende vraag naar producten nog twee belangrijke punten zijn waarmee ook rekening moet worden gehouden:

- financiële educatie is duidelijk een essentiële factor om het vertrouwen in het financiële systeem overeind te houden en te zorgen voor een verantwoord gebruik van financiële producten. Het EESC heeft zich hierover al eerder uitgesproken ⁽⁸⁾;
- financieel advies moet goed worden gereguleerd op EU-niveau en er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen advies en reclame. In dit verband moet ook aandacht worden besteed aan de diensten die door onafhankelijke tussenhandelaren worden aangeboden.

⁽³⁾ COM(2016) 56 final; COM(2016) 57 final (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 1, PB L 257 van 28.8.2014, blz. 1).

⁽⁴⁾ PB C 191 van 29.6.2012, blz. 80.

⁽⁵⁾ COM(2007) 226 final.

⁽⁶⁾ PB C 151 van 17.6.2008, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB L 257 van 28.8.2014, blz. 214. PB L 60 van 28.2.2014, blz. 34. PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35. PB L 26 van 2.2.2016, blz. 19. PB L 173 van 12.6.2014, blz. 349.

⁽⁸⁾ PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24.

1.9 Het EESC vindt dat er alles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat richtlijnen die net zijn aangenomen (zoals de PSD 2 en de MCD ⁽⁹⁾) opnieuw ter discussie worden gesteld. Het duurt vaak even voordat maatregelen hun vruchten afwerpen en enige terughoudendheid ten aanzien van de invoering van nieuwe regelgeving is op zijn plaats om overregulering van de financiële markten te voorkomen.

2. Doel van het groenboek. Eerdere door de Commissie en het EESC verrichte werkzaamheden op het gebied van financiële retaildiensten

2.1 De Europese Commissie heeft dit groenboek gepubliceerd naar aanleiding van het Actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktunie ⁽¹⁰⁾, om na te gaan hoe de Europese markt voor financiële retaildiensten — namelijk verzekeringen, leningen, betalingen, lopende rekeningen en spaarrekeningen en andere retailbeleggingsproducten — verder kan worden opengesteld om betere resultaten voor consumenten en bedrijven tot stand te brengen en tegelijkertijd een toereikend niveau van consumenten- en beleggersbescherming te handhaven op zowel Europees als nationaal niveau.

2.2 In het groenboek gaat het in belangrijke mate om het bieden van een antwoord op de uitdagingen van de digitalisering, hetgeen kan bijdragen tot het verlagen van de prijzen en het verbeteren van de vergelijkbaarheid van producten, waardoor consumenten beter beslagen ten ijs komen wanneer zij een financiële keuze moeten maken. Op lange termijn moeten bedrijven in staat zijn om hun producten met behulp van digitale middelen overal in de Unie aan te bieden, zodat een eengemaakte Europese markt dichterbij komt.

2.3 Een andere belangrijke kwestie die in het groenboek aan de orde wordt gesteld is het opbouwen van vertrouwen, omdat dit cruciaal is voor de uitbreiding van de eengemaakte markt voor financiële retaildiensten. Om deze doelstellingen te bereiken moeten diensten en producten begrijpelijker worden gemaakt.

2.4 In het groenboek wordt ook nagegaan hoe de eengemaakte markt voor financiële diensten concrete verbeteringen kan brengen in het leven van de mensen in de EU en hoe nieuwe marktkansen voor leveranciers kunnen worden gecreëerd om daarmee de groei van de Europese economie en de werkgelegenheid te stimuleren.

3. Opmerkingen over de huidige stand van zaken op de markten voor financiële retaildiensten

3.1 Het EESC is van mening dat de versnippering van de markten voor financiële retaildiensten, zoals onderstreept in het groenboek, wordt veroorzaakt door de gecombineerde invloed van nationale en lokale factoren op de prijzen van producten en diensten (specifieke kenmerken van wet- en regelgeving, culturele kenmerken, kenmerken van de openbare stelsels voor sociale bescherming) en door uitdagingen aan zowel de vraag- als de aanbodzijde van de markt, die in de toekomst moeten worden aangepakt.

3.2 De belangrijkste uitdagingen aan de aanbodzijde zijn:

- ongerechtvaardigde en onnodige verschillen in nationale regelgeving, als gevolg van „gold plating” en nationale tradities en kenmerken en andere nationale verschillen in factoren die de kosten van zakendoen beïnvloeden;
- problemen bij de grensoverschrijdende identificatie van klanten en de herkomst van hun middelen;
- problemen bij de grensoverschrijdende beoordeling van het vermogen van klanten en de afdwinging van zekerheden;
- verschillende juridische mechanismen in de lidstaten, vooral met betrekking tot de beslaglegging op onderpanden (d.w. z. de duur van procedures voor de gedwongen verkoop, het al dan niet noodzakelijke beroep op een notaris, verschillende kadastrale regelingen).

3.3 De belangrijkste uitdagingen aan de vraagzijde zijn:

- consumenten die gewend zijn aan een bepaalde mate van bescherming in hun eigen land, kunnen geen beroep doen op dezelfde mate van bescherming in een andere lidstaat;
- ongelijke handhaving van de naleving van Europese wetgevingseisen;

⁽⁹⁾ PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35; PB L 60 van 28.2.2014, blz. 34.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 468 final.

- ongelijke toegang tot buitengerechtigde verhaalmechanismen voor afnemers van financiële diensten in de verschillende lidstaten⁽¹¹⁾;
- taalbarrières;
- vereisten ten aanzien van de vaardigheden en kwalificaties van financieel adviseurs vallen onder de bevoegdheid van de nationale regelgevende autoriteiten, maar zijn niet gelijk in alle lidstaten. Er zijn weinig bevoegde financieel adviseurs die objectief advies geven over met name grensoverschrijdende aankopen.

3.4 Het EESC ziet ook in dat er door de ontwikkeling van de digitalisering een nieuwe situatie ontstaat en de mogelijkheden voor het aanbieden van nieuwe diensten en betere grensoverschrijdende activiteiten aanzienlijk worden uitgebreid. Er moet echter voor worden gewaakt dat digitale vooruitgang wordt gebruikt om de consument te misleiden door informatie te verstrekken over financiële diensten die te ingewikkeld, irrelevant of moeilijk te vergelijken is.

3.5 Tegelijkertijd wijst het erop dat de financiële geletterdheid van mensen nog steeds sterk verschilt per plaats en dat deze relatief laag is in vergelijking met andere ontwikkelde landen zoals de Verenigde Staten, Australië en Canada⁽¹²⁾. Financieel advies vóór de verkoop is niet goed gereguleerd en biedt niet de garantie dat klanten de meest geschikte producten zullen kiezen. Professionele diensten voor financieel advies zijn bovendien onvoldoende ontwikkeld in vergelijking met een aantal niet-EU-landen.

3.6 De mogelijkheden die door nieuwe technologieën en een groter aanbod — ook over de grenzen heen — worden geboden zorgen voor kansen, maar gaan ook gepaard met een aantal potentiële risico's. Ze zouden kunnen leiden tot een hoge schuldenlast, wanbetalingen op hypotheek en meer gevallen van insolventie als consumenten niet over de noodzakelijke financiële kennis beschikken. Consumenten die online verzekerings- en pensioenproducten kopen, zouden risico kunnen lopen omdat zij vaak niet genoeg onderzoek doen en wellicht een contract tekenen zonder er erg in te hebben⁽¹³⁾. De nationale regelgevende instanties zouden er daarom voor moeten zorgen dat bedrijven die online producten verkopen hun „adviesplicht” nakomen, zodat consumenten worden beschermd. Er zijn meer dan genoeg argumenten waarmee het belang van financiële educatie en deugdelijk advies kan worden aangetoond.

3.7 Consumenten die het concept van samengestelde interest niet begrijpen, maken hogere schulden en betalen hogere rentetarieven en transactiekosten⁽¹⁴⁾, terwijl consumenten die over financiële kennis beschikken beter plannen, meer sparen voor hun pensioen⁽¹⁵⁾ en financiële risico's spreiden⁽¹⁶⁾. Dit geldt ook op macro-economisch niveau, waar financiële geletterdheid een sterk positief effect heeft op nationale spaartegoeden en vermogensopbouw⁽¹⁷⁾. Met het oog hierop wordt sterk aanbevolen een duidelijker onderscheid te maken tussen activiteiten in verband met de marketing van producten en activiteiten in verband met de verkoop van producten, met name in gevallen waarin advies wordt verstrekt. Advies mag in geen geval als marketingmiddel worden gebruikt en adviseurs moeten echt onafhankelijk zijn. De precontractuele informatie moet op een heldere en begrijpelijke manier worden aangeboden en gepresenteerd. Het EESC is er stellig van overtuigd dat gerichte maatregelen nodig zijn om particuliere beleggers kennis bij te brengen en financieel advies te verbeteren, teneinde het vertrouwen in de markten voor financiële diensten te herstellen, grensoverschrijdende activiteiten te doen toenemen en de overdraagbaarheid van financiële producten te verbeteren.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹²⁾ De mate van financiële geletterdheid loopt in de EU aanzienlijk uiteen. Over het algemeen is 52 % van de volwassen bevolking financieel geletterd. De hoogste percentages (ten minste 65 %) zijn te vinden in Denemarken, Duitsland, Nederland en Zweden. Zuid-Europese landen scoren veel lager: Griekenland (45 %), Spanje (49 %), Italië (37 %) en Portugal (26 %). De indicatoren van landen die in 2004 of later zijn toegetreden tot de EU zijn vergelijkbaar laag: Bulgarije (35 %), Cyprus (35 %) en Roemenië (22 %). Mondiaal gezien blijft Europa achter bij de Verenigde Staten (57 %), Canada (68 %) en Australië (64 %). Bron: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World*, 2015.

⁽¹³⁾ De Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) stelt in een advies over consumentenbescherming en de verkoop van verzekeringen en pensioenen dat gebruikers niet genoeg onderzoek doen voordat zij online producten kopen — Eiopa-BoS-14/198 van 28 januari 2015, Eiopa Opinion on sales via the Internet of insurance and pension products.

⁽¹⁴⁾ Lusardi, Annamaria en Peter Tufano (2015). Debt Literacy, Financial Experiences and Overindebtedness, *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 14, Special Issue 4, blz. 332-368, oktober 2015.

⁽¹⁵⁾ Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo en David Bravo (2012). The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 102(3), blz. 300-304.

⁽¹⁶⁾ Abreu, Margarida en Victor Mendes (2010). Financial Literacy and Portfolio Diversification, *Quantitative Finance*, Vol. 10(5), blz. 515-528.

⁽¹⁷⁾ Jappelli, Tullio en Mario Padula, Investment in financial literacy and saving decisions, CFS Working Paper, nr. 2011/07.

4. Antwoorden op de in het groenboek gestelde vragen

4.1 Algemene vragen:

1. Voor welke financiële producten zou een verbeterd grensoverschrijdend aanbod de concurrentie op de nationale markten vergroten in termen van meer keuze en een betere prijs?

4.1.1 In het groenboek zijn vragen opgenomen over verschillende bancaire en niet-bancaire producten en diensten, maar er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de voornaamste transactieproducten (zoals lopende rekeningen en termijndeposito's) en contractuele producten (zoals hypotheek- en spaar- en beleggingsproducten). Wat spaar- en beleggingsproducten betreft, zullen andere EU-rechtsinstrumenten (zoals de MiFID of het initiatief voor de opbouw van een kapitaalmarktunie) de markt beïnvloeden wanneer zij in werking treden.

4.1.2 Een grensoverschrijdend aanbod kan voor alle in het groenboek besproken producten de concurrentie op de nationale markten vergroten. Pensioen- en beleggingsproducten bieden in dit stadium echter zonder twijfel het grootste potentieel. Het op scorecards gebaseerde systeem van de Commissie merkt de markt voor deze producten aan als de slechtste van 31 consumentenmarkten⁽¹⁸⁾. De aangeboden pensioenproducten worden gekenmerkt door lokalisme en hoge premies. Als de inflatie, beheerprovisies en aanvullende betalingen in aanmerking worden genomen, hebben deze producten vaak een negatief reëel rendement en vallen de resultaten slechter uit dan de resultaten van de desbetreffende beursindexen⁽¹⁹⁾. Daarom is het EESC sterk voorstander van een eengemaakte markt voor pensioenproducten en, meer specifiek, voor het ontwikkelen van een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct⁽²⁰⁾ dat zou leiden tot meer schaalvoordelen, lagere prijzen en een groter aanbod voor consumenten.

4.1.3 Sommige verzekeringsproducten zijn gemakkelijk overdraagbaar, zoals levensverzekeringen, waarbij de klant ook beschermd is wanneer hij zich buiten de lokale grenzen begeeft. Andere verzekeringen hebben echter aspecten die lokaal gereguleerd zijn en moeten worden aangepast wanneer entiteiten deze willen aanbieden in verschillende landen. In artikel 11 van de Richtlijn betreffende verzekeringsdistributie (herschikking)⁽²¹⁾ staat dat elke lidstaat een centraal contactpunt moet instellen dat verantwoordelijk is voor het verstrekken van informatie over de regels van „algemeen belang” in die lidstaat en krijgt Eiopa de opdracht om op haar website de hyperlinks naar de websites van de bevoegde autoriteiten op te nemen waar informatie over deze regels van „algemeen belang” wordt bekendgemaakt. Bovendien is een volledige grensoverschrijdende dienstverlening nog steeds niet mogelijk — of wenselijk — vanwege de daadwerkelijke behoeften van de klant waarin de producten voorzien en vanwege verschillen in gedrag en risicofactoren die van invloed zijn op de productvoorwaarden. Het EESC juicht oplossingen toe die het gebrek aan overdraagbaarheid van producten helpen beperken en pleit ervoor dat in sommige gevallen ten minste gedeeltelijke oplossingen worden gevonden, zoals de mogelijkheid voor polishouders om alleen het verschil tussen de hogere en de lagere dekking in verschillende lidstaten te betalen.

2. Welke belemmeringen weerhouden bedrijven ervan financiële diensten direct grensoverschrijdend aan te bieden en weerhouden consumenten ervan producten direct grensoverschrijdend te kopen?

4.1.4 De belangrijkste barrières aan de aanbodzijde worden in par. 3.2 genoemd. Om deze te overwinnen moeten de volgende stappen worden ondernomen:

- vereenvoudiging van grensoverschrijdende wettelijke procedures in verband met de doeltreffende handhaving van rechterlijke beslissingen;
- invoering van gemeenschappelijke regels/normen voor:
 - de identificatie van klanten, in verband met de ken-uw-klant- en antiwitwasvereisten;
 - de identificatie van bedrijven, op basis van de manier waarop zij zakendoen of, als alternatief, de passende identificatie van eindbegunstigden;

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf

⁽¹⁹⁾ European Federation of Investors and Financial Services Users, Pension Savings: The Real Return, Editie 2015, A Research Report by Better Finance.

⁽²⁰⁾ Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa), Consultation Paper on the creation of a standardised PanEuropean Personal Pension product (PEPP), 2015.

⁽²¹⁾ Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie (herschikking) (PB L 26 van 2.2.2016, blz. 19).

- onlinecontracten voor financiële producten (bijvoorbeeld fondsen, de aankoop van aandelen in contanten enz.);
 - marketing en reclame voor financiële producten en diensten (vooral in het geval van agressieve reclamecampagnes);
 - distributiebedrijven die producten aan klanten leveren (bijvoorbeeld verzekeringsproducten);
 - gestandaardiseerde minimale informatievereisten ter bevestiging van de herkomst van de middelen;
 - transparantie/vergelijkbaarheid — minimale standaardinformatie over producten en diensten (verstrekking van informatie over zowel de kosten voor consumenten als de voordelen die zij zullen genieten);
- aandacht voor fiscale belemmeringen, met name bij spaar- en beleggingsproducten, omdat deze een grote invloed kunnen hebben op de rentabiliteit. Veel producten worden bijvoorbeeld ontwikkeld om te profiteren van de mogelijkheden waarin fiscale regelgevers voorzien om het sparen op een bepaalde manier aan te moedigen (d.w.z. in het algemeen wordt de voorkeur gegeven aan langlopende spaarvormen, maar de drempels of de producten waarvoor deze gunstige behandeling geldt verschillen sterk van land tot land);
- een mededeling van de regelgever van de lidstaat van herkomst aan de regelgever in de lidstaat van ontvangst, die voldoende moet zijn om te voorkomen dat extra eisen of lasten worden opgelegd, terwijl tegelijkertijd het vastgestelde niveau van consumentenbescherming wordt gehandhaafd (bijv. bij verzekeringsproducten). Bovendien moet actie worden ondernomen om situaties te voorkomen waarin dienstverleners extra kosten moeten maken om aan de lokale regelgeving te voldoen.

4.1.5 De belangrijkste barrières aan de vraagzijde komen in par. 3.3 aan bod.

3. *Kunnen deze belemmeringen in de toekomst worden ondervangen door digitalisering en innovatie in de fintechsector?*

4.1.6 Dankzij nieuwe, met name digitale, technologieën is het voor het eerst mogelijk om voor een echte doorbraak te zorgen op het gebied van het grensoverschrijdende aanbod van financiële producten. Ze kunnen een belangrijke rol spelen bij de verstrekking van meer en betere informatie, bij het vergroten van de producttransparantie en -vergelijkbaarheid en bij het identificeren van klanten. Ze kunnen ook kostenbesparingen opleveren door de noodzaak van fysiek aanwezige contactpunten weg te nemen. Ze zijn echter geen alternatief waarmee andere belangrijke belemmeringen, zoals het ongelijke niveau van harmonisatie van de wettelijke regelingen en de consumentenbescherming, uit de weg worden geruimd.

4. *Wat kan er worden gedaan om te voorkomen dat digitalisering van financiële diensten leidt tot een verhoogde financiële uitsluiting, in het bijzonder van digitale analfabeten?*

4.1.7 Het lijkt geen twijfel dat er altijd mensen zullen zijn die om de een of andere reden geen gebruik kunnen maken van digitale technologie. Dat neemt niet weg dat het gebruik van dergelijke technologie bij het aanbod van financiële producten moet worden aangemoedigd. Ten eerste, omdat de traditionele manieren waarop dergelijke producten worden aangeboden nog lang zullen blijven bestaan en, ten tweede, omdat deze mensen toegang kunnen krijgen tot een breder aanbod aan producten op basis van goed gereguleerde diensten voor financieel advies.

5. *Welke aanpak moeten wij hanteren als de kansen die de groei en verspreiding van digitale technologieën bieden, aanleiding geven tot nieuwe risico's betreffende consumentenbescherming?*

4.1.8 Het wijdverbreide gebruik van digitale technologie zal ongetwijfeld bepaalde uitdagingen met zich brengen voor informatiebeveiliging en gegevens- en consumentenbescherming. Daarom moeten, naast de diverse regels die van toepassing zijn op het aanbod van — en de vraag naar — financiële producten met behulp van dergelijke technologie, ook de risico's die hieraan zijn verbonden en de manieren waarop deze risico's worden beperkt worden beoordeeld.

6. *Hebben klanten toegang tot veilige, eenvoudige en begrijpelijke financiële producten in heel de Europese Unie? Zo niet, wat kan er worden gedaan om deze toegang mogelijk te maken?*

4.1.9 Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van veilige, eenvoudige en begrijpelijke financiële producten. De algemene opvatting is echter dat dergelijke producten zich moeten kenmerken door onder meer prijstransparantie, geschiktheid en begrijpelijkheid in de taal van de gebruiker voor doeltreffende communicatie, mogelijkheden voor vergelijking met soortgelijke producten, duidelijkheid en duidelijke resultaten. Deze kenmerken zijn niet eenvoudig haalbaar in een wereld die zo complex is als de financiële markt.

4.1.10 Producten met deze kenmerken in strikte zin zijn zelden beschikbaar op de markt, waardoor consumenten geen gemakkelijke toegang tot deze producten hebben. Dit geldt zowel voor landen met goed ontwikkelde financiële markten als voor landen met minder ontwikkelde financiële markten. Het brede scala aan producten dat in sommige lidstaten bestaat, maakt het niet per se gemakkelijker voor consumenten, aangezien dat kan leiden tot verwarring, moeilijkheden bij het nemen van een beslissing en uiteindelijk tot het nemen van de verkeerde beslissing.

4.1.11 Er kan worden gezorgd voor toegang tot dergelijke producten door een basisklasse van financiële producten te creëren op Europees niveau⁽²²⁾, die voldoet aan specifieke gestandaardiseerde vereisten, afhankelijk van de behoeften waarin deze producten moeten voorzien. Deze producten moeten worden gecertificeerd en een specifieke naam krijgen, zodat consumenten ze gemakkelijk kunnen herkennen. In een dergelijke klasse kunnen gangbare producten, zoals verschillende spaarrekeningen en levensverzekeringen met een vaste termijn, worden opgenomen. Op grond van de relatief hoge grensoverschrijdende marketingprijs van icbe's mag worden aangenomen dat PEPP kunnen worden gecreëerd op basis van de succesfactoren van icbe's en in dezelfde klasse kunnen worden opgenomen. Het bestaan van een dergelijke productklasse zou het vertrouwen in de financiële markten doen toenemen.

7. *Vormt de kwaliteit van de handhaving van de EU-wetgeving inzake financiële retaildiensten in de EU een probleem voor het consumentenvertrouwen en de marktintegratie?*

4.1.12 In veel landen is er sprake van „goldplating”⁽²³⁾, uiteenlopende interpretaties van de Europese wetgeving, vertragingen bij de harmonisatie en verschillen in de omzetting van de Europese wetgeving in nationale wetgeving, evenals verschillen in de concrete toepassing, op een manier die leidt tot bijzonder hoge administratieve eisen en belemmeringen. Deze praktijken vormen allemaal obstakels voor de integratie en hebben een negatieve invloed op het consumentenvertrouwen.

4.1.13 De Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's) zijn verantwoordelijk voor de consumentenbescherming. Het EESC moedigt hun werkzaamheden aan, mits inachtneming van de volgende uitgangspunten:

- consumentenmobiliteit tussen verschillende aanbieders mag geen absolute doelstelling zijn: mobiliteit is altijd afhankelijk van de keuze van de consument en die keuze wordt bepaald door verschillende factoren: kwaliteit en diversiteit van de aangeboden producten en diensten, mogelijke complementariteit van het aanbod, mate van tevredenheid enz.;
- bij koppelverkoop van pakketten financiële producten is voorzichtigheid geboden en moet duidelijke en transparante informatie worden verstrekt aan consumenten. Als dergelijke producten worden aangeboden, moeten deze traceerbaar zijn⁽²⁴⁾.

4.1.14 Tot slot moeten de ESA's altijd de voorkeur geven aan praktijken die beter zijn voor consumenten. Er moet voorrang worden gegeven aan:

- terugdringen van de complexiteit van het huidige regelgevingskader;

⁽²²⁾ Zoals bijvoorbeeld beschreven in bijlage 1 bij het initiatiefadvies van het EESC over „Financiële educatie en verantwoord gebruik van financiële producten” (PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24).

⁽²³⁾ In haar mededeling „Betere regelgeving voor betere resultaten — een EU-agenda” (COM(2015) 215 final, blz. 8) definieert de Commissie „goldplating” als volgt: „De lidstaten gaan ook vaak verder dan wat strikt noodzakelijk is op grond van EU-wetgeving bij de uitvoering op nationaal niveau („goldplating”).” De Commissie voegt hier in dezelfde alinea aan toe: „Dit kan leiden tot meer voordelen, maar ook tot onnodige kosten voor ondernemingen en overheden, die ten onrechte worden toegeschreven aan EU-wetgeving.” De afdeling INT werk momenteel aan een informatief rapport over „Omzettingspraktijken”, dat betrekking heeft op de toevoeging van nationale bepalingen aan EU-richtlijnen. Het Europees Parlement voert ook een studie uit naar „Goldplating in de Europese structuur- en investeringsfondsen”.

⁽²⁴⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 1.

- waarborgen van de beschikbaarheid van de middelen die nodig zijn voor de werkzaamheden van de ESA's;
- aanmoedigen van een betere financiële geletterdheid onder consumenten.

8. *Moet er rekening worden gehouden met andere bewijzen of andere ontwikkelingen wat betreft de grensoverschrijdende concurrentie en de keuze van financiële retaildiensten?*

4.1.15 In het groenboek wordt op de juiste manier aandacht besteed aan de momenteel belangrijkste trends, namelijk een zwakke grensoverschrijdende concurrentie op het gebied van financiële retaildiensten en een beperkte keuze van financiële producten voor consumenten.

4.2 De consument helpen grensoverschrijdende aankopen te doen

4.2.1 Weten wat er beschikbaar is

4.2.1.1 Betere informatie voor de consument en hulp bij het overstappen

9. *Wat is het geschikteste kanaal om het bewustzijn van de consument te verhogen ten aanzien van de verschillende financiële retaildiensten en verzekeringsproducten die in de Unie worden aangeboden?*

4.2.1.1.1 Het verbeteren van de financiële geletterdheid en de toegankelijkheid van financieel advies zijn zonder twijfel essentieel. Consumenten moeten niet alleen beschikken over toegankelijke informatie, maar deze informatie ook kunnen begrijpen of toegang hebben tot hoogwaardige en geschikte diensten voor financieel advies.

4.2.1.2 Ondanks de groeiende trend onder consumenten om gebruik te maken van digitale diensten om informatie te verkrijgen, geven velen van hen nog steeds de voorkeur aan persoonlijk contact, met name bij het onderhandelen over producten. Gelet op de huidige kennis van consumenten en hun gedrag en voorkeuren zouden banken echter kunnen nadenken over geschiktere kanalen om de kennis van consumenten over financiële diensten te vergroten, bijvoorbeeld een pan-Europese consumentenwebsite. Er moet nog verder worden gediscussieerd over de financiering van zo'n website, maar nationale overheden, lokale autoriteiten en groepen derden zouden gezamenlijk daaraan kunnen bijdragen. Bij het ontwerpen van een dergelijk instrument moet echter rekening worden gehouden met het feit dat verzekeringen sterk nationaal en cultureel bepaald zijn. Het zal daarom erg moeilijk zijn om bij een pan-Europese vergelijking van verzekeringen alle verschillen tussen de gebruikers/cliënten in Europa in aanmerking te nemen; dat geldt vooral voor het te dekken risico, dat binnen een nationale en lokale culturele, wettelijke, fiscale en sociale context moet worden gezien.

10. *Wat kan er nog worden gedaan om de grensoverschrijdende distributie van financiële producten via tussenpersonen te vergemakkelijken?*

4.2.1.2.1 Het EESC steunt de inspanningen om de markt doeltreffender, flexibeler en transparanter te maken en staat volledig achter de nadruk die in het onderhavige regelgevende initiatief wordt gelegd op een betere bescherming van consumenten. Het is van mening dat de kwaliteit van de diensten die samen met financiële diensten worden aangeboden, ook zou kunnen worden verbeterd door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die de digitalisering biedt, door meerdere tussenpersonen te benutten en met goed opgeleid en gekwalificeerd personeel en adequate methoden voor de verschaffing van volledige, objectieve en vergelijkbare informatie waarop consumenten hun keuzes kunnen baseren.

11. *Zijn er verdere maatregelen nodig om de vergelijkbaarheid te bevorderen en/of het overstappen naar financiële retaildiensten van aanbieders die zich in dezelfde of een andere lidstaat bevinden, te vergemakkelijken? Zo ja, welke maatregelen en voor welke productsegmenten?*

4.2.1.2.2 De verstrekte informatie moet nauwkeurig, begrijpelijk en relevant zijn voor gebruikers. Consumenten mogen niet met informatie worden overspoeld, of een te eenvoudig beeld van de werkelijkheid krijgen om betere rendementen voor te spiegelen. Een goed voorbeeld in dit verband is de praktijk voor het overstappen op een andere aanbieder van financiële diensten in het Verenigd Koninkrijk, waar een zorgvuldige overstap van de ene naar de andere bank wordt verzekerd door een onafhankelijke derde partij, die ervoor zorgt dat het overstapproces binnen zeven werkdagen op eenvoudige en transparante wijze verloopt. Een ander goed praktijkvoorbeeld is de in 2006 in Italië ingevoerde overdraagbaarheid van hypothecaire leningen⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Die gaat niet gepaard met extra kosten voor de consument en elk jaar maken honderdduizenden huishoudens en kleine en middelgrote ondernemingen van deze mogelijkheid gebruik om opnieuw te onderhandelen over hun hypothecaire leningen, waardoor zij duizenden euro besparen. Deze praktijk vormde ook een uitgangspunt voor de richtlijn hypothecair krediet, Richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 60 van 28.2.2014, blz. 34).

4.2.1.3 Aanpakken van ingewikkelde en exorbitant hoge vergoedingen voor buitenlandse transacties

12. *Wat kan er op EU-niveau nog meer worden gedaan om het probleem van de buitensporige vergoedingen voor grensoverschrijdende betalingen (zoals overmakingen) in verschillende valuta's in de EU aan te pakken?*

4.2.1.4 Met Verordening (EG) nr. 924/2009 van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁶⁾ is al een eind gemaakt aan de verschillen in kosten tussen grensoverschrijdende betalingen in euro en gelijksoortige nationale betalingen in euro. Er zou ad hoc kunnen worden nagegaan of het zinvol en ten voordele van de consument zou zijn om dit te laten gelden voor alle valuta in de EU (d.w.z. gelijktrekking van de kosten van grensoverschrijdende en binnenlandse betalingen in een bepaalde valuta). Wat de informatieverstrekking aan betaaldienstgebruikers betreft, moeten betaaldienstverleners overeenkomstig de nieuwe RBD2⁽²⁷⁾ de klant — de betaaldienstgebruiker — voordat deze gebonden is aan een overeenkomst of offerte, informeren over alle aan de betaaldienstverlener te betalen kosten en over de voor de betalingstransactie geldende werkelijke wisselkoers of referentiewisselkoers in geval van valutawissel. De RBD2 voorziet in soortgelijke bepalingen voor de informatie die betaaldienstverleners na uitvoering van de transactie aan de betaler en de begunstigde moeten verstrekken. Het EESC acht verdere maatregelen niet nodig, aangezien de RBD2 al heldere transparantievereisten voor betaaldienstverleners omvat. Afgezien daarvan kan het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 924/2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen worden uitgebreid tot andere valuta's dan de euro in de EU.

13. *Zijn er in aanvulling op de bestaande vereisten van openbaarmaking⁽²⁸⁾ verdere maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de consument weet welke kosten voor het omrekenen van valuta in rekening worden gebracht bij grensoverschrijdende transacties?*

4.2.1.5 Het EESC vindt dat in de RBD2 heldere transparantievereisten zijn vastgelegd op grond waarvan betalers en begunstigten voor en na grensoverschrijdende transacties naar behoren moeten worden geïnformeerd over de toegepaste wisselkoers. Omdat deze richtlijn op 13 januari 2018 in nationaal recht moet zijn omgezet, zijn geen verdere maatregelen nodig.

4.2.2 Toegang tot financiële diensten vanaf elke plaats in Europa

14. *Wat kan er worden gedaan om ongerechtvaardigde discriminatie op grond van woonplaats in de financiële retailsector, met inbegrip van verzekeringen, te beperken?*

Het verlenen van financiële retaildiensten in het buitenland is niet gemakkelijk en kan economisch gezien niet haalbaar zijn voor de betrokken aanbieders. Culturele verschillen tussen consumenten met betrekking tot de bereidheid risico's te nemen, gedrag, ervaring en financiële geletterdheid kunnen te groot zijn. Banken weten dat vertrouwen essentieel is voor financiële relaties. Daarom kan het zijn dat zij de voorkeur geven aan klanten die beschikken over dezelfde kennis en verwachtingen hebben die zij begrijpen. Hoe dan ook zal harmonisatie van de in het antwoord op vraag 2 genoemde regels in dit opzicht aanzienlijk helpen.

4.2.2.1 Voor verzekeraars is de woonplaats om de volgende redenen van groot belang:

Er moet rekening worden gehouden met lokale factoren, zoals klimaat en aardbevingsrisico, bij bijvoorbeeld het vaststellen van de voorwaarden en de prijs van een woonhuisverzekering. Verder is zonder een bepaalde kritische massa gunstige dienstverlening onmogelijk. Modellen van actuarissen hebben een grote foutenmarge wanneer het aantal gebeurtenissen dat wordt gebruikt voor berekeningen te laag is. Bovendien leveren herverzekeringsmodellen afhankelijk van de locatie uiteenlopende prijzen op voor de afdekking van risico's via herverzekering.

— Deze aspecten maken het aanbieden van verzekeringsdiensten en -producten in het buitenland lastiger dan in landen waarin het aantal verrichtingen hoog genoeg is. Dit mag niet worden als beschouwd discriminatie op basis van de woonplaats van de consument.

⁽²⁶⁾ PB L 266 van 9.10.2009, blz. 11.

⁽²⁷⁾ PB L 319 van 5.12.2007, blz. 1.

⁽²⁸⁾ PB L 271 van 9.10.2002, blz. 16. PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338. PB L 267 van 10.10.2009, blz. 7. PB L 319 van 5.12.2007, blz. 1; (COM(2013) 547 final — C7-0230/2013-2013/0264 (COD)). Zie artikel 59 en artikel 60, lid 3.

- Het grensoverschrijdend aanbieden van bepaalde verzekeringsproducten is een grote uitdaging en bijna niet mogelijk in gevallen waarin de daadwerkelijke behoeften van de klant, waarin de producten voorzien, sterk afhankelijk zijn van culturele diversiteit en van verschillen in gedrag en risicofactoren die puur nationaal bepaald zijn.
- Ook moet rekening worden gehouden met het psychologische aspect van de dienstverlening. Verzekeringsdiensten worden verleend als de klant daadwerkelijk in de problemen zit. Op een dergelijk moment mag worden verwacht dat hij steun en begrip nodig heeft. Als hij zijn verzekering via het internet heeft afgesloten bij een in het buitenland gevestigde onderneming en misschien in een taal die niet zijn moedertaal is, kan hij zich onzeker voelen op het moment dat hij om deze steun vraagt.
- Tot slot geven consumenten in sommige lidstaten de voorkeur aan schadevergoedingen en in andere aan volledig schadeherstel.

4.2.2.2 Verhogen van de overdraagbaarheid van producten

15. *Wat kan er op EU-niveau worden gedaan om de overdraagbaarheid van financiële retailproducten, zoals levensverzekeringen en particuliere ziektekostenverzekeringen, te vergemakkelijken?*

4.2.2.2.1 In het algemeen zijn verzekeringsproducten die een vergoeding of eenvoudige uitbetaling bieden gemakkelijker overdraagbaar dan die welke een dienst of de afhandeling van claims omvatten.

4.2.2.2.2 Levensverzekeringen zijn reeds tot op zekere hoogte overdraagbaar in die zin dat de klant ook tijdens buitenlandse reizen is gedekt behalve wanneer hij hoogerisicolanden bezoekt. Lokale levensverzekeringen bieden ook dekking ongeacht de verblijfplaats. Het geval waarin een polishouder naar een ander land verhuist, niet om te reizen, maar om zich daar permanent te vestigen, is echter nog onopgelost. In een dergelijke situatie zou hij zijn verzekering moeten kunnen behouden door de premie of de dekking van de polis aan te passen. Dit zijn allemaal gevallen waarin de verzekeringsproducten een bepaald geldbedrag uitbetalen.

4.2.2.2.3 Andere verzekeringsproducten zijn niet per se gemakkelijk overdraagbaar, omdat de voorwaarden ervan wezenlijk verband houden met de kenmerken van een land. In het geval van een ziektekostenverzekering bijvoorbeeld zijn de opzet en de prijs van het product voor een groot deel afhankelijk van de dekking die het openbare gezondheidstelsel in een bepaald land biedt.

4.2.2.2.4 In dit verband is ook de schaal belangrijk: het speciaal aanpassen van het product voor de klant aan de concrete voorwaarden die hij wellicht eist wanneer hij in het buitenland woont, is in theorie mogelijk, maar zou betekenen dat van de mogelijkheid om schaalvoordelen te behalen moet worden afgezien. Het product zou dan te veel op het geval zijn afgestemd en de entiteit die het product levert, zou minder concurrerend zijn dan lokale aanbieders. De beste mogelijkheid zou hier zijn om de samenwerking tussen verzekeraars in verschillende Europese landen te bevorderen.

4.2.2.3 Andere voorbeelden van verzekeringsproducten die diensten omvatten, zijn woonhuis- en autoverzekeringen. Producten die zorgen voor schadeherstel of de afhandeling van auto-ongelukken, vereisen dat de verzekeraar overeenkomsten afsluit met dienstverleners in het gehele land, waarbij een bepaalde omvang nodig is om commercieel rendabel te zijn. Een haalbare optie is echter de samenwerking met lokale (verzekerings)ondernemingen te bevorderen, zodat dit soort diensten ook in andere landen kunnen worden verleend.

4.2.2.4 Vergemakkelijken van toegang tot en erkenning van grensoverschrijdende beroepsaansprakelijkheidsverzekering

16. *Wat kan er op EU-niveau worden gedaan om de toegang voor dienstverleners tot de verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering en de grensoverschrijdende erkenning ervan te vergemakkelijken?*

4.2.3 Eén manier waarop de toegang tot een verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering op grensoverschrijdende basis mogelijk kan worden gemaakt is door de bedragen en voorwaarden van verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen te harmoniseren.

4.2.3.1 Mensen het vertrouwen bieden om van mogelijkheden elders in Europa te profiteren

4.2.3.2 Vergemakkelijken van toegang tot en erkenning van grensoverschrijdende beroepsaansprakelijkheidsverzekering

17. *Zijn er verdere maatregelen op EU-niveau nodig om de transparantie en vergelijkbaarheid van financiële producten (met name door middel van digitale oplossingen) te verbeteren om het consumentenvertrouwen te versterken?*

4.2.3.2.1 Onafhankelijke websites die informatie bieden en een vergelijking mogelijk maken van de specifieke producten en diensten die door verschillende aanbieders in diverse lidstaten worden aangeboden, zijn volgens het EESC een goede optie om het bewustzijn te verhogen. Het is sterk voorstander van een speciaal hiervoor gebouwde officiële website die door een beheerder op wetgevend niveau wordt ondersteund en waarbij aanbieders verplicht zijn om de informatie op bepaalde tijdstippen te actualiseren of door een netwerk dat wordt opgericht door consumentenorganisaties in de lidstaten. Er zouden ook verschillende websites met elkaar kunnen worden verbonden, in een gedecentraliseerd, onderling verbonden systeem.

Wanneer digitale oplossingen worden gebruikt voor vergelijking moeten de platforms duidelijke informatie verstrekken om de gelijkwaardige producten en de risico's, waarmee consumenten kunnen worden geconfronteerd wanneer zij deze producten gebruiken, te vergelijken. Wanneer er meer verschillen bestaan dan het platform kan vergelijken (de nadruk van platforms ligt meestal op de prijs), moeten de kenmerken die niet zijn vergeleken duidelijk worden genoemd. Ook moeten alle belangrijke voorwaarden met betrekking tot de productdifferentiatie worden vermeld. Consumenten moeten duidelijk gewaarschuwd worden voor eventuele risico's wanneer zij vergelijkingsplatforms gebruiken (bijvoorbeeld omdat deze platforms hun persoonsgegevens verzamelen).

4.2.3.2.2 De belangrijke parameters moeten worden vergeleken; deze vergelijking mag niet misleidend zijn. Het gebruik van persoonsgegevens moet tot het absoluut noodzakelijke minimum worden beperkt om consumenten voordelen te bieden, en informatie moet op een wijze worden verstrekt die duidelijk en gemakkelijk te begrijpen is.

4.2.3.3 Verbeteren van verhaalmogelijkheden voor financiële retaildiensten

18. *Moeten maatregelen worden genomen om de bekendheid van FIN-NET bij de consument en de effectiviteit ervan in het kader van de uitvoering van de richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen te verhogen?*

4.2.3.3.1 Buitengerechtelijke geschillenbeslechting is een veel flexibelere procedure dan een gerechtelijke procedure: goedkoper, sneller en met veel minder formaliteiten. Een dergelijke procedure is met name internationaal nuttig en FIN-NET moet, gezien de gewenste toename van het grensoverschrijdende aanbod van en de grensoverschrijdende vraag naar financiële diensten een grotere rol krijgen. Helaas is het bewustzijn onder consumenten van wat FIN-NET te bieden heeft in dit stadium relatief laag; er moeten maatregelen worden genomen om dit te verbeteren. Bovendien zijn niet alle EU-lidstaten lid van FIN-NET (slechts 22 van de 28)⁽²⁹⁾. Als dit zo blijft zal het natuurlijk niet mogelijk zijn om FIN-NET te gebruiken als een infrastructuur voor een vlottere totstandbrenging van een eengemaakte markt voor financiële diensten. In dit verband zouden de mogelijkheden van wettelijke voorschriften ten aanzien hiervan zorgvuldig moeten worden overwogen.

19. *Hebben consumenten voldoende toegang tot financiële compensatie in het geval van misleidende verkopen van financiële retailproducten en verzekeringen? Zo niet, wat kan er worden gedaan om dit te veranderen?*

4.2.3.3.2 In de meeste gevallen bestaat een dergelijke toegang niet. Het concept van misleidende verkopen wordt nog steeds grotendeels niet begrepen en wordt niet in de praktijk toegepast vanwege de onduidelijke formulering en het gebrek aan ervaring van de regelgevende instanties⁽³⁰⁾. Op veel plaatsen zijn de tests voor het bepalen van de financiële producten die geschikt zijn voor klanten formeel en leiden deze niet tot de keuze voor het meest geschikte product.

⁽²⁹⁾ FIN-NET telt momenteel 56 leden uit 22 lidstaten, terwijl nieuwe organisaties zich voortdurend voor lidmaatschap aanmelden. Dit proces kan nog versneld worden als de ADR-richtlijn wordt goedgekeurd — Richtlijn grote internationale bedrijven inzake handhavingproces verzoeken om informatie, 28 februari 2014.

⁽³⁰⁾ Het begrip misleidende verkopen wordt in 3.7 gedetailleerd uiteengezet. Dit probleem wordt deels opgelost als de MiFID-richtlijn wordt toegepast, evenals de stabiliteitstest van deze richtlijn voor bepaalde types producten. Zie voetnoot 3.

4.2.3.3.3 Het is mogelijk om te zorgen voor toegang tot financiële vergoeding wanneer een enkele, nauwkeurige en praktische definitie van „misleidende verkopen” wordt ingevoerd en een pan-Europese regelgevingspraktijk wordt toegepast om bij dergelijke verkopen sancties op te leggen ⁽³¹⁾.

4.2.3.4 Beschermen van slachtoffers bij faillissement van motorverzekeraars

20. *Zijn er maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat slachtoffers van auto-ongevallen gedekt zijn door garantiefondsen uit andere lidstaten in geval dat de verzekeraar failliet gaat?*

4.2.3.5 In Spanje bestaat een goede praktijk. De Spaanse entiteit „Consortio de Compensación de Seguros” treedt, altijd op subsidiaire wijze, op als verzekeraar op het moment dat er geen verzekeraar is die het risico aanvaardt of bij gebrek aan een verzekeraar — bijvoorbeeld in het geval van insolventie. De garantie van deze entiteit is alleen van toepassing op Spaanse entiteiten. Om ervoor te zorgen dat slachtoffers van auto-ongelukken in dezelfde mate gedekt zijn, zal de Commissie een vergelijkbaar garantiestelsel in alle lidstaten moeten eisen. Er zou kunnen worden overwogen om een vergelijkbaar instrument op Europese basis uit te breiden naar landen waar dit niet bestaat.

4.2.3.6 Verhogen van transparantie en vergelijkbaarheid van aanvullende verzekering

21. *Welke andere maatregelen kunnen genomen worden om de transparantie over aanvullende verzekeringsproducten te verbeteren en ervoor te zorgen dat consumenten goed geïnformeerde beslissingen kunnen nemen om deze producten te kopen? Zijn volgens u specifieke maatregelen nodig in de autoverhuursector ten aanzien van aanvullende producten?*

4.2.3.6.1 Met de nieuwe richtlijn betreffende verzekeringsdistributie ⁽³²⁾ zijn de vereisten aangescherpt voor transparantie van de informatie voor verzekeringsdistributeurs, met inbegrip van — zij het met bepaalde beperkingen (drempel) — nevenverzekeringstussenpersonen. Bovendien hebben vijf belangrijke autoverhuurders zich er in 2015 toe verbonden hun websites te verbeteren om consumenten beter te informeren over mogelijke vrijstellingen en verzekeringsproducten. Dit zijn stappen in de goede richting. De lidstaten hebben tot 23 februari 2018 de tijd om de richtlijn betreffende verzekeringsdistributie om te zetten en het is dus te vroeg om te bepalen of aanvullende maatregelen nodig zijn. Tegelijkertijd lijkt het wenselijk dat de Commissie controleert of de autoverhuurders hun toezeggingen naleven, die niet alleen betrekking hebben op verzekeringsproducten, en dat zij verdere maatregelen overweegt om de transparantie te verbeteren en benadeling van consumenten te voorkomen.

4.2.3.6.2 In het geval van autoverhuursectoren is het van belang om er rekening mee te houden dat de vereisten van de aanvullende verzekeringsproducten vaak worden gedifferentieerd op grond van het risicoprofiel van de huurder (vaak in verband met een creditcardlimiet) of de motorschadequote of andere marktkenmerken van de lidstaat. Maar de precontractuele informatie en de inspanningen om verschillende producten vergelijkbaar te maken zijn in ieder geval belangrijk voor consumenten en het zou daarom raadzaam zijn om te wachten totdat de vereisten van deze richtlijn volledig zijn omgezet alvorens te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn.

4.3 *Nieuwe marktkansen voor leveranciers creëren*

4.3.1 *Inspelen op de uitdagingen en kansen van digitalisering*

4.3.1.1 *Bedrijven helpen beter gebruik te maken van digitalisering*

22. *Wat kan er op EU-niveau worden gedaan om bedrijven te ondersteunen bij het creëren en verlenen van innovatieve digitale financiële diensten in heel Europa, met passende niveaus van beveiliging en consumentenbescherming?*

4.3.1.1.1 Het EESC is ingenomen met de bevordering van innovatieve digitale financiële diensten in Europa. Het geeft echter toe dat banken de grootste aanbieders van financiële diensten zijn en dat zij ook moeten worden aangemoedigd om gebruik te maken van de kansen die de digitale revolutie biedt. Met het oog hierop moeten zij worden onderworpen aan dezelfde regels als hun concurrenten die vergelijkbare diensten verlenen, waardoor een herziening nodig is van de belangrijkste lagen van de regelgeving inzake het bankwezen op een aanzienlijk aantal terreinen, zodat wordt gezorgd voor gelijke concurrentievoorwaarden wat betreft:

⁽³¹⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 61 en PB C 18 van 19.1.2011, blz. 24.

⁽³²⁾ PB L 26 van 2.2.2016, blz. 19.

- prudentiële vereisten;
- het verrichten van betalingsdiensten;
- de toepassing van de ken-uw-klantvereisten en antiwitwasprocedures;
- aanbevelingen met betrekking tot de beveiliging tijdens betalingen;
- de nieuwste elektronische beveiliging.

4.3.1.2 Mogelijk maken van elektronische handtekeningen en identiteitscontroles

23. *Zijn er verdere maatregelen nodig om de toepassing van de antiwitwaswetgeving op EU-niveau te verbeteren, met name om te zorgen dat dienstverleners klanten op afstand kunnen identificeren, en tegelijkertijd de normen van het huidige kader te handhaven?*

4.3.1.2.1 Er bestaan nog steeds verschillen tussen regels voor de elektronische identificatie en de ken-uw-klant- en antiwitwasvereisten. Bestaande regels vereisen een persoonlijke identificatie en eisen dat persoonlijke evaluaties worden uitgevoerd voordat klanten op permanente basis worden geaccepteerd. Dergelijke vereisten beperken de ontwikkeling van volledig digitale financiële diensten en werpen aanzienlijke belemmeringen op voor het accepteren van nieuwe klanten en verhogen de kosten.

4.3.1.2.2 Er zijn aanvullende maatregelen nodig om het gebrek aan een Europabreed mechanisme voor elektronische identificatie en handtekeningen te verhelpen, dat te wijten is aan verschillen in nationale praktijken: hoewel in de regelgeving gemeenschappelijke normen voor digitale handtekeningen in de lidstaten zijn vastgesteld, belemmert de manier waarop deze op nationaal niveau worden toegepast door lokale actoren de grensoverschrijdende erkenning van digitale handtekeningen. Lokale digitale operatoren zijn niet onderling verbonden en dit beperkt hun vermogen om Europese consumenten volledig digitale financiële diensten aan te bieden.

24. *Zijn er, ook wat beveiligingsnormen betreft, verdere maatregelen nodig om de opname en het gebruik van e-identificatie en e-handtekeningen bij financiële retaildiensten te bevorderen?*

4.3.1.2.3 Ja, verdere maatregelen zijn nodig met betrekking tot:

- het ondersteunen van de oprichting van onafhankelijke certificeringsautoriteiten om de identiteit van digitale klanten te controleren en onderzoeken uit te voeren voor de persoonlijke herkenning van klanten;
- het verduidelijken van de tegenstrijdige aspecten van de regelgeving inzake de digitale identificatie en de antiwitwas- en ken-uw-klantprocedures;
- het oprichten van samenwerkingsverbanden tussen financiële ondernemingen en de Europese en nationale regelgevers op het gebied van de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen voor de digitale identificatie van handtekeningen, die ook door openbare autoriteiten en financiële ondernemingen moeten worden toegepast;
- het overwegen van de mogelijkheid om een eengemaakte Europese identificatie en handtekening aan te nemen, die uiteindelijk als basis zal dienen voor de identificatie van klanten in financiële instellingen.

4.3.1.3 Verbetering van toegang tot en gebruiksvriendelijkheid van financiële gegevens

25. *Welke gegevens zijn volgens u nodig voor de beoordeling van de kredietwaardigheid?*

4.3.1.3.1 Hoewel er algemene overeenstemming bestaat over de aspecten van de financiële situatie van een klant die moeten worden gebruikt om de kredietwaardigheid te beoordelen, gebruiken kredietverstrekkers hun eigen beoordelingen en interne methoden om elk geval te beoordelen en te beheren. Daarom moeten initiatieven die banken of andere kredietinstellingen dwingen verwerkte informatie te delen over de kredietwaardigheid van hun klant, worden vermeden. Tegelijkertijd zouden ruwe (niet-verwerkte) gegevens kunnen worden gedeeld, met toestemming van de desbetreffende klant en overeenkomstig de EU-normen voor gegevensbescherming. Dit zou de vergelijkbaarheid van beoordelingen van de kredietwaardigheid ten goede komen.

26. *Verst het toegenomen gebruik van persoonlijke financiële en niet-financiële gegevens door bedrijven (waaronder van oudsher niet-financiële ondernemingen) verdere maatregelen om de dienstverlening te vergemakkelijken of de consumentenbescherming te waarborgen?*

4.3.1.3.2 Financiële instellingen spannen zich in om vertrouwer te worden met het gedrag van consumenten, zodat zij hun producten en diensten op succesvollere wijze kunnen diversifiëren en personaliseren. Er zijn echter geen duidelijke regels voor de manier waarop de verzamelde gegevens moeten worden gebruikt, zelfs wanneer de consument toestemming heeft gegeven. Het EESC is voorstander van meer duidelijkheid ten aanzien van de toepasselijkheid van de regels op dit gebied om ervoor te zorgen dat consumenten worden beschermd en tegelijkertijd kunnen profiteren van financiële innovaties.

27. *Moeten de eisen betreffende de vorm, inhoud of toegankelijkheid van de verklaring over het schadeverloop worden versterkt (bijvoorbeeld met betrekking tot de betrokken periode of inhoud) om ervoor te zorgen dat bedrijven in staat zijn grensoverschrijdende diensten te verlenen?*

4.3.1.3.3 Een verzekeringsverleden kan gevoelige persoonsgegevens van klanten bevatten. De woonhuisverzekeraar kan deze informatie niet aan een andere belanghebbende overdragen, maar alleen aan de daadwerkelijke klant. Het is aan de klant om dit verleden aan een nieuwe verzekeraar te overleggen. Dit kan niet worden gezien als het opwerpen van een belemmering voor grensoverschrijdende diensten, aangezien de klant zijn verleden kan meenemen naar een land naar keuze. De Commissie moet tegelijkertijd met de hulp van Eiopa manieren verkennen om de standaardisering van de uitwisseling van het schadeverloop tussen verzekeraars en de acceptatie van het bonus-malussysteem te bevorderen.

4.3.1.4 Vergemakkelijken van het verlenen van klantenservice

28. *Zijn er verdere maatregelen nodig om bedrijven te ondersteunen bij het leveren van postcontractuele diensten in een andere lidstaat zonder een dochteronderneming of filiaal?*

4.3.1.4.1 Postcontractuele diensten in een andere lidstaat mogen niet verschillen van die in het land waar de producten in kwestie verkrijgbaar zijn. Dit betekent dat het product in kwestie en de bijbehorende postcontractuele diensten als een enkele entiteit moeten worden beschouwd bij het grensoverschrijdend aanbieden van financiële producten. De toepassing van dit beginsel moet worden gegarandeerd, omdat consumenten anders niet gelijk worden behandeld. Het is belangrijk dat de relevante regelgevende autoriteiten de toepassing van dit beginsel controleren.

4.3.1.4.2 Platforms die ondernemingen ondersteunen bij het grensoverschrijdend aanbieden van hun producten moeten ook afdelingen hebben voor postcontractuele diensten. Een praktische manier om dergelijke postcontractuele diensten aan te bieden is door bedrijven aan te moedigen groepen te vormen en samen te werken om te zorgen voor een toereikende schaalgrootte.

4.3.1.5 Convergeren van procedures voor persoonlijke insolventie, taxatie van onroerende goederen en afdwingen van zekerheden

29. *Zijn er verdere maatregelen nodig om kredietverleners te stimuleren om hypotheekleningen of leningen grensoverschrijdend aan te bieden?*

4.3.1.5.1 Het voornaamste probleem op dit gebied heeft betrekking op de gedwongen vordering van schulden wanneer de kredietnemer niet aan zijn verplichtingen uit hoofde van de kredietovereenkomst voldoet. In het licht hiervan is de grensoverschrijdende hypotheekverstrekking voor kredietverleners momenteel niet aantrekkelijk, zodat aanvullende maatregelen nodig zijn om de interne markt van de EU op dit gebied te stimuleren.

4.3.1.5.2 Hypotheken en leningen behoren tot de financiële producten die lastig grensoverschrijdend kunnen worden aangeboden vanwege talrijke belemmeringen die moeilijk kunnen worden weggenomen. Het is waarschijnlijk dat het wegnemen van belemmeringen bij deze financiële producten het langst zal duren. Daarom is het in dit stadium beter om de eerste inspanningen te richten op andere financiële retaildiensten, waar minder belemmeringen bestaan, en om praktische ervaring op te doen en te zorgen voor momentum door hier actief aan te werken.

4.3.2 *Naleving van de uiteenlopende wettelijke voorschriften in de lidstaten van ontvangst*

4.3.2.1 Het voor bedrijven makkelijker maken om te voldoen aan wettelijke vereisten die in andere lidstaten gelden

30. *Zijn er maatregelen op EU-niveau nodig om praktische hulp van de overheden of de nationale bevoegde instanties van de lidstaten beschikbaar te maken (bijv. door middel van „één-loketten”) om de grensoverschrijdende verkoop van financiële diensten te vergemakkelijken, met name voor innovatieve bedrijven of producten?*

4.3.2.1.1 De toepassing van de Europese wetgeving is op veel gebieden — zoals, maar niet uitsluitend op het gebied van het aanbod van beleggingsproducten — inconsistent en tegenstrijdig in de verschillende lidstaten. Daarom moeten de nationale autoriteiten om hulp worden gevraagd om een einde te maken aan „goldplating”.

Een ander goed initiatief is het SOLVIT-netwerk, dat ondernemingen ondersteuning op EU-niveau biedt wanneer zij problemen ondervinden met overheden die de EU-wetgeving incorrect toepassen. Daarnaast helpen „centrale contactpunten” bedrijven met hun verplichtingen bij grensoverschrijdende dienstverlening⁽³³⁾.

4.3.2.1.2 Gebruik makend van de ervaring met SOLVIT is het zinvol om te werken aan een specifieke oplossing voor financiële producten, betere samenwerking en coördinatie tussen nationale regelgevende autoriteiten, met inbegrip van hulp van regelgevende instanties aan innovatieve bedrijven om hun verplichtingen te begrijpen.

31. *Welke stappen zouden met name nuttig zijn om het voor bedrijven gemakkelijk te maken om te profiteren van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten voor innovatieve producten (zoals gestroomlijnde samenwerking tussen de toezichthouders in het land van herkomst en die in het land van ontvangst)?*

4.3.2.2 Volledige benutting van de vrijheid van vestiging

Voor verzekeraars is lokale aanwezigheid vaak noodzakelijk om beter inzicht te krijgen in de plaatselijke risico's en de verzekeringsbehoeften van de consumenten. Het is daarom van essentieel belang dat verzekeraars, waaronder onderlinge verzekeringsmaatschappijen, zich vrij kunnen vestigen. Het feit dat er geen Europese erkenning is voor sociale ondernemingsvormen als onderlinge verzekeringsmaatschappijen zorgt ervoor dat deze bedrijven zich niet gemakkelijk kunnen vestigen in lidstaten waar zij niet worden erkend, waardoor zij geen grensoverschrijdende activiteiten kunnen ontplooiën en ook de markten en mededinging niet tot ontwikkeling komen. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de lidstaten op aan om vaart te zetten achter de erkenning van het „fondsmodel” in de Europese Unie.

4.3.2.3 Het creëren van autonome of beter geharmoniseerde EU-brede regelingen

32. *Voor welke financiële retaildiensten kunnen standaardisatie of toestemmingsregelingen het effectiefst zijn voor het wegwerken van verschillen in de wetgeving van de lidstaten?*

4.3.2.3.1 Wat grensoverschrijdende distributie betreft, moet op het volgende worden gelet:

- identificatie van de consument via elektronische certificaten. Het EESC is van mening dat op EU-niveau registers moeten worden bijgehouden met erkende emittenten van elektronische certificaten (bijvoorbeeld door de Europese autoriteit voor effecten en markten) wanneer financiële diensten op afstand worden verleend;
- de mogelijkheid dat financiële dienstverleners op de hoogte zijn van het kredietverleden van consumenten. Daarom is het bijhouden van een kredietregister op EU-niveau cruciaal voor het grensoverschrijdende aanbod van financiële diensten, en met name van diensten die verband houden met het verlenen van kredieten;
- de procedures voor inbeslagneming van het onderpand voor de verstrekte lening. Middelen en inspanningen moeten worden gericht op de totstandbrenging van een uniform EU-wetgevingskader voor het afdwingen van zekerheden bij de grensoverschrijdende verlening van financiële diensten.
- Wat verzekeringsproducten betreft, kunnen die producten die een schadeloosstelling bieden gemakkelijker worden gestandaardiseerd. De klant ontvangt een geldbedrag, ongeacht zijn woonplaats. De onderneming moet alleen in staat zijn het risico te beoordelen. Een levensverzekering is een goed voorbeeld hiervan. Bij verzekeringsproducten die een dienst verlenen (zoals schadeherstel) zijn standaardisering en overdraagbaarheid echter niet mogelijk. Dit geldt met name voor zorgverzekeringsproducten.

⁽³³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm

33. Zijn er verdere maatregelen op EU-niveau nodig ten aanzien van het beginsel van de „locatie van het risico” in de verzekeringswetgeving en om de regels betreffende het „algemeen belang” in de verzekeringssector te verduidelijken?

4.3.2.3.2 De locatie van het risico is normaal gesproken de gewone verblijfplaats van de verzekerde persoon, met enkele uitzonderingen in het geval van vastgoed, waar het de locatie van het gebouw betreft. Dit beginsel wordt doorgaans wereldwijd gestandaardiseerd en heeft juridische en belastingtechnische gevolgen voor de betrokken partijen. Het EESC is van mening dat het beginsel van de locatie van het risico geschikt is voor het doel. Het begrijpt echter dat de regels betreffende het „algemeen belang” moeten worden herzien, omdat deze de lidstaten de mogelijkheid bieden om wetgeving goed te keuren die de grensoverschrijdende distributie van verzekeringsproducten waarschijnlijk zal belemmeren.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

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 — Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten

(COM(2015) 626 final)

(2016/C 264/06)

Rapporteur: Denis MEYNENT

De Commissie heeft op 22 december 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

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten”

(COM(2015) 626 final).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 216 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Het EESC betreurt dat de Commissie in haar mededeling geen concretere voorstellen doet en alleen maar mogelijkheden opsomt zonder zich echt uit te spreken. Dit heeft een negatieve invloed op de goede structurering van het debat.
- 1.2. Het auteursrecht blijft een fundamenteel middel om auteurs en deelnemers aan de verspreiding van werken en voorstellingen via onderling verbonden digitale netten te beschermen en hun een rechtvaardige vergoeding te garanderen.
- 1.3. Het Comité roept op om zo snel mogelijk het Verdrag van Marrakesh te ratificeren, prioriteit te geven aan de uitzonderingen op het gebied van onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en kennisdeling en werk te maken van de digitalisering van verweesde werken.
- 1.4. Het EESC is van mening dat voor privékopieën een Europese unificatie mogelijk en wenselijk is. Een groot deel van de opbrengsten van de betaling voor die kopieën zou logischerwijze moeten worden aangewend voor de financiering van nieuwe literaire en artistieke werken, de bevordering van de culturele diversiteit en voor gemeenschapsgoederen op gebieden als onderwijs en onderzoek.
- 1.5. Het EESC pleit voor invoering van regels die prikkelen tot het maken van auteursrechtelijk beschermde werken en voor integratie van nieuwe licentie- en handelsmodellen in het internemarktproject, zonder afbreuk te doen aan de contractvrijheid en aan het recht van auteurs en makers om ten volle van de vruchten van hun creaties te genieten.
- 1.6. Het EESC is ook van mening dat de verordening het instrument bij uitstek is voor de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt; ook zou het bestaande recht moeten worden geconsolideerd.
- 1.7. Het EESC moedigt de Commissie aan om grondige studies en onderzoeken uit te voeren met betrekking tot handelsmodellen op basis van vrije licenties, hun actueel en potentieel economisch belang, de inkomsten en banen die de modellen op verschillende gebieden kunnen opleveren, alsook met betrekking tot eventuele nuttige juridische voorstellen voor de bevordering en het gebruik ervan.
- 1.8. Het EESC is verder van mening dat culturele diversiteit de kern van de Europese identiteit vormt en moet worden aangemoedigd en bevorderd tussen de lidstaten.

1.9. Om inbreuken op het auteursrecht te bestrijden, moeten eerst en vooral de schendingen op handelsniveau worden stopgezet en gesanctioneerd. Hiertoe zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de wetshandhavingdiensten en gerechtelijke instanties van de lidstaten onontbeerlijk.

1.10. Er moet wat worden gedaan aan de overdracht van waarde in het onlinemilieu waarvan zij die zichzelf „intermediair” noemen, profiteren en waarmee de toestemming van en de beloning voor makers worden omzeild.

2. De voorstellen van de Commissie

2.1. Onderhavig actieplan heeft tot doel de Europese regels inzake het auteursrecht te moderniseren. In haar mededeling bespreekt de Commissie de elementen die noodzakelijk zijn om haar strategie voor een digitale eengemaakte markt te verwezenlijken: een ruimere toegang tot inhoud in de gehele Unie, het vaststellen van uitzonderingen op het auteursrecht, het tot stand brengen van een rechtvaardigere markt, het bestrijden van piraterij en het aanmoedigen van een duurzame eenmaking van het auteursrecht.

2.2. In de mededeling wordt met name een voorstel voor een verordening inzake de grensoverschrijdende overdraagbaarheid van online-inhoudsdiensten⁽¹⁾ gepresenteerd, wat een nieuw recht voor de Europese consument zou moeten worden vanaf 2017, het jaar waarin ook de roamingkosten binnen de Unie zullen worden geschrapt.

3. Inleiding

3.1. Het digitale verkeer tussen Europese staten is zeer klein (4 % van het totaal); de meeste digitale diensten bevinden zich in de Verenigde Staten en de rest van het verkeer vindt plaats binnen de nationale grenzen. Op dit moment is de Europese digitale eengemaakte markt nog vrij onderontwikkeld. Er zijn nog steeds belemmeringen die met name culturele uitwisselingen in de weg staan voor talrijke Europese taalminderheden, die door meerdere nationale grenzen her en der zijn verspreid.

3.2. In zijn programma „Een nieuw elan voor Europa”⁽²⁾ heeft de voorzitter van de Commissie de totstandbrenging van een grote verbonden digitale markt voor alle EU-staten, zonder discriminatie op grond van nationaliteit, tot prioriteit gesteld.

3.3. Het auteursrecht is de juridische hoeksteen voor creatie en vormt de basis voor de beloning van auteurs, makers, vertolkers en andere rechthebbenden. Meer in het algemeen is dat recht ook de juridische sokkel voor het „ecosysteem” van culturele en creatieve activiteiten en industrieën. Het auteursrecht is een territoriaal recht dat verschilt van lidstaat tot lidstaat. Rechthebbenden krijgen op grond van het auteursrecht overal exclusieve en essentiële rechten, zoals het recht op inkomsten uit licenties, maar ook gewoon inkomsten omdat het werk zou kunnen worden gekopieerd op andere dragers of door de licentieverwerver aan derden zou kunnen worden gegeven, zonder dat moet zijn bewezen dat er werkelijk een kopie werd gemaakt (heffingen voor privékopie en belasting van lege dragers die zouden kunnen worden gebruikt voor een illegale kopie). In sommige staten bestaan zelfs strafrechtelijke bepalingen voor handelingen die de gebruikers nochtans te goeder trouw en in alle eerlijkheid verrichten, terwijl in andere staten dergelijke handelingen wel zijn toegestaan.

3.4. De uitzonderingen en beperkingen op het auteursrecht zijn in alle staten minimaal. Het auteursrecht, dat werd ingevoerd toen men op papier begon te drukken en voor de „technologieën” van die tijd, voornamelijk betreffende boeken en daarna kranten, tijdschriften en muziek, strookt niet echt meer met de digitale cultuur en de onderling verbonden breedbandnetten, die voortdurend evolueren. Het auteursrecht moet dus worden herzien. Op andere gebieden, zoals nieuwe vormen van toegang tot muziek en audiovisuele producten, is het beheer van rechten alleen maar complexer geworden vanwege fragmentatie van repertorium. Hier moet wat aan worden gedaan via de nieuwe richtlijn inzake collectief beheer van auteursrechten⁽³⁾. Tussen de grammofoonplaat en de dvd is er weinig veranderd op het gebied van distributie of het lenen van werken. De nieuwe technologieën hebben echter het model volledig gewijzigd en bijna alle winkels waar platen en dvd's werden verkocht, zijn verdwenen ten voordele van de nieuwe vormen van digitale distributie en lenen via het internet. Hetzelfde geldt voor bioscopen, de televisie en alle kunstvormen die op het internet kunnen worden gepubliceerd.

3.5. Omdat het toepasselijke recht geen gelijkopgaande evolutie heeft gekend, kunnen de mogelijkheden van de digitalisering van werken en immateriële creaties, en de daaropvolgende verspreiding ervan via een internet dat zich zeer snel ontwikkelt en wereldwijd verspreidt, niet ten volle worden benut.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final (zie bladzijde 86 van dit Publicatieblad).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fr_0.pdf

⁽³⁾ PB L 84 van 20.3.2014, blz. 72; PB C 44 van 15.2.2013, blz. 104.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC betreurt dat de Commissie in haar mededeling geen concretere voorstellen doet en alleen maar mogelijkheden opsomt zonder zich echt uit te spreken. Dit heeft een negatieve invloed op de goede structurering van het debat.

4.2. In zijn advies van 26 oktober 2006 ⁽⁴⁾ riep het EESC met name de Commissie op om met voorstellen te komen om vrije licenties te bevorderen en te beschermen, met name de LGPL („Lesser General Public License”) voor technische documentatie of de „Creative Commons” voor literaire en artistieke werken. Ondanks het belang van vrije licenties (de meeste servers en serverparken in de wereld werken onder vrije licenties zoals Debian of GPL voor GNU/Linux), moet worden vastgesteld dat de Commissie nog steeds niet met een voorstel is gekomen.

4.3. Dit is nadelig voor de ontwikkeling van het grensoverschrijdende verkeer van gegevens en diensten op de Europese eengemaakte markt. De „Creative Commons” en het publieke domein zijn immers nieuwe universele grondgebieden die tot stand zijn gekomen door de digitalisering en het onderling verbonden net, maar door de versnippering van het recht zijn er heel wat nationale obstakels en belemmeringen voor grensoverschrijdende uitwisselingen.

4.4. Het recht moet ervoor zorgen dat zowel de auteurs en makers als de gebruikers ten volle kunnen genieten van de enorme mogelijkheden die het internet biedt, in plaats van hen te belemmeren en te beperken in hun handelingen. De Europese wetgeving zou zo veel mogelijk obstakels moeten wegnemen zodat ook taalminoriteiten kunnen deelnemen aan grensoverschrijdende uitwisselingen binnen de Europese Unie en de toegang tot diensten en werken wordt vergemakkelijkt.

4.5. In plaats van schrik te hebben voor dergelijke ontwikkelingen, moeten de rechthebbenden de mogelijkheden ervan benutten. „Vrij” betekent niet automatisch „gratis”. Zo kan software onder een vrije licentie de basis zijn voor een ander bedrijfsmodel dat is gebaseerd op diensten en dat banen schept, ter vervanging van bepaalde praktijken die nu worden toegepast en zorgen voor een inkomen en juridische bescherming voor de eigenaar.

4.6. Het EESC moedigt de Commissie nogmaals aan om grondige studies en onderzoeken uit te voeren over handelsmodellen op basis van vrije licenties, over hun actueel en potentieel economisch belang, over de inkomsten en banen die ze kunnen opleveren op de verschillende gebieden, alsook over eventuele nuttige juridische voorstellen voor de bevordering en het gebruik ervan.

4.7. Experimenten zoals het online publiceren onder vrije licenties van wetenschappelijke publicaties, samenvattingen van onderzoeken die met overheidssubsidies zijn uitgevoerd, universitaire lessenreeksen ter compensatie van de onevenredig hoge kosten van hogere studies in bepaalde lidstaten, zoals de lessen die door MIT worden aangeboden, verdienen veel aandacht en moeten worden bestudeerd om na te gaan of ze kunnen worden toegepast in de EU (MOOC). Vanuit dit oogpunt worden hoger onderwijs en cultuur gemeenschapsgoederen die de totstandbrenging en de ontwikkeling van een kennismaatschappij in de EU bevorderen.

4.8. De productiewijze verandert en de immateriële goederen en diensten die via de onderling verbonden netten worden verspreid, vormen een nieuwe kans voor economische ontwikkeling, de creatie van banen en de oprichting van innovatieve ondernemingen. De consumptiewijzen beginnen nieuwe vormen aan te nemen en zich snel te verspreiden, maar desondanks is het duidelijk dat er nog geen Europese eengemaakte markt bestaat voor de verleners van de huidige immateriële diensten. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat de culturele voorkeuren en praktijken van lidstaat tot lidstaat verschillen, consumenten verschillende talen spreken en het auteursrecht versnipperd is, hetgeen de ontwikkeling van de Europese markt, noch de creatie van multiterritoriale of zelfs Europese licenties bevordert.

4.9. Het EESC pleit voor de invoering van regels die prikkelen tot het maken van auteursrechtelijk beschermde werken en voor de integratie van nieuwe licentie- en handelsmodellen in het internemarktproject, zonder afbreuk te doen aan de contractvrijheid en aan het recht van auteurs en makers om ten volle van de vruchten van hun creaties te genieten. Deze nieuwe modellen kunnen worden ontwikkeld parallel aan de modellen die zijn opgenomen in de verdragen van de WIPO. Deze kwestie moet integraal deel uitmaken van de digitale strategie die de Commissie in mei 2015 heeft aangekondigd en van het hier onderzochte plan inzake de modernisering van het auteursrecht.

⁽⁴⁾ PB C 324 van 30.12.2006, blz. 8.

4.10. Uitzonderingen vormen een andere belemmering. Het EESC roept in dit verband de lidstaten op om zo snel mogelijk het Verdrag van Marrakesh, dat een uitzondering invoert voor blinden of slechtzienden, te ratificeren. De EU heeft dit verdrag ondertekend, maar het kan alleen in werking treden als de lidstaten het verdrag individueel ratificeren. Het EESC beveelt de Commissie aan om het advies van het Europees Parlement van 9 juli 2015 te volgen en de lidstaten aan te sporen zo snel mogelijk dit belangrijk verdrag te ratificeren, een verdrag waarover de onderhandelingen moeizaam verliepen als gevolg van de conservatieve houding van bepaalde betrokkenen. Het Comité dringt er verder bij de Raad op aan om alles in het werk te stellen om het ratificatieproces te versnellen.

4.11. Het aantal werken dat toegankelijk is voor blinden of slechtzienden, moet ook worden verhoogd, aangezien deze mensen momenteel geen toegang hebben tot meer dan 95 % van de boeken.

4.12. Ook andere uitzonderingen die verband houden met het digitale tijdperk en de opkomende netwerken, moeten in acht worden genomen, met name wat betreft publiek onderzoek, de digitalisering door universitaire en openbare bibliotheken van publieke of verweesde literaire werken, en, gezien de snelle ontwikkeling van e-readers en een grote verscheidenheid aan nieuwe dragers, het lenen van digitale boeken en van audio- en videodragers. Voorts moet erop worden gewezen dat sommige technische bedrijven opnieuw bescherming proberen te krijgen voor creaties die reeds tot het publieke domein behoren en daarmee uit commercieel oogpunt de toegang ervan beperken.

4.13. De indeling in geografische zones is ook een obstakel voor de verspreiding van werken. Dit heeft invloed op alle potentiële gebruikers, maar het meest op de talrijke in de EU aanwezige taalminderheden, gezien de verschillen tussen de politieke kaart en de taalkundige kaart van Europa, een erfenis van het verleden en een gevolg van de oorlogen in de 19e en 20e eeuw. Door de toename van populistische en nationalistische uitlatingen is het vinden van een oplossing voor dit probleem een politieke prioriteit. Het Europees Handvest voor regionale talen werd door veel lidstaten geratificeerd, maar toch bestaan er nog belemmeringen voor bijvoorbeeld televisie-uitzendingen in die talen, waardoor het cultureel effect ervan sterk is afgenomen.

4.14. Het EESC is verder van mening dat culturele diversiteit de kern van de Europese identiteit vormt en moet worden aangemoedigd en bevorderd tussen de lidstaten.

4.15. Deze kwesties zijn in de ogen van het EESC prioritair. Het Comité moedigt de Commissie dan ook aan om zijn voorstellen in aanmerking te nemen, die in de lijn liggen met de internationale verdragen betreffende het auteursrecht en nieuwe mogelijkheden kunnen creëren voor de totstandbrenging van de digitale eengemaakte markt van de EU.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Gezien de strategie met 16 initiatieven, als bekendgemaakt in mei 2015, en de hiervoor opgesomde algemene opmerkingen waarin een nieuw, groot initiatief ter bevordering van gemeenschapsgoederen, interoperabiliteit, grensoverschrijdende betrekkingen en vrije licenties wordt voorgesteld, moeten er in de zeer nabije toekomst grote veranderingen worden doorgevoerd. In zijn advies over digitaal contractueel recht (INT/775) en de deeleconomie en zelfregulering (INT/779) heeft het EESC het belang van auteursrechten erkend voor een goede omschrijving van de rechten van belanghebbenden in het aanbieden van digitale contracten en in de deeleconomie.

5.2. Het EESC constateert met belangstelling dat de Commissie duidelijk stelt dat de EU-regels inzake auteursrechten dienen te worden aangepast, zodat alle marktpelers en burgers de kansen kunnen benutten die deze nieuwe omgeving biedt, en dat er, om een einde te maken aan de versnippering en de moeilijkheden en om een functionerende eengemaakte markt tot stand te brengen, een meer Europees rechtskader nodig is. Het Comité heeft hetzelfde doel voor ogen, maar merkt op dat de overheden zich vastklampen aan de territorialiteit van de rechten als enige manier om de financiering van creaties te verzekeren. Er bestaan andere mogelijkheden die moeten worden onderzocht en de deuren mogen niet gesloten zijn zolang ten minste de alternatieven niet objectief zijn onderzocht.

5.3. Het Comité is van mening dat, gegeven de snelle technologische ontwikkelingen en de innovatie op het gebied van diensten en distributie als noodzakelijk gevolg van de ontwikkeling van het internet, de netten en breedband, immobilisme en de weigering om het auteursrecht te wijzigen geen passende antwoorden zijn. Het Comité is het met de Commissie eens dat „waar nodig [...] de regels inzake auteursrecht [moeten] worden aangepast aan de huidige stand van zaken op technologisch gebied, zodat de regels aan hun doelstelling blijven voldoen”.

5.4. Er is een grote variatie aan uitzonderingen die nauw verband houden met onderwijs, onderzoek en de toegang tot kennis, een variatie die in de toekomst nog kan toenemen. Dit kan gaan van het gewoon gebruik van materiaal als voorbeeld of ter illustratie tot — in de praktijk of in rechte — de onbeperkte terbeschikkingstelling van werken, boeken of lesmateriaal voor onderwijsdoeleinden.

5.5. Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽⁵⁾ inzake het auteursrecht bevat een lijst van uitzonderingen. De wijze van toepassing en de evaluatie van deze uitzonderingen moeten volgens de beginselen van de participatieve democratie worden besproken om zowel de individuele als de collectieve meningen te belichten en om tot een samenhangend, eengemaakt Europees recht inzake uitzonderingen te komen, waarin deze uitzonderingen goed zijn verduidelijkt en omschreven zodat ze gemakkelijker kunnen worden toegepast. Het EESC is het met de Commissie eens dat de uitzonderingen op het gebied van onderwijs, onderzoek en kennisdeling voorrang moeten krijgen en dat tegelijkertijd, en als voorbereiding op de toekomst, andere gemeenschapsgoederen moeten worden onderzocht.

5.6. Het EESC is van mening dat voor privékopieën een Europese unificatie mogelijk en wenselijk is. Het Comité zal desbetreffende acties van de Commissie, die zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd, ondersteunen, want de nationale verschillen vormen een groot obstakel voor de eengemaakte markt van elektronische goederen, en dit terwijl er nieuwe dragers in de handel komen. Samenhang is een absolute voorwaarde voor het vrije verkeer van goederen die deze dragers bevatten. Bij de verdeling van de inkomsten uit heffingen op dragers moet er rekening mee worden gehouden dat de meeste dragers niet zijn bestemd voor het kopiëren van auteursrechtelijk beschermde werken. Bijgevolg moet een groot deel van de middelen logischerwijs worden gebruikt voor de financiering van nieuwe werken en de bevordering van de culturele diversiteit, zoals reeds het geval is in bepaalde staten, alsook voor gemeenschapsgoederen op gebieden als onderwijs en onderzoek.

5.7. Het Comité is ervan overtuigd dat het neutraliteitsbeginsel en het internet hand in hand moeten blijven gaan zodat alle consumenten gelijk zijn, ongeacht hun economische macht. Netneutraliteit is een basisbeginsel van het internet en zorgt ervoor dat de telecomoperatoren geen onderscheid maken tussen de berichten van hun gebruikers, maar gewoon de informatie doorzenden. Op basis van dit beginsel kunnen alle gebruikers, ongeacht hun middelen, volledige toegang hebben tot het gehele net. Deze omschrijving en de bevestiging van de bescherming van deze neutraliteit moeten duidelijk in de Europese wetgeving worden opgenomen.

5.8. Om inbreuken op het auteursrecht te bestrijden, moeten de schendingen op handelniveau, die de auteurs een groot deel van hun inkomsten ontnemen, worden stopgezet en gesanctioneerd. Het Comité heeft al meermaals zijn mening gegeven over de problemen van de bestrijding van namaak van goederen en alle vormen van schending van het auteursrecht en van naburige rechten. Het verwijst hiervoor naar zijn eerdere, nog steeds pertinente adviezen⁽⁶⁾.

5.9. Het auteursrecht blijft een fundamenteel middel om auteurs en deelnemers aan de verspreiding van werken en voorstellingen via de onderling verbonden digitale netten te beschermen. Om gelijke tred te kunnen houden met de zeer snelle technologische ontwikkelingen en innovatie op het gebied van distributie en diensten, moet het auteursrecht evolueren. Deze modernisering moet plaatsvinden in een kader dat de rechten van scheppende en uitvoerende kunstenaars, de rechtvaardige vergoeding van hun creatief werk, de verbinding van hun naam aan het commerciële succes van hun werken en het behoud van een hoge mate van bescherming en financiering van werken moet verzekeren. Met name moet de juridische status van platforms voor onlinediensten vanuit auteursrechtelijk oogpunt worden herzien. Die platforms zijn momenteel de eerste toegangspoorten tot digitale inhoud voor de gebruikers, maar zij claimen slechts technische intermediairs te zijn en ontszeggen daarmee de makers van inhoud een beloning. Dat ondermijnt de marktefficiëntie, trekt de mededinging scheef en reduceert de totale waarde van culturele digitale inhoud.

5.10. Door niet te willen aanpassen aan het mondiale karakter van het internet, breedband en de nieuwe verwachtingen van de consumenten, wordt afbreuk gedaan aan een recht dat nuttig is voor de bevordering van geestelijke werken en de verspreiding ervan. Er moeten wel uitzonderingen worden vastgesteld die zijn gerechtvaardigd op basis van de rechten van andere belanghebbenden met steeds grotere sociale behoeften, zoals personen met een handicap, studenten of openbare bibliotheken. Er zullen ook andere ontwikkelingen nodig zijn om het auteursrecht en de naburige rechten te blijven „europeaniseren”, maar het zijn de lidstaten die de belangrijkste juridische middelen in handen hebben om in de toekomst veranderingen teweeg te brengen.

⁽⁵⁾ PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10.

⁽⁶⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 72; PB C 44 van 15.2.2013, blz. 104; PB C 68 van 6.3.2012, blz. 28; PB C 376 van 22.12.2011, blz. 66; PB C 376 van 22.12.2011, blz. 62; PB C 18 van 19.1.2011, blz. 105; PB C 228 van 22.9.2009, blz. 52; PB C 306 van 16.12.2009, blz. 7; PB C 182 van 4.8.2009, blz. 36; PB C 318 van 29.10.2011, blz. 32; PB C 324 van 30.12.2006, blz. 8; PB C 324 van 30.12.2006, blz. 7; PB C 256 van 27.10.2007, blz. 3; PB C 32 van 5.2.2004, blz. 15.

5.11. Het EESC is van mening dat de verordening het instrument bij uitstek is voor de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt. Het blijkt immers dat deze totstandbrenging ontegensprekelijk wordt belemmerd door de diverse nationale rechten, hetgeen moet worden verholpen via een non-discriminatoire dialoog tussen alle belanghebbenden, met inbegrip van de vertegenwoordigers van vrije licenties voor software en inhoud en van de nieuwe diensten en handelsmodellen die hieruit voortvloeien. De obstakels voor multiterritoriale licenties en de middelen om deze obstakels uit de wereld te helpen, moeten ook grondiger worden geanalyseerd.

5.12. Door de kracht van uiteenlopende belangen en vooroordelen op het gebied van auteursrechten zal misschien maar heel geleidelijk vooruitgang kunnen worden geboekt en dat op basis van grondige evaluatie en gepaste antwoorden. Maar alles moet in het werk worden gesteld om een echte kennis- en informatiemaatschappij tot stand te brengen, want die heeft Europa nodig om de malaise en crisis, die een gevaar zijn voor de fundamenteën van het Europese ideaal, achter zich te laten. Het algemene belang moet prevaleren boven bepaalde particuliere belangen in een sociale, dynamische markteconomie.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud”

(COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD))

en het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen”

(COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD))

(2016/C 264/07)

Rapporteur: Jorge PEGADO LIZ

De Raad en het Europees Parlement hebben op respectievelijk 18 en 21 januari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud”

(COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD))

en het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen”

(COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 146 stemmen voor en 61 stemmen tegen, bij 44 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is het ermeê eens dat regelgeving nodig is voor een aantal gebieden die in de mededeling van de Commissie worden vermeld (COM(2015) 633 final), met name de punten die aan de orde komen in het richtlijnvoorstel betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud.

1.2 Wel wil het EESC erop wijzen dat andere elementen — een overzicht volgt — veel belangrijker zijn dan de regelgeving inzake contractuele rechten in het kader van overeenkomsten voor de onlineverkoop van roerende lichamelijke zaken; deze elementen moeten als eerste aandacht krijgen van de Commissie omdat zij een doorslaggevende rol kunnen spelen in het streven naar een digitale interne markt en de grootste belemmering vormen voor de ontwikkeling van de grensoverschrijdende handel.

1.3 Bovendien is het EESC het niet eens met de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag; zelf zou het voor artikel 169 VWEU kiezen.

1.4 Daaruit volgt dat de maatregelen in principe gebaseerd moeten zijn op richtlijnen voor minimale harmonisatie; dat blijkt met name uit lid 2 a) en lid 4 van ditzelfde artikel en wordt over het algemeen ook aanvaard door de Europese wetgever.

1.5 Het voorstel om de desbetreffende regelgeving niet te bundelen in één instrument maar op te splitsten in twee richtlijnen, is alleen aanvaardbaar om redenen van urgentie en omdat regelgeving inzake de onlineverkoop van digitale inhoud wenselijk is.

1.6 Tevens meent het dat er niet voldoende grond is voor de keuze van volledige harmonisatie in plaats van andere vormen van harmonisatie, zoals bijvoorbeeld een Europese modelovereenkomst in combinatie met een EU-keurmerk of minimale harmonisatie overeenkomstig artikel 169 VWEU.

1.7 Het EESC is ervan overtuigd dat de aspecten die nu afzonderlijk worden behandeld in het voorstel inzake overeenkomsten voor de onlineverkoop van roerende lichamelijke zaken, beter kunnen worden geregeld bij de herziening van Richtlijn 1999/44/EG in het kader van de REFIT-maatregelen die betrekking hebben op de consumentenwetgeving; een van de hoofdstukken van deze richtlijn is immers al aan deze aspecten gewijd.

1.8 Bovendien heeft de Commissie met het voorstel inzake de onlineverkoop van lichamelijke zaken twee regelingen in het leven geroepen, met als gevolg dat de behandeling van de onlineverkoop van goederen verschilt van die van de offlineverkoop, wat niet door de beugel kan.

1.9 Mocht de Commissie vasthouden aan haar voornemens zoals die er nu uitzien, dan heeft het EESC een hele reeks aanbevelingen klaar om de door de Commissie voorgestelde bepalingen te verbeteren opdat niet wordt geraakt aan de rechten van de consument en daadwerkelijk een hoog beschermingsniveau wordt geboden, overeenkomstig het VWEU.

1.10 Wat de regelgeving inzake de verkoop van digitale inhoud betreft, die in de ogen van het Comité prioritair is en waaraan het dan ook bijzondere aandacht besteedt, gaat het Comité om pragmatische redenen akkoord met het voorstel van de Commissie voor gerichte volledige harmonisatie.

1.11 Waar de voorspellingen de mist ingaan en ernstige onvolkomenheden in de bepalingen worden aangetroffen, waardoor volledige harmonisatie uitgesloten lijkt en onoverkomelijke struikelblokken worden opgeworpen voor de lidstaten die de bepalingen moeten omzetten en toepassen, tracht het Comité een en ander te verhelpen met een aantal specifieke voorstellen.

2. Inleiding: één mededeling, twee richtlijnvoorstellen

2.1 Met onderhavige mededeling zet de Commissie de eerste stap op weg naar de uitvoering van de strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa⁽¹⁾ en maakt zij werk van een van de belangrijkste maatregelen uit haar werkprogramma voor 2015⁽²⁾. Het voorstel is gericht op een „betere toegang tot onlinegoederen en -diensten voor consumenten en bedrijven in heel Europa” en bestaat uit de volgende twee rechtsinstrumenten:

- a) een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud;
- b) een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen.

2.2 De Commissie is zich ervan bewust dat de voornaamste aspecten van deze twee voorstellen systematisch gezien nauw verwant zijn aan de Richtlijn verkoop van consumptiegoederen⁽³⁾, en verduidelijkt dan ook dat zij „zo coherent mogelijk zijn”. Toch, zo licht de Commissie toe, heeft zij „besloten om twee wetgevingsinstrumenten vast te stellen, omdat het specifieke karakter van digitale inhoud het nodig maakt een aantal regels anders vorm te geven dan de regels voor goederen” en omdat „de snelle technologische en commerciële ontwikkeling van digitale inhoud ertoe (zullen) nopen deze richtlijn te herzien”, dit ook ter rechtvaardiging van het feit dat de bepalingen inzake digitale inhoud worden opgenomen „in één enkel juridisch instrument, namelijk de richtlijn betreffende de levering van digitale inhoud”.

2.3 De Commissie hoopt met deze twee voorstellen de volgende vijf doelstellingen te bereiken:

- a) de kosten verminderen die voortvloeien uit verschillen in overeenkomstenrecht;
- b) rechtszekerheid creëren voor ondernemingen;
- c) consumenten helpen profiteren van online grensoverschrijdend winkelen in de EU;
- d) de schade beperken die de consument lijdt als gevolg van gebrekkige digitale inhoud;

⁽¹⁾ Advies van het EESC: PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65.

⁽²⁾ COM(2014) 910 final.

⁽³⁾ PB L 171 van 7.7.1999, blz. 12.

e) in het algemeen de belangen van consumenten en ondernemingen met elkaar in evenwicht brengen.

2.4 De Commissie is van oordeel dat „gerichte” harmonisatie in beide gevallen de meest gepaste methode is. De regels die van toepassing zijn op overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en voor de onlineverkoop van goederen worden volledig geharmoniseerd, evenals de dwingende rechten en verplichtingen van partijen bij een overeenkomst voor de levering van digitale inhoud en de onlineverkoop van goederen. Dit geldt voor nagenoeg alle bepalingen van de richtlijn, met uitzondering van de regels inzake de totstandkoming, de geldigheid of de gevolgen van overeenkomsten, met inbegrip van de gevolgen van de ontbinding van een overeenkomst (artikel 1, lid 4, van het voorstel voor een richtlijn betreffende verkoop op afstand), en van bepaalde aspecten van de tenuitvoerlegging.

2.5 Het toepassingsgebied wordt door de Commissie uitdrukkelijk beperkt tot de bepalingen van overeenkomstenrecht in het kader van de relatie tussen ondernemingen en consumenten, omdat er geen bewijzen zijn waaruit zou blijken dat verschillen in overeenkomstenrecht het bedrijven uit de EU onmogelijk zouden maken onlineaankopen te doen in andere lidstaten (zie de effectbeoordeling, blz. 23). Wel erkent zij dat kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), als de zwakkere partij met een minder sterke onderhandelingspositie, ook te maken hebben met problemen op het gebied van overeenkomstenrecht, met name wanneer zij gebruikmaken van digitale inhoud. Gezien met name de standpunten die de belanghebbenden en de lidstaten hebben ingenomen, heeft de Commissie echter besloten dit punt te onderzoeken in de context van andere initiatieven die in het kader van de strategie voor de digitale eengemaakte markt zijn aangekondigd.

2.6 Als rechtsinstrument kiest de Commissie niet voor een verordening maar voor een richtlijn. Zij rechtvaardigt dat besluit door erop te wijzen dat richtlijnen passender zijn dan verordeningen omdat zij lidstaten de vrijheid laten om de uitvoering aan te passen aan hun nationale wetgeving. Zij is ervan overtuigd dat dankzij deze keuze en de gerichte, volledige harmonisatie van de dwingende rechten van de consument, de gulden middenweg zal worden gevonden tussen een hoog niveau van consumentenbescherming op EU-niveau en een aanzienlijke toename van de kansen van ondernemingen.

2.7 Bij de economische onderbouwing van de richtlijnen gaat de Commissie uit van onder meer de volgende stellingnames:

- a) het onbenutte groeipotentieel van de Europese markt voor elektronische handel is groot;
- b) met de totstandbrenging van een digitale eengemaakte markt zal extra groei in Europa worden gecreëerd;
- c) bedrijven in de EU zullen hun concurrentievermogen kunnen vergroten: zij zullen hun producten gemakkelijker kwijtraken op een markt die groter is dan die van de nationale markten;
- d) wanneer consumenten uniforme rechten krijgen met een hoog niveau van consumentenbescherming, zullen zij eerder in het buitenland durven kopen;
- e) indien de belemmeringen in verband met het overeenkomstenrecht zouden worden opgeheven, zouden naar schatting 122 000 bedrijven extra over de grenzen heen online verkopen. De grensoverschrijdende handel van de EU zou met ongeveer 1 miljard EUR kunnen toenemen. Een toename van de concurrentie in de onlinedetailhandel zal tot een daling van de detailhandelsprijzen in alle lidstaten leiden (van gemiddeld – 0,25 % op EU-niveau), waardoor de particuliere consumptie in de EU rechtstreeks met ongeveer 18 miljard EUR zal toenemen;
- f) daar komt bij dat een ruimere keuze aan producten en diensten zal leiden tot een hogere welvaart voor consumenten. Tussen de 7,8 en 13 miljoen consumenten extra zouden online grensoverschrijdend gaan kopen. Het algehele bbp van de EU zal naar verwachting met ongeveer 4 miljard EUR per jaar toenemen.

2.8 De twee hier voorgestelde richtlijnen zullen evenwel niet toereikend zijn om de verwachte resultaten te bereiken; zij maken dan ook deel uit van een breder pakket. De Commissie vestigt met name de aandacht op:

- a) het voorstel voor een verordening betreffende grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten;

- b) de oprichting van hoogwaardige grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten;
- c) de afschaffing van geoblocking;
- d) de lancering van het Europees platform voor onlinegeschillenbeslechting ⁽⁴⁾.

2.9 Ten slotte waarschuwt de Commissie dat we nu moeten handelen, voor het te laat is: iedere verdraging bij de invoering van regelgeving inzake digitale inhoud brengt het risico met zich mee dat er nationale bepalingen worden ingevoerd die tot versnippering van de interne markt zullen leiden en voor zowel consumenten als leveranciers die deelnemen aan grensoverschrijdende transacties, belemmeringen zullen opwerpen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De argumenten van economische en psychologische aard die zouden aantonen wat het verband is tussen de voorgestelde wetgevende maatregelen enerzijds en de toename van de elektronische handel en de daaruit voortvloeiende groei op Europees niveau anderzijds, zouden te vinden moeten zijn in de bijbehorende effectbeoordeling. Uit een diepgaande analyse kan echter niet met zekerheid worden afgeleid dat de gegevens en conclusies in die beoordeling volledig betrouwbaar zijn; de vraag dringt zich op of er geen andere factoren van invloed zijn en of met andere opties geen betere resultaten zouden worden behaald.

3.1.1 Ook al kloppen de statistische gegevens waarvan de Commissie uitgaat, te weten dat 62 % (blz. 10) van de Europese handelaren, die meer dan 122 000 bedrijven vertegenwoordigen, en nog eens 13,5 % (blz. 13) van de consumenten, dat wil zeggen tussen 8 en 13 miljoen, dus in totaal 70 miljoen personen, zonder de aangevoerde belemmeringen en zonder de bijkomende kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de huidige regelgeving, zich met grensoverschrijdende onlinehandel zouden gaan bezighouden, dan nog kan op grond van deze gegevens niet nauwkeurig worden bepaald met hoeveel de omzet zou moeten toenemen om zeker te zijn van de geraamde stijging van het Europese bbp met 0,03 % of circa 4 miljard euro; daarentegen lijkt het geen twijfel dat elk bedrijf gemiddeld 7 000 EUR zal moeten uittrekken voor de aanpassing van de contractuele instrumenten aan de nieuwe regeling.

3.1.2 Voorts worden in diezelfde studie niet voldoende cijfers gegeven in verband met bijkomende factoren die doorslaggevend kunnen zijn voor de keuzes op het vlak van grensoverschrijdende onlinehandel, en wellicht een grotere impact hebben dan de huidige regelgeving. Een greep uit de voorbeelden: taalkwesties of belastingstelsels, kwaliteit, kostprijs en beschikbaarheid van hogesnelheidsdiensten van internet, het risico van fraude, gerechtskosten, veiligheid van betaalmiddelen, certificering van identiteit en betrouwbaarheid van verkopers, en het gebrek aan vertrouwen in de beslechting van gerechtelijke en buitengerechtelijke conflicten (zie blz. 7 e.v. en 18 e.v. van de effectbeoordeling).

3.1.2.1 Bijzonder relevant in dit verband zijn de verdragingen bij de omzetting, de moeilijkheden bij de toepassing en de ondeugdelijkheid van bepaalde ADR-regelingen die werden ingevoerd bij Richtlijn 2013/11/EU ⁽⁵⁾. Deze problemen, waarop overigens ook in alle door de Commissie bestelde studies de vinger wordt gelegd, hangen vaak samen met het gebrek aan financiële middelen van bepaalde lidstaten, maar vloeien vaker nog voort uit het feit dat het ODR-stelsel van Verordening (EU) nr. 524/2013 ⁽⁶⁾, dat op 15 februari 2016 in werking is getreden en cruciaal is voor de werking van de digitale interne markt, niet bruikbaar lijkt.

3.1.3 Voorts blijft duister in hoeverre de elasticiteit van vraag en aanbod meespeelt in de berekening van de verzadiging van de markt vanuit het oogpunt van volledige mededinging, wat cruciaal is voor de geloofwaardigheid van het model, ook al gaat het om een louter theoretische hypothese; en dan hebben we het niet eens over de externe factoren van het macro-economisch beleid die een doorslaggevende rol spelen in de aankoopbesluiten van consumenten, zoals de gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen, vergeleken met een op consumptie en investeringen gebaseerd groeibeleid naar Keynesiaans model.

⁽⁴⁾ PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1.

⁽⁵⁾ PB L 165 van 18.6.2013.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 5.

3.1.4 Ten slotte laat de Commissie na een vergelijkende analyse op te stellen: zij wijst in haar beoordeling op het voorgestelde model en besteedt weinig of geen aandacht aan de economische gevolgen van de andere vier mogelijkheden (effectbeoordeling, blz. 23 e.v.), die nochtans ook zouden kunnen bijdragen aan het wegwerken van de belemmeringen; we denken dan met name aan optie 5 — een facultatieve Europese modelovereenkomst in combinatie met een EU-keurmerk (blz. 25), hoewel het een goedkope en eenvoudige oplossing was met weinig bureaucratische lasten (blz. 38 e.v.), de oplossing die met andere woorden het beste strookt met de beginselen van het pakket „Beter wetgeven”⁽⁷⁾ en van REFIT⁽⁸⁾, en die tijdens de voorbereidende raadplegingen steun kreeg.

3.2 Ook de keuze voor op volledige harmonisatie gerichte richtlijnen wordt niet terdege onderbouwd. Het Comité is tot de conclusie gekomen dat het over het algemeen gunstiger is te kiezen voor een verordening, die tot in detail kan worden uitgewerkt, ten minste indien het gaat om de harmonisatie van materie die in hoofdzaak verband houdt met de werking van de interne markt. Waar het gaat om specifieke aspecten van het consumentenrecht echter verkijst het Comité richtlijnen voor minimumharmonisatie, zoals overigens strookt met het VWEU (artikel 169, lid 4).

3.2.1 Daarentegen heeft het EESC zich al herhaaldelijk uitgesproken tegen de tendens die de laatste jaren bij de Commissie heerst om richtlijnen voor maximale harmonisatie goed te keuren, waarmee het beschermingsniveau laag blijft en nauwelijks wordt tegemoetgekomen aan de behoeften van de marktdeelnemers⁽⁹⁾.

3.2.2 Zo hebben we in dit geval te maken met een hele reeks kwesties waaraan in de richtlijnen voorbij wordt gegaan, hoewel ze dringend zouden moeten worden geharmoniseerd. We denken dan aan de leeftijd waarop minderjarigen in staat zijn om digitale overeenkomsten te sluiten (in de laatste versie van de Richtlijn gegevensbescherming is sprake van de leeftijd van 13 à 16 jaar), het vastleggen van categorieën van specifieke oneerlijke voorwaarden voor online-overeenkomsten, die niet aan de orde komen in Richtlijn 93/13/EEG⁽¹⁰⁾, de recent opgedoken „nu betalen”-knop (*pay now*) op bepaalde sociale netwerken, waarbij wordt nagelaten te verwijzen naar de site van het verantwoordelijke platform, en ten slotte de — raadzame — invoering van een standaardclausule inzake coregulering.

3.3 Evenmin is het in de ogen van het Comité gerechtvaardigd om voor twee richtlijnen te kiezen, aangezien het aantal wetgevende bepalingen hiermee onnodig toeneemt, het voor de lidstaten lastiger wordt om de richtlijnen om te zetten en te doen aansluiten bij hun interne bepalingen, en er een grotere hermeneutische inspanning nodig is; dit alles zou onnodig zijn als de richtlijn betreffende de onlineverkoop van roerende lichamelijke zaken als uitgangspunt werd genomen en specifieke bepalingen inzake de verkoop van niet-lichamelijke zaken als uitzonderingen op de basisregeling werden opgenomen. Het is immers zo dat het onderscheid tussen een lichamelijke zaak en digitale inhoud moeilijk te maken valt, vooral niet wanneer de twee met elkaar verband houden.

3.4 De Commissie geeft aan zich bij haar keuze te hebben gebaseerd op de 189 reacties op een openbare raadpleging van alle categorieën belanghebbenden in de EU, op de raadpleging van een groep van 22 organisaties die representatief zijn voor een breed scala aan belangen, die zeven keer is bijeengekomen, workshops met de lidstaten, bijeenkomsten met de nationale handhavingsinstanties tijdens een bijeenkomst van het Comité voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, en met de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor consumentenbeleid tijdens de bijeenkomst van het netwerk voor consumentenbeleid (mei 2015), dat echter achteraf de geldigheid van de steekproef betwistte vanwege de kleinschaligheid ervan⁽¹¹⁾.

3.4.1 Uit de gepubliceerde resultaten⁽¹²⁾ blijkt nochtans dat er geen duidelijke meerderheid te vinden is voor de gekozen optie: de consumentenorganisaties verzetten zich met klem tegen de toepassing van de wetgeving van het land van de verkoper, terwijl de meeste beroepsorganisaties en sommige academici voorstander zijn. Een meerderheid van de lidstaten plaatst dan weer vraagtekens bij de behoefte aan nieuwe wetgeving inzake aankopen op afstand (waar de onlineverkoop al onder valt) en in het bijzonder bij de doeltreffendheid van de twee richtlijnen, gezien het feit dat daaruit maar moeilijk nauwkeurige en duidelijke richtsnoeren kunnen worden afgeleid. Op het eerste gezicht doet een objectieve analyse van de antwoorden op de raadpleging uitschijnen dat zowel marktdeelnemers als consumenten zich kunnen vinden in optie 5 — waarbij een en ander vanzelfsprekend afhankelijk is van de reikwijdte van de modelovereenkomst waarover de sector het eens moet worden en de mate waarin het keurmerk door het EU-bedrijfsleven wordt gebruikt en aanvaard -, niet in de laatste plaats omdat dit voor de bedrijven de goedkoopste optie is.

⁽⁷⁾ Advies van het EESC: PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192.

⁽⁸⁾ Advies van het EESC: PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66.

⁽⁹⁾ Zie de adviezen van het EESC: PB C 108 van 30.4.2004, blz. 81, PB C 317 van 23.12.2009, blz. 54, en PB C 181 van 21.6.2012, blz. 75.

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, later gewijzigd bij Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011.

⁽¹¹⁾ Advies van het EESC: PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Ten slotte mag niet worden vergeten dat het Comité zich al in diverse adviezen uitvoerig heeft uitgesproken over de rechten van consumenten in digitale kwesties. Het gaat daarbij uit van het basisbeginsel dat de rechten in de fysieke, reële wereld (persoonlijke overeenkomsten) moeten stroken met de rechten in de onlinewereld; rekening houdend met de specifieke (vorm)kenmerken van verkoop van digitale inhoud (immaterieel), zijn afwijkingen mogelijk, maar steeds in de zin van versterking, niet van afzwakking of aantasting van de rechten. Met het voorstel inzake de onlineverkoop van lichamelijke zaken heeft de Commissie twee regelingen in het leven geroepen, met als gevolg dat de behandeling van de onlineverkoop van goederen verschilt van die van de offlineverkoop, wat niet door de beugel kan.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Ondanks bovenstaande kanttekeningen is het EESC het er volmondig mee eens dat een aantal van de in de richtlijnvoorstellen behandelde kwesties geregeld moeten worden; dat geldt met name voor de onlineverkoop van digitale inhoud. De bepalingen inzake de onlineverkoop van lichamelijke zaken kunnen volgens het Comité het beste worden goedgekeurd in het kader van het REFIT-programma. Bij gebrek aan ruimte wordt in de volgende opmerkingen bij de afzonderlijke voorstellen per artikel enkel ingegaan op de punten waarmee het Comité het niet eens is.

4.2 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de onlineverkoop en andere verkoop op afstand van goederen (COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD))

4.2.1 De vertegenwoordigers van de consumenten en de meerderheid van de EESC-leden zijn van oordeel dat artikel 169, lid 2, VWEU, een juistere rechtsgrondslag zou zijn, aangezien het hier voornamelijk om de definitie en de bescherming van de rechten van de consument gaat, en niet uitsluitend om de voltooiing van de interne markt. Dit standpunt sluit aan bij eerdere adviezen van het Comité. Een aantal EESC-leden, met name vertegenwoordigers van de sector zelf, hechten vooral belang aan de voltooiing van de interne markt en scharen zich achter de Commissie.

4.2.2 Nu de keuze toch op een richtlijn is gevallen wil het EESC pleiten voor minimale harmonisatie, naar analogie van de huidige richtlijn inzake verkoop en garanties (Richtlijn 1999/44/EG). Het meent immers dat de optie van volledige harmonisatie leidt tot meer „versnippering”, minder rechtszekerheid en twee categorieën van bescherming; overigens zouden de nieuwe „verbeteringen” ook moeten worden ingevoerd voor verkoop in de „fysieke wereld”.

4.2.3 De wetgeving inzake consumentenbescherming is complex. Het voorstel hangt samen met een aantal andere regels waarop het een aanvulling vormt⁽¹³⁾, waardoor tegelijk een grote en onnodige inspanning qua interpretatie vereist is, wat induist tegen het pakket „Beter wetgeven” en de omzetting bemoeilijkt, omdat de nieuwe bepalingen moeten aansluiten bij de al bestaande nationale normen waarin eerdere EU-regels werden omgezet en die van lidstaat tot lidstaat verschillen.

4.2.4 Vandaar dat het EESC liever zou zien dat de regels uit het richtlijnvoorstel worden meegenomen in de herziening van Richtlijn 1999/44/EG in het kader van het REFIT-programma.

4.2.5 Hieronder volgen een aantal concrete suggesties voor wijzigingen in de bepalingen uit het voorstel:

4.2.5.1 Artikel 1 — Onderwerp

Ook de uitbesteding van bepaalde onlinediensten of diensten op afstand, zoals leasing, zou onder het toepassingsgebied moeten vallen.

4.2.5.2 Artikel 2 — Definities

1. De commerciële garantie zou nog andere vormen van compensatie moeten behelzen, die anders evenmin onder de bepalingen van artikel 15 vallen.

⁽¹³⁾ Richtlijn 2011/83/EU (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 64); Richtlijn 2009/125/EG (PB L 285 van 31.10.2009, blz. 10); Richtlijn 2010/30/EU van 19.5.2010 (PB L 153 van 18.6.2010, blz. 1).

2. Er wordt geen positieve definitie gegeven van roerende lichamelijke zaken, wat leidt tot uiteenlopende interpretaties door de lidstaten.
3. Andere soorten producten waarvoor al specifieke wetgeving bestaat, zoals farmaceutische producten en medische hulpmiddelen, worden evenmin uitgesloten, terwijl zij wel zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van andere regelgeving inzake consumentenbescherming.
4. Nergens wordt bepaald of onlineplatforms kunnen worden beschouwd als „verkopers”.
5. Voorts wordt geen definitie gegeven van het begrip producent met het oog op diens rechtstreekse verantwoordelijkheid jegens de consument in de zin van artikel 16.

4.2.5.3 **Artikel 3 — Mate van harmonisatie**

De mate van harmonisatie zou minimaal moeten zijn, met alle gevolgen van dien voor de regeling.

4.2.5.4 **Artikelen 4 en 5 — Overeenstemming met de overeenkomst**

1. Het criterium van „duurzaamheid” zou moeten worden opgenomen ⁽¹⁴⁾ en bepalend zijn voor de geldigheidsduur van de garantie.
2. Er moet een negatieve definitie worden gegeven van de vereisten inzake de overeenstemming, zodat de consument uitdrukkelijk wordt vrijgesteld van de verplichting om te bewijzen dat het goed niet in overeenstemming is en de bewijslast bij de verkoper berust.
3. Door de manier waarop de uitzonderingen op het artikel geformuleerd zijn ontstaat een situatie van uitsluiting van elke aansprakelijkheid van de verkoper die niet kan worden ingeroepen tegen de consument zonder te raken aan het recht op verhaal (van toepassing in het geval van VW).

4.2.5.5 **Artikel 7 — Rechten van derden**

Aan het einde moet de volgende zinsnede worden toegevoegd: „..., behalve indien zulks uitdrukkelijk is overeengekomen door de partijen en nauwkeurig in de overeenkomst is vastgelegd”.

4.2.5.6 **Artikel 8 — Relevant tijdstip voor het vaststellen van overeenstemming met de overeenkomst**

1. Lid 2 als volgt aanvullen: „behalve indien de installatie bijzonder complex is en meer tijd vereist; die verlenging wordt in overleg met de verkoper bepaald.”
2. De in dit voorstel toegekende rechten in het kader van de betrekkingen met de verkoper moeten ook gelden voor elke bezitter te goeder trouw.

4.2.5.7 **Artikel 9 — Vormen van genoegdoening voor de consument bij gebrek aan overeenstemming**

1. De mogelijkheid voor de consument om goederen onmiddellijk terug te geven en te worden terugbetaald, wordt hier uitgesloten als eerste keuze, wat indruist tegen de rechten van de consument die gelden in verschillende lidstaten, zij het met aanzienlijke verschillen (Griekenland, Portugal, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Litouwen).
2. Het begrip „redelijke termijn” is subjectief en kan ertoe leiden dat een essentiële kwestie op uiteenlopende manieren wordt omgezet, wat niet strookt met de essentie van maximale harmonisatie. Zo bedraagt de termijn in landen als Bulgarije, Frankrijk, Portugal en Luxemburg 30 dagen, maar in Hongarije, Roemenië, Griekenland en Estland 15 dagen. Er dient een termijn te worden vastgelegd die overeenkomt met de maximale termijn in bepaalde EU-landen, te weten 15 dagen.
3. De uitdrukking „onmogelijk” in artikel 3, onder a), moet worden vervangen door „technologisch onmogelijk”.

⁽¹⁴⁾ Zie EESC-advies: PB C 67 van 6.3.2014, blz. 23.

4. Ook het begrip „ernstige overlast” is subjectief en moet worden geschrapt of vervangen door de formulering uit de Oostenrijkse wetgeving, namelijk „minimale overlast”. Daarnaast moet worden bepaald dat de consument onmiddellijk een tijdelijke vervanging kan krijgen voor de goederen in kwestie, tot de reparatie voltooid is.
5. De Commissie gaat voorbij aan de in verschillende nationale wetgevingen opgenomen verplichting voor de producent om gedurende de gemiddelde levensduur van goederen steeds voldoende reserveonderdelen in voorraad te hebben of deze tijdig aan de verkoper te kunnen leveren; een en ander houdt verband met verwachte veroudering en de garantietermijn van het vervangen onderdeel.
6. De Commissie moet de verkoper verplichten om voor tijdelijke vervanging te zorgen.

4.2.5.8 **Artikel 10 — Vervanging van goederen**

1. In het Commissievoorstel wordt niet voorzien in de opschorting van de wettelijke garantie gedurende de tijd die nodig is voor het herstel of de vervanging, wat in de nationale regelgeving over het algemeen wel het geval is. Hetzelfde geldt voor de periode die eventuele bemiddeling, arbitrage of rechtszaken in beslag nemen.
2. Als goederen worden vervangen moet op het moment dat zij worden geleverd een nieuwe, identieke garantietermijn ingaan.

4.2.5.9 **Artikel 11 — Keuze van de consument tussen herstelling en vervanging**

1. Het begrip „ernstige” moet om de hierboven genoemde redenen worden geschrapt.
2. Bij „terugkerende” gebreken moet de consument automatisch de mogelijkheid krijgen de overeenkomst te ontbinden.

4.2.5.10 **Artikel 13 — Het recht van de consument om de overeenkomst te ontbinden**

1. De verplichting van de consument om bij het ontbinden van de overeenkomst te betalen voor het gebruik of voor beschadiging of vermindering in waarde van de goederen, is hoogst discutabel.
2. Het Hof van Justitie heeft overigens al verklaard dat in het kader van de uitoefening van het recht op vervanging, van de consument niet kan worden geëist dat hij een compensatie betaalt voor het gebruik van een gebrekkig product (geval *Quelle*⁽¹⁵⁾).
3. Het is niet duidelijk welk bedrag dient te worden terugbetaald indien verschillende goederen zonder onderscheid tegen een gemeenschappelijke prijs zijn gekocht.

4.2.5.11 **Artikel 14 — Termijnen**

Er dient rekening te worden gehouden met de garantietermijnen die al bestaan in bepaalde lidstaten (Finland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) en waarin de duurzaamheid en geplande veroudering van producten in aanmerking worden genomen.

4.2.5.12 **Artikel 15 — Commerciële garanties**

1. Aan artikel 1 het volgende toevoegen (sub d)): andere vormen van garantie die namens derden worden aangeboden door de verkoper (verzekering voor de uitrusting, merkgaranties, enz.).
2. Ook moet informatie worden opgenomen over de mogelijkheid om de commerciële garantie over te dragen aan derden.

4.2.5.13 **Artikel 16 — Recht op verhaal**

1. Het ontbreken van harmonisatie op dit vlak zal leiden tot verschillen bij de omzetting van de richtlijn, wat nefaste gevolgen kan hebben voor de handel.
2. In de regelgeving moet worden vastgelegd dat de fabrikant direct en hoofdelijk aansprakelijk is jegens de consument in de gevallen waarin deze laatste kiest voor herstelling of vervanging van de goederen.

⁽¹⁵⁾ Zaak C-404/06 - Arrest Hof van Justitie van 17 april 2008 (eerste deel): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>

3. Ook moet worden bepaald dat, wanneer de verkoper verhaal haalt bij de producent, hij recht heeft op het volledige bedrag van de gemaakte kosten.
4. Tevens moet de hoofdelijke aansprakelijkheid van de onlineplatforms waarop de consument goederen heeft gekocht, worden vastgelegd.

4.2.5.14 Artikel 17 — Handhaving

Het feit dat het toezicht op de tenuitvoerlegging niet wordt geharmoniseerd is een van de grootste obstakels die daadwerkelijke consumentenbescherming en eerlijke concurrentie in de weg staan.

4.3 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud (COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD))

4.3.1 Zoals de Commissie zelf al aangeeft hebben de motivering van het voorstel, de verzamelde expertise en de effectbeoordelingen betrekking op beide voorstellen, aangezien zij moeten worden gezien als een pakket met gemeenschappelijke doelstellingen. Het EESC zal daarom niet opnieuw stilstaan bij de algemene aspecten van de twee voorstellen maar zich beperken tot kanttekeningen bij specifieke kwesties. Wel wil het er nu al op wijzen dat het voorstel in beginsel zijn goedkeuring kan wegdragen, met name wat de volgende punten betreft:

- a) de specifieke bepalingen inzake de bescherming van consumenten in het kader van de onlineaankoop van immateriële goederen, die nodig is gezien de toegenomen complexiteit van de producten, het gebrek aan transparantie op handelsgebied, de grotere risico's op het vlak van veiligheid, privacy en gegevensbescherming, specifieke vormen van concurrentievervalsing en oneerlijke voorwaarden, verborgen kosten, prijzen die verschillen naargelang van de locatie, en de immateriële dimensie van de gebruikte middelen (internet, mobiele telefoons, sociale netwerken enz.);
- b) tot nog toe is er maar één lidstaat (het Verenigd Koninkrijk) die specifieke normen voor dit soort overeenkomsten heeft ingevoerd; er is dan ook dringend behoefte aan duidelijke regelgeving;
- c) het streven naar maximale harmonisatie en een hoog niveau van consumentenbescherming, maar enkel voor B2C-overeenkomsten, een doelstelling die het beste kan worden bereikt met een verordening;
- d) de noodzaak om de juridische aard van dit soort overeenkomsten op uniforme wijze vast te leggen;
- e) de noodzaak om het voorstel in grote lijnen af te stemmen op een hele reeks maatregelen uit de strategie voor de digitale eengemaakte markt, waaronder met name de initiatieven in verband met de grensoverschrijdende overdraagbaarheid van inhoud, de rol van platforms, het vrije verkeer van gegevens, het Europees cloudinitiatief, aan btw gerelateerde lasten, alsook acties om de portabiliteit en interoperabiliteit van inhoud te verzekeren, rekening houdend met de inbedrijfstelling van het platform voor onlinegeschillenbeslechting⁽¹⁶⁾ en de herziening van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming;
- f) de noodzaak om met name rekening te houden met de bescherming van individuen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, zoals geregeld bij Richtlijn 1995/46/EG van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens⁽¹⁷⁾, en bij Richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector⁽¹⁸⁾. Deze regels zijn volledig van toepassing op de levering van digitale inhoud, voor zover er gevolgen zijn op het niveau van de verwerking van persoonsgegevens;
- g) de herziening van het regelgevingspakket inzake diensten voor elektronische communicatie;
- h) de noodzaak om cloudcomputingovereenkomsten extra te belichten.

⁽¹⁶⁾ PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1.

⁽¹⁷⁾ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

⁽¹⁸⁾ PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37.

4.3.2 Hieronder wordt een aantal concrete voorstellen geformuleerd tot wijziging van het voorstel, dat 24 artikelen telt (en niet 20, zoals verkeerdelijk in hoofdstuk 5 van bepaalde versies te lezen staat).

4.3.2.1 *Artikel 1 — Onderwerp*

De opmerking betreffende artikel 1 van het hierboven behandelde richtlijnvoorstel wordt nog kracht bijgezet door het feit dat het duidelijk gaat om „overeenkomsten voor het leveren van diensten”, zoals blijkt uit de definities van „digitale inhoud” en „levering” (artikel 2, leden 1 en 10).

4.3.2.2 *Artikel 2 — Definities*

Het Comité blijft bij zijn voorstel om ook individuele beoefenaars van een vrij beroep op te nemen in de definitie van consument.

4.3.2.3 *Artikel 3 — Toepassingsgebied*

1. Het EESC kan zich erin vinden dat in natura wordt betaald („een andere tegenprestatie dan geld”), op voorwaarde dat die tegenprestatie duidelijk wordt omschreven; gaat het om het verstrekken van persoonlijke of andere gegevens dan moet worden vastgelegd om welke gegevens het precies gaat, onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden.
2. Ook dient te worden verduidelijkt of bepaalde diensten zoals betaaltelevisie („pay TV”) en diensten als *Google* en *Facebook Messenger* onder deze bepalingen vallen, en of bepaalde fysieke toegangspplatforms en het internet der dingen nu als lichamelijke of niet-lichamelijke zaken dienen te worden beschouwd.
3. Het is niet duidelijk of de in artikel 5, onder a) bedoelde uitzonderingen ook betrekking hebben op gezondheidszorg, kansspelen en financiële diensten. Om geen rechtsonzekerheid te creëren moet hierover opheldering worden verschaft.
4. Evenmin is duidelijk of het hier ook gaat over de zogenaamde „verborgen betalingen”, dat wil zeggen gratis diensten die echter ook andere vormen van dienstverlening kunnen inhouden waarvoor wél moet worden betaald.
5. In verband met de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens (artikel 3, lid 4) dient niet alleen te worden verwezen naar de uitvoering maar ook naar de „sluiting” van de overeenkomst; voor de verwerking van deze gegevens moet toestemming worden gegeven conform de wetgeving inzake persoonsgegevens.
6. Voorts is het van fundamenteel belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen onlineproducten en -diensten en producten en diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met lichamelijke zaken, zoals het geval is met wearables en het internet der dingen, waarbij de procedures plaatsvinden op digitaal niveau, maar er daaraan wel een lichamelijke zaak ten grondslag ligt.
7. De datacentrumdiensten, en met name de zogenaamde cloudcomputingdiensten, moeten in dit voorstel duidelijk worden afgebakend, los van de vraag of ze nu gratis zijn dan wel of er een tegenprestatie vereist is, rekening houdend met het feit dat deze diensten in veel gevallen gepaard gaan met andere producten of aan de consument verleende diensten, zodat het risico bestaat dat zij buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.
8. Tevens is het noodzakelijk dat duidelijk wordt gemaakt of combinaties van digitale diensten met communicatiediensten, zoals *Facebook Messenger* en *Google Hangout*, deel uitmaken van het toepassingsgebied, aangezien deze niet onder Richtlijn 2002/21/EG inzake diensten voor elektronische communicatie vallen, en algemeen wordt aangenomen dat een aantal van deze diensten moet worden beschouwd als diensten voor elektronische communicatie en dus een hoger niveau van consumentenbescherming vereist.

9. Ook wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen situaties waarin de persoonsgegevens nodig zijn voor de uitoefening van de overeenkomst en situaties waarin het gaat om de naleving van wettelijke bepalingen. Het EESC suggereert dan ook om bij wijze van voorzorgsmaatregel de richtlijn toe te passen op alle diensten in het kader waarvan persoonsgegevens worden verstrekt; enkel wanneer de leverancier ondubbelzinnig kan aantonen dat de gegevens in kwestie uitsluitend worden opgevraagd met het oog op de uitoefening van de overeenkomst of de naleving van de wettelijke bepalingen, kan een uitzondering worden gemaakt.
10. Nog in verband met lid 4 wil het EESC erop wijzen dat moet worden verduidelijkt in welke gevallen de persoonsgegevens worden gebruikt voor de uitvoering van de overeenkomst of het voldoen aan wettelijke vereisten. In bijvoorbeeld de telecommunicatie- of de energiesector mogen persoonsgegevens namelijk worden verwerkt met het oog op de uitoefening van de overeenkomst, maar worden zij maar al te vaak gebruikt voor marketingcampagnes van het bedrijf zelf. Ook moet worden aangegeven of er naast geld sprake is van andere compensaties.

4.3.2.4 **Artikel 4 — Mate van harmonisatie**

Het EESC kan zich vinden in de voorgestelde volledige harmonisatie, op voorwaarde dat een hoger niveau van consumentenbescherming wordt gewaarborgd.

4.3.2.5 **Artikel 5 — Levering van de digitale inhoud**

Het is de vraag of de in lid 2 vervatte verplichting om de inhoud „onmiddellijk” te leveren strookt met Richtlijn 2011/83/EU, waarin wordt bepaald dat de consument moet instemmen met onmiddellijke levering en waarin een herroepingsrecht van 14 dagen wordt vastgelegd (artikel 16, sub m)). Het lijkt raadzaam de bepalingen in kwestie op elkaar af te stemmen, zodat het risico op overlappingsen, die zowel in het nadeel zijn van bedrijven als van consumenten, wordt vermeden.

4.3.2.6 **Artikel 6 — Overeenstemming**

1. In het eerste lid „voor zover relevant” schrappen.
2. In lid 1, onder b), „door de consument gewenst gebruik” als volgt aan te vullen: „door de consument gewenst of te verwachten legitiem gebruik”.
3. In lid 2, onder b), „voor zover relevant” schrappen.

4.3.2.7 **Artikel 9 — Bewijslast**

In lid 3 de zinsnede „mogelijk en” schrappen.

4.3.2.8 **Artikel 11 — Genoegdoening in geval van verzuim te leveren**

In de formulering van dit artikel wordt geen rekening gehouden met de levering van inhoud in het kader van tijdelijke pakketten; in dergelijke gevallen is het moeilijk de kosten van het niet kunnen afspelen van een bepaalde film te becijferen in verhouding tot de totaalprijs van het pakket. Evenmin wordt rekening gehouden met de mogelijkheid om andere inhoud te leveren tegen een vergelijkbare prijs (een optie waaraan gebruikers de voorkeur geven).

4.3.2.9 **Artikel 12 — Vormen van genoegdoening bij gebrek aan overeenstemming met de overeenkomst**

In lid 2 de uitdrukking „binnen een redelijke termijn” vervangen door „onverwijld”.

4.3.2.10 **Artikel 13 — Ontbinding**

1. In lid 2, onder b), de zinsnede „de leverancier neemt alle maatregelen die verwacht kunnen worden om zich te onthouden” vervangen door „de leverancier onthoudt zich”.
2. De bepalingen onder c), d) en e) hangen samen met de regelgeving inzake auteursrechten, die nog niet bekend is.

4.3.2.11 Artikel 16 — Recht op ontbinding van langetermijnovereenkomsten

De termijn zou moeten worden beperkt tot zes maanden.

Er moet uitdrukkelijk worden bepaald dat hiermee geen kosten zijn gemoeid.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

BIJLAGE

I. De volgende paragraaf uit het afdelingsadvies werd gewijzigd naar aanleiding van een tijdens de zitting aangenomen compromisvoorstel, hoewel ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht vóór handhaving van de oorspronkelijke formulering (artikel 54, lid 4, rvo):

a) Paragraaf 3.4.1

Uit de gepubliceerde resultaten blijkt nochtans dat er geen duidelijke meerderheid te vinden is voor de gekozen optie: de consumentenorganisaties verzetten zich met klem tegen de toepassing van de wetgeving van het land van de verkoper, terwijl ~~slechts een handvol~~ de meeste beroepsorganisaties en sommige academici voorstander zijn. Een meerderheid van de lidstaten plaatst dan weer vraagtekens bij de behoefte aan nieuwe wetgeving inzake aankopen op afstand (waar de onlineverkoop al onder valt) en in het bijzonder bij de doeltreffendheid van de twee richtlijnen, gezien het feit dat daaruit maar moeilijk nauwkeurige en duidelijke richtsnoeren kunnen worden afgeleid. Op het eerste gezicht doet een objectieve analyse van de antwoorden op de raadpleging uitschijnen dat zowel marktdeelnemers als consumenten zich kunnen vinden in optie 5 — waarbij een en ander vanzelfsprekend afhankelijk is van de reikwijdte van de modelovereenkomst waarover de sector het eens moet worden en de mate waarin het keurmerk door het EU-bedrijfsleven wordt gebruikt en aanvaard -, niet in de laatste plaats omdat dit voor de bedrijven de goedkoopste optie is.

Stemuitslag:

Voor: 115

Tegen: 91

Onthoudingen: 18

II. De volgende compromisvoorstellen, waarvóór ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de zitting verworpen (artikel 54, lid 4, rvo):

b) Paragraaf 4.2.1

De meeste EESC-leden, onder wie vertegenwoordigers van de consumenten, — en de meerderheid van de EESC-leden zijn van oordeel dat artikel 169, lid 2, VWEU, een juistere rechtsgrondslag zou zijn, aangezien het hier voornamelijk om de definitie en de bescherming van de rechten van de consument gaat, en niet uitsluitend om de voltooiing van de interne markt. Dit standpunt sluit aan bij eerdere adviezen van het Comité. Een aantal EESC-leden, met name vertegenwoordigers van de sector zelf, hechten vooral belang aan de voltooiing van de interne markt en scharen zich achter de Commissie en hechten meer aan de nodige rechtszekerheid voor de ondernemers.

Stemuitslag:

Voor: 110

Tegen: 110

Onthoudingen: 10

In artikel 56, lid 6, rvo staat dat ingeval de stemmen staken, de stem van de voorzitter van de vergadering de doorslag geeft. Op grond van deze regel heeft de voorzitter besloten het compromisvoorstel te verwerpen.

c) Paragraaf 4.2.2

Nu de keuze toch op een richtlijn is gevallen willen de meeste EESC-leden, onder wie consumentenvertegenwoordigers, het EESC pleiten voor minimale harmonisatie, naar analogie van de huidige richtlijn inzake verkoop en garanties (Richtlijn 1999/44/EG). Het meent immers dat de optie van volledige harmonisatie leidt tot meer „versnippering”, minder rechtszekerheid en twee categorieën van bescherming; overigens zouden de nieuwe „verbeteringen” ook moeten worden ingevoerd voor verkoop in de „fysieke wereld”. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in het EESC zijn echter voorstander van maximale harmonisatie, omwille van duidelijke toepassing van de interne-marktregels.

Stemuitslag:

Voor: 102

Tegen: 115

Onthoudingen: 14

d) Paragraaf 4.2.5.3

Artikel 3 — Mate van harmonisatie

De mate van harmonisatie zou minimaal moeten zijn volgens de meeste EESC-leden, onder wie consumentenvertegenwoordigers, met alle gevolgen van dien voor de regeling. *Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven pleiten voor maximale harmonisatie.*

Stemuitslag:

Voor: 112

Tegen: 114

Onthoudingen: 12

e) Paragraaf 4.2.5.4

Artikelen 4 en 5 — Overeenstemming met de overeenkomst

1. Het criterium van „duurzaamheid” zou moeten worden opgenomen en bepalend zijn voor de geldigheidsduur van de garantie.
2. Er moet volgens de meeste EESC-leden, onder wie consumentenvertegenwoordigers, een negatieve definitie worden gegeven van de vereisten inzake de overeenstemming, zodat de consument uitdrukkelijk wordt vrijgesteld van de verplichting om te bewijzen dat het goed niet in overeenstemming is en de bewijslast bij de verkoper berust. *Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bevelen aan dat de overeenstemmingsvereisten algemeen moeten worden gedefinieerd. Het voornaamste criterium voor het vaststellen van overeenstemming moet zijn of de goederen beantwoorden aan hetgeen overeengekomen werd (bijv. met betrekking tot de aard, de hoeveelheid, de kwaliteit, en ook andere kenmerken).*
3. Door de manier waarop de uitzonderingen op het artikel geformuleerd zijn ontstaat een situatie van uitsluiting van elke aansprakelijkheid van de verkoper die niet kan worden ingeroepen tegen de consument zonder te raken aan het recht op verhaal ~~(van toepassing in het geval van VW)~~.

Stemuitslag:

Voor: 99

Tegen: 126

Onthoudingen: 13

f) Paragraaf 4.2.5.7

Artikel 9 — Vormen van genoegdoening voor de consument bij gebrek aan overeenstemming

1. Vertegenwoordigers van consumenten tekenen aan dat de mogelijkheid voor de consument om goederen onmiddellijk terug te geven en te worden terugbetaald, ~~wordt~~ hier wordt uitgesloten als eerste keuze, wat indruist tegen de rechten van de consument die gelden in verschillende lidstaten, zij het met aanzienlijke verschillen (Griekenland, Portugal, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Litouwen). *Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn het erover eens, in het verlengde van maximale harmonisatie, dat deze optie ontbreekt.*

2. Vertegenwoordigers van consumenten menen dat het begrip „redelijke termijn” is subjectief is en kan ertoe kan leiden dat een essentiële kwestie op uiteenlopende manieren wordt omgezet, wat niet strookt met de essentie van maximale harmonisatie. Zo bedraagt de termijn in landen als Bulgarije, Frankrijk, Portugal en Luxemburg 30 dagen, maar in Hongarije, Roemenië, Griekenland en Estland 15 dagen. Er dient een termijn te worden vastgelegd die overeenkomt met de maximale termijn in bepaalde EU-landen, te weten 15 dagen. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven stellen dat het begrip „redelijke termijn” een objectieve wettelijke term is, maar tegelijk ruimte laat voor toepassing in verschillende situaties.

3. De uitdrukking „onmogelijk” in artikel 3, sub a), moet worden vervangen door „technologisch onmogelijk”.

4. Vertegenwoordigers van consumenten menen ook dat het begrip „ernstige overlast” is subjectief is en moet worden geschrapt of vervangen door de formulering uit de Oostenrijkse wetgeving, namelijk „minimale overlast”. Daarnaast moet worden bepaald dat de consument onmiddellijk een tijdelijke vervanging kan krijgen voor de goederen in kwestie, tot de reparatie voltooid is. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven merken op dat deze bekende juridische formulering ruimte laat voor toepassing in verschillende situaties.

5. De Commissie gaat voorbij aan de in verschillende nationale wetgevingen opgenomen verplichting voor de producent om gedurende de gemiddelde levensduur van goederen steeds voldoende reserveonderdelen in voorraad te hebben of deze tijdig aan de verkoper te kunnen leveren; een en ander houdt verband met verwachte veroudering en de garantietermijn van het vervangen onderdeel.

6. ~~De Commissie moet de verkoper verplicht stellen om voor tijdelijke vervanging te zorgen.~~

Stemuitslag:

Voor: 100

Tegen: 135

Onthoudingen: 2

g) Paragraaf 4.2.5.10

Artikel 13 — Het recht van de consument om de overeenkomst te ontbinden

~~1. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven verzoeken om de bepaling van Richtlijn 1999/44/EG, artikel 3, lid 6, toe te voegen, mits de consument de overeenkomst niet mag ontbinden als het gebrek aan overeenstemming gering is.~~

1. De verplichting van de consument om bij het ontbinden van de overeenkomst te betalen voor het gebruik of voor beschadiging of vermindering in waarde van de goederen, is hoogst discutabel.

2. Het Hof van Justitie heeft overigens al verklaard dat in het kader van de uitoefening van het recht op vervanging, van de consument niet kan worden geëist dat hij een compensatie betaalt voor het gebruik van een gebrekkig product (geval Quelle).

3. Het is niet duidelijk welk bedrag dient te worden terugbetaald indien verschillende goederen zonder onderscheid tegen een gemeenschappelijke prijs zijn gekocht.

~~4. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven verzoeken om de bepaling van Richtlijn 1999/44/EG, artikel 3, lid 6, toe te voegen, mits de consument de overeenkomst niet mag ontbinden als het gebrek aan overeenstemming gering is.~~

Stemuitslag:

Voor: 110

Tegen: 118

Onthoudingen: 18

h) Paragraaf 4.2.5.10

Artikel 13 — Het recht van de consument om de overeenkomst te ontbinden

1. Volgens de meeste EESC-leden, onder wie vertegenwoordigers van consumenten, is de verplichting van de consument om bij het ontbinden van de overeenkomst te betalen voor het gebruik of voor beschadiging of vermindering in waarde van de goederen, is hoogst discutabel. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven staan evenwel achter deze bepaling.
2. Het Hof van Justitie heeft overigens al verklaard dat in het kader van de uitoefening van het recht op vervanging, van de consument niet kan worden geëist dat hij een compensatie betaalt voor het gebruik van een gebrekkig product (geval Quelle).
3. Het is niet duidelijk welk bedrag dient te worden terugbetaald indien verschillende goederen zonder onderscheid tegen een gemeenschappelijke prijs zijn gekocht.

Stemuitslag:

Voor: 101

Tegen: 132

Onthoudingen: 10

i) Nieuwe paragraaf 1.4

1.3 Bovendien is het EESC zijn de meeste EESC-leden, onder wie vertegenwoordigers van consumenten het niet eens met de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag; zelf zou het voor artikel 169 VWEU kiezen. Daaruit volgt dat de maatregelen in principe gebaseerd moeten zijn op richtlijnen voor minimale harmonisatie; dat blijkt met name uit lid 2, onder a) en lid 4 van ditzelfde artikel en wordt over het algemeen ook aanvaard door de Europese wetgever.

1.4 Daaruit volgt dat de maatregelen in principe gebaseerd moeten zijn op richtlijnen voor minimale harmonisatie; dat blijkt met name uit lid 2 a) en lid 4 van ditzelfde artikel en wordt over het algemeen ook aanvaard door de Europese wetgever. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven staan evenwel achter de door de Commissie genoemde rechtsgrondslag, aangezien de interne markt op het spel staat en bedrijven behoefte hebben aan een reeks duidelijke in acht te nemen regels.

Stemuitslag:

Voor: 111

Tegen: 123

Onthoudingen: 12

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de regels inzake overheidsopdrachten in verband met de huidige asielcrisis”

(COM(2015) 454 final)

(2016/C 264/08)

Rapporteur: Erik SVENSSON

De Commissie heeft op 14 oktober 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de regels inzake overheidsopdrachten in verband met de huidige asielcrisis”

(COM(2015) 454 final)

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 220 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 9 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC neemt met belangstelling kennis van deze mededeling van de Commissie, waarin geen wijzigingen worden voorgesteld maar opheldering wordt verschaft en die op een moment komt dat aanbestedende diensten onder zeer grote druk staan omdat zij het hoofd moeten bieden aan de noodsituaties die zijn ontstaan als gevolg van de vluchtelingen- en asielcrisis.

1.2 Het EESC is ervan overtuigd dat zowel de huidige als de nieuwe richtlijnen voldoende ruimte kunnen bieden voor een snellere procedure doordat de termijnen voor het indienen van een offerte aanzienlijk worden verkort en gebruik kan worden gemaakt van onderhandse gunningen.

1.3 Het EESC wil er echter op hameren dat:

- de procedure zeer transparant moet zijn en uiterst zorgvuldig moet worden vastgelegd;
- er geen oneigenlijk gebruik mag worden gemaakt van de flexibiliteit van de wetgeving;
- moet worden gestreefd naar oplossingen die latere integratie en aanvullende ondersteuning vereenvoudigen;
- de contracten die in het geval van noodsituaties worden gesloten slechts een korte looptijd mogen hebben.

1.4 Naast de overheid zijn er ook vrijwilligersorganisaties actief, die van onschatbare waarde zijn. Dankzij de inzet van deze organisaties hebben veel landen beduidend meer mensen kunnen helpen en ondersteunen dan anders mogelijk zou zijn geweest.

1.5 Hoewel de regelgeving het pad effent voor een snellere procedure, is het EESC van mening dat de bureaucratische rompslomp die tot langdurige aanbestedingsprocedures leidt, moet worden verminderd.

1.6 Gezien de aanwezigheid van nieuwe en toenemende risico's moeten de aanbestedende diensten overwegen om veiligheidsvoorzieningen en verzekeringsoplossingen afzonderlijk aan te besteden.

1.7 Het EESC wil erop wijzen dat zich soortgelijke problemen voordoen in het geval van inkomende vluchtelingen die ervoor hebben gekozen om **geen** asiel aan te vragen, aangezien ook zij acuut behoefte hebben aan zorg, ondersteuning en bescherming.

1.8 Het EESC wenst te benadrukken dat er bij overheidsopdrachten in verband met de asiel- en de vluchtelingen crisis ook moet worden gedacht aan andere diensten die mensen voorbereiden op en helpen bij hun toekomstige integratie.

1.9 Het EESC verzoekt de Commissie en beveelt haar aan om in deze mededeling ook opheldering te verschaffen ten aanzien van overheidsopdrachten in verband met de ontstane vluchtelingen crisis of anders een aanvullende mededeling op te stellen voor dergelijke overheidsopdrachten.

2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1 De Europese Unie wordt momenteel door een plotselinge, sterk gestegen toestroom van asielzoekers met talrijke uitdagingen geconfronteerd. De lidstaten moeten vooral snel en op afdoende wijze in de meest dringende behoeften van de asielzoekers (huisvesting, hulpgoederen en diensten) voorzien. Op grond van de huidige Richtlijn 2004/18/EG⁽¹⁾ (hierna „de richtlijn” genoemd) en de meest recente richtlijn inzake overheidsopdrachten, Richtlijn 2014/24/EU⁽²⁾, voorzien de Europese regels inzake overheidsopdrachten in alle nodige hulpmiddelen om aan die behoeften te voldoen.

2.2 De mededeling voert geen nieuwe wet- of regelgeving in, maar bevat de interpretatie die de Commissie geeft aan de regels die het volgende omvatten: i) opdrachten voor infrastructuur (d.w.z. huisvesting) die kan worden verschaft door bestaande gebouwen te huren waarvoor geen omvangrijke aanpassingen (d.w.z. werken) nodig zijn of door nieuwe gebouwen te bouwen of bestaande gebouwen te renoveren, met een drempelwaarde van 5 186 000 EUR, ii) opdrachten voor leveringen, zoals tenten, containers, kleding, dekens, bedden, levensmiddelen, met een drempelwaarde van 135 000 EUR (voorheen 134 000 EUR) of 209 000 EUR (voorheen 207 000 EUR), afhankelijk van de aard van de aanbestedende dienst, iii) opdrachten voor diensten, zoals op het gebied van reiniging, gezondheid, catering, beveiliging, met dezelfde drempelwaarden als voor opdrachten voor levering. De richtlijn is volledig van toepassing op alle diensten, maar bepaalde regels voor overheidsopdrachten zijn echter van toepassing op de „lichte regeling” (een bijzondere regeling voor sociale diensten en andere specifieke diensten). Voor deze diensten is de drempelwaarde vastgesteld op 750 000 EUR.

2.3 Voor opdrachten die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, kan de aanbestedende dienst kiezen om een opdracht volgens een **openbare** of een **niet-openbare** procedure te plaatsen. Voor een openbare procedure bedraagt de minimale termijn voor het indienen van een inschrijving 52 dagen, maar die termijn kan door het gebruik van elektronische middelen worden verkort tot 40 dagen. Voor een niet-openbare procedure bedraagt de algemene termijn 37 dagen voor het indienen van een verzoek tot deelneming en nog eens 40 dagen voor het indienen van een inschrijving na de selectie door de aanbestedende dienst van de deelnemers die een inschrijving mogen indienen.

Indien er spoed vereist is, voorziet de richtlijn in een aanzienlijke verkorting van de algemene termijnen, door het gebruik van a) een „versnelde niet-openbare procedure” waarbij de termijn voor het indienen van een verzoek tot deelneming 15 dagen bedraagt en de termijn voor het indienen van een inschrijving tien dagen, of b) een „procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking”, die het mogelijk maakt opdrachten te plaatsen om ook in de meest dringende gevallen aan de behoeften van de asielzoekers te voldoen.

2.4 Aanbestedende diensten moeten geval per geval beoordelen welke procedure zij kiezen voor het plaatsen van opdrachten die bedoeld zijn om in de onmiddellijke behoeften van asielzoekers (huisvesting, hulpgoederen of diensten) te voorzien.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC neemt met belangstelling kennis van de mededeling van de Commissie en onderschrijft het daarin verwoorde uitgangspunt dat de lidstaten snel moeten kunnen voorzien in de meest dringende behoeften van asielzoekers.

3.1.1 Het EESC constateert dat de mededeling geen wijzigingen bevat, maar slechts constructieve verduidelijkingen en toelichtingen.

⁽¹⁾ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114); EESC-advies: PB C 193 van 10.7.2001, blz. 7.

⁽²⁾ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65); EESC-advies: PB C 191 van 29.6.2012, blz. 84.

3.2 Het EESC acht het zeer gepast en doelmatig dat de Commissie nu opheldering verschaft over de toepasselijkheid van de huidige regels aangezien veel landen, zij het in verschillende mate, grotere aantallen asielzoekers hebben opgevangen dan ooit tevoren en de aanbestedende diensten, zowel op nationaal als regionaal niveau, onder grote druk staan.

3.3 Het EESC deelt de opvatting die de Commissie in haar mededeling uiteenzet, nl. dat de bepalingen in de huidige Richtlijn 2004/18/EG evenals de meest recente Richtlijn 2014/24/EU, die uiterlijk 18 april van dit jaar moet zijn omgezet in nationale wetgeving, in beginsel toereikend zijn om de toegenomen aantallen en groeiende tijdsdruk waarmee de ontstane asielsituatie gepaard gaat aan te kunnen.

3.3.1 Het is van groot belang dat de regels betreffende overheidsopdrachten geen belemmering vormen voor het aanpakken van de ontstane situatie en het bieden van de in de asielwetgeving voorgeschreven bescherming. Het risico hierop is het grootst op het gebied van huisvesting, gezondheidszorg, veiligheid en catering.

3.3.2 Het EESC is ervan overtuigd dat de nieuwe richtlijnen, en daarmee ook de nieuwe nationale regels, voldoende ruimte kunnen bieden voor een snellere procedure doordat de termijnen voor het indienen van een offerte aanzienlijk worden verkort.

3.3.3 Daarnaast is het mogelijk om in gevallen van bijzondere urgentie gebruik te maken van onderhandse gunning, zelfs indien daarbij de drempelwaarde wordt overschreden.

3.4 Het EESC wil er echter op wijzen dat het van bijzonder belang is om een hoge mate van transparantie te betrachten en om de procedure uiterst zorgvuldig vast te leggen wanneer gebruik wordt gemaakt van een versnelde procedure of onderhandse gunning.

3.4.1 Om ervoor te zorgen dat de regelgeving betreffende overheidsopdrachten zowel bij bedrijven en vakorganisaties als bij het maatschappelijk middenveld op voldoende steun kan blijven rekenen, is het van belang dat geen enkele partij, ongeacht of dat de aanbestedende diensten of leveranciers zijn, oneigenlijk gebruikmaakt van de flexibiliteit van de wetgeving. Daarom moet het makkelijker worden om al tijdens de procedure eventuele inspecties uit te voeren. Om er zeker van te zijn dat de regels correct zijn toegepast, kan een beoordeling achteraf (*ex post*) worden overwogen.

3.4.2 Er zij op gewezen dat ook in dringende situaties moet worden gezocht naar oplossingen die latere integratie en aanvullende ondersteuning vereenvoudigen. Dit geldt des te meer voor kwetsbare groepen, zoals alleenreizende kinderen, zwangere vrouwen en personen met een handicap.

3.5 Feit is dat in noodsituaties, zoals die waarvan in verschillende EU-landen sprake is als gevolg van de asielcrisis, altijd een zeker risico bestaat dat de aanbestedende dienst of de leverancier de gebruikelijke procedure wil omzeilen.

3.6 Contracten die in het geval van noodsituaties worden gesloten („versnelde niet-openbare procedure” of „procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking”) moeten een korte looptijd hebben, zodat de normale werkwijze weer zo snel mogelijk kan worden hervat.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Benadrukt dient te worden dat de vrijwilligerssector het door de overheid uitbestede werk in belangrijke mate heeft aangevuld. In de landen die de meeste asielzoekers hebben opgenomen, bv. Duitsland en Zweden, was dit essentieel. Zonder de inzet van vrijwilligers hadden nooit zoveel asielzoekers kunnen worden opgevangen.

4.1.1 Dankzij onderhandse gunning krijgen actoren die anders niet zo gauw in aanmerking komen voor een overheidsopdracht (bv. organisaties zonder winstoogmerk) nu ook een kans.

4.2 Hoewel de regels ruimte bieden voor een versnelde procedure, nemen overheden vaak (te) veel tijd. Door bureaucratische rompslomp kunnen de aanbestedingsprocedures lang aanslepen.

4.3 Ter illustratie een concreet voorbeeld uit een EU-lidstaat die (samen met Duitsland) in verhouding tot zijn omvang de meeste asielzoekers heeft opgenomen, voornamelijk uit Syrië.

4.3.1 De Zweedse regering onderzocht in november 2015 of het mogelijk was om een wetswijziging door te voeren om het hoofd te kunnen bieden aan de uitzonderlijke asielsituatie die was ontstaan.

4.3.2 Volgens de aanbestedende diensten in Zweden was het op grond van de aanbestedingsregels in de EU-richtlijn mogelijk om in het geval van bijzondere urgentie zowel snel te handelen als het algemeen belang in acht te nemen en de belangen goed tegen elkaar af te wegen.

4.4 Om gegarandeerd goede kwaliteit te kunnen leveren en met de nodige snelheid te kunnen handelen moeten de aanbestedende diensten de markt in kaart brengen, zodat zij een overzicht hebben van de mogelijke en beschikbare leveranciers en de verwachte kosten voordat er een noodsituatie ontstaat.

4.5 Het is belangrijk dat de aanbestedende diensten geen tijd verliezen en met de door de omstandigheden vereiste spoed contracten sluiten.

4.6 Uit ervaring is gebleken dat de beveiligings- en verzekeringskosten aanzienlijk zijn gestegen (en soms zelfs zijn verdriedubbeld) als gevolg van potentiële risico's en recente gebeurtenissen.

4.7 Om de onduidelijkheid omtrent aanbestedingen weg te nemen en over meer oplossingen te beschikken, moeten de aanbestedende diensten overwegen om veiligheidsvoorzieningen en verzekeringsoplossingen afzonderlijk aan te besteden.

5. Opmerkingen ten aanzien van onderwerpen die in de mededeling van de Commissie niet aan bod komen

5.1 Het EESC wil erop wijzen dat er een soortgelijke problematiek bestaat voor inkomende vluchtelingen die **geen** asiel willen aanvragen. Ook in dit geval is sprake van een acute behoefte aan zorg, verzorging en bescherming en moeten de meest dringende menselijke noden worden gelenigd.

5.2 Het EESC is van mening dat overheden bij het sluiten van contracten voor huisvesting, zorg en diensten voor zowel asielzoekers als andere vluchtelingen ook moeten denken aan diensten die mensen helpen bij het oppakken van hun dagelijks leven en hen voorbereiden op eventuele toekomstige integratie. Daarbij valt te denken aan taalcursussen en, als het even kan, ook beroepsopleidingen.

5.2.1 Er bestaan al concrete voorbeelden van overheidsopdrachten die tevens taalcursussen, rijvaardigheidslessen en soortgelijke belangrijke activiteiten omvatten die door vrijwilligers, de kerk en verenigingen worden opgezet.

5.3 In landen met beperkte financiële middelen, waar het risico bestaat dat de autoriteiten niet betalen voor de aanbestede diensten, is het van groot belang dat er ook echt wordt betaald.

5.4 Tot slot acht het EESC het van groot belang dat de Commissie deze mededeling in een breder perspectief plaatst, **hetzij** door te verklaren dat haar opmerkingen over openbare aanbestedingen met betrekking tot de asielcrisis ook van toepassing zijn op de vluchtelingencrisis, **hetzij** door een aparte mededeling op te stellen voor overheidsopdrachten in verband met de vluchtelingencrisis.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens”

(COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD))

(2016/C 264/09)

Rapporteur: Paulo BARROS VALE

e Raad en het Europees Parlement hebben op 14 december 2015 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens”

(COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD))

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en donderdag 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april) onderstaand advies met 176 stemmen voor en 8 stemmen tegen, bij 20 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Door de tragische gebeurtenissen in Europa is de discussie over wapens, sowieso al een controversieel onderwerp, verder opgeblaasd. Bij het beoordelen van de voorgestelde wijziging van de richtlijn is echter een nuchtere en objectieve blik geboden waarbij de veiligheids- en marktaspecten op evenwichtige wijze tegen het licht worden gehouden. Als uiterst belangrijke kwestie zou de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit moeten worden behandeld in een ander kader dat beter op de impact ervan is afgestemd.

1.2 Volgens de *Study on Firearms* ⁽¹⁾ van het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding waren er in 2007 naar schatting 875 miljoen wapens. Daarvan was slechts 3 % in bezit van de politie en 23 % in bezit van militairen. Bij een industrie van een dergelijke omvang dient de wetgever te zorgen voor middelen waarmee het gevaar dat uitgaat van zo'n groot aantal wapens kan worden ingedamd.

1.3 Het EESC is voor goedkeuring van de voorgestelde richtlijn, waarin definities worden verduidelijkt en nieuwe eisen en coherenter regels zijn opgenomen voor het markeren en vernietigen van wapens, maar zou ook graag voorstellen doen voor maatregelen die de veiligheid van de bevolking kunnen vergroten.

1.4 Voor tal van sectoren is er een ruime hoeveelheid EU-wetgeving. Een en ander geldt echter niet voor de wapenindustrie, waar de veiligheid en de opsporing van bij misdaden gebruikte wapens en daarbij betrokken personen veel beter geregeld hadden kunnen worden. Het is dan ook zaak om met de nodige vastberadenheid doelstellingen te bepalen voor een zo precair onderwerp als veiligheid.

1.5 Omdat de traceerbaarheid van wapens, maar ook van munitie, zo belangrijk is, moet op de middellange/lange termijn worden bekeken of het mogelijk is om de industrie ertoe te brengen projectielen onwisbaar te markeren op een onderdeel ervan dat bij gebruik niet vernietigd wordt. Mocht dit technisch mogelijk blijken, dan zou de politie dankzij deze en overige gegevens over wapens, die de autoriteiten beschikbaar dienen te stellen in interoperabele databanken, heel wat efficiënter onderzoek kunnen doen. Deze databanken moeten niet zozeer als nationale registers als wel als een verzamelpunt van Europese gegevens dienstdoen dat wordt gevoed en geraadpleegd door de autoriteiten van elke lidstaat.

⁽¹⁾ Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, *Study on Firearms 2015 — A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms*

1.6 Europa zou kunnen nagaan of het mogelijk is om, net als Australië en Groot-Brittannië hebben gedaan, programma's voor het opkopen van wapens te starten, zodat vele duizenden wapens uit omloop kunnen worden genomen. Het verband tussen het aantal in omloop zijnde wapens en het aantal delicten mag dan niet zijn bewezen, de kans dat misdaden worden gepleegd, zich ongelukken voordoen of zelfs dat wapens in handen van misdadigers terechtkomen zou wel kleiner worden.

1.7 3D-printing is een bron van gevaar: door deze technologische ontwikkeling kunnen wapens worden vervaardigd die net zo dodelijk zijn, zonder dat enige controle mogelijk is of dat ze op wat voor manier dan ook getraceerd kunnen worden. Deze wapens bestaan grotendeels uit materialen die met de gangbare veiligheidssystemen niet te detecteren zijn. Deze kwestie moet zo snel mogelijk op de veiligheidsagenda van de betrokken landen komen te staan, zodat zij in onderling overleg kunnen voorkomen dat dodelijke wapens zonder enige vorm van controle in omloop raken.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1 Nu veiligheid zo in de belangstelling staat, stelt de Commissie voor om de bij Richtlijn 2008/51/EG⁽²⁾ gewijzigde Richtlijn 91/477/EEG⁽³⁾ inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens aan te passen.

2.2 Deze wijziging maakt deel uit van de op 28 april 2015 ten doop gehouden Europese Veiligheidsagenda, die een doeltreffend en gecoördineerd Europees antwoord moet bieden op veiligheidsbedreigingen. In de Europese Veiligheidsagenda wordt erop gewezen dat de verschillen in wetgeving tussen de lidstaten een belemmering vormen voor efficiënte controles en voor politiesamenwerking tussen de lidstaten. Daarom wordt gepleit voor herziening van de wetgeving voor vuurwapens en van de regels voor het onbruikbaar maken ervan.

2.3 Het doel van de vuurwapenrichtlijn is om regels vast te leggen voor de gehele levenscyclus van vuurwapens, van productie tot vernietiging, en zo te zorgen voor de veiligheid van de bevolking en een goede werking van de interne EU-markt in vuurwapens.

2.4 In de richtlijn zijn minimumeisen vastgesteld die de lidstaten moeten opleggen voor de verwerving, het voorhanden hebben en de overbrenging van verschillende categorieën vuurwapens, ook die voor de jacht en het sportschieten.

2.5 Als basis voor de herziening is door middel van drie studies nagegaan of het huidige wetgevingskader voldoet. De conclusie luidde dat minimumregels in de hele EU betreffende de illegale handel in vuurwapens een goede zaak zouden zijn en dat een herziening van de richtlijn geboden is om:

- de markeringsregels voor vuurwapen te harmoniseren;
- gemeenschappelijke normen en procedures alsmede registratievoorschriften voor onbruikbaar gemaakte vuurwapens vast te stellen;
- procedures vast te stellen voor de ombouw van alarm-, sein- en replicawapens;
- het delen van kennis tussen de lidstaten te bevorderen en databanken met gegevens over de productie, het bezit en het onbruikbaar maken van wapens op te zetten en bij te houden;
- een gemeenschappelijke aanpak voor de indeling van vuurwapens voor de jacht en het sportschieten te bepalen.

2.6 De belanghebbenden — onder wie vertegenwoordigers van Europese verenigingen van fabrikanten van vuurwapens en munitie voor civiel gebruik, actoren uit de civiele wapenhandel, jagers, verzamelaars, ngo's en onderzoeksinstituten — zijn geraadpleegd door de Commissie. Zowel de lidstaten als de ngo's waren van mening dat de toepassing van de huidige Richtlijn nuttig is om te voorkomen dat de handel in vuurwapens van de legale markt naar de illegale markt verhuist. Particuliere belanghebbenden waren ongerust over wijzigingen in de indeling van vuurwapens, die negatief zouden kunnen uitpakken voor het midden- en kleinbedrijf.

⁽²⁾ Richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB L 179 van 8.7.2008, blz. 51); EESC-advies: PB C 318 van 23.12.2006, blz. 83.

⁽³⁾ Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB L 256 van 13.9.1991, blz. 5); EESC-advies: PB C 35 van 8.2.1988, blz. 25.

2.7 Volgens de door de Commissie geraadpleegde belanghebbenden maken criminelen op grote schaal gebruik van opnieuw geactiveerde wapens die eerder onbruikbaar waren gemaakt en is harmonisatie van de regelgeving geboden om deze praktijk aan te pakken.

2.8 Alle geraadpleegde partijen zijn het erover eens dat de lidstaten onderling informatie moeten uitwisselen, definities gelijk moeten worden geschakeld en minimumnormen moeten worden opgesteld voor richtsnoeren voor het onbruikbaar maken van wapens.

3. Algemene opmerkingen

Door de tragische gebeurtenissen van de afgelopen tijd is de discussie over de handel in het gebruik van wapens in een stroomversnelling geraakt. Hoewel de veiligheid van de bevolking, die steeds meer in het gedrang komt door het terrorisme, niet op één lijn valt te stellen met wapenbezit, moet er wel resoluut paal en perk worden gesteld aan het gemak waarmee radicale groeperingen, de georganiseerde criminaliteit en verwarde individuen met onbegrijpelijke drijfveren in het bezit kunnen komen van vuurwapens, die voor barbaarse misdaden kunnen worden gebruikt. Ook wordt in de algemene criminaliteit gebruikgemaakt van vuurwapens, grijpen zelfmoordenaars ernaar en gebeuren er ongelukken mee.

3.1 Dankzij de nu voorgestelde verduidelijkingen wint de vorige richtlijn duidelijk aan kwaliteit, en het EESC stemt er dan ook mee in. Deze voorstellen zijn niet bedoeld om vuurwapens te verbieden, maar om de normen voor de verwerving en het voorhanden hebben van wapens gedurende hun hele levenscyclus te harmoniseren, met regulering van de markt en waarborging van de veiligheid.

Gezien de aanhoudende veiligheidsproblemen is volgens het EESC, die de betrokken partijen — waaronder de politie, het bedrijfsleven, de handel, gebruikers, verzamelaars en ngo's die zich bezighouden met de veiligheid van burgers — heeft geraadpleegd, een ambitieuzere wetgeving voor deze materie echter wel geboden. De Commissie moet niet alleen met wetsvoorstellen komen als reactie op pas gepleegde terroristische aanslagen, maar ook om de veiligheidsproblemen van legale vuurwapens op te lossen.

3.2 Over wapenbeheersing zijn diverse studies gepubliceerd. Uit sommige daarvan blijkt dat beperkende maatregelen leiden tot minder geweld ⁽⁴⁾, minder ongevallen ⁽⁵⁾ en minder zelfmoorden ⁽⁶⁾. Andere studies wijzen er echter op dat het aantal geweldsmisdrijven daalt als burgers met een blanco strafblad en zonder geestelijke problemen een wapen mogen bezitten en dat het aantal zelfmoorden of ongelukken daardoor niet noemenswaardig toeneemt ⁽⁷⁾.

3.2.1 Wat wapenbeheersing betreft is Australië een goed voorbeeld. Nadat een man een café was binnengegaan en daar met twee wapens 35 mensen had doodgeschoten en nog eens 23 had verwond, zette Australië in 1997 een ongekende hervorming van de regels voor het bezit en het gebruik van wapens in gang. Het aantal doden door vuurwapens nam vervolgens zienderogen af. Australië verbood bepaalde soorten wapens, stelde voor het bezit van een wapen als eis dat daarvoor een legitieme reden moet worden aangevoerd (waarbij zelfverdediging niet als afdoende reden geldt) en financierde een nationaal programma om wapens van burgers op te kopen. Er werden bijna 700 000 wapens ingeleverd en het aantal moorden met een vuurwapen daalde aanzienlijk, ook dankzij de nieuwe beperkende maatregelen ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Hepburn, Lisa; Hemenway, David, *Firearm availability and homicide: A review of the literature*, *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal*, 2004; 9:417-40, aangehaald door de Harvard T.H. Chan School of Public Health. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

⁽⁵⁾ Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, *Firearm availability and unintentional firearm deaths*, *Accident Analysis and Prevention*, 2001; 33:477-84 aangehaald door de Harvard T.H. Chan School of Public Health. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>

⁽⁶⁾ Miller, Matthew; Hemenway, David, *Gun prevalence and the risk of suicide: A review*, *Harvard Health Policy Review*, 2001; 2:29-37, aangehaald door de Harvard T.H. Chan School of Public Health.. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>

⁽⁷⁾ John R. Lott., Jr. e David B. Mustard, *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns*, University of Chicago Law School, maio de 1998.

⁽⁸⁾ Alpers, Philip, Amélie Rossetti e Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Death*, Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 7 maart. Op 10 maart 2016 hier geraadpleegd: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths

3.2.2 Aan het Australische programma voor het opkopen van wapens lag de gedachte ten grondslag dat een moordlustig individu door de ruime beschikbaarheid van wapens gemakkelijker een bloedbad kan aanrichten.

3.2.3 Nadat in het Verenigd Koninkrijk lukraak 15 mensen waren doodgeschoten en nog eens 15 waren verwond, legde dat land net als Australië het gebruik van bepaalde soorten wapens aan banden, voerde het een registratieplicht in voor wapenbezitters en financierde het een opkoopprogramma. Als gevolg hiervan daalde het aantal doden door vuurwapens er echter niet zo drastisch als in Australië⁽⁹⁾.

3.2.4 De meest recente grote studie op het gebied van wapenbeheersing, die in februari 2016 is gepubliceerd, heeft betrekking op 130 andere studies die tussen 1950 en 2014 in 10 verschillende landen zijn verricht⁽¹⁰⁾. Volgens de auteurs hebben zij weliswaar niet aangetoond dat restrictieve wetgeving tot minder geweld leidt, maar valt uit de gegevens wel op te maken dat er in bepaalde landen een verband bestaat tussen wetgeving die het moeilijker maakt om aan diverse soorten wapens te komen en een daling van het aantal doden door vuurwapens. Ook blijkt er een verband te bestaan tussen wetten die het moeilijker maken om vuurwapens te kopen (bijvoorbeeld door antecedentenonderzoek) of aan wapens te komen (bijvoorbeeld door de opslag hiervan) en de afname van het aantal passiemoorden en het aantal ongelukken waarbij kinderen om het leven komen.

3.3 In het licht van deze voorbeelden zijn er strenge regels nodig voor wapenvergunningen en voor de aankoop van wapens en munitie, zouden bepaalde soorten wapens moeten worden verboden en onbruikbaar moeten worden gemaakt en zouden de lidstaten wapens moeten opkopen, zodat ze vernietigd kunnen worden.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het initiatief is in overeenstemming met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Dat voor een richtlijn is gekozen lijkt een goede zaak, omdat niet zeker is of de lidstaten zouden instemmen met een verordening.

4.2 In de voorgestelde richtlijn zijn diverse artikelen duidelijker geformuleerd en nieuwe eisen opgenomen die de regelgeving aanzienlijk verbeteren en dan ook op instemming van het EESC kunnen rekenen.

4.3 De invoering van een verplicht medisch onderzoek van hoog niveau naar de lichamelijke en geestelijke gezondheid, waarbij aan Europese minimumeisen moet worden voldaan, als voorwaarde voor de afgifte of verlenging van een wapenvergunning — een praktijk die in sommige lidstaten al een feit is — mag een goede zaak worden genoemd. De voorgestelde richtlijn zou echter ook kunnen regelen dat op gezette tijden een cursus moet worden gevolgd voor het hanteren van vuurwapens, en eisen kunnen bevatten voor een veilige opslag (met name in wapenkasten, zoals al verplicht is in sommige lidstaten) en een veilig vervoer van wapens en wapenonderdelen.

4.4 Op tal van gebieden heeft de Europese Unie zich als wetgever bewezen. Een goed voorbeeld is de auto-industrie, die door middel van wetgeving is gedwongen te voldoen aan veiligheidseisen (voor inzittenden en voor het milieu) en daarvoor zwaar heeft moeten investeren in onderzoek en ontwikkeling. Ook de bepalingen voor het aanbrengen van markeringen op wapens zijn uitgebreid. Op de middellange/lange termijn zou men echter nog een stap verder kunnen gaan door na te gaan of de industrie ertoe aangezet kan worden om projectielen onuitwisbaar te markeren op een onderdeel ervan dat bij gebruik niet vernietigd wordt, bijvoorbeeld aan de binnenkant van de munitie, zodat ze altijd traceerbaar zijn. Doorgaans blijven niet de wapens maar de projectielen achter op de plek van een misdaad, en deze markering kan dan voor de politie een goede bron van informatie zijn.

4.5 Het is een goede zaak dat dankzij een nieuw geformuleerde bepaling nu ook gegevens over vernietigde vuurwapens worden bijgehouden in de nationale registers. Dat is een toegevoegde waarde en een belangrijke hulp voor toezicht en onderzoek. De Commissie zou de autoriteiten moeten bijstaan door deze registers in alle lidstaten *in real time* toegankelijk te maken, zodat het gemakkelijker is om bewijs te verzamelen en informatie voor de identificatie en tracering van vuurwapens snel kan worden uitgewisseld.

⁽⁹⁾ Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti e Daniel Salinas, 2016, *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths*, Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 23 februari Op 10 maart 2016 hier geraadpleegd: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths

⁽¹⁰⁾ Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces en Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?*, gepubliceerd door Oxford University Press namens de Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health

4.6 Ook civiele semiautomatische vuurwapens die het uiterlijk hebben van automatische vuurwapens zijn in de categorie verboden vuurwapens opgenomen. Het criterium „het uiterlijk hebben van’ is niet objectief of afdoende. Eerst dient met duidelijke criteria te worden bepaald bij welke mate van gelijkenis deze wapens moeten worden opgenomen in de categorie verboden wapens.

4.7 Alarm- en seinwapens, wapens voor saluutschoten en akoestische signalen, en replicawapens worden toegevoegd aan categorie C — aangifteplichtige vuurwapens. Hoewel deze categorisering in een aantal lidstaten al een feit is, kan de doelmatigheid ervan betwist worden. Zo worden deze wapens in het desbetreffende protocol van de Verenigde Naties niet als vuurwapens aangemerkt. Bovendien zou de verplichte aangifte ervan in lidstaten waar dat nu nog niet hoeft hoge administratiekosten met zich brengen, terwijl het gevaar van die wapens voor de openbare veiligheid niet bijster groot lijkt te zijn.

4.8 Aan de risico's voor de openbare veiligheid van deze en andere wapens, zoals luchtdrukwapens, zou een studie moeten worden gewijd waarin het gevaar ervan wordt onderzocht en wordt nagegaan of zij tot dodelijkere wapens kunnen worden omgebouwd. Op basis van zo'n studie zouden nieuwe technische en wettelijke regels kunnen worden ingevoerd voor de veiligheid, het ombouwen, het onbruikbaar maken en het vernietigen van de bedoelde wapens.

4.9 In een digitale samenleving moet het gevaar van de elektronische wapen- en munitiehandel in het oog worden gehouden. Facebook en Instagram hebben al laten weten dat zij de verkoop van wapens op hun sociale netwerken aan banden hebben gelegd; het is hun gebruikers verboden om in publicaties, discussiegroepen of privéberichten aandacht te vragen voor of afspraken te maken over wapentransacties. Hoewel volgens de voorgestelde richtlijn alleen wapenhandelaren en -makelaars bepaalde soorten wapens en munitie elektronisch mogen verhandelen, zouden uitsluitend transacties moeten worden toegestaan waarbij zij persoonlijk aanwezig zijn, zodat de bevoegde instanties een en ander goed in de gaten kunnen houden.

4.10 De ontwikkeling van de technologie heeft tot 3D-printers geleid. Ook wapens zijn ten prooi gevallen aan deze technologie: op internet staan inmiddels instructies en programma's voor het printen van dodelijke wapens. Zo lang iedere vorm van wetgeving ontbreekt voor het printen van wapens, is deze technologie een reëel gevaar, dat niettemin onderschat wordt. De landen zouden deze thematiek gezamenlijk moeten bespreken, toezicht moeten houden op internet, met een waakzaam oog de aankoop van materiaal voor de productie van dit soort wapens moeten volgen en serieus moeten nadenken over een verbod op de productie hiervan.

4.11 Krachtens de richtlijn mogen lidstaten instellingen die zich bezighouden met de culturele of historische aspecten van wapens, en die als zodanig door hen zijn erkend, een vergunning geven om in categorie A ingedeelde vuurwapens die zij voor de datum van inwerkingtreding van de richtlijn hebben verworven in hun bezit te houden, mits deze onbruikbaar zijn gemaakt. Het EESC is het ermeê eens dat bij de toepassing van de richtlijn een speciale regeling zou moeten worden overwogen voor collecties in musea die door de lidstaten als relevant zijn erkend, op voorwaarde dat de veiligheid of de openbare orde geen gevaar lopen. Hierbij zouden strenge regels gaan gelden voor de blootstelling aan en de registratie, de opslag en het hanteren van de wapens, maar zou de vernietiging van in categorie A ingedeelde wapens met een historische waarde worden voorkomen.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (codificatie)

(COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD))

(2016/C 264/10)

Rapporteur: Jorge PEGADO LIZ

Corapporteurs: Roger BARKER en Christophe LEFÈVRE

De Raad heeft op 29 april 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 50, lid 1, en artikel 50, lid 2, onder g), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (codificatie)”

(COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 223 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC hecht zijn volledige goedkeuring aan de consolidatie, codificatie en dus de vereenvoudiging van de tekst van het voorstel aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (COM(2015) 616 final) die volledig strookt met wat het EESC reeds verschillende keren in zijn adviezen heeft voorgesteld.

1.2. Na een uitvoerig onderzoek van elke geconsolideerde tekst en elk voorstel van nieuwe gecodificeerde teksten kan het EESC bevestigen dat het geen enkele formele fout heeft aangetroffen, met uitzondering van de in punt 4.2 vermelde details.

1.3. Het EESC beveelt aan om de concordantietabel in bijlage IV aan te vullen met twee elementen aan de hand waarvan niet alleen de oude met de nieuwe artikelen, maar ook de nieuwe artikelen met de oude kunnen worden vergeleken.

1.4. Het EESC had bovendien graag een ambitieuzere exercitie gezien, waarbij de aspecten die nog over andere wetgevingsinstrumenten verspreid zijn, met name de instrumenten waarnaar wordt verwezen in de in punt 4.4 opgesomde richtlijnen, worden gecodificeerd.

1.5. Wanneer de nieuwe tekst grondig wordt herzien, zou het Comité het op prijs stellen dat de voorstellen die het in de loop der jaren heeft voorgelegd ten aanzien van elk van de richtlijnen die deel uitmaken van deze exercitie van de Commissie, met name in de adviezen vermeld in punt 4.8, terdege in aanmerking worden genomen.

2. Doel van het voorstel van de Commissie

2.1. In de toelichting bij het voorstel van de Commissie (COM(2015) 616 final van 3 december 2015) staat:

„Dit voorstel beoogt de codificatie van de Zesde Richtlijn van de Raad van 17 december 1982 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag betreffende splitsingen van naamloze vennootschappen (82/891/EEG), Elfde Richtlijn van de Raad van 21 december 1989 betreffende de openbaarmakingsplicht voor in een lidstaat opgerichte bijkantoren van vennootschappen die onder het recht van een andere Staat vallen (89/666/EEG), Richtlijn 2005/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen, Richtlijn 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 48 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken, Richtlijn 2011/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende fusies van naamloze vennootschappen en Richtlijn 2012/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken.”

2.2. Aangezien het om een codificatie gaat, beklemtoont de Commissie: „De nieuwe verordening vervangt de verschillende handelingen die erin zijn verwerkt; dit voorstel laat de inhoud van de handelingen die worden gecodificeerd onverlet en beperkt zich er derhalve toe deze samen te voegen en daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor de codificatie zelf vereist zijn”, wat echter niet belet dat bij codificatie „de normale procedure voor de vaststelling van handelingen van de Unie volledig in acht [moet] worden genomen”. Uit deze vaststelling blijkt dat het EESC zijn advies dient te geven, ook al gaat het om een „versnelde werkmethode voor de officiële codificatie van wetteksten” zoals bepaald in een „Interinstitutioneel Akkoord van 20 december 1994” tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, dat nog steeds van kracht is en door het laatste interinstitutioneel akkoord tussen diezelfde instellingen nog is versterkt⁽¹⁾.

2.3. De compilatie, systematisering en codificatie van het Europees vennootschapsrecht heeft ten doel de normen van de Europese Unie betreffende dit rechtsgebied te vereenvoudigen zodat ze gemakkelijker te interpreteren, om te zetten, toe te passen en uit te voeren zijn.

2.4. In zijn vele adviezen heeft het EESC voorgesteld, aanbevolen en gevraagd dat de Europese wetgever inspanningen in die zin zou leveren en heeft het dergelijke inspanningen altijd ondersteund. Het EESC kan dus alleen maar volledig akkoord gaan met de exercitie die de Commissie op gang heeft gebracht in dit voorstel, met name omdat hier sprake is van een domein waar vereenvoudiging ten goede komt aan alle belanghebbenden: de ondernemingen, werknemers, consumenten en de burgers in het algemeen, maar ook en meer in het bijzonder, de magistraten, advocaten, notarissen en in het algemeen alle beroepsbeoefenaren die in hun vak met de toepassing van het vennootschapsrecht te maken krijgen.

3. Oorsprong en ontwikkeling van het vennootschapsrecht in de Europese Unie

3.1. In het oorspronkelijke Verdrag van Rome van 1957 tot oprichting van de EEG vinden we de rechtsgrondslagen van een embryonaal vennootschapsrecht, in de artikelen 48 tot en met 66 EEG. Het idee van een onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht komt pas ter sprake met het Verdrag van Maastricht dat op 7 februari 1992 werd ondertekend, met name in de nieuwe formulering van de artikelen 94 tot en met 97 (die voortvloeien uit de Europese Akte) betreffende de harmonisatie van de wetgevingen met het oog op de instelling en de werking van de interne markt, en in de nieuwe formulering van de artikelen 39 tot en met 55 EG (ter vervanging van de vroegere artikelen 48 tot en met 66 EEG).

3.2. Zo komt het dat, vanaf de Eerste Richtlijn 68/151/EEG van de Raad van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PB L 65 van 14.3.1968, blz. 8), tientallen richtlijnen, verordeningen en aanbevelingen hebben gepoogd om bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht in Europa te „reglementeren” met het oog op de totstandkoming van een interne markt, hetzij via een betere onderlinge afstemming van de nationale regelingen dan wel via een harmonisatie ervan, maar zonder ooit een „wetboek” van het vennootschapsrecht in Europa te willen realiseren.

3.3. Het onderhavige voorstel van de Commissie heeft zelfs niet de ambitie om alle richtlijnen die verband houden met de verschillende aspecten van het vennootschapsrecht, te codificeren. Slechts de aspecten die ter sprake komen in de volgende zes richtlijnen worden behandeld:

- Zesde Richtlijn van de Raad van 17 december 1982 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag betreffende splitsingen van naamloze vennootschappen (82/891/EEG);
- Elfde Richtlijn van de Raad van 21 december 1989 betreffende de openbaarmakingsplicht voor in een lidstaat opgerichte bijkantoren van vennootschappen die onder het recht van een andere staat vallen (89/666/EEG);
- Richtlijn 2005/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen;
- Richtlijn 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 48 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken;
- Richtlijn 2011/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende fusies van naamloze vennootschappen;

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fNL>

- Richtlijn 2012/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken.

3.4. Deze exercitie is verricht op basis van een voorafgaande consolidatie, in de 23 officiële talen, van de Richtlijnen 82/891/EEG, 89/666/EEG, 2005/56/EG, 2009/101/EG, 2011/35/EU en 2012/30/EU en de handelingen tot wijziging daarvan, waarbij de correlatie tussen de oude en de nieuwe nummering wordt vermeld in een concordantietabel die in bijlage IV bij de toekomstige richtlijn is opgenomen.

4. Evaluatie van het voorstel

4.1. Zoals reeds vermeld, hecht het EESC ten volle zijn goedkeuring aan deze consolidatie, codificatie en dus vereenvoudiging van de tekst die het resultaat is van deze werkzaamheden.

4.2. Na een uitvoerig onderzoek van elke geconsolideerde tekst en elk voorstel van nieuwe gecodificeerde teksten kan het EESC bevestigen dat het geen enkele formele fout heeft aangetroffen, met uitzondering van de volgende opmerkingen:

- de codificatie van overweging 3 van Richtlijn 2005/56/EG vermeldt „gespecificeerd” in plaats van „bepaald”;
- artikel 10, lid 2, van Richtlijn 89/666/EEG is niet gecodificeerd in het voorstel voor een richtlijn;
- in de overwegingen 48, 62, 65, 66 en 80 dient de Commissie te bevestigen of de verwijzingen naar bepaalde wetgevingsteksten daadwerkelijk overeenstemmen met de laatste maatregelen op de respectieve gebieden (zo zou de verwijzing in overweging 48 naar de richtlijn „marktmisbruik” moeten worden vervangen door een verwijzing naar de verordening „marktmisbruik” (Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Richtlijnen 2003/124/EG, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie);
- in de titel van hoofdstuk III zou moeten worden gespecificeerd dat de desbetreffende openbaarmaking gericht is op „de bescherming van derden”; als de openbaarmaking echter ook de aandeelhouders ten goede komt, moeten in artikel 13, onder f), dan ook niet de Richtlijnen 2013/24/EU en 2014/95/EU worden genoemd?

4.3. Het EESC beveelt aan om de concordantietabel in bijlage IV aan te vullen met twee elementen aan de hand waarvan niet alleen de oude met de nieuwe artikelen, maar ook de nieuwe met de oude artikelen kunnen worden vergeleken.

4.4. Het EESC had bovendien graag een ambitieuzere exercitie gezien, waarbij de aspecten worden gecodificeerd die nog over andere wetgevingsinstrumenten verspreid zijn, met name de instrumenten waarnaar wordt verwezen in de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 2010/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft de kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille en voor hersecuritisaties, alsook het bedrijfseconomisch toezicht op het beloningsbeleid;
- Richtlijn 2007/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende de uitoefening van bepaalde rechten van aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen;
- Richtlijn 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod;
- Richtlijn 2001/86/EG van de Raad van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers;
- Richtlijn 2009/102/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 inzake het vennootschapsrecht betreffende eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid;
- Achtste Richtlijn 84/253/EEG van de Raad van 10 april 1984 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag inzake de toelating van personen, belast met de wettelijke controle van boekhoudbescheiden;

- Zevende Richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13 juni 1983 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag betreffende de geconsolideerde jaarrekening;
- Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen;

4.5. In het werkprogramma 2015 van de Commissie (COM(2014) 910 final), bijlage III, punt 45, heeft de Commissie nochtans ook de codificatie aangekondigd van Richtlijn 2009/102/EG inzake het vennootschapsrecht betreffende eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

4.6. Het EESC stelt met genoeg vast dat de Commissie rekening heeft gehouden met bepaalde aanbevelingen van de werkgroep die zich bezighoudt met de vereenvoudiging van het vennootschapsrecht in het kader van het SLIM-initiatief betreffende de vereenvoudiging van de eerste en tweede richtlijn op het gebied van het vennootschapsrecht, in de richtlijnen 2003/58/EG en 2006/68/EG.

4.7. In verband met elk van de richtlijnen die door de Commissie in de codificatie worden behandeld, heeft het EESC adviezen verstrekt die niet altijd volledig in aanmerking zijn genomen; het EESC wenst ook dat de Commissie, wanneer ze een ingrijpende herziening van de nieuwe tekst doorvoert, terdege rekening houdt met de voorstellen die het Comité reeds in de loop der jaren heeft gedaan en waarover in het kader van deze exercitie met geen woord wordt gerept.

4.8. Het gaat met name om de adviezen:

- van 24 september 1987, PB C 319 van 30.11.1987, blz. 61, rapporteur: Jean PARDON;
- van 28 april 2004, PB C 117 van 30.4.2004, blz. 43, rapporteur: María Candelas SANCHEZ MIGUEL;
- van 30 mei 2007, PB C 175 van 27.7.2007, blz. 33, rapporteur: María Candelas SANCHEZ MIGUEL;
- van 25 februari 2009, PB C 218 van 11.9.2009, blz. 27, rapporteur: María Candelas SANCHEZ MIGUEL;
- van 15 juni 2011, PB C 248 van 25.8.2011, blz. 118, rapporteur: Miklós PASZTOR;
- van 12 december 2012, PB C 44 van 15.2.2013, blz. 68, rapporteur: Lena ROUSSENOVA.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt

(COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD))

(2016/C 264/11)

Rapporteur: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 8 januari 2016 en 21 januari 2016 besloten om, op grond van artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt”

(COM(2015) 627 final— 2015/0284 (COD)).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Commissie om het thema van de zogeheten „grensoverschrijdende portabiliteit” aan te snijden. Grensoverschrijdende portabiliteit betekent vooral dat gebruikers en consumenten bij een tijdelijk verblijf in een andere lidstaat van de Europese Unie gebruik kunnen blijven maken van de audiovisuele online-inhoudsdiensten waartoe ze in de lidstaat waar ze wonen legaal toegang hebben.

1.2. Het Comité stemt ook in met de keuze voor een verordening voor het regelen van de portabiliteit, aangezien het hierbij om een grensoverschrijdende activiteit gaat. Ook lijkt het logisch een *vacatio legis* in het leven te roepen en op basis daarvan de niet-afdwingbaarheid te overwegen van beperkende clausules voor portabiliteit in reeds van kracht zijnde overeenkomsten. Het Comité meent dat zes maanden een redelijke periode is voor de aanbieders in kwestie om hun aanbodsysteem aan de nieuwe situatie aan te passen.

1.3. Het EESC vindt dat er een duidelijke omschrijving van het concept „woonlidstaat” van de abonnee moet worden gegeven, zodat de resterende EU-lidstaten automatisch als landen worden gezien waar men tijdelijk aanwezig kan zijn. Het zou weleens niet voldoende kunnen zijn om in artikel 2 alleen maar te verwijzen naar de woonlidstaat. Er moeten ook andere criteria als voorlopig verblijf en leefomgeving in overweging worden genomen, met een niet-uitputtende lijst van indicatoren, om het temporele verband met de woonlidstaat in kaart te brengen. Hoe dan ook is het Comité van mening dat de grensoverschrijdende portabiliteit moet worden gegarandeerd wanneer een gebruiker klant of abonnee van een dienst is en door middel van zijn IP-adres, internetverbinding of een vergelijkbare indicator in verband kan worden gebracht met een lidstaat.

1.4. Gezien de aard en voorwaarden van de portabele diensten is het duidelijk dat het voorstel zowel betaalde als kosteloze diensten bestrijkt, in het laatste geval echter alleen als de lidstaat wordt „gecontroleerd”. Met name de portabiliteit van de gratis diensten zou gegarandeerd moet worden wanneer de lidstaat kan worden „gecontroleerd”, mits dit voor de aanbieder geen extra kosten meebrengt.

1.5. In het dispositief moet expliciet worden vermeld dat elke verslechtering of achteruitgang van het aanbod met gevolgen voor de dienstverlening, het scala aan diensten, de toegang via verschillende apparaten of het aantal gebruikers, als niet-nakoming van de dienstenovereenkomst zal worden beschouwd. Er moet bovendien een minimale toegangskwaliteit worden gewaarborgd. Dit moet op zijn minst een standaard- of referentiekwaliteit in de lidstaat van verblijf zijn voor lokale lijnen. Aldus worden oneerlijke praktijken en voorwaarden — hogere tarieven voor toegang van het type „premium” — vermeden. Het volstaat niet om klanten alleen maar te informeren over het kwaliteitsniveau waarop zij kunnen rekenen. Een expliciete verwijzing naar deze verplichtingen dient te worden opgenomen in het dispositief en niet alleen in de overwegingen van de verordening.

2. Inleiding

2.1. In de politieke beleidslijnen van de Europese Commissie van 15 juli 2014 wordt de totstandbrenging van „een connectieve digitale interne markt” als 2e prioriteit genoemd en op basis hiervan is de mededeling „Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa” goedgekeurd ⁽¹⁾. Het EESC heeft zich over deze prioriteit uitgesproken ⁽²⁾ en staat er volledig achter. Het Comité is bovendien van mening dat deze prioriteit een nieuwe impuls kan geven aan een digitaal beleid voor de Europese Unie.

2.2. De Commissie stelt meer bepaald voor om ongefundeerde geoblocking te voorkomen, zodat consumenten en bedrijven volledig kunnen profiteren van de eengemaakte markt met meer keuzevrijheid en lagere prijzen.

2.3. De Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling (Unctad) heeft onlangs een herziening goedgekeurd van de richtlijnen van Verenigde Naties voor de bescherming van consumenten (UNGCP), om deze af te stemmen op de recente technologische ontwikkelingen zoals elektronische handel en de zogeheten „digitale consumptie”. Deze actualisering moet leiden tot een betere bescherming van privacy online en tot een consistente toepassing van het beginsel dat consumenten recht hebben op een billijke bescherming.

2.4. Bij de uitwerking van de strategie voor de digitale eengemaakte markt heeft de Commissie ook een mededeling goedgekeurd over de modernisering van normen inzake auteursrecht, onlineverkoopcontracten en de levering van online-inhoud. Het EESC zal zich hierover nog uitspreken.

2.5. Het voorstel voor een verordening over de zogeheten „grensoverschrijdende portabiliteit” waardoor een afnemer van online-inhoudsdiensten in een bepaalde lidstaat van de EU toegang kan krijgen tot dergelijke inhoud wanneer hij zich tijdelijk in een andere lidstaat bevindt, moet ook in dit licht worden gezien. Portabiliteit is een belangrijke stap in de richting van bredere toegang tot audiovisuele inhoud voor gebruikers; dit is in de ogen van de Commissie een belangrijke doelstelling van de strategie voor een digitale eengemaakte markt.

2.6. De moeilijkheden, of zelfs onmogelijkheden, waarmee Europese staatsburgers die geabonneerd zijn op dergelijke diensten, te maken krijgen wanneer ze toegang willen blijven houden tot de diensten als ze zich buiten hun land, maar wel binnen de EU, bevinden, worden niet veroorzaakt door technologische factoren; het gaat hier om geoblocking die het gevolg is van de manier waarop rechthebbenden licenties verlenen of van de commerciële praktijken van de aanbieders van de diensten. Ook de hoge roamingkosten waarmee de consumenten en gebruikers in Europa te maken krijgen en die dankzij het voorstel dat door de Commissie is goedgekeurd snel tot het verleden zullen behoren, hebben deze grensoverschrijdende portabiliteit bemoeilijkt.

3. Strekking van het voorstel

3.1. De hoofddoelstelling van het voorstel voor een verordening, zoals omschreven in artikel 1 van de ontwerptekst, is het garanderen van grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt. Dat wil zeggen dat elke gebruiker in de Unie die deze inhoud legaal kan ontvangen in zijn woonland, er ook toegang toe moet hebben wanneer hij tijdelijk in een andere lidstaat verblijft.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65.

3.2. Artikel 2 bevat verschillende definities die verband houden met de aard van de dienst en de betrokken personen: „abonnee”, „consument”, „woonlidstaat”, „tijdelijk aanwezig”, „online-inhoudsdiensten”, „portabel”. Wat betreft online-inhoudsdiensten, wordt gespecificeerd dat dit audiovisuele mediadiensten kunnen zijn of diensten die toegang bieden tot werken of ander beschermd materiaal of uitzendingen van omroeporganisaties. Deze diensten kunnen op lineaire wijze of op aanvraag worden verstrekt, tegen betaling of zonder dat de gebruiker hiervoor hoeft te betalen.

3.3. In artikel 3 van het voorstel staat dat de voor aanbieders van portabele diensten vastgestelde verplichting om ook in andere lidstaten voor portabiliteit te zorgen, niet betekent dat zij daar dezelfde kwaliteit moeten leveren als in de woonlidstaat, tenzij zij dit uitdrukkelijk hebben toegezegd. De aanbieder moet de abonnee echter wel informeren over de kwaliteit van deze dienstverlening.

3.4. Met het oog op de audiovisuele regelgeving, de intellectuele-eigendomsrechten en de bescherming van gegevens worden de levering van de dienst in de lidstaat van tijdelijk verblijf en de toegang tot en het gebruik van deze dienst door een abonnee overeenkomstig artikel 4 geacht plaats te vinden in de woonlidstaat.

3.5. Krachtens artikel 5 zijn contractuele regelingen — tussen de rechthebbenden en de aanbieders van diensten en tussen aanbieders van de diensten en hun klanten — die indruisen tegen de verplichting inzake grensoverschrijdende portabiliteit, niet afdwingbaar. Rechthebbenden kunnen echter eisen dat de aanbieder gebruikmaakt van doeltreffende middelen om na te gaan of de dienst in overeenstemming met de verordening wordt verleend, op voorwaarde dat deze middelen redelijk zijn en niet verder gaan dan wat nodig is om hun doel te bereiken.

3.6. In artikel 6 wordt aangegeven dat de verwerking van de persoonsgegevens van de abonnees moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de Europese regelgeving op dit gebied (Richtlijnen 95/46/EG en 2002/58/EG)⁽³⁾.

3.7. In artikel 7 wordt bepaald dat de verordening niet alleen van toepassing is op overeenkomsten die na inwerkingtreding worden gesloten, maar ook, met terugwerkende kracht, op eventuele overeenkomsten die zijn gesloten en rechten die zijn verkregen vóór de datum van toepassing ervan, indien deze van belang zijn voor de verlening van, de toegang tot en het gebruik van de dienst.

3.8. In artikel 8 wordt bepaald dat de verordening zes maanden na de bekendmaking ervan in werking treedt.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Commissie om het thema van de zogeheten „grensoverschrijdende portabiliteit” aan te snijden, dat er in hoofdzaak op neerkomt dat gebruikers en consumenten gebruik kunnen blijven maken van de audiovisuele online-inhoudsdiensten waarop ze in hun woonstaat zijn geabonneerd, wanneer ze zich tijdelijk in een andere lidstaat van de Europese Unie bevinden.

4.2. Het EESC is van mening dat deze maatregel, in het kader van de strategie van de Commissie, belangrijk is voor de totstandbrenging van de digitale eengemaakte markt, aangezien er mee belemmeringen voor de vrije verlening van diensten en de vrije concurrentie tussen bedrijven uit de weg worden geruimd. En gezien de commerciële aspecten die meespelen, kan de maatregel de economische, sociale en territoriale cohesie versterken, waardoor de integratie van de verschillende groepen van het georganiseerde maatschappelijk middenveld wordt vergemakkelijkt.

4.3. In dit kader heeft het voorstel voor een verordening, dat op 9 december 2015 is ingediend door de Commissie, als doel het uit de weg ruimen van belemmeringen die een sta-in-de-weg zijn voor grensoverschrijdende portabiliteit. Dit kan worden bereikt door aanbieders te verplichten deze portabiliteit mogelijk te maken wanneer de diensten legaal worden gebruikt en portabel zijn in de nationale markt.

4.4. De keuze voor een juridisch instrument (verordening) wordt aldus gerechtvaardigd door de supranationale dimensie van de te reguleren activiteit en omdat het nodig is het instrument in alle lidstaten op vergelijkbare wijze en tegelijkertijd toe te passen. Het voorstel sluit aan op de bepalingen van artikel 56 VWEU, waarin beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie zijn verboden ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

⁽³⁾ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31 en PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37.

4.5. Het EESC is het eens met de keuze voor de interne markt (artikel 114 VWEU) als juridische basis, gezien het bereik en de intrinsiek grensoverschrijdende aard van de in het verordeningvoorstel genoemde diensten en de noodzakelijke samenhang met ander beleid van de Unie, vooral wat culturele aspecten (artikel 167 VWEU) en de bevordering van de belangen van de consumenten (artikel 169 VWEU) betreft. Het is belangrijk dat het voorstel wordt geïnterpreteerd met eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemerschap.

4.6. Het voorstel heeft ook betrekking op inhoud die wordt verspreid door omroeporganisaties of door aanbieders van de diensten van de informatiemaatschappij: op lineaire wijze of op aanvraag; door middel van downloads, *streaming* of een andere procedure; door grote bedrijven of het mkb; tegen betaling (abonnement) of kosteloos, in het laatste geval alleen wanneer wordt gecontroleerd in welke lidstaat de gebruiker is geregistreerd (bijvoorbeeld aan de hand van het IP-adres of de internetverbinding). Andere goederen en diensten die onderhevig zijn aan grensoverschrijdende transacties en waarbij strikt audiovisuele materialen slechts een accessoire vormen, zullen niet onder deze verordening vallen.

4.7. Het voorstel voor een verordening heeft daarom als doel om zo doeltreffend mogelijk te kunnen voldoen aan de wensen en behoeften van de burgers in de digitale omgeving, aangezien deze dankzij de maatregelen gebruik zullen kunnen maken van de audiovisuele inhoud waartoe ze rechtmatig toegang hebben wanneer ze zich in andere landen binnen de EU bevinden. Het heeft ook als doel om de ontwikkeling van de markt voor audiovisuele materialen hand in hand te laten gaan met de waarborging van een hoge mate van bescherming voor rechthebbenden (auteursrechten en andere vergelijkbare rechten, en ook het recht om belangrijke gebeurtenissen en informatie te verspreiden).

4.8. De Commissie benadrukt in dit opzicht de voordelen die het initiatief kan bieden voor zowel de gebruikers als, op de lange termijn, de aanbieders. In de preambule van het voorstel voor een verordening wordt aangegeven dat de grensoverschrijdende portabiliteit niet alleen bijdraagt aan de bevordering van de belangen van de consumenten. De verordening levert namelijk ook verschillende soorten voordelen op voor zowel de rechthebbenden van de creatie, interpretatie en uitvoering als de personen die zich bezighouden met de reproductie, mededeling aan het publiek en beschikbaarstelling van audiovisuele inhoud. Ze zullen uiteindelijk allemaal meer rechtszekerheid hebben en beter kunnen inspelen op de eisen van gebruikers.

4.9. Ongetwijfeld als reactie op de bezorgdheid die door deze sectoren werd geuit tijdens de openbare raadpleging, besteedt de Commissie speciale aandacht aan hun rechten en activiteiten. Zo wordt aangegeven dat het voorstel de licentieverlening van rechten en de bedrijfsmodellen in wezen niet beïnvloedt; dat er niet opnieuw hoeft te worden onderhandeld over licentieovereenkomsten, aangezien door het voorstel alle bepalingen in overeenkomsten die in strijd zijn met de verplichting om te zorgen voor grensoverschrijdende portabiliteit, niet-afdwingbaar worden; dat de portabiliteit (en dit is vooral van belang voor verspreiders van audiovisuele materialen en materialen van sportevenementen met een grote vraag) de hoeveelheid gebruikers niet zal vergroten en de territoriale exclusiviteit van de licenties daarom ook niet zal beïnvloeden.

4.10. Er moet daarom aan de tekst van het voorstel, om precies te zijn aan artikel 5, lid 2, worden toegevoegd dat, naast de redelijkheid en evenredigheid van de middelen die worden gebruikt om te controleren of de online-inhoudsdiensten op juiste wijze worden verstrekt, ook moet worden gegarandeerd dat dergelijke „benodigde middelen” de beginselen en rechten die worden gegarandeerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en die expliciet genoemd zouden moeten worden, eerbiedigen of hiermee in overeenstemming zijn.

4.11. Het aanbieden van diensten door middel van grensoverschrijdende portabiliteit wordt zo gelijkgesteld aan het aanbieden van diezelfde diensten in het woonland, wat een „juridische fictie” vormt voor de toepassing van auteursrecht en andere naburige rechten en voor de reproductie, de mededeling aan het publiek, de beschikbaarstelling of het hergebruik van materialen, de catalogus van materialen, de te gebruiken apparaten, het aantal toegestane gebruikers en de reeks functionaliteiten. Er dient expliciet op gewezen te worden dat de technologische neutraliteit hierbij moet worden gerespecteerd. Het toepassingsgebied van en de definities (met name die van de personele werkings sfeer) in het voorstel voor een verordening moeten ook worden verduidelijkt. Deze werkings sfeer dient in ieder geval te worden gebaseerd op duidelijke criteria, aangezien die noodzakelijk zijn om de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de verordening te garanderen.

4.11.1. Niettemin

— beperkt deze verplichting zich tot of is ze afhankelijk van bepaalde voorwaarden van evenredigheid waaraan moet worden voldaan om te voorkomen dat de verplichting voor de aanbieders van diensten onevenredige kosten meebrengt; ze geldt bijvoorbeeld niet als de aanbieder in zijn dienstverlening het woonland van de abonnee niet controleert;

- gelden er beperkingen voor de verplichting om te pogen de rechten van de rechthebbenden te eerbiedigen;
- vereist het voorstel bovenal geen maatregelen om te garanderen dat de kwaliteit van de verlening van de inhoudsdiensten in het land van tijdelijk verblijf vergelijkbaar is met de kwaliteit in het woonland — tenzij de aanbieder dit expliciet heeft toegezegd — maar toch mag de kwaliteit niet lager zijn dan de kwaliteit van de toegang via een lokale lijn in het land van tijdelijk verblijf. Als argument wordt aangevoerd dat deze kwaliteitsgarantie onevenredige extra kosten mee zou kunnen brengen voor de aanbieders van de diensten, gezien de verschillen tussen de lidstaten wat betreft de capaciteit van en infrastructuur voor telecommunicatie.

4.12. Wat dit laatste punt betreft, zou de combinatie van een uitzondering op de verplichting om een standaardkwaliteit te garanderen én de mogelijkheid om premiumdiensten aan te bieden die deze kwaliteit tegen een hogere prijs wel garanderen, kunnen leiden tot bepaalde oneerlijke praktijken onder de aanbieders waarbij zij een mindere of slechtere basisdienst leveren en van de inhoud praktisch een basisproduct maken, terwijl de winst die ze boeken uit de tarieven voor hun diensten komt. Om deze reden moet in het dispositief van de norm expliciet worden opgenomen dat de aangeboden kwaliteit in geen geval lager mag zijn dan de kwaliteit van de diensten die beschikbaar zijn bij toegang via een lokale lijn in het land van tijdelijk verblijf.

4.13. Het is trouwens ook belangrijk te vermelden dat de Commissie van plan is de verordening met terugwerkende kracht toe te passen. Dat betekent dat de clausules en voorwaarden van eerdere overeenkomsten die gesloten zijn tussen partijen als niet-bestaand worden beschouwd indien ze strijdig zijn met de portabiliteit of indien ze deze beperken. In aanvulling hierop zullen akkoorden tussen deze partijen worden bevorderd waarin het beginsel van grensoverschrijdende portabiliteit wordt toegepast.

4.14. Het EESC stelt een nieuwe definitie voor van „gedeeltelijk overdraagbaar” die zou moeten worden toegepast op van kwaliteit afhankelijke onlinediensten wanneer online-inhoudsdiensten door de lage kwaliteit van lokaal internet in bepaalde gebieden onbruikbaar zijn voor abonnees. Op bladzijde 8 van de effectbeoordeling wordt deze term op soortgelijke wijze toegepast ⁽⁴⁾.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.

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 (EU) nr. 575/2013 wat vrijstellingen voor grondstoffenhandelaren betreft

(COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD))

(2016/C 264/12)

Rapporteur: John WALKER

De Raad en het Europees Parlement hebben op respectievelijk 12 januari 2016 en 18 januari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat vrijstellingen voor grondstoffenhandelaren betreft”

(COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)).

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 224 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Het EESC erkent de noodzaak tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 (verordening kapitaalvereisten) en hecht zijn goedkeuring aan de voorgestelde wijzigingen.
- 1.2. Het EESC wil t.z.t. graag advies uitbrengen over de herziene verordening.

2. Inleiding

- 2.1. In de volgende punten, die zijn overgenomen uit de preambule van de ontwerpverordening, wordt kort uiteengezet waarom de wijziging noodzakelijk is.
- 2.2. Bij Verordening (EU) nr. 575/2013 zijn beleggingsondernemingen waarvan het hoofdbedrijf uitsluitend bestaat in het aanbieden van beleggingsdiensten of -activiteiten in verband met de financiële instrumenten die worden beschreven in bijlage I, deel C, punten 5, 6, 7, 9 en 10, van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad en waarop Richtlijn 93/22/EEG van de Raad op 31 december 2006 niet van toepassing was (hierna „grondstoffenhandelaren” genoemd), vrijgesteld van de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en de eigenvermogensvereisten. Deze vrijstellingen zijn van toepassing tot en met 31 december 2017.
- 2.3. In Verordening (EU) nr. 575/2013 is ook bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2015 een verslag moet indienen over een geschikte regeling voor het prudentieel toezicht op grondstoffenhandelaren. Bovendien moet de Commissie krachtens die verordening tegen dezelfde datum een verslag opstellen over een geschikte regeling voor het bedrijfseconomisch toezicht op beleggingsondernemingen in het algemeen. Deze verslagen moeten in voorkomend geval worden gevolgd door wetgevingsvoorstellen.
- 2.4. De evaluatie van de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen (hierna de „op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie” genoemd), met inbegrip van grondstoffenhandelaren, is momenteel aan de gang maar is nog niet afgerond. De afronding van de evaluatie en de vaststelling van de eventueel in het licht van die evaluatie vereiste nieuwe wetgeving zullen echter pas na 31 december 2017 zijn voltooid.

2.5. Volgens de bestaande regeling zullen grondstoffenhandelaren vanaf 31 december 2017 aan de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en aan de eigenvermogensvereisten onderworpen zijn. Dit kan hen ertoe dwingen het voor de voortzetting van hun activiteiten benodigde bedrag aan eigen vermogen fors te verhogen, hetgeen derhalve tot een toename kan leiden van de kosten die aan het uitoefenen van die activiteiten verbonden zijn.

2.6. De beslissing om de vereisten betreffende grote risicoblootstellingen en de eigenvermogensvereisten op grondstoffenhandelaren toe te passen, mag niet voortvloeien uit een vervallen vrijstelling. Een dergelijke beslissing moet daarentegen weloverwogen worden genomen op basis van de conclusies van de op beleggingsondernemingen betrekking hebbende evaluatie, en moet duidelijk in wetgeving worden vastgelegd.

2.7. Er dient derhalve een nieuwe tijdslimiet voor de toepassing van de vrijstellingen te worden vastgesteld. Verordening (EU) nr. 575/2013 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

3. Standpunt van het EESC

3.1. Het EESC aanvaardt dat de verordening niet verder gaat dan een verschuiving van de deadline zoals bedoeld in punt 2.7 hierboven, van 31 december 2017 tot en met 31 december 2020.

3.2. Het EESC betreurt dat de Commissie niet in staat is gebleken de termijnen die zij zichzelf heeft opgelegd en waarnaar wordt verwezen in punt 2.4, na te leven. Toch is het van mening dat prudentiële vereisten moeten worden vastgesteld na een gedetailleerde analyse en evaluatie. De vrijstellingen die thans voor grondstoffenhandelaren gelden, mogen niet enkel en alleen vanwege een niet in acht genomen toevallige deadline komen te vervallen.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied”

(COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS))

en over het

„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden”

(COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS))

(2016/C 264/13)

Rapporteur: Petru Sorin DANDEA

Corapporteur: Roger BARKER

De Raad heeft op 9 en 10 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 113 en 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied”

(COM(2016) 25 final — 2016/010 CNS)

en over het

„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden”

(COM(2016) 26 final — 2016/011 CNS)

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 april 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 28 april 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is verheugd over het initiatief van de Europese Commissie, die voorstelt dat de BEPS-normen van de OESO op uniforme wijze in de lidstaten ten uitvoer gelegd worden. Het initiatief maakt deel uit van de maatregelen ter bestrijding van agressieve fiscale planning, een praktijk van sommige transnationale ondernemingen waardoor de belastinggrondslagen van de lidstaten met naar schatting 50 tot 70 miljard EUR per jaar worden uitgehold.

1.2 Ten einde de competitiviteit van de Europese ondernemingen, de aantrekkelijkheid van de EU als investeringslocatie en de consistentie van het internationaal belastingstelsel te vrijwaren is het Comité van oordeel, op dit ogenblik van traag en fragiel herstel na de crisis, dat de getroffen maatregelen moeten sporen met hetgeen werkelijk overeengekomen is op het niveau van de OESO en door de andere internationale partners wordt geïmplementeerd.

1.3 Voor het Comité is het in deze aangelegenheid belangrijk te streven naar een werkelijk gelijk speelveld en een eenvormig regime dat op dezelfde wijze wordt geïmplementeerd in alle lidstaten. Het is belangrijk dat het risico op fragmentatie aan banden wordt gelegd, nu dit de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen in het gedrang kan brengen.

1.4 Het EESC is van mening dat ondernemingen in de financiële sector niet van het toepassingsgebied van de richtlijn ter bestrijding van belastingontwijking uitgesloten mogen worden. Het beveelt de Commissie en de lidstaten aan om de internationale onderhandelingen in het kader van instellingen als de OESO of de G20 op te voeren om voor een uniforme tenuitvoerlegging op EU- en OESO-niveau te zorgen, en om te onderzoeken of en hoe de voorgestelde regels ook op financiële ondernemingen kunnen worden toegepast.

1.5 Het EESC steunt het voorstel en zou graag zien dat de lidstaten uitsluitend instemmen met afwikkeling via gespreide betalingen indien de overbrenging er niet alleen toe dient om het belastingbedrag van het bedrijf in kwestie te reduceren.

1.6 Het EESC beveelt aan de switch-over-bepaling rechtstreeks toe te passen op alle belastingplichtigen die inkomsten hebben gegenereerd in als belastingparadijzen bekend staande landen.

1.7 Het EESC steunt de voorgestelde regels inzake gecontroleerde buitenlandse vennootschappen.

1.8 Aangezien agressieve fiscale planning vooral een praktijk van grote transnationale ondernemingen is, zouden kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) van het toepassingsgebied van de richtlijn ter bestrijding van belastingontwijking en van de richtlijn inzake administratieve samenwerking uitgesloten moeten worden.

1.9 Gezien de dringende verzoeken van de organisaties van het maatschappelijk middenveld om een transparantere belastingheffing bij multinationals beveelt het EESC de Commissie aan om in de richtlijn inzake belastingsamenwerking een verplichting voor de lidstaten op te nemen om de verklaringen over financiële resultaten die onder de automatische uitwisseling vallen, openbaar te maken.

1.10 Het EESC spoort de Commissie aan om snel met een volledige lijst te komen van landen en gebieden die weigeren om de normen voor goed bestuur op belastinggebied in acht te nemen. Deze lijst zou ook gepaard moeten gaan van sancties voor ondernemingen die er hun activiteiten voortzetten.

1.11 Het EESC beveelt de Commissie en de lidstaten ook aan om een kortere termijn vast te stellen voor de implementatie van de regels waarmee wordt beoogd de tijdens de BEPS-onderhandelingen gedane toezeggingen in de hele EU op uniforme wijze ten uitvoer te leggen.

1.12 Gelet op de potentiële impact op het investeringsklimaat in Europa, mist het EESC een effectbeoordeling in de ontwerp-richtlijn. Een effectbeoordeling is immers de gebruikelijke praktijk bij voorstellen die substantiële wijzigingen bevatten.

2. Commissievoorstellen

2.1 In januari 2016 heeft de Commissie een pakket maatregelen tegen belastingontwijking voorgesteld, als onderdeel van het programma voor een eerlijkere, transparantere en doeltreffendere vennootschapsbelasting ⁽¹⁾.

2.2 Het pakket maatregelen bestaat uit een overkoepelende mededeling ⁽²⁾, waarin de politieke, economische en internationale context van de strijd tegen agressieve fiscale planning uiteengezet wordt, en uit de volgende hoofdinstrumenten: een voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van belastingontwijking ⁽³⁾, een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking ⁽⁴⁾, een aanbeveling van de Commissie inzake belastingverdragen ⁽⁵⁾ en een mededeling van de Commissie over een externe strategie van de EU ⁽⁶⁾ inzake de samenwerking met derde landen op het gebied van fiscaal bestuur.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3 In de overkoepelende mededeling wordt de politieke, economische en internationale context van het pakket maatregelen tegen belastingontwijking beschreven. Dit pakket bevat maatregelen om onderdelen van het actieplan van de OESO tegen grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS) om te zetten, alsook een aantal nieuwe, aanvullende maatregelen op het niveau van de EU en de lidstaten.

2.4 Het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van belastingontwijking bevat voorschriften om belastingontwijkingsovernamepraktijken die de werking van de interne markt rechtstreeks schaden, te bestrijden. Deze voorschriften hebben betrekking op de aftrekbaarheid van rente, exitheffingen, de switch-over bepaling, de algemene antimisbruikregel, regelingen betreffende gecontroleerde buitenlandse vennootschappen en het kader om hybride mismatches aan te pakken.

2.5 Het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de richtlijn inzake administratieve samenwerking bevat maatregelen om actie 13⁽⁷⁾ van het BEPS-actieplan van de OESO ten uitvoer te leggen in de lidstaten. Deze maatregelen betreffen de verbetering van het mechanisme voor automatische uitwisseling van inlichtingen tussen de belastingdiensten van de lidstaten, met inbegrip van informatie over de jaareinderesultaten van multinationale ondernemingen.

2.6 De aanbeveling van de Commissie die deel uitmaakt van het pakket maatregelen ter bestrijding van belastingontwijking, beoogt de bepalingen van de door de lidstaten ondertekende belastingverdragen te versterken om agressieve fiscale planning tegen te gaan.

2.7 De mededeling van de Commissie over een externe strategie voorziet in een strikter en coherenter kader voor de betrekkingen met derde landen op het gebied van goed bestuur.

3. Algemene en bijzondere opmerkingen

3.1 Ten einde de competitiviteit van de Europese ondernemingen, de aantrekkelijkheid van de EU als investeringslocatie en de consistentie van het internationaal belastingstelsel te vrijwaren is het Comité van oordeel, op dit ogenblik van traag en fragiel herstel na de crisis, dat de getroffen maatregelen moeten sporen met hetgeen werkelijk overeengekomen is op het niveau van de OESO en door de andere internationale partners wordt geïmplementeerd.

Pakket bestrijding van belastingontwijking

3.2 Voor het Comité is het in deze aangelegenheid belangrijk te streven naar een werkelijk gelijk speelveld en een eenvormig regime dat op dezelfde wijze wordt geïmplementeerd in alle lidstaten. Het is belangrijk dat het risico op fragmentatie aan banden wordt gelegd, nu dit de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen in het gedrang kan brengen.

3.3 De voorgestelde richtlijn strekt tot invoering van uniforme regels in alle lidstaten die zijn gedefinieerd in het actieplan van de OESO betreffende het BEPS-project⁽⁸⁾ ter bestrijding van agressieve fiscale planning op mondiaal niveau. Zoals het EESC reeds in eerdere adviezen⁽⁹⁾ aangaf, is het ingenomen met het initiatief van de Commissie en steunt het haar pogingen om agressieve fiscale planning van een aantal multinationals te bestrijden. Geschat wordt dat die planning de belastinggrondslagen van de lidstaten ter waarde van zo'n 50 tot 70 miljard EUR uithollen.

3.4 Het Comité is het eens met de voorgestelde regels ter beperking van de aftrekbaarheid van rente voor bedrijven. Wel moeten de EU-regelingen stroken met die van de OESO en met de uitvoering in de VS en andere economisch belangrijke landen. Verder zou internationale coördinatie bijdragen tot de bestrijding van de agressieve fiscale planning van een aantal multinationals die kunstmatig opgeblazen rente overmaken aan filialen in landen met lage heffingsstarieven. De Commissie en de lidstaten worden dan ook verzocht om de internationale onderhandelingen in het kader van instellingen als de OESO of de G20 op te voeren om voor uniforme tenuitvoerlegging op EU- en OESO-niveau te zorgen en om te onderzoeken of de voorgestelde regels ook op financiële ondernemingen kunnen worden toegepast.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>

⁽⁹⁾ Zie het advies van het EESC: De bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking (PB C 198 van 10.7.2013, blz. 34).

3.5 Wat de regels voor extheffingen betreft, steunt EESC het voorstel en zou het graag zien dat de lidstaten uitsluitend instemmen met afwikkeling via gespreide betalingen indien de overbrenging er niet alleen toe dient om het belastingbedrag van het bedrijf in kwestie te reduceren.

3.6 Het EESC beveelt aan de switch-over-bepaling rechtstreeks toe te passen op alle belastingplichtigen die inkomsten hebben gegenereerd in als belastingparadijzen bekend staande landen.

3.7 Het EESC steunt de voorgestelde regels inzake gecontroleerde buitenlandse vennootschappen.

3.8 Gegeven de door bovengenoemde fiscale planning uitgeholde heffingsgrondslag van de lidstaten is het zaak dat Commissie en lidstaten zo snel mogelijk een inwerkingtredingsdatum van de richtlijn bepalen en zulks in overeenstemming met de in de akkoorden van de OESO en de G20 geformuleerde verplichtingen betreffende het BEPS-project. De in het voorstel genoemde termijn van drie jaar is te lang.

3.9 Gelet op de potentiële impact op het investeringsklimaat in Europa, mist het EESC een effectbeoordeling in de ontwerp-richtlijn. Een effectbeoordeling is immers de gebruikelijke praktijk bij voorstellen die substantiële wijzigingen bevatten.

De voorgestelde richtlijn tot wijziging van de richtlijn inzake administratieve samenwerking

3.10 Gegeven de zwaarwegende gevolgen van belastingontduiking en -ontwijking heeft het Comité absoluut geen moeite met dit voorstel. De door vennootschappen afgegeven verklaringen over hun financiële resultaten worden automatisch uitgewisseld tussen de belastingdiensten van de lidstaten. Op die manier kunnen belastingfraude, -ontwijking en agressieve fiscale planning beter worden bestreden.

3.11 De in het voorstel bedoelde verklaringen moeten volgens het Comité alleen gelden voor multinationale ondernemingen en niet voor kmo's. Die laatste groep bedrijven zou namelijk met onevenredig hoge kosten worden opgezadeld. Zou er een geconsolideerde-omzetdrempel voor de informatieverplichting voor multinationale ondernemingen worden ingevoerd, dan zou dat wel eens contraproductief en discriminerend kunnen werken.

3.12 De voorgestelde wijzigingen dienen ter bevordering van de uniforme omzetting van actie 13 van het BEPS-project in alle lidstaten. Het EESC stemt in met het standpunt van de Commissie: agressieve fiscale planning kan slechts op mondiaal niveau worden bestreden.

3.13 Met het oog op de herhaaldelijke verzoeken van de organisaties van het maatschappelijk middenveld om een transparantere belastingheffing bij multinationals, beveelt het Comité de Commissie aan om in de richtlijn een verplichting voor de lidstaten op te nemen om de gegevens te verspreiden die zijn opgenomen in de verklaringen die automatisch worden uitgewisseld.

Aanbeveling van de Commissie betreffende misbruik van fiscale verdragen

3.14 De aanbeveling van de Commissie strekt tot omzetting van acties 6 en 7 van BEPS. Daarin wordt een standaardmodel voorgesteld om het risico van misbruik door multinationals te reduceren.

3.15 De twee door de Commissie voorgestelde misbruikclausules verdienen bijval. Die twee clausules moeten worden opgenomen in door de lidstaten onderling en met derde landen gesloten verdragen om in hoge mate te voorkomen dat winsten van multinationals dankzij fiscaal „shoppen” onbelast blijven.

Mededeling over een externe strategie voor effectieve belastingheffing

3.16 In het licht van de mondiale dimensie van belastingontwijking en de agressieve fiscale planning definieert de Commissie in haar mededeling een externe strategie voor een efficiënte Vpb-heffing. Haar aanpak is juist.

3.17 Zij stelt voor om de houding van de lidstaten jegens derde landen i.v.m. fiscale transparantie te coördineren. Dat is goed want versnipperde toepassing van belastinggovernance door de lidstaten vis à vis derde landen heeft geen overtuigende resultaten opgeleverd aangaande de bestrijding van agressieve fiscale planning.

3.18 De mondiale fiscale ontwikkelingen voltrekken zich in hoog tempo en daarom moeten de criteria van de Unie voor goed fiscaal bestuur worden geactualiseerd. In bijlage I bij haar mededeling stelt de Commissie nieuwe criteria voor. Dat heeft ze goed gedaan en de Raad wordt aanbevolen om deze goed te keuren.

3.19 Het Comité schaarde zich reeds achter het idee om een lijst op te stellen van landen die de normen voor goed fiscaal bestuur niet willen toepassen ⁽¹⁰⁾. Momenteel hebben de meeste lidstaten eigen lijsten en sancties voor financiële transacties met die landen. Het EESC vindt dat belastingontwijking en agressieve fiscale planning veel efficiënter zouden kunnen worden bestreden met een EU-lijst met nauwkeurige criteria om weigerachtige landen in kaart te brengen en met door alle lidstaten uniform uitgevoerde sancties. Tevens kan het zich vinden in de maatregelen die de Commissie in haar strategie presenteert.

Brussel, 28 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies over fiscale transparantie (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 64).

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 — Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie

(COM(2015) 614 final),

het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval

(COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)),

het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen

(COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)),

het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen

(COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD))

en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

(COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD))

(2016/C 264/14)

Rapporteur: Cillian LOHAN

De Commissie, het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 2 december 2015, 14 december 2015 en 15 december 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (het „Comité” of het „EESC”) overeenkomstig de artikelen 192, lid 1, en 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 — Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie” COM(2015) 614 final,

het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval” COM(2015)596 final — 2015/0276 (COD),

het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen” COM(2015)595 final — 2015/0275 (COD),

het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen COM(2015)594 final — 2015/0274 (COD)

en het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur” COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 april 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 192 stemmen vóór en 4 tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC heeft er goede hoop in dat met het streven van de Commissie om de overgang naar een circulaire economie in een stroomversnelling te brengen een paradigmaverschuiving in gedrag en praktijk in gang is gezet. Het herinnert aan zijn verzet tegen de intrekking van het in 2014 gepubliceerde vorige pakket circulaire economie.

1.2. Het EESC is tevens ingenomen met het feit dat de Commissie een aantal van zijn aanbevelingen inzake het pakket van 2014 heeft overgenomen (bijvoorbeeld de focus op het upstream-gedeelte van de levenscyclus). Wel is er ruimte voor verbetering wat het ambitieniveau van het pakket aangaat. De doelstellingen in het pakket uit 2014 boden meer economische en milieuvoordelen ⁽¹⁾. Het EESC pleit er voor om de streefcijfers inzake afvalverwerking uit dit pakket weer over te nemen en erop toe te zien dat zij op kostenefficiënte wijze kunnen worden behaald. Algemeen gesproken vormen de reikwijdte en het ambitieniveau van het nieuwe pakket in vergelijking met het vorige, geen rechtvaardiging voor de 18 maanden vertraging.

1.3. Een beleid inzake circulaire economie dient erop gericht te zijn om kleine, lokale, duurzame en schone circuits tot stand te brengen. Voor specifieke industriële activiteiten kan de omvang van een dergelijk circuit behoorlijk groot zijn.

1.4. De Commissie besteedt in haar voorstellen niet voldoende aandacht aan de sociale en arbeidsgerelateerde voordelen en risico's van de overgang naar een circulaire economie ⁽²⁾. Er wordt geen melding gemaakt van de noodzakelijke aanpassingsmaatregelen in de vorm van opleiding en onderwijs voor de beroepsbevolking. De meest kwetsbare sectoren en werknemers moeten in kaart worden gebracht, zodat een volledig aanbod van ondersteunende structuren kan worden aangereikt.

1.5. Het EESC verwelkomt de opname van verplichte verslaggeving over het gebruik van geschikte economische instrumenten om de verwezenlijking van afvalreductiedoelstellingen te stimuleren, maar dit moet in een bredere context worden toegepast. Het gebruik van economische instrumenten ter ondersteuning van de overgang dient kracht te worden bijgezet en systemisch te worden toegepast.

1.6. Het Comité is bereid de haalbaarheid te onderzoeken van een open Europees platform voor de circulaire economie voor maatschappelijke organisaties en belanghebbenden uit de overheids-, semi-overheids- of particuliere sector die betrokken zijn bij een efficiënt gebruik van hulpbronnen, en dit platform ook te organiseren. Dit zou mogelijkheden bieden voor de uitwisseling van en bewustmaking rond succesvolle praktijken.

1.7. Onderwijs in alle vormen en op alle niveaus zal een essentieel onderdeel vormen van de overgang naar een circulaire economie. Daartoe is o.m. duidelijkheid nodig over de scholingsbehoeften van werknemers die nu al veranderingen in gang moeten zetten, evenals over langetermijnmaatregelen voor onderwijs aan toekomstige generaties.

1.8. De overgang naar de circulaire economie moet tastbare resultaten opleveren voor het bedrijfsleven. In advies NAT/652 ⁽³⁾ zijn aanbevelingen gedaan voor maatregelen ter ondersteuning van kmo's. Toegang tot financiering is belangrijk voor kmo's en ondernemers die hun voordeel willen doen met de kansen van de nieuwe circulaire economie.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99.

⁽³⁾ PB C 230, 14.7.2015, blz. 99, en met name punt 5.

1.9. Bij de verwachte herziening van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp moet rekening worden gehouden met de gehele levenscyclus van het product, d.w.z. met aspecten als duurzaamheid, repareerbaarheid, beschikbaarheid/betaalbaarheid van reserveonderdelen en onvoorwaardelijke openbaarmaking van reparatie- en onderhoudsinformatie door producenten. Het EESC benadrukt de noodzaak om de beginselen van ecologisch ontwerp in alle productiesectoren in aanmerking te nemen. Dit zou de economische en technische haalbaarheid van de terugwinning van grondstoffen en onderdelen van producten vergemakkelijken als deze niet langer in gebruik zijn. Vaak wordt het voorbeeld van elektronische goederen, en met name mobiele telefoons, aangehaald om dit te benadrukken.

1.10. Uitgebreidere etikettering is noodzakelijk, zodat ook de levensverwachting van een product kan worden vermeld. Het volstaat niet na te gaan of er sprake is van geplande veroudering. Het Comité dringt er wederom bij beleidsmakers op aan om een volledig verbod in te stellen op producten met gebreken die zijn ingebouwd om de levensduur ervan te verkorten⁽⁴⁾.

1.11. Gedragsverandering kan het beste worden bereikt door duidelijke prijssignalen te geven, d.w.z. door consumenten comfort en concurrerende prijzen te bieden. Producten of diensten die aan de beginselen van circulariteit voldoen, moeten in prijs duidelijk worden gedifferentieerd op basis van de beschikbaarheid/schaarste van de hulpbronnen of het ontwerp van het product. Dit kan in eerste instantie worden bereikt door middel van stelsels van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (EPR) en/of groene belastingen. Het EESC benadrukt het belang van het testen van de levensvatbaarheid van elke nieuwe maatregel.

1.12. Het Comité verwelkomt de invoering van minimale EPR-vereisten; een verduidelijking van de rollen en de betrouwbaarheid van de verschillende stakeholders in de hele productieketen is echter wel geboden. De invoering van de stelsels voor uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid moet verplicht worden gesteld door de lidstaten.

1.13. Er moeten inkomenssteunmechanismen worden ontwikkeld om armere mensen toegang te verlenen tot goederen en diensten van betere kwaliteit maar met een hogere aanschafprijs. Te denken valt aan een door de overheid gesteund leenstelsel of een door de fabrikant aangeboden financieringsregeling met lagere tarieven die alleen van toepassing zijn op producten met een bepaalde minimale levensverwachting en waarin alle elementen van circulariteit zijn verwerkt.

1.14. Specifieke beleidsinstrumenten zoals statiegeldregelingen en geïntegreerde beheerssystemen hebben hun doeltreffendheid bewezen en verdienen in het pakket te worden opgenomen. Verlaagde btw-tarieven of -vrijstellingen voor gerecycleerde producten en voor hergebruik en herstel kunnen ondernemers ertoe aanzetten stappen te nemen in die richting, en maken dat de consument een scherp geprijsd product aangeboden krijgt, waardoor een algemene gedragsverandering wordt gestimuleerd. Subsidies moeten verschuiven teneinde het gebruik van secundaire grondstoffen te bevorderen, evenals de toepassing van de beginselen van ecologisch ontwerp in alle sectoren van de be- en verwerkende industrie.

1.15. regeringen en hun instellingen moeten het voortouw nemen en groene aanbestedingen uitschrijven voor alle aankopen van producten of diensten waarvoor zij bevoegd zijn. Er moet in principe altijd voor de groenste optie worden gekozen, tenzij er een goede rechtvaardiging worden gegeven voor een andere keuze.

1.16. Gescheiden inzameling van afvalstromen is van cruciaal belang voor het bereiken van circulariteit. De invoering van de verplichting om onmiddellijk te zorgen voor een gescheiden inzameling van bioafval is een goede zaak. De bepaling in de richtlijn voor alle vormen van gescheiden inzameling moet kracht bij worden gezet, zodat deze verplicht wordt, afgezien van specifieke uitzonderingen voor beperkingen inzake praktische haalbaarheid.

1.17. Het terugdringen van de voedselverspilling is alleen mogelijk door streefcijfers te formuleren op weg naar de verwezenlijking van de doelstelling voor duurzame ontwikkeling nr. 2 (SDG 2). De ontwikkeling van een mechanisme om verlies en verspilling van voedsel te kwantificeren zou in de bijlage moeten worden opgenomen, waarbij een specifieke einddatum wordt vastgelegd, voortbouwend op het werk dat al is gedaan⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 23.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld het FP7 EU Fusions-project: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

1.18. De concepten die verband houden met de circulaire economie kunnen niet op zichzelf bestaan. Er is behoefte aan een controle- en uitvoeringsorgaan, zoals het platform voor efficiënt hulpbronnengebruik, dat erop toeziet dat andere sectorale strategieën van de Commissie stroken met de beginselen van een circulaire economie.

1.19. Via de landenspecifieke aanbevelingen kan gebruik worden gemaakt van het Europees Semester om de tenuitvoerlegging op nationaal niveau te garanderen en ervoor te zorgen dat voorrang wordt gegeven aan de overgang naar een circulair economisch model.

2. Inleiding

2.1. De Europese Commissie heeft op 2 december 2015 een herzien pakket voor de circulaire economie bekendgemaakt. De voorstellen omvatten een niet-wetgevend gedeelte, inclusief de mededeling *Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie*, en een hoofdstuk waarin een reeks wijzigingen van de bestaande Europese wetgeving inzake afvalverwerking en recycling worden behandeld.

2.2. De nieuwe voorstellen vervangen het vorige pakket dat door de Commissie onder leiding van José Manuel Barroso in juli 2014 werd gepubliceerd in het kader van het EU 2020-vlaggenschipinitiatief „*Een hulpbronnefficiënt Europa*”. Het nieuwe pakket is op een aantal vlakken beter — het is met name breder van opzet en heeft betrekking op alle stadia van de levenscyclus van producten —, maar is in andere opzichten dan weer minder ambitieus. Het gevaar bestaat dat de nadruk van het pakket op recycling komt te liggen en dat er geen beleidsinstrumenten worden ingevoerd die aansluiten bij de wens om een nieuw economisch model van circulariteit tot stand te brengen. Hogere recyclingpercentages zijn niet synoniem met een meer circulaire economie. Algemeen gesproken vormen de reikwijdte en het ambitieniveau van het nieuwe pakket in vergelijking met het vorige, geen rechtvaardiging voor de 18 maanden vertraging.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De overgang van een lineaire economie die stoelt op winnen, verwerken, gebruiken en wegwerpen, naar een circulaire economie, waar afval kan worden omgezet in hulpmiddelen, is een cruciale uitdaging voor Europa. Deze ontwikkeling zal leiden tot een meer duurzame economie met een kleinere ecologische voetafdruk, dankzij een beter hulpbronnenbeheer en minder winning en verontreiniging; ook zal het concurrentievermogen van de bedrijven erop vooruit gaan dankzij een beter beheer van grondstoffen en zal de economie minder afhankelijk worden van de import van — potentieel cruciale en zeldzame — grondstoffen. Ten slotte zal deze overgang zowel binnen als buiten Europa nieuwe economische kansen bieden en nieuwe markten openen, en op lokaal niveau nieuwe banen creëren.

3.2. De noodzaak van de overgang naar een circulaire economie verdient erkenning. Zonder systemische verandering zal het niet mogelijk zijn de vele economische en sociale voordelen ten volle te benutten. Beleidsmaatregelen ten behoeve van een circulaire economie moeten gericht zijn op de totstandbrenging van duurzame, kleinschalige, lokale en schone circuits. De omvang van de circuits kan echter variëren. In een circulaire economie moet gebruik voorrang krijgen boven bezit; product-dienstsysteem en de deeleconomie kunnen hieraan een zeer positieve bijdrage leveren en zullen verder worden uitgewerkt in twee nog in voorbereiding zijnde EESC-adviezen. Een circulaire economie is meer dan een lineaire economie waar getracht wordt afval weer te gebruiken bij productie, maar beoogt het hele systeem op de schop te nemen en ook de begrippen aansprakelijkheid en eigendom een nieuwe invulling te geven. Bij het doorvoeren van dergelijke fundamentele veranderingen moet rekening worden gehouden met de verwevenheid in de wereldeconomie volgens het huidige economische model. Wie wereldwijde problemen alleen met regionale maatregelen wil oplossen, boekt zelden resultaat; daarom moet er wereldwijde actie worden ondernomen.

3.3. Er moet voortdurend worden nagegaan wat de effecten zijn van een overgang naar een circulaire economie op de economie. Naarmate verouderde handelspraktijken verdwijnen, dienen de ergst getroffen sectoren in kaart te worden gebracht en dient steun te worden vastgesteld voor een rechtvaardige en eerlijke overgang naar een circulaire economie. Er moet aandacht worden besteed aan de sociale en arbeidsgerelateerde voordelen en risico's⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99, met name punt 4.

3.4. Er is een gebrek aan economische instrumenten om de overgang tot stand te brengen. Volgens het EESC is er nood aan een combinatie van marktgebaseerde en regelgevende instrumenten ter verwezenlijking van een economie gebaseerd op hulpbronnefficiëntie⁽⁷⁾. Artikel 4.3 verplicht de lidstaten om gebruik te maken van economische instrumenten, met inbegrip van een rapportagemechanisme na 18 maanden en opnieuw na vijf jaar. Dit kan worden versterkt met de vereiste van een tussentijds verslag na drie jaar en een aanbeveling om groene belastingen in te voeren. Instrumenten inzake succesvolle praktijken in de lidstaten dienen verder te worden ontwikkeld en de goedkeuring ervan aangemoedigd via het proces van het Europees Semester.

3.5. De Commissie moet meer duidelijkheid verschaffen over de samenhang van de actieplannen die de afgelopen jaren zijn uitgebracht en de manier waarop zij zich tot elkaar verhouden wat hiërarchie en randvoorwaarden betreft: we denken dan aan het stappenplan voor efficiënt hulpbronnegebruik in Europa⁽⁸⁾, het zevende milieuoactieprogramma (7e MAP) voor de periode tot en met 2020⁽⁹⁾ en het EU-actieplan voor de circulaire economie. Veel van de activiteiten uit het recente actieplan kwamen ook al in de eerdere initiatieven ter sprake. Een grondige evaluatie van de plus- en minpunten van de vorige initiatieven is dan ook dringend noodzakelijk.

3.6. Het pakket circulaire economie is alvast een stap in de goede richting. De hamvraag blijft echter of de som van alle maatregelen zal volstaan om te bewerkstelligen dat de Europese economieën de overgang maken van het huidige ontwikkelingstraject (waarmee de hulpbronnefficiëntie er ook op vooruit zal gaan) naar een echt circulair model waarin economische welvaart wordt ontkoppeld van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (volledige ont koppeling) en dat tal van economische en sociale voordelen zal opleveren⁽¹⁰⁾. Het actieplan moet handvatten bieden om de onderliggende systemische uitdagingen aan te pakken en een degelijk kader bieden om de eerste stappen op weg naar de overgang mogelijk te maken⁽¹¹⁾.

3.7. Het EESC is ingenomen met de effectbeoordeling bij de wetgevingsvoorstellen van de Commissie inzake afval⁽¹²⁾. Het Comité constateert de beperkte voordelen in termen van economie, werkgelegenheid en vermindering van emissies van dit pakket in vergelijking met de ingetrokken voorstellen. Een kosten-batenanalyse van het niet-wetgevende actieplan kan helpen om de meest doeltreffende en proportionele maatregelen voor de overgang naar een circulaire economie in kaart te brengen⁽¹³⁾.

3.8. De uitvoering is de sleutel tot succes. Het EESC pleit voor de oprichting van een specifiek orgaan dat toeziet op de samenhang en de randvoorwaarden, vergelijkbaar met het *European Resource Efficiency Platform*⁽¹⁴⁾ dat het 7e MAP en het pakket circulaire economie ondersteunt.

3.9. Het Comité is zich ervan bewust dat de Commissie zich al heel wat moeite heeft getroost om stakeholders en deskundigen uit diverse sectoren bij een en ander te betrekken, in lijn met de aanbevelingen uit zijn advies NAT/652⁽¹⁵⁾. De overgang naar een circulaire economie is een werk van lange adem, waarbij alle niveaus en sectoren zich betrokken moeten voelen. De Commissie beklemtoont haar voornemen om alle partijen actief te betrekken bij de uitvoering van het actieplan⁽¹⁶⁾; hoe een en ander concreet zal verlopen is van doorslaggevend belang.

⁽⁷⁾ PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Besluit 1386/2013/EU.

⁽¹⁰⁾ Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, blz. 32, blz. 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe

⁽¹¹⁾ Zie het rapport van het Europees Milieuoagentschap voor meer informatie over systemische uitdagingen, *The European environment — State and Outlook 2015*, synthesis report, 2015, blz. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ Voorbeelden van literatuurverwijzingen zijn: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within*, op. cit., blz. 34, tabel 1, selectie van literatuur over de macro-economische impact van de circulaire economie, waaronder *Circular Economy & Benefits for Society*, rapport van de Club van Rome, oktober 2015 (EN), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99, punt 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015)614/2, blz. 20.

3.10. Het EESC herhaalt hier zijn voorstel uit zijn advies NAT/652 om netwerken van maatschappelijke organisaties die pleiten voor de overgang naar een circulaire economie, te ondersteunen, en om na te gaan of het mogelijk is een Europees forum voor de circulaire economie op te richten en te beheren. Er bestaat een aantal technische fora die een technisch perspectief vanuit de sectoren bieden. Het Comité is een ideale plek voor de opzet van een concreet forum dat belanghebbenden meer ruimte geeft voor rapportage en voor hun engagement in de circulaire economie. Dit kan worden georganiseerd in samenwerking met de Commissie zodat een sectoroverschrijdend platform wordt opgezet met betrokkenheid van uiteenlopende stakeholders. Het EESC heeft reeds een migratieforum dat een geschikt model zou kunnen zijn.

3.11. De rol van werknemers tijdens en na de overgang naar een circulaire economie en het scheppen van kwaliteitsbanen zijn van groot belang. Het EESC heeft al eerder aangegeven⁽¹⁷⁾ dat er in het ingetrokken pakket ondanks het *Initiatief voor groene werkgelegenheid*⁽¹⁸⁾ niet voldoende rekening werd gehouden met de specifieke sociaal-economische voordelen en uitdagingen van de circulaire economie. Dit geldt eveneens voor het pakket van 2015. Om de overgang rechtvaardig te doen verlopen moet steun worden vrijgemaakt voor de ondernemingen en sectoren die negatieve gevolgen ondervinden van de veranderingen. Werknemers moeten worden beschermd en de kans krijgen te profiteren van de vele voordelen⁽¹⁹⁾ die het nieuwe circulaire model biedt.

3.12. Maatregelen op het vlak van educatie mogen niet beperkt blijven tot de lagere school maar moeten ook het bedrijfsleven, de kmo's, investeerders en financiers bereiken. De behoeften aan onderwijs en opleiding dienen te worden gebundeld in een coherent programma dat een antwoord biedt op de geïdentificeerde sociaaleconomische uitdagingen. Onderwijs is een van de belangrijkste aanjagers van ingrijpende gedragsverandering en kan bijdragen tot de totstandkoming van een nieuwe generatie verantwoorde consumenten en nauwkeurig geprijsde, geschikte, kwalitatief hoogstaande en ethisch verantwoorde consumentenopties.

3.13. De overgang naar de circulaire economie moet tastbare resultaten opleveren voor het bedrijfsleven. In advies NAT/652⁽²⁰⁾ zijn aanbevelingen gedaan voor maatregelen ter ondersteuning van kmo's. Toegang tot financiering is belangrijk voor de kmo's en ondernemers die hun voordeel willen doen met de nieuwe circulaire economie. Het Cohesiefonds, de Europese structuur- en investeringsfondsen en het Europees Fonds voor strategische investeringen, alsmede thematische fondsen, zoals COSME en Life, zijn mogelijke bronnen van financiering, waarbinnen specifieke financieringsmogelijkheden beschikbaar dienen te worden gesteld.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Productie

4.1.1. Bij de verwachte herziening van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp⁽²¹⁾ moet rekening worden gehouden met de gehele levenscyclus van het product, d.w.z. met aspecten als duurzaamheid, geplande veroudering (of „levensverwachting”), reparatiebaarheid, beschikbaarheid/betaalbaarheid van reserveonderdelen en onvoorwaardelijke openbaarmaking van informatie door producenten.

4.1.2. De richtlijn inzake ecologisch ontwerp geldt momenteel alleen voor energiegerelateerde producten. Volgens eerdere publicaties⁽²²⁾ zijn mobiliteit, huisvesting en voedselproductie verantwoordelijk voor 70-80 % van de milieuschade. Daarom is het noodzakelijk dat het „beginsel van ecologisch ontwerp” wordt toegepast in alle sectoren. Dit is een cruciaal element, dat in alle beleidslijnen aanwezig moet zijn. Voor de ontwikkeling van regionale kleine en middelgrote bedrijven die gespecialiseerd zijn in reparatie, hergebruik en voorbereiding voor hergebruik en recycling, is het met name van belang dat bij het ontwerp van het bronmateriaal al is gedacht aan het multifunctionele gebruik en de demontage en herverwerking ervan.

⁽¹⁷⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99, punt 4, en PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91, punten 1.5 en 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Europees Parlement, *Leasing Society*, november 2012, onderzoek beschikbaar op: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf

⁽²⁰⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 99, met name punt 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/EC.

⁽²²⁾ COM(2011) 571 final, *Stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik*, hoofdstuk 5.

4.1.3. In stelsels van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (EPR) moeten alle kringlopen ten volle in aanmerking worden genomen. Feit is dat het reguleren van materiaalefficiëntie een complexere aangelegenheid is dan energie-efficiëntie, maar deze uitdaging moet op innovatieve wijze worden aangepakt. Nieuwe stimuleringsmaatregelen op het gebied van EPR moeten ervoor helpen zorgen dat producenten hun gedrag drastisch wijzigen, hetgeen consumenten vervolgens ook tot gedragsverandering zal aanzetten. Fabrikanten moeten verplicht worden om te informeren over de verwachte levensduur van hun producten.

4.1.4. Een op lokale economische en sociale ecosystemen gebaseerde kmo-vriendelijke sectorale symbiose, die mogelijk wordt gemaakt door regionaal milieuvriendelijk industriebeleid, moet kunnen rekenen op steun en aanmoediging in de fase van de concretisering van de transitie. Bij de eerste fase van circulariteit zullen regionale economieën en allerlei kleine en middelgrote ondernemingen zijn betrokken. Door meer gebruik te maken van industriële nevenproducten als grondstof voor andere industrieën zal worden bijgedragen tot een efficiënter gebruik van hulpbronnen. Informatie ontbreekt over de wijze waarop de Commissie gebruik zal maken van gewijzigd artikel 5 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen om deze doelstelling te bereiken.

4.1.5. Als de circulaire economie verder wordt ontwikkeld, kan deze in een later stadium bijdragen tot een duurzame herindustrialisering van Europa. Er zou eerst een ontwikkelingsfase kunnen ontstaan, met een duidelijke, op normalisatie gebaseerde industriële dimensie, om te kijken of het model efficiënt is en op grote schaal kan worden doorgevoerd.

4.1.6. Een echte circulaire economie draait om verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Producenten moet worden aangemoedigd om op functionaliteit gebaseerde bedrijfsmodellen te ontwikkelen waarbij het leasen en verkopen van goederen als diensten een gangbare praktijk wordt en alle kosten worden geïnternaliseerd. Zo wordt de link gelegd tussen de productie van goederen en diensten voor een circulair model en de totstandbrenging van een „prestatie-economie” waarin bedrijfsmodellen gebaseerd zijn op de schaarste van hulpbronnen.

4.1.7. Het potentieel aan economische bedrijvigheid en werkgelegenheid dankzij hergebruik en reparatie zou beter kunnen worden benut door een betere samenwerking met fabrikanten van producten. Informatie over producten en met name de beschikbaarheid en betaalbaarheid van reserve-onderdelen gedurende een minimale periode nadat het product op de markt is gebracht, zijn belangrijke elementen om de bedrijvigheid inzake reparatie en hergebruik te kunnen uitbreiden. Vrijwillige regelingen voor betere samenwerking met de fabrikanten moeten worden aangemoedigd en juridische vereisten voor openbaarmaking van informatie over producten kunnen worden verkend. Verder zouden bedrijven gespecialiseerd in hergebruik en reparatie eenvoudiger toegang moeten krijgen tot afgedankte producten om innovatie en werkgelegenheid in de sector te stimuleren.

4.1.8. Het EESC is ingenomen met het feit dat de Commissie van mening is dat de kwestie van geplande veroudering moet worden aangepakt. Geplande veroudering kan worden ontmoedigd door het bevorderen van innovatieve bedrijfsmodellen die gericht zijn op diensten/prestaties. In een eerder, aan duurzame consumptie en de levensduur van producten gewijd advies⁽²³⁾, dringt het Comité er wederom bij beleidsmakers op aan om een volledig verbod in te stellen op producten met gebreken die zijn ingebouwd om de levensduur ervan te verkorten. Een eenvoudig programma zoals voorgesteld binnen Horizon 2020 om praktijken voor geplande veroudering in kaart te brengen, is ontoereikend om deze kwestie terdege aan te pakken. Het Comité roept de Commissie op om zo snel mogelijk ambitieuzere voorstellen op tafel te leggen.

4.2. *Consumptie*

4.2.1. Gedragsverandering kan worden bereikt door de consument comfort en concurrerende prijzen te bieden. Producten of diensten die aan de beginselen van circulariteit voldoen, moeten in prijs worden gedifferentieerd op basis van de beschikbaarheid/schaarste van de hulpbronnen of het ontwerp van het product. Dit kan in eerste instantie worden bereikt door middel van stelsels van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (EPR) en/of groene belastingen. Het EESC benadrukt het belang van het testen van de levensvatbaarheid van elke nieuwe maatregel.

4.2.2. Het EESC kijkt uit naar het voorstel van de Commissie voor de rationalisering van groene etiketten en de preventie van ongefundeerde milieuclaims. Correcte etikettering van essentiële gegevens op producten zal bijdragen tot een betere consumentenkeuze omdat het kopers in staat stelt om zich te baseren op echt vergelijkbare aspecten van producten. Zo kan keukenapparatuur met een hogere aanschafprijs op lange termijn een voordeliger keuze blijken te zijn vanwege de langere levensduur en de kwaliteit en prestaties van het toestel.

⁽²³⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 23. Zie ook Sircome agency, University of South Brittany and University of South Bohemia, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers*, een studie in opdracht van het EESC, maart 2016.

4.2.3. Ook de toegang tot en betaalbaarheid van goederen met een betere kwaliteit voor alle consumenten is een belangrijk thema. Er zouden inkomenssteunmechanismen moeten worden ontwikkeld om armere mensen toegang te verlenen tot deze goederen en diensten van betere kwaliteit maar met een hogere aanschafprijs. Dat zou kunnen gebeuren in de vorm van een door de overheid gesteund leenstelsel of een door de fabrikant aangeboden financieringsregeling met lagere tarieven die alleen van toepassing zijn op producten met een bepaalde minimale levensverwachting en waarin alle elementen van circulariteit zijn verwerkt. De kwestie zou kunnen worden aangepakt door middel van een verschuiving van ownership naar een model gebaseerd op leasing van producten.

4.2.4. De kringloopoptie moet betaalbaar zijn voor de consument. Een product van betere kwaliteit dat langer meegaat heeft doorgaans een hogere aanschafprijs. Maar door de langere levensduur van het product wordt dit prijsnadeel meestal gecompenseerd. Betere etikettering en informatie in combinatie met financiële instrumenten die aanzetten tot een langere levensduur, schonere onderdelen, betere reparatiebaarheid en demontabiliteit met het oog op hergebruik zullen bijdragen tot gedragsverandering.

4.2.5. In het 7e MAP (punt 41, onder d)) wordt een coherenter kader voor duurzame consumptie en productie geboden en worden streefcijfers vastgesteld ter vermindering van de algehele impact van consumptie. Er wordt verwezen naar duurzame consumptie en productie, doel nr. 12 van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (DDO's) van de VN, maar de behoefte aan streefcijfers zoals bedoeld in het 7e MAP komt niet aan de orde in het actieplan of in de bijlage.

4.2.6. Ter ondersteuning van de overgang naar een circulaire economie dient nagegaan te worden in hoeverre de digitalisering van de economie kan bijdragen tot de beperking van de milieu-impact van consumptie en productie en ertoe kan leiden dat een product voor meerdere doeleinden wordt gebruikt en vaker wordt gerepareerd.

4.2.7. Aan een verantwoorde keuze door de consument gaat een goede consumentenvoorlichting vooraf. Daarom is het raadzaam een methode te ontwikkelen voor het bepalen van de ecologische voetafdruk van een product. In het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik van 2011 werd echter al over testen gesproken⁽²⁴⁾.

4.2.8. Het EESC pleit voor op zichzelf staande, kwantitatieve doelstellingen voor hergebruik, die losstaan van die voor recycling. Om deze doelstellingen te kunnen bereiken moet dan wel aan de nodige voorwaarden worden voldaan.

4.2.9. Plannen voor het stimuleren van hergebruik en herstel kunnen een goed voorbeeld zijn van het gebruik van economische instrumenten. Nagegaan moet worden of lagere btw-tarieven kunnen worden toegepast op producten die worden voorbereid voor hergebruik of worden gerepareerd en verkocht. Dat zou herstellende goederen concurrerend maken en innovatie en ondernemerschap op dit gebied stimuleren.

4.2.10. Wat de deel- en ruileconomie betreft moeten de opmerkingen uit eerdere EESC-adviezen in aanmerking worden genomen⁽²⁵⁾. Uit recent wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat zich vooral op het gebied van gedragswetenschappen en de toepassing van „nudging” hoopvolle ontwikkelingen voordoen, die moeten worden aangegrepen om consumenten te helpen een meer verantwoorde keuze te maken. Het EESC brengt hierover binnenkort advies uit.

4.2.11. Groene overheidsopdrachten zijn een belangrijke drijvende kracht achter de bevordering van duurzame consumptie. Een beoordeling van het huidige aandeel van groene overheidsopdrachten in de totale publieke consumptie is nodig. De standaardoptie voor overheidsopdrachten is momenteel de laagste prijs. De groene optie zou echter de standaardoptie moeten worden, zodat er alleen in geval van verzachtende omstandigheden en met goede argumenten voor een andere optie dan de groene kan worden gekozen.

⁽²⁴⁾ Zie hoofdstuk 3.1.

⁽²⁵⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz. 1.

4.3. Afvalbeheer

4.3.1. Goede tenuitvoerlegging van de bestaande Europese wetgeving inzake afval in de hele EU is essentieel. Het EESC is nog steeds voorstander van de afvalhiërarchie en verzoekt alle publieke en private belanghebbenden om hieraan onverkort uitvoering te geven.

4.3.2. Het wetgevende onderdeel van het pakket voor de circulaire economie, dat voorstellen voor wijziging van diverse richtlijnen inzake afvalstoffen bevat, is duidelijk een stuk zwakker dan het in 2014 gedane voorstel. Het EESC constateert dat het voorstel van de Commissie ook niet strookt met de ambitieuze doelstellingen op het gebied van afvalpreventie en recycling waarvoor het Europees Parlement in juli 2015 een lans heeft gebroken ⁽²⁶⁾.

4.3.3. Het voorstel om lidstaten te verplichten tot het hanteren van economische instrumenten ter bevordering van de afvalhiërarchie ⁽²⁷⁾ en het nemen van afvalpreventiemaatregelen ⁽²⁸⁾ is toe te juichen. Het is echter niet duidelijk of lidstaten bestaande afvalpreventieprogramma's zullen moeten aanpassen naar aanleiding van de nieuwe bepalingen ⁽²⁹⁾.

4.3.4. Het Comité is van mening dat invoering van de stelsels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid door de lidstaten verplicht moet worden gesteld. Het is ingenomen met de invoering van minimale EPR-vereisten, gelet op de zeer uiteenlopende toepassingen van EPR-stelsels in de lidstaten van de EU. Niettemin kunnen deze bepalingen worden uitgebreid, zodat minimumvereisten verder worden geharmoniseerd, met name door duidelijkheid te verschaffen over de taken en verantwoordelijkheden van de stakeholders in de waardeketen, alsook over hun financiële aansprakelijkheid. Bovendien zou de wetgever moeten overwegen specifieke EPR-vereisten op te nemen in de richtlijn verpakking en verpakkingsafval ⁽³⁰⁾, teneinde ze doeltreffender te maken.

4.3.5. Het EESC merkt op dat het Parlement had aangedrongen op preventiedoelstellingen voor gemeentelijk, commercieel en industrieel afval, maar dat deze niet in het wetgevingsvoorstel zijn opgenomen.

4.3.6. De recyclingdoelstellingen voor stedelijk afval en verpakkingsafval voor 2030 zijn afgezwakt ten opzichte van het vorige voorstel, hoewel in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie ⁽³¹⁾ wordt geconcludeerd dat hogere streefcijfers voor recycling tot grotere besparingen en maatschappelijke en milieuvoordelen ⁽³²⁾ leiden. Feit is dat de Europese Commissie een uitgebreide en realistische uitvoeringsstrategie heeft uitgewerkt waarin de specifieke omstandigheden van afzonderlijke lidstaten aan bod komen en de maatregelen worden gecombineerd met financiële instrumenten van het EU-cohesiebeleid en andere instrumenten ⁽³³⁾.

4.3.7. Ierland heeft grote vooruitgang geboekt door in tien jaar tijd al zijn recyclingdoelstellingen te halen nadat het bijna al zijn afval stortte. Er is een afvalpreventieplan en er lopen drie regionale afvalplannen. Ierland introduceerde als eerste land ter wereld een belasting op plastic zakken, die sindsdien overal in de wereld is overgenomen. Er moeten nog altijd hobbels worden genomen, zoals het feit dat afvalbeheer bijna volledig in particuliere handen is en storting veel te vaak wordt vervangen door verbranding. Ierland blijft een schoolvoorbeeld als het gaat om snel resultaat boeken. Dit duidt erop dat de voorgestelde overgangsmarge van vijf jaar voor het bereiken van de doelstellingen in sommige lidstaten helemaal niet nodig hoeft te zijn.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Richtlijn 2008/98/EG, artikel 4, lid 3.

⁽²⁸⁾ Richtlijn 2008/98/EG, artikel 9.

⁽²⁹⁾ Richtlijn 2008/98/EG, artikel 29.

⁽³⁰⁾ Richtlijn 720/2015/EU.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, blz. 13, 15 en 17.

⁽³³⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie, SWD(2015) 260 final.

4.3.8. Om voor een gesloten kringloop met secundaire grondstoffen van hoge kwaliteit te zorgen lijkt gescheiden inzameling van afvalstromen onvermijdelijk. Volgens artikel 11, lid 1, van Richtlijn 2008/98/EG inzake afvalstoffen moeten papier, metaal, plastic en glas voor 2015 gescheiden worden ingezameld. In het vorige voorstel werd dat met artikel 25 kracht bijgezet met gescheiden inzameling van bioafval voor 2025. In plaats van deze strenge eisen inzake gescheiden inzameling bevat het nieuwe voorstel een „zachte” — in de praktijk minder efficiënte — eis ten aanzien van gescheiden inzameling „waar dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar en geschikt is”. Het EESC zou graag zien dat deze eis wordt aangescherpt. Aangezien de nieuwe bepaling inzake gescheiden ophaling van bioafval in werking zal treden zonder een adequate overgangperiode, kan een dergelijke uitdrukkelijke „ontsnappingsclausule” op het niveau van de lidstaten leiden tot een volledig ontbreken van ambitie in de praktijk.

4.3.9. Er zij op gewezen dat hoge recyclingpercentages alleen niet voldoende zijn om in het geval van snel evoluerende producten de hulpbronnen in stand te houden, zoals aluminium drankverpakkingen, die een levenscyclus (periode tussen productie en weggooien) van drie weken tot zes maanden hebben⁽³⁴⁾.

4.3.10. Het EESC is ingenomen met het streven van de Commissie naar harmonisatie van definities en berekeningsmethodes om ervoor te zorgen dat er betrouwbare en vergelijkbare gegevens worden ingezameld. Het is van essentieel belang dat de voorgestelde definities, in het bijzonder de definities van „voorbereiding voor hergebruik” en „eindproces van recycling”⁽³⁵⁾ geen obstakels en/of barrières opwerpen voor economische spelers op het gebied van hergebruik en recycling. Integendeel, deze definities zouden hun behoeften moeten weerspiegelen en hun activiteiten moeten helpen ontwikkelen.

4.4. *Van afval naar hulpbron*

4.4.1. Gezien de onzekerheid over de kwaliteit van secundaire grondstoffen en de juridische twijfels bij de interactie van wetgeving inzake afval, producten en chemische stoffen, richt de Commissie zich op belangrijke barrières die een goede werking van de markt voor secundaire grondstoffen in de weg staan. Ze heeft niet onderzocht waarom de vaststelling van „eindeafvalfasecriteria” in de huidige Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen niet succesvol is geweest.

4.4.2. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de verantwoordelijkheid voor de prestaties van producten en de bijbehorende garantie-/aansprakelijkheidsrechten en de verantwoordelijkheid voor de bestanddelen van de producten. De eerste zullen een stimulans zijn om het gedrag van de consument te wijzigen. Dit laatste is van cruciaal belang voor de instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen en voor de verwijdering van afvalstoffen uit het systeem. Dankzij een uitgebreide aansprakelijkheid voor de onderdelen van een product zouden reeds benutte grondstoffen in handen blijven van een eigenaar, die hier niet alleen een verantwoordelijkheid over behoudt, maar ook een concurrentievoordeel voor het hergebruik van die grondstoffen.

4.4.3. Er zijn krachtiger maatregelen nodig om de vraag naar secundaire grondstoffen te doen stijgen. De Commissie had in het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik ambitieuzere maatregelen aangekondigd, zoals een beoordeling van de invoering van „percentages gerecycled materiaal” voor belangrijke producten.

4.4.4. Een beter gebruik van secundaire grondstoffen bij de productie van nieuwe goederen kan ook een terrein zijn voor publiek-private partnerschappen op EU-niveau, zoals het Europees innovatiepartnerschap inzake grondstoffen. Sommige Europese sectoren lijken klaar te zijn voor toezeggingen op het gebied van de circulaire economie. De Europese papierindustrie heeft bijv. onlangs aangekondigd dat zij het huidige percentage gerecycleerd papier van bijna 72 % wil optrekken⁽³⁶⁾.

4.5. *Prioritaire gebieden*

Het EESC wijst op de schijnbaar willekeurige toewijzing van vijf prioritaire gebieden, waarbij de uitsluiting van „water” als prioritair gebied meteen sterk opvalt.

⁽³⁴⁾ EEA-verslag over de circulaire economie, blz. 25.

⁽³⁵⁾ Richtlijn 2008/98/EG, artikel 1.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>

Kunststoffen

4.5.1. Het EESC juicht het toe dat er voor 2017 een strategie voor kunststoffen wordt aangekondigd en kijkt uit naar uitgebreide verdere informatie hierover.

4.5.2. Het is van cruciaal belang dat het probleem van plasticvervuiling van de zee wordt aangepakt in deze strategie en er moeten specifieke doelstellingen worden vastgesteld op dit gebied. De specifieke maatregelen ter vermindering van zwerfvuil op zee, die zijn opgenomen in de bijlage en aansluiten bij de DDO's, zullen flink aan kracht winnen door de vaststelling van een kwantificeerbare doelstelling in de kunststofstrategie.

4.5.3. Dit is tevens een gelegenheid om het probleem van „ownership” en EPR, vooral in verband met kunststoffen, aan te pakken, hetgeen van cruciaal belang is nu we in een geologisch tijdperk leven, het Anthropoceen, dat wellicht officieel zal worden erkend aan de hand van de lagen plastic in de geologische strata die nu worden gevormd.

Voedselverspilling

4.5.4. Het EESC kan er niet mee akkoord gaan dat het in kaart brengen van voedselverspilling te ingewikkeld is of dat het formuleren van streefcijfers op dit gebied te vroeg is. Het werk van de vaststelling van criteria voor de beoordeling van de niveaus van voedselverspilling is al verricht ⁽³⁷⁾.

4.5.5. De verwijzing naar de DDO is op zich niet voldoende om te komen tot een vermindering van voedselverspilling. Er dienen streefcijfers te worden vastgesteld met tijdschema's voor verwezenlijking ervan, zodat de voortgang kan worden gemeten in de aanloop naar 2030, met tussentijdse evaluaties.

Essentiële grondstoffen

4.5.6. In het debat rond de terugwinning van essentiële grondstoffen wordt vaak het voorbeeld van de mobiele telefoon aangehaald. Een dergelijke universeel product biedt een interessante barometer voor het succes van vele aspecten van het pakket inzake de circulaire economie, gaande van ecologisch ontwerp tot geplande veroudering tot terugwinning van essentiële grondstoffen.

Bouw- en sloopafval

4.5.7. De opvullingsoptie moet worden geschrapt.

4.5.8. Bestaande gebouwen moeten worden beheerd als de hulpbronnen die zij zijn, met strategieën om te zorgen voor een optimaal hergebruik en recycling van de overvloedige grondstoffen die zij herbergen.

Andere gebieden

4.5.9. Water als hulpbron dient een belangrijk onderdeel te vormen van de circulaire economie ⁽³⁸⁾. Het gebruik van gesloten circuits, vermindering van afval en verwijdering van verontreinigende stoffen zijn essentiële aspecten van waterbeheer voor een circulair model. Er dient nauwkeurig uiteengezet te worden hoe dit alles verwezenlijkt moet worden.

4.6. De vooruitgang richting circulaire economie monitoren

4.6.1. In het vorige pakket circulaire economie ⁽³⁹⁾ had de Commissie aangekondigd dat zij zich zou buigen over de aanbeveling van het platform voor efficiënt hulpbronnengebruik om bij de herziening van de Europa 2020-strategie een streefcijfer voor hulpbronnen-efficiëntie op te nemen. Zo zou dit aspect worden opgenomen in belangrijke beleidsmaatregelen. De resultaten van deze beoordelingen moeten worden gepubliceerd en er moet een bruikbare meeteenheid voor het toezicht op de ontwikkeling van de circulaire economie worden ontwikkeld.

⁽³⁷⁾ Zie bijvoorbeeld het FP7 EU Fusions-project: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

⁽³⁸⁾ Europese Commissie, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies*, 2015, blz. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, blz. 18.

4.6.2. Het Europees Semester is een bestaand mechanisme dat gebruik kan maken van zowel de landenspecifieke analyse van investeringsuitdagingen als de landenspecifieke aanbevelingen voor het gebruik van de gegevens uit de jaarlijkse groeianalyse en andere databanken ter bevordering van de uitvoering van de initiatieven op het gebied van de circulaire economie en de transitie van het huidige niet-duurzame lineaire model. Het Europees Semester en het bijbehorende instrumentarium moeten worden gebruikt als beleidsinstrumenten om de uitvoering en bevordering van de circulaire economie aan te jagen. Milieubewustzijn moet weer onderdeel worden van het Europees Semester; dit is essentieel om de beoogde doelen te bereiken. Het EESC dringt aan op een beoordeling van het geleidelijk afschaffen van ecologisch schadelijke subsidies en zou graag zien dat gebruik wordt gemaakt van de fiscale mogelijkheden om de circulaire economie te promoten; we denken dan bijvoorbeeld aan nationale milieubelastingen.

4.6.3. Gezien de sectoroverschrijdende aard van de circulaire economie moet er een sectoroverschrijdend toezichtsorgaan worden opgericht. Dit orgaan zou moeten nagaan hoeveel horizontale integratie vereist is en ook hoeveel verticale integratie nodig is om het actieplan uit te voeren.

4.6.4. Elke lidstaat zou een specifiek contactpunt moeten aanwijzen om verslag uit te brengen over de voortgang van de transitie, als deze moet plaatsvinden op de schaal die de Commissie als noodzakelijk heeft aangemerkt.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie en procedures tot ondersteuning van onderhandelingen over toegang van goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedingsmarkten van derde landen

(COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD))

(2016/C 264/15)

Rapporteur: Mário SOARES

De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben op resp. 29 januari en 4 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 207 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie en procedures tot ondersteuning van onderhandelingen over toegang van goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedingsmarkten van derde landen”

(COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD))

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 april 2016 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 223 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Bij de herziening van de overeenkomst inzake overheidsopdrachten (*Government Procurement Agreement — GPA*), tijdens handelsbesprekingen met derde landen en in het kader van de onlangs door de EU gesloten handelsovereenkomsten heeft de EU werk gemaakt van verdere integratie en liberalisering van de Europese aanbestedingsmarkten. Door deze hervormingen zijn de Europese aanbestedingsmarkten op grotere schaal opengesteld voor ondernemingen uit ontwikkelde en opkomende landen. Deze landen hebben op deze marktopstelling echter niet gereageerd met een vergelijkbaar aanbod, zodat Europese ondernemingen buiten de EU nog altijd met discriminerende en restrictieve praktijken worden geconfronteerd. Openstelling van de markt is noodzakelijk, temeer daar openbare aanbestedingen 15 tot 20 % van het mondiale bbp uitmaken en overheidsinvesteringen in infrastructuur en opdrachten voor werken en leveringen in ontwikkelde en opkomende economieën, tegen de achtergrond van de huidige crisis, essentiële hefboomen vormen voor de economische groei in de komende jaren.

1.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft zich in verschillende adviezen voorstander getoond van de doelstelling van de Europese Unie om de aanbestedingsmarkten van alle landen verder open te stellen voor internationale concurrentie. Het heeft er ook op aangedrongen dat de regels inzake overheidsopdrachten vereenvoudigd worden, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), en dat de beginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling in acht worden genomen. Verder heeft het er meermaals voor gepleit dat er in het Europese handelsbeleid meer aandacht wordt besteed aan sociale en milieuaspecten, naleving van de fundamentele mensenrechten en consumentenbescherming, overeenkomstig artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin wordt aangedrongen op meer samenhang met de beginselen en doelstellingen van de Unie.

1.3 Het Comité begrijpt dat de Commissie de Europese ondernemingen meer toegang wil verschaffen tot de aanbestedingsmarkten van derde landen en onderkent dat het gewijzigde voorstel voor een verordening over toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie, waarover dit advies handelt, als hulpmiddel kan worden gebruikt om dit te bereiken.

1.4 Het verordeningvoorstel kan een eerste stap zijn om de markten voor overheidsopdrachten meer open te stellen, met name in de lopende onderhandelingen over aanbestedingen in het kader van het trans-Atlantische handels- en investeringspartnerschap (TTIP) tussen de EU en de Verenigde Staten, en in het kader van de onderhandelingen over een handelsakkoord met Japan of de onderhandelingen over de toetreding van China tot de GPA van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), daar de aanbestedingsmarkt in deze landen meer gesloten is dan die van de Europese Unie, maar ook in het kader van de betrekkingen met landen die de GPA niet hebben ondertekend, zoals Rusland, Brazilië en Argentinië.

1.5 Het Comité is zich echter bewust van de grote onenigheid binnen de Raad en het Europees Parlement over zowel de relevantie als de doeltreffendheid van de voorgestelde verordening.

1.6 Het Comité vindt hoe dan ook dat er bij overheidsopdrachten gezorgd moet worden voor vrije en onvervalste mededinging met ondernemingen uit derde landen. Het EESC betwijfelt echter of het beoogde doel, nl. de evenwichtige openstelling van de aanbestedingsmarkten van derde landen, met het huidige verordeningvoorstel wel gehaald zal kunnen worden. Het acht het nieuwe voorstel vooral niet ambitieus genoeg omdat het toepassingsgebied beperkt is tot prijsaanpassingen voor opdrachten met een waarde van 5 000 000 EUR of meer, en merkt op dat slechts 7 % van alle overheidsopdrachten een waarde van meer dan 5 000 000 EUR hebben. Verder is het van mening dat de toeslag van ten hoogste 20 % van de prijs van de inschrijving onvoldoende is en per geval moet worden bekeken. Het Comité stelt voor om prijsaanpassingen toe te passen op opdrachten met een geschatte waarde van 2 500 000 EUR of meer.

1.7 Het Comité vraagt zich ook af of het verbod voor de lidstaten om andere restrictieve maatregelen toe te passen dan die waarin de verordening voorziet, niet neerkomt op een *de facto*-liberalisering zonder tegenprestatie van overheidsopdrachten onder de drempel van 5 000 000 EUR voor ondernemingen uit derde landen. Het Comité pleit er daarom voor dat de EU en derde landen de aanbestedingsmarkten wederzijds en op evenwichtige wijze openstellen.

1.8 Het Comité betreurt het dat in het voorstel voor een verordening nergens wordt verwezen naar het streven naar duurzame ontwikkeling, terwijl de Commissie deze doelstelling in haar mededeling „Handel voor iedereen” toch als een belangrijk element heeft genoemd en ze meermaals heeft aangegeven dat ze op alle belangrijke terreinen van vrijhandelsovereenkomsten (energie, grondstoffen en overheidsopdrachten) met duurzame ontwikkeling rekening zou houden⁽¹⁾.

1.9 Het Comité betreurt het dat de artikelen 85 en 86 van Richtlijn 2014/25/EU met de nieuwe verordening worden geschrapt, omdat de bepalingen van die artikelen ambitieus zijn en beter stroken met het streven naar duurzame ontwikkeling, daar ze ook zijn voorzien van een sociale dimensie. Deze houdt verband met het feit dat het voor Europese ondernemingen moeilijk is om overheidsopdrachten in derde landen binnen te halen omdat de internationale bepalingen op het gebied van het arbeidsrecht in deze landen niet worden nageleefd. Het zou nuttig zijn om nader te onderzoeken of het mogelijk is bepaalde elementen van die bepalingen op te nemen in het huidige voorstel voor een verordening.

1.10 Het Comité is dus van mening dat in de verordening ambitieuzer moet worden ingezet op bevordering van het streven naar duurzame ontwikkeling, eerbiediging van de mensenrechten en bescherming van de consumenten bij overheidsopdrachten in derde landen. Het Comité merkt op dat de niet-naleving van deze fundamentele regels negatief kan uitwerken op het concurrentievermogen van Europese ondernemingen en is van mening dat de niet-naleving van deze regels moet vallen onder de definitie van „restrictieve maatregel of praktijk” uit artikel 2 van het voorstel. Het verslag dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2018 en ten minste om de drie jaar moet uitbrengen (artikel 16 van het voorstel) zou volgens het EESC niet alleen moeten gaan om de toegang van ondernemers tot procedures voor de gunning van overheidsopdrachten in derde landen, maar ook over de vraag of de sociale en milieuvoorschriften, de fundamentele mensenrechten en de consumentenbescherming in de procedures voor de gunning van overheidsopdrachten in derde landen gerespecteerd worden; in de verslagen van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de verordening zou ook hiermee terdege rekening moeten worden gehouden.

1.11 Het EESC vraagt dat in het huidige voorstel voor een verordening wordt gememoreerd dat ondernemingen uit derde landen die aan overheidsopdrachten in de EU deelnemen, zich moeten houden aan de bepalingen bedoeld om duurzame ontwikkeling te stimuleren, de sociale en milieudimensie te versterken en de fundamentele mensenrechten, de consumentenbescherming en de sociale en arbeidsmarktintegratie of -re-integratie van gehandicapten te bevorderen, zoals voorzien in de Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU inzake overheidsopdrachten. Naleving van deze bepalingen is essentieel om op de interne markt voor vrije en onvervalste mededinging te zorgen.

⁽¹⁾ Zie COM(2015) 497 final.

1.12 Het Comité is het er volledig mee eens dat de verordening niet zal gelden voor de minst ontwikkelde en de meest kwetsbare ontwikkelingslanden die onder de SAP-verordening⁽²⁾ vallen, maar wijst de Commissie er wel op dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de deelname van de minst ontwikkelde en meest kwetsbare landen aan overheidsopdrachten in de EU te bevorderen.

1.13 Het Comité is het er ook mee eens dat de verordening niet zal gelden voor Europese kleine en middelgrote ondernemingen. De Commissie mag echter niet vergeten dat kmo's behoefte hebben aan specifieke bijstand om toegang te krijgen tot zowel „grensoverschrijdende” opdrachten in de Europese Unie als overheidsopdrachten in derde landen.

2. Achtergrond

2.1 Het EESC is door zowel de Europese Commissie als het Europees Parlement geraadpleegd over het gewijzigde voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie en procedures tot ondersteuning van onderhandelingen over toegang van goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedingsmarkten van derde landen.

2.2 Naar schatting wordt zo'n 20 % van het mondiale bbp uitgegeven aan overheidsopdrachten. Gezien de huidige crisis zullen overheidsinvesteringen in infrastructuur en opdrachten voor werken en leveringen in ontwikkelde en opkomende economieën waarschijnlijk essentiële hefboomen vormen voor de economische groei in de komende jaren.

2.3 De EU heeft haar aanbestedingsmarkten geleidelijk geïntegreerd en opengesteld via een ruimere liberalisering van de Europese aanbestedingsmarkten bij de herziening van de overeenkomst inzake overheidsopdrachten (Government Procurement Agreement — GPA) van de WTO die in april 2014 in werking is getreden, alsook tijdens handelsbesprekingen met derde landen (met name in het kader van de handelsovereenkomsten die de Europese Unie onlangs heeft gesloten, bijv. de overeenkomsten EU-Korea, EU-Midden-Amerika, EU-Colombia/Peru, EU-Moldavië, EU-Georgië en EU-Oekraïne).

2.4 Europese ondernemingen stuiten in derde landen echter nog altijd op restrictieve en discriminerende praktijken, die zijn toe te schrijven aan verschillende factoren:

- sommige andere partijen bij de GPA (die is ondertekend door 43 leden van de WTO) hebben minder verregaande toezeggingen gedaan dan de Europese Unie. Zo heeft de EU 80 % van haar aanbestedingsmarkt opengesteld, terwijl dat aandeel voor andere ontwikkelde landen slechts op 20 % ligt. De Unie stelt haar aanbestedingsmarkt voor een bedrag van ongeveer 352 miljard EUR open voor inschrijvers die afkomstig zijn uit landen die de GPA hebben ondertekend, terwijl de mondiale aanbestedingsmarkten voor meer dan 50 % gesloten blijven. Bijgevolg wordt slechts 10 miljard EUR van de Europese uitvoer verdiend in mondiale aanbestedingsmarkten, terwijl naar schatting 12 miljard EUR verdere EU-uitvoer niet wordt aangeboord;
- China onderhandelt nog steeds over toetreding tot de overeenkomst, ook al heeft het land bij zijn toetreding tot de WTO in 2001 al toegezegd om zich bij de overeenkomst aan te sluiten. Ook Rusland heeft toegezegd om onderhandelingen op te starten en zich uiterlijk vier jaar na zijn toetreding tot de WTO in 2012 bij de overeenkomst aan te sluiten. De aansluiting van Rusland bij de GPA zal wellicht nog langer op zich laten wachten dan die van China;
- enkele belangrijke spelers die lid zijn van de G20 (Brazilië, India, Argentinië) wensen niet toe te treden tot de GPA en de bilaterale onderhandelingen met die landen zijn nog niet erg opgeschoten.

2.5 Ook zij opgemerkt dat vele handelspartners van de Europese Unie hun eigen producenten en producten of kleine en middelgrote ondernemingen de voorkeur blijven geven (bijvoorbeeld door de „Buy American Act” in de Verenigde Staten, de „Buy Chinese Policy” in China, wettelijk opgelegde preferentiemarges in Brazilië, nationale preferenties op regionaal niveau in Australië), wat dergelijke aanbestedingsmarkten de facto gesloten houdt voor ondernemingen uit de Europese Unie⁽³⁾.

⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad.

⁽³⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Deelname van staatsbedrijven uit landen buiten de EU aan openbare aanbestedingen in de EU” (PB C 218 van 23.7.2011, blz. 31).

2.6 Op aanbestedingsmarkten van derde landen die zijn opengesteld voor concurrentie kunnen Europese ondernemingen vaak niet doeltreffend meedingen naar overheidsopdrachten door belemmeringen „over de grenzen heen” (zoals verschillende certificerings- en normaliseringsregels, vergunningsprocedures, ondoorzichtige of discriminerende procedures enz.). Deze belemmeringen zijn zelfs nog complexer en veroorzaken nog meer technische problemen doordat het langer duurt om ze in kaart te brengen, te analyseren en weg te werken en doordat de normen en praktijken ter zake restrictief van aard zijn. Hier werd reeds op gewezen in een eerder advies van het Comité.

2.7 Tegen de achtergrond van deze moeilijke situatie, veroorzaakt door het feit dat er geen hefboom bestaat om de aanbestedingsmarkten van derde landen open te wrikken, probeert de Europese Unie al verschillende jaren een instrument uit te werken waarmee beperkingen kunnen worden ingevoerd wanneer er geen wederkerigheid bestaat of wanneer derde landen restrictieve en discriminerende maatregelen opleggen aan Europese ondernemingen.

2.8 Hierbij zij opgemerkt dat de EU de mogelijkheid had en heeft om de toegang tot EU-overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten te beperken voor ondernemingen uit landen die ondernemingen uit de Europese Unie niet behandelen zoals hun eigen ondernemingen in de EU zouden worden behandeld. Van die mogelijkheid is echter nog nooit gebruikgemaakt. **Richtlijn 2004/17/EG** (herzien bij **Richtlijn 2014/25/EU die in werking treedt op 18 april 2016**) voorziet immers in de mogelijkheid om inschrijvingen uit te sluiten die voor meer dan 50 % bestaan uit goederen die afkomstig zijn uit een derde land waarmee de Unie geen internationale verbintenissen is aangegaan (artikel 58), en biedt de Commissie de mogelijkheid (artikel 59) om de Raad voor te stellen het gunnen van opdrachten in de Europese Unie gedurende een bepaalde periode te schorsen of te beperken ten aanzien van ondernemingen van een derde land dat de ondernemingen van de EU niet behandelt zoals zijn eigen ondernemingen in de EU zouden worden behandeld, of landen waar de internationale arbeidsnormen niet in acht worden genomen. Deze bepalingen zijn overgenomen in de artikelen 85 en 86 van Richtlijn 2014/25/EU.

2.9 De algemene richtlijn voor het plaatsen van overheidsopdrachten, **Richtlijn 2004/18/EG** (herzien bij **Richtlijn 2014/24/EU**) bevat geen soortgelijke bepalingen. Daardoor blijven er in de afzonderlijke lidstaten verschillende praktijken bestaan aangaande buitenlandse inschrijvers of inschrijvingen met goederen en diensten die uit derde landen afkomstig zijn. In sommige lidstaten was gelijke behandeling gewaarborgd, in andere hing de behandeling af van de vraag of er al dan niet internationale verplichtingen bestonden op grond van de overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de WTO of bilaterale overeenkomsten.

2.10 Aangezien de algemene richtlijn voor het plaatsen van overheidsopdrachten geen bepalingen ter zake bevat en omdat bepaalde derde landen hun aanbestedingsmarkt niet willen openstellen voor internationale concurrentie maar wel vlot toegang krijgen tot de Europese markt, heeft de Commissie in 2012 een voorstel ingediend voor een verordening die moet zorgen voor een zekere wederkerigheid in de toegang tot overheidsopdrachten.

2.11 Het eerste voorstel van de Commissie (van 2012) herinnerde in de eerste plaats aan het algemene beginsel dat goederen en diensten die onder verbintenissen inzake markttoegang vallen, op de interne aanbestedingsmarkt van de Unie op dezelfde manier worden behandeld als goederen en diensten van de Unie en breidde deze behandeling uit tot goederen en diensten uit de minst ontwikkelde landen.

Voor de behandeling van goederen en diensten die niet onder verbintenissen inzake markttoegang vallen, werd voorzien in een aanpak die op twee pijlers stoelde:

- **De gedecentraliseerde pijler (artikel 6)**, op grond waarvan een aanbestedende dienst de Commissie in kennis mocht stellen van zijn voornemen om bepaalde inschrijvingen te weigeren omdat de waarde van de goederen en diensten die niet onder internationale verbintenissen vallen meer dan 50 % bedroeg van de totale waarde van de goederen en diensten in de inschrijving. De Commissie kon die uitsluiting goedkeuren wanneer er tussen de EU en het betrokken land waaruit de goederen en diensten afkomstig waren een wezenlijk gebrek aan wederkerigheid bestond. Zij kon de uitsluiting ook goedkeuren wanneer de betrokken goederen en diensten binnen het toepassingsgebied vielen van een voorbehoud inzake markttoegang dat de EU in een internationale overeenkomst had geformuleerd.

- **Het gecentraliseerde mechanisme (artikelen 8 tot en met 13)**, aan de hand waarvan de Commissie een onderzoek kon instellen. De Commissie kon dit onderzoek opstarten op eigen initiatief dan wel op verzoek van lidstaten of belanghebbende partijen en daarbij nagaan of er sprake was van restrictieve praktijken op het gebied van aanbestedingen van derde landen. De Commissie kon met het derde land in kwestie overleggen om het probleem op te lossen en de toegangsvoorwaarden voor ondernemingen uit de EU tot dat land te verbeteren. Als het overleg op niets uitdraaide, kon de Commissie tijdelijke restrictieve maatregelen opleggen. Die restrictieve maatregelen konden in beginsel leiden tot uitsluiting van bepaalde inschrijvingen die voor meer dan 50 % uit goederen of diensten van oorsprong uit het betrokken land bestonden (afsluiting van de Europese markt) of een verplichte prijstoeslag voor de inschrijving van goederen en diensten die uit het betrokken land afkomstig waren. Het onderzoek van de Commissie moest binnen een termijn van negen maanden worden voltooid. In naar behoren gemotiveerde gevallen kon deze termijn met drie maanden worden verlengd.

2.12 In zijn verslag van 2014⁽⁴⁾ formuleerde het Parlement bedenkingen bij de gedecentraliseerde procedure. Volgens het Parlement kan alleen de Commissie — en dus niet de lokale autoriteiten — beslissen om een inschrijving uit te sluiten, omdat internationale handel een exclusieve EU-bevoegdheid is. Daarom stelde het Parlement voor om de gedecentraliseerde procedure op te nemen in de gecentraliseerde procedure. Het kaartte ook enkele andere punten aan waarmee het niet akkoord ging, zoals het gebrek aan wederkerigheid inzake de naleving van sociale en milieuwetgeving en basisnormen van de IAO en het feit dat de term „gebrek aan wezenlijke wederkerigheid” niet werd gedefinieerd. Het Parlement stelde voor om een vermoeden van gebrek aan wezenlijke wederkerigheid te hanteren voor de niet-naleving van de internationale arbeidsrechtelijke voorschriften. Verder wees het Parlement er bezorgd op dat de verordening de Europese sociale en milieuwetgeving niet verdedigde.

2.13 De eerste lezing in de Raad heeft niet tot een besluit geleid. Een vijftiental lidstaten ging niet helemaal akkoord met het voorstel en vormde een blokkerende minderheid. De belangrijkste landen in deze groep waren Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden, samen met enkele Oost-Europese landen. Zij waren bang dat een dergelijk instrument op mondiaal vlak zou worden gezien als een protectionistische maatregel. De voorstanders van het voorstel, aangevoerd door Frankrijk, wisten er in 2014 voor te zorgen dat een deskundigenoverleg werd georganiseerd. Daardoor ontstond de hoop dat het mogelijk zou zijn om tijdens het Italiaanse voorzitterschap (het tweede halfjaar van 2014) tot een consensus te komen. Jammer genoeg werd deze hoop niet bewaarheid. De Commissie heeft dan in januari een herzien voorstel goedgekeurd⁽⁵⁾, in de hoop het dossier in de Raad te deblokken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De Commissie geeft aan dat het nieuwe voorstel tot doel heeft mogelijke negatieve gevolgen van de vorige versie weg te werken. In het nieuwe voorstel heeft de Commissie de gedecentraliseerde procedure geschrapt. Er was immers veel kritiek geuit op deze procedure omdat zij een grote administratieve last met zich meebrengt en versnippering van de interne markt in de hand werkt. De mogelijkheid om de Europese markt volledig af te sluiten is ook weggelaten, maar na onderzoek van de Commissie kan wel nog steeds een prijstoeslag van 20 % worden opgelegd aan inschrijvingen die voor meer dan 50 % bestaan uit goederen en diensten die afkomstig zijn uit landen die restrictieve of discriminerende praktijken toepassen. Die prijsaanpassingen gelden uitsluitend voor overheidsopdrachten met een waarde van 5 miljoen EUR of meer, wat volgens de Commissie het risico op vergelding door derde landen kleiner maakt. In het voorstel staat ook dat de prijsaanpassingen niet gelden voor Europese kmo's en voor inschrijvers of producten afkomstig uit de minst ontwikkelde en meest kwetsbare ontwikkelingslanden zoals bepaald in de verordening over het schema van algemene preferenties (SAP).

3.2 Het EESC heeft de doelstelling van de Europese Unie om de aanbestedingsmarkten van alle landen verder open te stellen voor internationale concurrentie al meermaals onderschreven, maar ook benadrukt dat de beginselen van vereenvoudiging van de regels voor overheidsopdrachten, transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling, sociaal en milieuvriendelijk handelen en eerbiediging van de grondrechten voorop moeten worden gesteld⁽⁶⁾.

3.3 Het Comité begrijpt dat de Commissie de Europese ondernemingen meer toegang wil verschaffen tot de aanbestedingsmarkten van derde landen. Het Comité onderschrijft ook dat het voorstel voor een dergelijke verordening een eerste stap kan zijn in de lopende onderhandelingen over aanbestedingen in het kader van het trans-Atlantische handels- en investeringspartnerschap (TTIP) tussen de EU en de Verenigde Staten, en in het kader van de handelsbesprekingen met Japan en de onderhandelingen met China over toetreding tot de GPA, daar de aanbestedingsmarkt in deze landen meer gesloten is dan die van de Europese Unie, maar ook in het kader van de betrekkingen met landen die de GPA niet hebben ondertekend, zoals Rusland, Brazilië en Argentinië.

⁽⁴⁾ P7_TA(2014) 0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Internationale aanbestedingen”, goedgekeurd op 28 mei 2008, rapporteur dhr. Malosse (PB C 224 van 30.8.2008, blz. 32); en advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Deelname van staatsbedrijven uit landen buiten de EU aan openbare aanbestedingen in de EU” (PB C 218 van 23.7.2011, blz. 31).

3.4 Het EESC betwijfelt echter of het door de goedkeuring van de verordening mogelijk zal worden om het beoogde doel, nl. de openstelling van de aanbestedingsmarkten van derde landen, te verwezenlijken. Het EESC vindt het nieuwe voorstel voor een verordening niet ambitieus genoeg omdat het toepassingsgebied ervan te beperkt is. Als de verordening al van invloed zal zijn op de openstelling van aanbestedingsmarkten in derde landen, zal deze invloed waarschijnlijk zeer beperkt zijn.

3.5 De Commissie geeft zelf al aan dat slechts 7 % van alle uitgeschreven overheidsopdrachten een waarde hebben van meer dan 5 000 000 EUR. Die opdrachten zijn echter wel goed voor 61 % van de waarde van alle overheidsopdrachten van de EU. Aangezien de verordening echter alleen zal gelden voor overheidsopdrachten die niet vallen onder internationale verbintenissen van de Europese Unie, moeten we ons afvragen hoeveel overheidsopdrachten er dan nog overblijven, vooral na een eventuele toetreding van China tot de GPA en een eventuele afronding van de onderhandelingen met de Verenigde Staten en Japan. Het belang van deze verordening zou wel eens flink kunnen afnemen, aangezien de toepassing ervan beperkt dreigt te blijven tot een gering aantal opdrachten en een zeer klein aantal landen. Het Comité stelt voor om prijsaanpassingen toe te passen op opdrachten met een geschatte waarde van 2 500 000 EUR of meer.

3.6 Het is ook jammer dat er in het voorstel voor een verordening met geen woord wordt gerept over duurzame ontwikkeling, hoewel de Commissie in haar mededeling „Handel voor iedereen” had aangegeven dat zij rekening [zal] houden met het streven naar duurzame ontwikkeling in alle relevante gebieden van vrijhandelsovereenkomsten (bijvoorbeeld energie en grondstoffen of openbare aanbestedingen) ⁽⁷⁾. In het Europese handelsbeleid moet meer aandacht worden besteed aan sociale en milieuaspecten, naleving van de fundamentele mensenrechten en consumentenbescherming, overeenkomstig artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de EU, waarin wordt aangedrongen op meer samenhang met de beginselen en doelstellingen van de Unie.

3.7 Met de nieuwe richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU inzake overheidsopdrachten en concessies wordt beoogd om duurzame ontwikkeling te stimuleren, de sociale en milieudimensie te versterken en de fundamentele mensenrechten, de consumentenbescherming en de sociale en arbeidsmarktintegratie of -re-integratie van gehandicapten te bevorderen. Naleving hiervan is essentieel om op de interne markt voor vrije en onvervalste mededinging te zorgen. Volgens het EESC zou het goed zijn om in het huidige voorstel voor een verordening te memoreren dat ondernemingen uit derde landen die aan overheidsopdrachten in de EU deelnemen, zich aan deze bepalingen moeten houden.

3.8 De Commissie heeft het wel over restrictieve maatregelen of praktijken, maar vermeld nergens dat het moeilijk is om overheidsopdrachten in derde landen binnen te halen omdat de concurrerende ondernemingen de sociale en milieuregels, de fundamentele mensenrechten en de consumentenbescherming aan hun laars lappen. Het Comité merkt op dat de niet-naleving van deze fundamentele regels negatief kan uitwerken op het concurrentievermogen van Europese ondernemingen en is van mening dat de niet-naleving van deze regels moet vallen onder de definitie van „restrictieve maatregel of praktijk” uit artikel 2 van het voorstel. Het verslag dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2018 en ten minste om de drie jaar moet uitbrengen (artikel 16 van het voorstel) zou volgens het EESC niet alleen moeten gaan om de toegang van ondernemers tot procedures voor de gunning van overheidsopdrachten in derde landen, maar ook over de vraag of de sociale en milieuvorschriften, de fundamentele mensenrechten en de consumentenbescherming in de procedures voor de gunning van overheidsopdrachten in derde landen gerespecteerd worden. In de verslagen van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de verordening zou ook hiermee terdege rekening moeten worden gehouden.

3.9 Het succes van deze nieuwe verordening lijkt twijfelachtig gezien de tweespalt in de Raad waardoor ze werd geblokkeerd. De schrapping van de gedecentraliseerde pijler zou zelfs een nieuw struikelblok kunnen vormen, vooral in combinatie met alle andere aangebrachte wijzigingen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het Comité vindt het een goede zaak dat in artikel 1, lid 5, van het verordeningvoorstel nu duidelijk wordt gesteld dat de lidstaten ten aanzien van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen geen andere restrictieve maatregelen mogen toepassen dan deze waarin de verordening voorziet. Het voordeel hiervan is dat de Europese voorschriften voor openbare aanbestedingen eenvormiger zullen worden toegepast op ondernemers uit derde landen. Het Comité vraagt zich echter af of dit verbod niet neerkomt op een *de facto*-liberalisering zonder tegenprestatie van overheidsopdrachten onder de drempel van 5 000 000 EUR voor ondernemingen uit derde landen. Momenteel passen bepaalde lidstaten namelijk restricties toe op overheidsopdrachten waarvoor geen internationale verplichtingen gelden, en artikel 85 van Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om inschrijvingen af te wijzen die voor meer dan 50 % bestaan uit goederen afkomstig uit landen waarmee de EU geen internationale afspraken heeft gemaakt. Dit artikel zal met de voorgestelde verordening worden geschrapt.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 1.

4.2 Het Comité is het er volledig mee eens dat de voorgestelde verordening niet zal gelden voor de minst ontwikkelde en de meest kwetsbare ontwikkelingslanden die onder de SAP-verordening vallen (artikel 4). Om ervoor te zorgen dat die uitsluiting van het toepassingsgebied daadwerkelijk ten goede komt aan de minst ontwikkelde landen en hun ondernemingen, verzoekt het Comité de Commissie om in de voor ontwikkelingslanden bestemde *Export Helpdesk* toelichtingen op te nemen betreffende openbare aanbestedingen in de Europese Unie, evenals een link naar de bekendmakingen van het Publicatieblad (TED), zodat de nodige technische bijstand kan worden geboden aan ondernemingen in ontwikkelingslanden die op zoek zijn naar informatie over de manier waarop de regels voor overheidsopdrachten in de Europese Unie worden toegepast.

4.3 Het Comité is het er ook mee eens dat de verordening niet zal gelden voor Europese kleine en middelgrote ondernemingen (artikel 5). De Commissie mag echter niet vergeten dat kmo's behoefte hebben aan specifieke bijstand om toegang te krijgen tot zowel „grensoverschrijdende” opdrachten in de Europese Unie als overheidsopdrachten in derde landen. Deze aanpak sluit aan bij de speciale aandacht die kleine en middelgrote ondernemingen krijgen in de Commissiemededeling „Handel voor iedereen”. Het streven om overheidsopdrachten toegankelijker te maken voor kmo's moet verwoord worden in het kmo-hoofdstuk van met name het TTIP, alsook in toekomstige handelsovereenkomsten met zulke hoofdstukken. Het EESC herhaalt dat het is gekant tegen de vaststelling van quota voor kmo's in overheidsopdrachten, naar het voorbeeld van de *Small Business Act* in de Verenigde Staten, maar pleit voor een proactief beleid waardoor kmo's bij hun deelname worden begeleid zodat ze toegang krijgen tot een groter aantal openbare aanbestedingen⁽⁸⁾. Het Comité heeft er ook reeds op gewezen dat de gegevensbank van de Commissie inzake markttoegang (*Market Access Database*) moet worden verbeterd. Enerzijds moet ervoor worden gezorgd dat de gegevensbank betrouwbare en toegankelijke informatie bevat over openbare aanbestedingen, de formaliteiten die moeten worden vervuld en de technische specificaties voor het bestek die de deelname aan aanbestedingen in landen buiten de EU *de facto* onmogelijk maken, anderzijds moet de gegevensbank onderbouwende statistieken en indicatoren van de impact van marktscheeftrekkingen kunnen verstrekken⁽⁹⁾.

4.4 Het Comité begrijpt dat de Commissie zich zorgen maakt over het gebrek aan een juridisch instrument dat Europese ondernemingen daadwerkelijk toegang tot overheidsopdrachten in derde landen kan garanderen, aangezien Verordening (EU) nr. 654/2014 betreffende de uitoefening van de rechten van de Unie voor de toepassing en handhaving van de internationale handelsregels niet geldt bij gebrek aan een internationale overeenkomst. De onderzoeksprocedure die in de artikelen 6 tot en met 8 van de verordening wordt uiteengezet, lijkt echter bijzonder tijdrovend en ondoeltreffend. Ten eerste vraagt het Comité zich of het wel goed is dat de Commissie nog steeds in grote mate zelf kan bepalen of een onderzoek al dan niet wenselijk is. Daarnaast is de onderzoeksduur, in tegenstelling tot wat de Commissie beweert, in het nieuwe voorstel niet verkort en kan deze nog steeds oplopen tot twaalf maanden. Dit is bijzonder lang aangezien de Commissie in veel gevallen, met name wanneer zij uit eigen initiatief een onderzoek opstart, reeds over bepaalde informatie beschikt en het onderwerp vaak al heeft aangesneden in de bestaande dialoog met de derde landen. Het Comité begrijpt eveneens dat het onderzoek zal worden opgeschort tijdens eventuele handelsbesprekingen. Aangezien dergelijke besprekingen en de uitvoering ervan veel tijd in beslag nemen, acht het EESC het wenselijk om een maximale opschortingstermijn van twee jaar vast te stellen.

4.5 Het feit dat het onderzoek slechts kan leiden tot een prijsaanpassing van 20 % voor opdrachten van meer dan 5 000 000 EUR, een bepaling waarop ook nog tal van uitzonderingen mogelijk zijn, is onvoldoende en zet de doeltreffendheid van deze verordening volledig op de helling.

4.6 Het Comité betreurt het dat de artikelen 85 en 86 van Richtlijn 2014/25/EU met de nieuwe verordening worden geschrapt, omdat de desbetreffende bepalingen ambitieus zijn en dankzij hun sociale en milieudimensie beter stroken met het streven naar duurzame ontwikkeling. Het zou nuttig zijn om nader te onderzoeken of het mogelijk is bepaalde elementen van die bepalingen op te nemen in het huidige voorstel voor een verordening.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Internationale aanbestedingen”, goedgekeurd op 28 mei 2008, rapporteur dhr. Malosse (PB C 224 van 30.8.2008, blz. 32).

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 1.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Stand van de energie-unie 2015”

(COM(2015) 572 final)

(2016/C 264/16)

Rapporteur: Stéphane BUFFETAUT

De Europese Commissie heeft op 18 januari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Stand van de energie-unie 2015”

(COM(2015) 572 final)

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2016 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 28 april 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 In februari 2015 werd de kaderstrategie voor een energie-unie gelanceerd. Deze zal dus in 2016 vorm beginnen te krijgen. De kaderstrategie is voortgevloeid uit het beraad van verschillende Europese denktanks en prominenten omtrent het concept van een Europese energiegemeenschap, een project dat met name werd gesteund door het Instituut Jacques Delors en Jerzy Buzek. Het Europees Economisch en Sociaal Comité staat van meet af aan volledig achter dit initiatief.

1.2 Het concept viel bij tal van lidstaten niet in goede aarde omdat de Verdragen ervoor zouden moeten worden herzien, een procedure die op zijn zachtst gezegd hachelijk is in deze eurosceptische tijden. Wat echter toch pleitte voor een initiatief op Europees niveau, was dat energiebeleidsmaatregelen beter op elkaar moeten worden afgestemd, dat een doeltreffende energiediplomatie nodig is, dat klimaatverandering moet worden bestreden, dat de Europese Unie steeds afhankelijker wordt op energiegebied, dat de externe druk op de energievoorziening zo veel mogelijk moet worden beperkt, dat werk moet worden gemaakt van de energietransitie en dat er sociale maatregelen moeten worden genomen voor de sectoren die door deze transitie zijn getroffen. Zo is de energie-unie ontstaan, een institutioneel gezien lichte constructie waarmee toch doeltreffend te werk kan worden gegaan door concrete convergentiepunten te benutten en verbintenissen na te komen.

1.3 Er zij op gewezen dat het EESC zich al in een vroeg stadium voorstander heeft getoond van een Europese energie-unie of op zijn minst een betere coördinatie van energiebeleidsmaatregelen⁽¹⁾, alsook van energiediplomatie en van de energietransitie. Het heeft daarbij aangedrongen op een volwaardige rol voor organisaties van burgers. Deze zijn hierbij immers rechtstreeks betrokken, niet alleen als verbruikers, maar ook spelers in de energietransitie, die niet kan slagen zonder de participatie en actieve inzet van de burgers, die ook steeds vaker producenten van decentraal opgewekte energie zijn.

1.4 Met haar mededeling wil de Commissie een eerste balans opmaken van negen maanden energie-unie. Aangezien er veel op het spel staat en er ingrijpende veranderingen moeten worden doorgevoerd, kan een dergelijke stand van zaken uiteraard niet volledig zijn en ook nog niet erg veelzeggend. We moeten de eerste aanwijzingen dus voorzichtig interpreteren. Ze vormen immers slechts de aanzet van een beleid dat standvastig en over een langere periode moet worden gevoerd, in samenwerking met de lidstaten.

⁽¹⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13, en PB C 82 van 3.3.2016, blz. 22.

1.5 Duidelijk is wel dat dit beleid zal worden gevoerd tegen de achtergrond van de COP21-afspraken, een geopolitiek zeer onstabiele situatie op energiegebied, de Europese klimaat- en energiedoelstellingen, de voorzieningszekerheid, de energie-efficiëntie, het streven naar koolstofarme Europese economieën, de ontwikkeling van infrastructuur en de voltooiing van de interne energiemarkt. De politieke uitdagingen zijn dus immens en kunnen niet simpelweg met een bestuursrechtelijke, regelgevende ingreep worden aangepakt. De feiten dwingen de lidstaten ertoe een sterke, maar realistische gemeenschappelijke visie aan de dag te leggen, waarbij de economische omstandigheden en de beschikbare technische mogelijkheden in aanmerking moeten worden genomen.

1.6 Het EESC is ingenomen met dit eerste verslag over de stand van de energie-unie 2015, maar vindt het wel jammer dat de analyse van de uitvoering van het initiatief een aantal tekortkomingen bevat. Worden deze weggewerkt, dan zou de aanpak van de Commissie aan kracht winnen en zou er meer maatschappelijk draagvlak ontstaan voor het project. De geplande energietransitie kan immers aanleiding geven tot ongerustheid.

1.7 De Commissie wijst in haar analyse terecht op een aantal belangrijke punten, maar deze zouden volgens het EESC moeten worden aangevuld. In de huidige tekst gaat het om:

- het koolstofarm maken van de economie;
- energie-efficiëntie als bijdrage aan de matiging van de energievraag;
- de totstandkoming van een volledig geïntegreerde interne energiemarkt;
- energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen;
- onderzoek, innovatie en concurrentievermogen;
- de totstandbrenging van de energie-unie.

Het EESC is van mening dat er in de energie-unie onvoldoende aandacht is voor de sociale dimensie, die bij de beoordeling van deze unie ook een criterium zou moeten zijn. De energie-unie zal naar verwachting het scheppen van nieuwe banen, het concurrentievermogen en de innovatie ten goede komen, maar kan voor andere sectoren negatief uitpakken. Daarom zijn er begeleidende maatregelen nodig op sociaal en opleidingsgebied. Daarbij moet de nadruk worden gelegd op preventie, zodat wordt voorkomen dat mensen hun baan kwijtraken; voorts moeten de opleidingen die worden aangeboden inspelen op toekomstige ontwikkelingen in de energiesector. Het zou dan ook verstandig zijn om in het volgende jaarverslag ook de sociale dimensie als beoordelingscriterium te hanteren. Evenzeer is het absoluut noodzakelijk te kijken naar de economische gevolgen van de keuzes waartoe de energietransitie noopt, temeer daar de sociale effecten nauw verstrengd zijn met de economische gevolgen van de keuzes die worden gemaakt.

1.8 Energie-efficiëntie wordt door de Europese Commissie als een energiebron op zich beschouwd. Het EESC raadt met klem aan om deze formulering niet te gebruiken, want ze kan tot verwarring leiden en is ook wetenschappelijk gezien onjuist. Geen enkele primaire energiebron kan namelijk worden „vervangen” door energiebesparingen. Dat neemt uiteraard niet weg dat het thema van de energie-efficiëntie van groot belang is voor de toekomst van het Europese energiestelsel. Een efficiënter energiegebruik op alle terreinen kan een krachtig middel vormen om de kosten voor de Europese economie terug te dringen.

1.9 Het EESC zou graag zien dat naast de sociale partners ook andere maatschappelijke organisaties bij het opstellen van het jaarlijkse rapport worden betrokken. Dit Europese proces is immers ook zeer belangrijk voor consumentenbonden, gezinsorganisaties, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, landbouwers, milieuorganisaties, wetenschappers en onderzoekers, kortom het maatschappelijk middenveld. Om die reden pleit het EESC ervoor een Europese energiedialoog op te zetten. Daarmee zou het maatschappelijk middenveld beter kunnen worden betrokken bij de discussie over en de formulering van het Europees energiebeleid. Deze dialoog zou met het oog op het jaarlijkse rapport over de stand van de energie-unie kunnen worden gestructureerd en kunnen gaan over de ijkpunten die zijn vastgesteld om de realisering ervan te beoordelen.

1.10 Het EESC wijst erop dat bepaalde statistische gegevens sterk verouderd zijn of zelfs helemaal ontbreken. Er moet dus voor worden geijverd dat er van de lidstaten actuelere gegevens worden verkregen, want anders zal het lastig worden om de effecten van de totstandbrenging van de energie-unie goed te volgen.

1.11 Tot slot benadrukt het EESC dat de energie-unie meer behelst dan alleen maar administratieve follow-up- en voorlichtingsprocedures. Deze procedures vormen een nuttig en noodzakelijk middel, dat ten dienste staat van een beleid waarvan de doelstellingen door de lidstaten moeten worden nagestreefd, met steun van het maatschappelijk middenveld.

2. Inhoud van het document en methodiek van de Europese Commissie

2.1 Het document is in eerste instantie geen beleidstekst, maar een tussenverslag waarin wordt bekeken hoe de totstandbrenging van de energie-unie ervoor staat. Gegevens die in de lidstaten zijn verzameld, worden getoetst aan de politieke criteria van de Commissie. De methodiek van de Commissie is er dus op gebaseerd om de totstandbrenging van de energie-unie aan de hand van kernindicatoren te analyseren en te volgen. Dat volgen is per definitie een delicate aangelegenheid, omdat de politieke besluitvorming op energiegebied afhankelijk is van de ontwikkeling van de markten en geopolitieke gebeurtenissen waarop de lidstaten vrij snel moeten reageren. De langetermijndoelstellingen kunnen daardoor in botsing komen met de kortetermijnbehoeften en bij de follow-up moet dan ook de nodige soepelheid worden betracht.

2.2 Hoe dan ook heeft de Commissie zes thema's afgebakend; zes strategische invalshoeken om na te gaan in hoeverre de lidstaten concreet werk hebben gemaakt van het streven om deze energie-unie tot stand te brengen:

- het koolstofarm maken van de economie;
- energie-efficiëntie als bijdrage aan de matiging van de energievraag;
- de totstandkoming van een volledig geïntegreerde interne energiemarkt;
- energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen;
- een energie-unie voor onderzoek, innovatie en concurrentievermogen;
- de totstandbrenging van de energie-unie.

2.3 Aan de hand van deze thema's wil de Commissie voor het eerst meten in hoeverre de energie-unie gevorderd is.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Volgens de Commissie is de EU momenteel de meest koolstofefficiënte van de grote wereldeconomieën. Dit is gebaseerd op het feit dat het gecombineerde bbp van de EU tussen 1990 en 2014 met 46 % is gegroeid, terwijl de totale broeikasgasemissies met 23 % zijn afgenomen. Er zou echter ook rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van de crisis die de wereld, en vooral Europa, heeft getroffen, met de aanhoudende economische slaptes en met de deïndustrialisering van de EU. Deze factoren zouden de cijfers wellicht minder flatteus maken dan ze op het eerste gezicht lijken!

3.2 De Commissie onderstreept ook dat de EU meer dan de helft van haar elektriciteit opwekt zonder broeikasgassen uit te stoten. Er zij echter aan herinnerd dat dit resultaat niet mogelijk zou zijn zonder de bijdrage van energiebronnen die soms omstreden zijn of waarvan in bepaalde lidstaten is afgestapt (kernenergie of bv. energie uit waterkracht via stuwdammen).

3.3 Doel blijft „de economie minder afhankelijk van fossiele brandstoffen te maken”. In dit verband vormen de huidige daling en de volatiliteit van de olieprijs geen gunstige factoren, ook al lijkt de doelstelling van 20 % hernieuwbare energie in 2020 haalbaar. Aan een energiebeleid mag echter geen negatieve, restrictieve aanpak ten grondslag liggen. Het EESC zou derhalve graag zien dat zo veel mogelijk wordt nagegaan welke rol er in de toekomst gespeeld zou kunnen worden door hulpbronnen zoals windenergie, mariene energie, waterstof, enz. en dat de ontwikkeling daarvan wordt ondersteund door een ambitieus O&O-beleid.

3.4 De Commissie merkt op dat de overgang naar koolstofarme energiebronnen forse investeringen zal vergen. Een aanhoudende val van de olieprijs zou de kostprijs van deze investeringen in vergelijking nog veel hoger maken. Er zal dan ook nauwlettend in het oog worden gehouden of de afspraken die in Parijs in het kader van de COP zijn gemaakt, ook daadwerkelijk worden nagekomen.

3.5 Met de uitkomsten van de COP21 is voor het eerst de grondslag gelegd voor een gecoördineerde klimaatbescherming op mondiaal niveau. De belangrijke inspanningen die Europa op dit vlak heeft geleverd, worden hiermee gelegitimeerd. Als de rest van de wereld niet dezelfde weg was gevolgd, zouden de Europese inspanningen weinig effect hebben gehad op de wereldwijde klimaatverandering. In de geest van het akkoord van Parijs kunnen we dus voortgaan op de Europese weg die we hebben ingeslagen, zodat elke lidstaat naargelang van zijn eigen vermogens optimaal aan de klimaatbescherming kan bijdragen.

3.6 De Commissie geeft aan dat ze maatregelen en instrumenten heeft ontwikkeld waarbij energie-efficiëntie zelf ook als energiebron wordt beschouwd. Het EESC raadt met klem aan om deze formulering niet te gebruiken, want ze kan tot verwarring leiden en is ook wetenschappelijk gezien onjuist. Geen enkele primaire energiebron kan namelijk worden „vervangen” door energiebesparingen. Energie besparen is inderdaad noodzakelijk, maar vormt op zich geen energiebron. Dat neemt niet weg dat energie-efficiëntie van groot belang is voor het toekomstige Europese energiestelsel. Verbetering van de energie-efficiëntie op alle gebruiksgebieden kan een krachtig middel blijken om de bijkomende kosten voor de Europese economie terug te dringen. Idealiter zou het mogelijk zijn om de energieprijzen op het huidige niveau te houden als de verbetering van de energie-efficiëntie gelijk oploopt met de stijging van de energiekosten.

3.7 Een significante verbetering van de energie-efficiëntie vergt echter hoe dan ook flinke investeringen van consumenten, ondernemers en overheidsinstanties (gebouwen, infrastructuur, wagenpark enz.). Hoe snel de verbetering zal gaan, zal aan de ene kant afhangen van de algemene beperking van de investeringen. Aan de andere kant zullen sommige sectoren van de Europese economie belangrijke investeringen kunnen ondersteunen en van aanzienlijke besparingen kunnen profiteren, terwijl andere sectoren dat niet zullen kunnen. Hierdoor zou er een economische kloof tussen verschillende delen van de Europese Unie kunnen ontstaan. Het EESC pleit dan ook voor flankerende maatregelen om ervoor te zorgen dat de energie-efficiëntie iedereen ten goede komt.

3.8 De totstandkoming van de interne energiemarkt vereist nieuwe infrastructuur voor de transmissie van energie, elektrische leidingen en gaspijpleidingen. Kostbare investeringen, dus. De Commissie is terecht ingenomen met de vooruitgang die op dat gebied reeds is geboekt. Ook juicht ze de oprichting toe van het forum van Kopenhagen, dat ongetwijfeld nuttig is om probleempunten aan te wijzen, maar op zich geen oplossing vormt. Er zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen een aantal staten, bijvoorbeeld tussen Polen en Litouwen en tussen Noorwegen en Zweden. We weten echter ook dat er tussen bepaalde lidstaten onenigheid is gerezen over projecten zoals Nord-Stream, waarop kritiek is geuit door Polen, de Baltische landen en Zweden. Er moet dan ook op worden gelet dat bepaalde investeringsbesluiten niet tegen de geest van de energie-unie indruisen. Bovendien kunnen bepaalde politieke beslissingen de investeringen aanzienlijk beïnvloeden. Dergelijke keuzes mogen dus niet overhaast worden gemaakt en moeten behoedzaam worden afgewogen, met voldoende aandacht voor wetenschappelijke en technische argumenten.

3.9 De Commissie erkent dat de consumenten — particulieren, gezinnen en bedrijven — grotere transparantie willen wat betreft energieprijzen en -kosten, die bovendien moeten worden bekeken in vergelijking met die van onze grootste concurrenten. Het EESC kan zich volledig vinden in dit pleidooi voor transparante en eenvoudige informatie. Het heeft hier zelf vaak op aangedrongen. Nu de energiearmoede toeneemt is het echter zaak om de universeledienstverplichting op energiegebied nog eens te benadrukken en om over specifieke indicatoren te beschikken over de rol die diensten van algemeen economisch belang in dit opzicht kunnen vervullen. Onze samenleving heeft energie broodnodig omdat die ons voorziet van alle gemakken, onze verplaatsingen mogelijk maakt, onze communicatie verzorgt en ons bedrijfsleven doet draaien. Het EESC zou graag zien dat er voor het maatschappelijk middenveld plaats wordt ingeruimd in alle instanties waar op Europees niveau wordt bepaald hoe universele diensten moeten functioneren. De consumenten moeten ten volle aan de afbakening van die universele dienstverlening kunnen deelnemen en in staat zijn om de praktische uitvoering ervan te volgen.

3.10 Het EESC realiseert zich steeds meer de noodzaak om vanuit deze visie een hernieuwde discussie te voeren over de eind jaren '90 van de vorige eeuw ingezette liberalisatie van de energieproductiemarkt. Een liberalisatie die sluipenderwijs en met veelal goede argumenten is ingekaderd met niet-marktconforme instrumenten als subsidies (voor duurzame energieproductie) en restricties (o.a. ter zake CO₂-emissies). Voor bedrijven en werknemers in de sector is het belangrijk zekerheid te verkrijgen over het kader waarbinnen geïnvesteerd kan worden met het oog op de omvangrijke bedragen die daarmee zijn gemoeid en die een lange terugverdientijd hebben. Onzekerheid als gevolg van voortdurend wijzigend energiebeleid draagt niet bij tot risicobereidheid en remt daarmee de technologische, duurzaamheid bevorderende innovatie van de Europese energiesector.

3.11 Voor de burgers zal het succes van de energie-unie ook worden afgemeten aan zeer concrete zaken zoals met name de energieprijs, die in eerste instantie het resultaat is van energiebelastingen, de toegankelijkheid van de netten, de voorzieningszekerheid (het voorkomen van onderbrekingen of stroomuitval) en de verstrekking van eenvoudige en gemakkelijk te begrijpen informatie aan consumenten over de apparatuur die zij gebruiken (energielabels voor elektronische of huishoudelijke apparaten, meting van het verbruik van auto's)⁽²⁾.

⁽²⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 6.

3.12 De keuzes die op het gebied van energiebeleid worden gemaakt, zijn ook van groot belang zijn voor het personeel van ondernemingen. De energietransitie zal technologische veranderingen en verschuivingen met zich brengen. Nieuwe beroepen verschijnen en andere zullen misschien verdwijnen doordat bepaalde activiteiten worden afgebouwd of gestaakt (steenkoolmijnen, kerncentrales). Andere beroepen zullen een ontwikkeling of transformatie ondergaan; denk bijvoorbeeld aan de dakwerker die vroeger dakpannen of leien aanbracht en nu zonnepanelen moet leren installeren. Bij de toepassing van de verschillende hoofdstukken van de energie-unie moet voldoende aandacht uitgaan naar de noodzakelijke opleiding van werknemers en vaklieden in de rechtstreeks of indirect betrokken sectoren. Ook moet gewaarborgd worden dat geavanceerde kennis die zeer waardevol is vanuit het oogpunt van de economische concurrentie (bijvoorbeeld op het gebied van kernenergie) bewaard blijft. Maar er moeten ook voorbereidingen worden getroffen voor ondersteuning en omscholing van werknemers die door de veranderingen die met de energietransitie gepaard gaan, hun baan dreigen kwijt te raken. Daarbij verdient het aanbeveling om de economische gevolgen van politieke keuzes goed in te schatten, zeker met het oog op de felle internationale concurrentie.

3.13 Wat de bedrijven zelf betreft moet bij de doelstellingen van een koolstofarme economie, energie-efficiëntie en matiging van de energievraag terdege rekening worden gehouden met de concurrentie op wereldvlak, met name in het geval van sectoren met een hoge energie-intensiteit (zoals de staal-, de aluminium-, de banden- en de chemische industrie). De doelstellingen in verband met koolstofuitstoot vormen vooral een probleem voor de vervoerssector. Alle vervoerswijzen moeten een bijdrage leveren om de emissies te beperken, overeenkomstig de mate waarin ze fossiele brandstoffen gebruiken. De beschikbare technieken bieden een haalbare oplossing voor verplaatsingen over korte afstanden, wat in de praktijk neerkomt op ritten in steden. Op lange trajecten wordt, behalve voor het elektrische spoorvervoer, vooral gebruikgemaakt van fossiele brandstoffen. De modal shift kan bijdragen aan het koolstofarm maken van de economie, maar is in Europa een lastige opdracht. Daarom moeten investeringen meer worden gericht op integratie van verschillende vervoerswijzen, waarbij de minst vervuilende moeten worden begunstigd. Energie vormt ook een geopolitiek wapen en de afhankelijkheid van energie voor strategische activiteiten is gevaarlijk op politiek vlak, niet alleen voor de betrokken landen, maar ook voor hun burgers: werknemers, consumenten en ondernemers. Bedrijfsverplaatsingen moeten dus worden voorkomen, want deze leiden ertoe dat economische macht, maar ook waardevolle vaardigheden en onafhankelijkheid verloren gaan.

3.14 Energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen tussen de lidstaten zijn essentieel voor het welslagen van de energie-unie in een wereld die wat energie betreft geopolitiek zeer onstabiel is. Het spreekt voor zich dat meer energie-efficiëntie, meer hernieuwbare energiebronnen en meer eigen energiebronnen ertoe bijdragen dat de EU minder afhankelijk en minder kwetsbaar wordt. Dit moet dan nog wel gebeuren binnen een houdbaar economisch kader.

3.15 Voor de ontwikkeling en onafhankelijkheid van de energie-unie moeten de diplomatieke betrekkingen met de EU-partnerlanden in het Oosten, het Zuiden, het Midden-Oosten en het Westen gestabiliseerd worden. Het EESC acht het absoluut noodzakelijk dat wij ten aanzien van derde landen een duidelijke en eensgezinde energiediplomatie voeren die gericht is op de specifieke belangen van de Europese Unie.

3.16 De Commissie onderstreept terecht dat onderzoek en innovatie van doorslaggevend belang zijn voor een versnelde uitvoering van de energietransitie. Het EESC heeft er bij herhaling op gewezen dat de inspanningen van de lidstaten op dit gebied dringend moeten worden gecoördineerd en dat er gezamenlijke projecten moeten worden opgestart om de kosten te drukken en onderzoeksresultaten te delen. We zullen onze energiedoelstellingen kunnen verwezenlijken via de vooruitgang van onderzoek en ontwikkeling en via regelgeving. Op dat gebied zou de Europese energie-unie ernaar moeten streven om de inspanningen te bundelen in gezamenlijke projecten en om een versnippering van middelen, die wetenschappelijke, technische en economische efficiëntie in de weg staat, te voorkomen. Daarvoor moeten uiteraard financiële middelen worden ingezet, maar het is weinig waarschijnlijk dat het emissiehandelsstelsel, dat momenteel niet naar behoren functioneert, hiervoor volstaat. Ons systeem voor emissiehandel stuit immers als gevolg van het overaanbod van beschikbare rechten op de daardoor veel te lage prijs voor koolstofcertificaten, waardoor het beoogde effect van emissiereductie volstrekt niet wordt gehaald, en op het effect van subsidies voor bepaalde vormen van groene energie.

3.17 Het EESC steunt de aanpak van de Commissie om de sociale partners nauw te betrekken bij de energietransitie, die uiteraard inspanningen zal vragen op het gebied van opleiding over en aanpassing aan nieuwe technologieën en nieuwe beroepen. De energietransitie kan niet slagen zonder de actieve inzet van de maatschappelijke en economische belanghebbenden. Deze moeten echter ook de middelen krijgen om veranderingen te bewerkstelligen, niet alleen om ze passief of berustend te ondergaan. Bovendien moeten er herscholingsmaatregelen worden voorgesteld voor werknemers die hun baan in de energiesector kwijtraken.

3.18 Tot slot verwoordt de Commissie haar visie op de totstandbrenging van de energie-unie. Zij pleit voor een betrouwbaar en transparant governanceproces, maar voegt eraan toe dat dit proces wettelijk moet worden vastgesteld. In dit verband wijst het EESC erop dat beleid niet kan worden gereduceerd tot wetgevingsprocedures of administratieve planning. Een geslaagd energiebeleid is pas mogelijk als de betrokken overheden politieke actie ondernemen, als er duidelijke en begrijpelijke doelstellingen zijn waarmee de burgers instemmen, als de economische realiteit in acht wordt genomen, als werk wordt gemaakt van innovatie, als het nodige maatschappelijk draagvlak aanwezig is en als de mogelijkheden van de markteconomie worden benut. Een jaarlijks verslag over de stand van zaken is noodzakelijk, maar volstaat op zich niet. Een verslag is altijd een formeel document en het gevaar bestaat dat het vervalt in technocratische abstractie. Om dat euvel te vermijden, dient er volgens het EESC een echte Europese energiedialoog te worden opgezet waaraan kan worden deelgenomen door de burgers (consumenten, vertegenwoordigers van milieuorganisaties, werknemers, ondernemers, landbouwers, stedelingen en plattelandsbewoners, gepensioneerden), d.w.z. ⁽³⁾ door de samenleving in haar geheel, die dagelijks zeer concreet met energiekwesties te maken heeft. Belangrijk is dat de toekomst niet lijdzaam wordt ondergaan, maar actief wordt voorbereid. In die toekomst zullen er prosumenten, consumenten, producenten en „bespaarders” van energie zijn. Wil men de voorwaarden creëren voor een geslaagde energie-unie, dan is het zaak om voorbij het bureaucratische aspect te kijken en resoluut politieke actie te ondernemen.

Brussel, 28 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁾ PB C 68 van 6.3.2012, blz. 15; PB C 161 van 6.6.2013, blz. 1; PB C 291 van 4.9.2015, blz. 8; PB C 383 van 17.11.2015, blz. 84.

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 „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid”

(COM(2015) 497 final)

(2016/C 264/17)

Rapporteur: de heer Jonathan PEEL

De Europese Commissie heeft op 11 november 2015 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 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 „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid”

(COM(2015) 497 final).

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 maart 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 28 april 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 159 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de mededeling van de Europese Commissie (EC) ⁽¹⁾ „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid”, gepubliceerd in oktober 2015, en ziet deze als een tijdige en welkome herziening van het handels- en investeringsbeleid van de EU.

1.1.1. De mededeling biedt een positieve agenda voor het bedrijfsleven en toont ook aan dat de nieuwe eurocommissaris voor handel heeft geluisterd naar de voornaamste aandachtspunten van het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden, na twee woelige jaren waarin handel voor het eerst in tien jaar een belangrijke politieke kwestie was. De ambitieuze agenda die in de mededeling is opgenomen, is belangrijk in een tijd van toenemende wereldwijde economische onzekerheid. Handel en investeringen zijn zeer belangrijk voor de economische welvaart van de EU, 's werelds grootste handelsblok, en met de ondertekening van de Trans-Pacifische Partnerschapsovereenkomst (TPP) wordt de EU nog eens herinnerd aan de noodzaak om concurrerend te blijven.

1.1.2. Voldoen aan de vele verwachtingen zal moeilijk worden en dit vormt voor het EESC dan ook een bron van zorg. Dit kan op den duur leiden tot problemen en teleurstelling wanneer de EU-handelonderhandelingen onvermijdelijk uitmonden in een compromis. „Handel voor iedereen” zal worden beoordeeld aan de hand van het feit of de Commissie in staat is aan te tonen dat de milieu-, arbeids- en andere normen niet worden verlaagd door handelsovereenkomsten. Deze overeenkomsten zouden er juist op gericht moeten zijn dergelijke normen te verbeteren.

1.2. Het Comité is van mening dat dit het best kan worden bereikt door een veel grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, van de onderhandelingen tot en met het uitvoeringsproces. Voor het maatschappelijk middenveld dienen transparantie, verantwoordingsplicht, evaluatie en analyse centraal te worden gesteld in het proces van politieke besluitvorming rond de EU-handelsbesprekingen.

1.2.1. Het EESC bevindt zich gezien zijn institutionele rol in een goede positie om via zijn uitgebreide netwerk van contacten binnen én buiten de EU een bijdrage hieraan te leveren. Een dergelijke verbeterde dialoog moet tevens een grotere raadpleging inhouden van de sociale partners over de mogelijke gevolgen van handel en investeringen voor de werkgelegenheid.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3. Het Comité is zeer verheugd dat „Handel voor iedereen” voor advies naar het EESC is doorverwezen, aangezien dit blijk geeft van de toegenomen rol en betekenis van het Comité in het handelsbeleid, alhoewel het betreurt dat de rol van het EESC niet wordt vermeld in de mededeling zelf.

1.4. Het Comité is verheugd over de nadruk die in „Handel voor iedereen” wordt gelegd op de noodzaak om handel en investeringen in de EU doeltreffender te maken, op de behoefte aan meer transparantie, op het belang van de bevordering van EU-waarden en op de behoefte nauw aan te sluiten op andere belangrijke EU-beleidsvormen. De mededeling gaat vooral uitgebreid in op duurzame ontwikkeling en in het bijzonder op sociale en mensenrechten en het milieu. Sinds de COP21 dient de strijd tegen de klimaatverandering nu ook integraal deel uit te maken van de waarden van de EU.

1.5. Het Comité is eveneens ingenomen met de toezegging voor kleine ondernemingen in „Handel voor iedereen”; zij stuiten op grote belemmeringen wanneer zij zich op nieuwe markten begeven. Er worden, na het precedent met het Trans-Atlantische Partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) tussen de EU en de VS, specifieke bepalingen voor kleine en middelgrote ondernemingen in alle onderhandelingen beloofd, zoals „regelmatige enquêtes over de belemmeringen” waarmee kmo's in specifieke markten te kampen hebben. Het advies van het EESC over „Het TTIP en de impact ervan op kleine en middelgrote ondernemingen”⁽²⁾ is in dit verband van belang.

1.6. Het Comité is verder ingenomen met de suggesties om de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en het multilateraal systeem nieuw leven in te blazen, vooral in het licht van de 10e ministerconferentie in Nairobi. Zo wordt nadruk gelegd op het regelgevende aspect van de WTO en de behoefte aan een meer gerichte aanpak. Dit is met name belangrijk in het licht van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en de COP21-doelstellingen, evenals in het licht van de groei van de wereldwijde waarde- en toeleveringsketens, digitale handel en e-commerce. Het overduidelijke belang van de multilaterale aanpak moet worden behouden door, bijvoorbeeld, conflicterende regels of normen te voorkomen. Er moet ook worden opgelet dat belangrijke landen niet buiten de boot vallen, met name armere ontwikkelingslanden, en dan in het bijzonder de landen in Afrika.

1.7. Het is van belang om handel en investeringen hier in de EU tot speerpunt te maken, in het bijzonder na de discussie over het TTIP. Het Comité is ingenomen met de toezegging in de mededeling dat „geen enkele EU-handelsovereenkomst zal leiden tot een lager beschermingsniveau voor de consument, het milieu of op sociaal en arbeidsrechtelijk gebied”⁽³⁾. Het handelsbeleid moet in overeenstemming zijn met duurzame ontwikkeling, met inbegrip van economische duurzaamheid op de lange termijn.

1.7.1. Zowel op het niveau van de EU als op dat van de lidstaten moet een inhoudelijke discussie op hoog niveau worden gehouden. Het is van essentieel belang dat alle belanghebbenden er zeker van kunnen zijn dat naar hen wordt geluisterd.

1.7.2. De intentie om het handelsbeleid opener en transparanter te maken en meer gericht op de voordelen voor consumenten is een zeer positieve stap. Er moet rekening worden gehouden met de mening van de consument om het vertrouwen te verbeteren en om ervoor te zorgen dat handel duurzamer en verantwoordelijker wordt. Het Comité deelt echter ook de bezorgdheid van het Europees Bureau van consumentenverenigingen (BEUC) dat er nog steeds geen mechanismen zijn ingesteld die het voorzorgsprincipe en de op risico gebaseerde aanpak in het handelsbeleid verankeren. Dit zou integraal deel moeten uitmaken van het „innovatiebeginsel”⁽⁴⁾.

1.8. Wel is het Comité van mening dat de Commissie meer moet doen. Zij moet aantonen dat zij zelf verantwoordelijk is in haar onderhandelingen over handel en investeringen en dat zij kan worden gehouden aan haar beweringen dat er voor iedereen voordelen zijn.

1.8.1. Het Comité is ingenomen met de toezegging in de mededeling om voor alle onderhandelingen hetzelfde niveau van transparantie te bieden als is bereikt over het TTIP (maar nog niet voor Japan). Regelmatige briefings tijdens elke onderhandelingsronde zijn van belang voor het maatschappelijk middenveld. Het EESC was, gelet op zijn institutionele rol, teleurgesteld dat het geen formeel deel uitmaakte van de speciale TTIP-adviesgroep. Dit moet voor toekomstige onderhandelingen worden rechtgezet.

⁽²⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 34.

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁴⁾ „Better Framework for Innovation”, gepubliceerd door BusinessEurope et al., juni 2015.

1.9. Het Comité vindt het buitengewoon teleurstellend dat in de mededeling niet wordt verwezen naar de monitoringsmechanismen van het maatschappelijk middenveld die betrekking hebben op de hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling in bestaande EU-handelsovereenkomsten, noch wordt aangegeven hoe deze kunnen worden ontwikkeld en versterkt. Het Comité is van mening dat de handhavingsmechanismen ook van toepassing moeten zijn op de hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling zelf, te beginnen bij het Commissievoorstel voor het TTIP.

1.9.1. Deze mechanismen hebben een enorm potentieel en kunnen tastbare resultaten opleveren. Ze vormen een belangrijk kanaal voor dialoog en samenwerking met het maatschappelijk middenveld uit partnerlanden, maar ze worden niet genoemd. Het Comité acht dit in strijd met de intentie van de Commissie om zich ervoor in te zetten dat in toekomstige overeenkomsten niet alleen materiële bepalingen, maar ook ambitieuze en innovatieve hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling worden opgenomen.

1.9.2. Er is momenteel voldoende ervaring opgedaan waarover kan worden nagedacht en waaruit lessen kunnen worden getrokken voor duidelijke, positieve aanbevelingen voor de toekomst. Er zijn evenwichtige, gestructureerde en versterkte interne adviesgroepen (IAG's) nodig. Capaciteitsopbouw en betere promotie zijn tevens belangrijk, zowel bij partnerlanden als bij het lokale maatschappelijke middenveld, om meer organisaties aan te sporen tot deelname.

1.9.3. Verder moeten in de overeenkomsten de gezamenlijke vergaderingen van beide IAG's worden vastgelegd, met toereikende financiering en uitbreiding van de mandaten zodat deze ook activiteiten omvatten die zijn gericht op bredere doelstellingen op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling.

1.10. Er zijn andere verrassende omissies. Ondanks het feit dat het gaat om een „mededeling van de Commissie”, houdt het document niet genoeg rekening met de interconnectie met andere directoraten-generaal. Het Comité is er nog niet van overtuigd dat de Commissie een horizontale DG-aanpak voor belangrijke kwesties heeft ontwikkeld.

1.10.1. Het Comité betreurt de afwezigheid van een volledig gecoördineerde aanpak t.a.v. de SDG's. Handel en investering zullen een fundamentele rol spelen bij het realiseren van de SDG's, die de mondiale agenda de komende 15 jaar zullen bepalen, maar er zijn slechts twee verwijzingen naar de SDG's in de mededeling. Dit is duidelijk een gemiste kans. We roepen op tot een urgente dialoog om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te waarborgen bij het monitoren van de effecten van handel en investeringen bij het bereiken van de SDG's.

1.10.2. Er is ook geen enkele verwijzing naar de vernieuwing van de partnerschapsovereenkomst ACS-EU van „Cotonou”, die in 2020 zijn beslag zou moeten krijgen. De EU moet tevens actief het groeiende momentum bevorderen voor intra-Afrikaanse handelssamenwerking die van essentieel belang is voor Afrikaanse ontwikkeling. Zo'n 50 % van de Afrikaanse landen valt niet onder de huidige EPA's (Economic Partnership Agreements — economische partnerschapsovereenkomsten). Naast deze overeenkomsten en het ACS-kader zijn er echter geen tekenen van een pan-Afrikaanse strategie van de EU.

1.10.3. Het EESC is eveneens teleurgesteld dat de mededeling met geen woord rept over andere belangrijke gebieden van het handelsbeleid. Hoewel veelvuldig melding wordt gemaakt van het belang van energie en grondstoffen, wordt niets gezegd over de noodzaak tot waarborging van essentiële import uit landen waarmee vooralsnog geen vrijhandelsovereenkomst in het verschiet ligt, of tot het anderszins verminderen van onze energieafhankelijkheid.

1.11. Tot slot dringt het Comité erop aan dat er voldoende middelen worden uitgetrokken voor de tenuitvoerlegging van „Handel voor iedereen” om ervoor te zorgen dat dit ambitieuze handels- en investeringsbeleid een succes wordt. Dit omvat tevens de rol die missies en delegaties van de EU buiten de EU op zich moeten nemen.

2. Achtergrond

2.1. Handel en investeringen zijn van groot belang voor de EU. Meer dan 30 miljoen banen in de EU, één op de zeven, zijn afhankelijk van export. Handel is een van de weinige beschikbare instrumenten om de economie te stimuleren zonder de nationale begrotingen te belasten. Naar verwachting zal de komende 15 jaar ongeveer 90 % van de wereldwijde economische groei buiten Europa worden gegenereerd.

2.2. Met „Handel voor iedereen” biedt de Commissie één jaar na haar aantreden een tijdige herziening van de EU-handelsstrategie. Het is de derde in een reeks mededelingen, die begon met „Europa als wereldspeler”⁽⁵⁾, gepubliceerd in 2006, toen de onderhandelingen met de WTO over de Doha-ontwikkelingsagenda (DDA) vastgelopen waren.

2.2.1. In de mededeling wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om handel en investeringen in de EU doeltreffender te maken en op de behoefte aan meer transparantie, samen met het belang van de bevordering van EU-waarden en de behoefte nauw aan te sluiten op andere belangrijke EU-beleidsvormen. Ook wordt beloofd dat er meer aandacht zal worden besteed aan kleine bedrijven, die te kampen hebben met grotere obstakels wanneer zij nieuwe markten betreden.

2.2.2. De mededeling benadrukt tevens de noodzaak tot het afronden van de huidige onderhandelingen, met name het TTIP en die met Japan en China⁽⁶⁾ (over investeringen) — de laatstgenoemde met bijzondere verwijzing naar de Chinese „One Belt, One Road”-strategie. Ratificatie van de CETA (Comprehensive Trade and Economic Agreement — brede economische en handelsovereenkomst) tussen de EU en Canada wordt ook nadrukkelijk genoemd.

2.2.3. Er wordt meer aandacht aan de handelsrelaties met Azië in zijn geheel beloofd, met een vernieuwde nadruk op een interregionale vrijhandelsovereenkomst met Asean-landen, investeringsovereenkomsten met Hongkong en Taiwan en een oproep tot het hervatten van de vastgelopen onderhandelingen met India. Vrijhandelsovereenkomsten met Australië en Nieuw-Zeeland zijn ook gepland en herziening van de bestaande vrijhandelsovereenkomsten met Mexico en Chili is bevestigd.

2.3. In de mededeling wordt beschreven in hoeverre de aanzienlijke en consistente groei van het volume van wereldwijde handel en investeringen in de afgelopen decennia de algemene welvaart en werkgelegenheid in de EU en elders heeft verbeterd.

2.3.1. Het erkent eveneens dat handel „tijdelijke versturende effecten kan hebben voor enkele regio's en werknemers, wanneer de concurrentiedruk te intensief blijkt voor sommige bedrijven”, en benadrukt dat „dit voor de direct hierdoor getroffen mensen een zware dobber kan betekenen”. In dit verband is het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering van belang. Het heeft in 2013-2014 meer dan 27 600 werknemers geholpen⁽⁷⁾. De voordelen van handel zijn nooit gelijkmatig verdeeld en zelfs als de balans positief uitvalt, kunnen op sector-specifiek, geografisch en/of individueel niveau negatieve effecten optreden.

2.3.2. Daarnaast wordt erop gewezen dat het aantal banen dat afhankelijk is van de export, de afgelopen 15 jaar met twee derde is toegenomen. Deze banen zijn „hooggekwalificeerd en worden beter betaald dan gemiddeld”⁽⁸⁾. Ook wordt toegevoegd dat „[m]eer dan 600 000 kmo's, die werk bieden aan minstens 6 miljoen mensen, rechtstreeks goederen [uitvoeren] naar landen buiten de EU, en goed [zijn] voor één derde van de export”⁽⁹⁾, en dat „[v]eel andere ondernemingen diensten [uitvoeren]” of indirect uitvoeren als leverancier van andere, grotere ondernemingen.

2.3.3. Sinds het begin van de eeuw is de export van Europese goederen bijna verdrievoudigd, wat neerkomt op een toename van circa 1,5 triljoen euro, waarbij het „aandeel van de EU in de mondiale goederenuitvoer” nog steeds 15 % bedraagt, in vergelijking met de opkomst van China en de overeenkomstige teruggang van de mondiale marktaandelen van de VS en Japan. De mededeling schetst ook de belangrijke, positieve impact van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea, waarbij een tekort op de handelsbalans nu is uitgroeid tot een overschot.

2.3.4. De mededeling benadrukt de toenemende onderlinge afhankelijkheid van import en export. De import van energie en grondstoffen blijft essentieel, maar, zoals wordt vermeld, „geldt dat ook voor onderdelen, componenten en kapitaalgoederen zoals machines [...] het aandeel van de import in de export van de EU is sinds 1995 met meer dan de helft gestegen”⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 definitief.

⁽⁶⁾ Wat China betreft, is de status van markteconomie ook een belangrijk thema.

⁽⁷⁾ Perscommuniqué van de Commissie, juli 2015.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁹⁾ Ibidem.

⁽¹⁰⁾ Ibidem.

3. Het veranderende beeld van de wereldhandel

3.1. In „Handel voor iedereen” wordt terecht de noodzaak benadrukt om de grondbeginselen van de EU te behouden en om handelsovereenkomsten te gebruiken als hefboomen voor de wereldwijde bevordering van waarden, zoals duurzame ontwikkeling, sociale en mensenrechten, eerlijke en ethische handel en corruptiebestrijding.

3.1.1. De mededeling is gepubliceerd op een moment dat de handel belangrijke veranderingen ondergaat. Twee recente belangrijke internationale overeenkomsten zullen ingrijpende gevolgen hebben voor de wereldhandelspatronen. De eerste was de goedkeuring in september 2015 van de SDG's door de Verenigde Naties, als onderdeel van haar agenda voor duurzame ontwikkeling voor 2030. Er zijn echter maar twee verwijzingen naar de SDG's in „Handel voor iedereen”.

3.1.2. Dit werd in december gevolgd door de succesvolle uitkomst van de Conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering (UNFCCC COP21) in Parijs.

3.2. Handel en investeringen zullen een belangrijke rol spelen in het bevorderen, richten en uitvoeren van de SDG's, niet in het minst omdat de Unctad schat dat, om deze doelstellingen te bereiken, jaarlijks een bijkomende 2,5 triljoen USD zal moeten worden gevonden, vooral in de privésector.

3.2.1. In de ministeriële verklaring van de recentelijk in Nairobi gehouden tiende ministerconferentie van de WTO werd erkend dat internationale handel een rol kan spelen bij het bereiken van duurzame, solide en evenwichtige groei voor iedereen⁽¹⁾, en hierin werd zowel de duidelijke boodschap afgegeven dat de WTO een belangrijke rol speelt bij het bereiken van de SDG's, als dat deze veel moeilijker te bereiken zouden zijn zonder een multilateraal handelsmechanisme.

3.2.2. De bijdrage van handel en investeringen ter vermindering van de klimaatverandering zal ook van belang zijn. De volledige effecten van de overeenkomst in Parijs voor de handel vallen nog te bezien. Voortgang in de onderhandelingen voor de plurilaterale overeenkomst inzake milieugoederen belooft een belangrijke stap te zijn in de integratie van klimaatverandering in het multilaterale handelsbeleid, maar de behoefte blijft bestaan aan meer multilaterale maatregelen om de samenhang en wederzijdse ondersteuning tussen handel en milieu te bevorderen.

3.3. Een andere belangrijke verandering die van invloed is op de internationale handel en investeringen, is de opmerkelijke uitbreiding van mondiale waardeketens en mondiale toeleveringsketens, samen met een exponentiële groei van digitale handel en e-commerce.

3.3.1. Een groot deel van de handel betreft nu de handel in halffabricaten en intermediaire diensten, die onderdelen vormen van het eindproduct. Dit gefragmenteerde productieproces kan zijn verspreid over vele landen en kan aan verandering onderhevig zijn, maar ontwikkelingslanden proberen zich ook te specialiseren in bepaalde onderdelen van mondiale waardeketens. Mondiale toeleveringsketens beslaan die onderdelen van de mondiale waardeketen die betrekking hebben op inkoop; het ontwerp en de uiteindelijke productie of distributie van goederen of diensten vallen erbuiten.

3.3.2. Diensten en de exponentiële groei van de dienstensector als essentieel onderdeel van handel zijn terecht opgenomen in „Handel voor iedereen” (2.1.1). Toch zou de Commissie verder moeten gaan dan het traditionele karakter van de handel in diensten en de ontwikkelingen op dit terrein en de gevolgen ervan voor de internationale handel nauwgezet moeten volgen.

3.3.3. Het Comité is derhalve ingenomen met de nadruk die in „Handel voor iedereen” wordt gelegd op de noodzaak van een handelsbeleid dat „oplossingen [biedt] voor een reeks andere kwesties”⁽¹²⁾, wil de EU de haar toekomstige positie binnen de wereldwijde waardeketens behouden, waaronder het bevorderen van de handel in diensten en het faciliteren van de digitale handel en bescherming van de consument en diens persoonsgegevens.

⁽¹⁾ Ministeriële verklaring van Nairobi — punt 4WT/MIN(15)/DEC, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 1.

3.3.4. Het Comité is ook ingenomen met de toezegging van de Commissie om het beleid verder te ontwikkelen met het oog op een verantwoord beheer van de wereldwijde toeleveringsketens, hetgeen, zoals wordt gesteld, „doorslaggevend [is] om te zorgen dat het handelsbeleid voldoet aan de Europese waarden”⁽¹³⁾. We verwelkomen de reeds op dit vlak door de Commissie geboekte vooruitgang, met name het Labour Rights Initiative met Myanmar. Het bewaken van de toeleveringsketens moet een belangrijke rol spelen om op dit gebied te voldoen aan de doelstellingen van „Handel voor iedereen”.

3.3.5. Het is een goed moment om een beter inzicht te krijgen in hoe mondiale toeleveringsketens werken, met name de gevolgen ervan voor de economie en de arbeidsmarkt in derde landen, om zo duurzame ontwikkeling te bevorderen, inclusief groei, mensenrechten en bovenal het scheppen van fatsoenlijke banen. In dit verband wil het Comité de aandacht vestigen op zijn recent informatief rapport „Sociaal en maatschappelijk verantwoord ondernemen”⁽¹⁴⁾. Het Comité is tevens bezig met het opstellen van een afzonderlijk advies over „waardig werk in mondiale toeleveringsketens” ter voorbereiding op de Internationale Arbeidsconferentie in juni en om de promotie van verantwoord ondernemingsgedrag, een prioriteit van het Nederlandse voorzitterschap, te stimuleren.

3.4. De multilaterale aanpak voor handel blijft desalniettemin van cruciaal belang. Die staat centraal in de wereldhandel en moet, zoals vermeld, „de hoeksteen van het handelsbeleid van de EU” blijven⁽¹⁵⁾. De WTO heeft echter een heel ander uitgangspunt dan zowel de SDG's als de COP21. Bij de SDG's en de COP21 gaat het om duidelijke reeksen doelstellingen, terwijl de WTO alleen een duidelijk mechanisme heeft. Zoals aangetoond door de beperkte overeenkomsten die zijn gesloten in Bali en Nairobi, zijn gemeenschappelijke WTO-doelen moeilijk te bereiken.

3.4.1. Het Comité blijft groot voorstander van multilateralisme, niet in de laatste plaats vanwege de noodzaak om te voldoen aan de SDG's en de doelstellingen van de COP21, evenals vanwege de groei van mondiale waardeketens, mondiale toeleveringsketens, digitale handel en e-commerce.

3.5. In „Handel voor iedereen” wordt terecht de centrale rol benadrukt⁽¹⁶⁾ die de WTO speelt bij het ontwikkelen en handhaven van de regels van de wereldhandel, door te zeggen dat „[h]et WTO-rulebook het fundament [is] van de wereldhandelsorde”⁽¹⁷⁾. De WTO staat garant voor wereldwijde verenigbaarheid en wordt, ondersteund door het geschillenbeslechtingsmechanisme⁽¹⁸⁾, breed gewaardeerd en steeds meer gebruikt. Er bestaat een reëel gevaar dat „megaregionale” en andere grote bilaterale vrijhandelsovereenkomsten potentieel overlappende en zelfs tegenstrijdige voorschriften zullen vaststellen die de wereldhandelsregels eerder complexer dan duidelijker zullen maken. Het Comité merkt bijvoorbeeld met zorg op dat de bepalingen over oorsprongsregels in de onlangs door de EU met Vietnam gesloten overeenkomst strijdig kunnen zijn met wat Vietnam heeft geaccepteerd als onderdeel van de TPP.

3.6. Veel van de kwesties die deel uitmaakten van de WTO-agenda van Doha kunnen uitsluitend worden aangepakt op multilateraal niveau, zoals al sinds de Uruguayronde wordt erkend. Dit geldt voor elke effectieve mondiale overeenkomst over de totale subsidiëeringsniveaus in de landbouw, een hoofddoelstelling van Doha. Er moet onverminderd worden gezocht naar multilaterale oplossingen.

3.6.1. Vrijhandelszones moeten een echte meerwaarde hebben. Zij bieden meer ruimte voor regionale en nationale verschillen, evenals meer ruimte voor culturele gevoeligheden. Vrijhandelsovereenkomsten moeten uiteindelijk het multilateralisme versterken.

3.7. In „Handel voor iedereen” wordt gezocht naar manieren om de WTO en het multilaterale systeem opnieuw te versterken. Terecht wordt niet alleen het regelgevingsaspect benadrukt, maar ook de behoefte aan een gerichtere aanpak. Terecht wordt de aandacht gevestigd op de groeiende ongelijkheid ten gevolge van de opkomst van een aantal snelgroeiende economieën en op de noodzaak van een grotere bijdrage van deze landen ten gunste van andere landen die wat hun ontwikkeling betreft nog achterophinken.

⁽¹³⁾ Ibidem.

⁽¹⁴⁾ Informatief rapport „Sociaal en maatschappelijk verantwoord ondernemen” (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, punt 5.1.

⁽¹⁶⁾ Ibidem, punt 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ Ibidem.

⁽¹⁸⁾ Momenteel wordt de 500e zaak behandeld.

3.8. Toch is het Comité bezorgd omdat de mededeling twee voorstellen bevat die haaks lijken te staan op de geformuleerde intentie. Het eerste daarvan is het voorstel dat „een deel van de WTO-leden verder kan gaan bij een bepaalde kwestie” (de plurilaterale aanpak), zoals reeds gebeurt in de onderhandelingen over een overeenkomst inzake milieugoederen en in die over de beoogde overeenkomst inzake de handel in diensten (TiSA). Wanneer deze aanpak echter de regel wordt, kan het ertoe leiden dat tal van belangrijke landen buiten de boot vallen, met name armere ontwikkelingslanden, vooral in Afrika. Er moet bijzonder veel aandacht worden besteed aan de waarborging van verenigbaarheid tussen plurilaterale overeenkomsten en volledig multilateralisme.

3.8.1. Ten tweede, mocht het voorstel om een overeenkomst zoals het TTIP open te stellen voor toetreding door derden (al wordt dit geopperd met het oog op landen als Turkije, Noorwegen en andere EER-lidstaten), gekoppeld worden aan andere belangrijke overeenkomsten (bijvoorbeeld een overeenkomst tussen de EU en Japan of CETA), dan kan de relevantie van de WTO als geheel op het spel komen te staan, zeker ook als dit wordt gezien als een terugkeer naar de tijd waarin de „Quad” of G4 de dienst uitmaakten.

4. Strategische overwegingen en omissies

4.1. Hoewel „Handel voor iedereen” een groot aantal strategische aspecten en belangrijke handelskwesties aankaart, blijven er een groot aantal lacunes bestaan.

4.2. Ten eerste zijn er slechts twee verwijzingen naar de SDG's, waar een grote rol is weggelegd voor handel en investeringen. Deze gaan veel verder dan de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. Ze zullen vrijwel elk land raken, zeker ook op het gebied van energie en klimaatverandering.

4.2.1. Hoewel in punt 4.2 van de mededeling een groot aantal relevante opmerkingen en toezeggingen is opgenomen en op veel relevante onderwerpen, waaronder de duurzaamheidseffectbeoordelingen en de effecten van nieuwe vrijhandels-overeenkomsten op de minder ontwikkelde landen, wordt ingegaan, ontbreekt de essentiële koppeling tussen de algemene EU-aanpak en de uitvoering van de SDG's. Het Comité betreurt de afwezigheid van een volledig gecoördineerde aanpak.

4.3. Tevens ontbreekt iedere verwijzing naar de verlenging van de Partnerschapsovereenkomst ACS-EU van „Cotonou” of naar die regio's, met name in Afrika, waarmee nog geen EPA's zijn gesloten. Een van de belangrijkste signalen van Nairobi was de breed gedragen wens om niet alleen de Afrikaanse Unie verder te ontwikkelen, maar ook toe te werken naar een „continentale vrijhandelszone” (CFTA) voor Afrika als geheel, dat meer dan 50 landen omvat. De EU is als geen ander in staat om deze doelstelling te bevorderen en dient hieraan dan ook prioriteit te geven.

4.3.1. De aanzienlijke aandacht die de EU terecht schenkt aan de ACS-landen, moet een nog grotere prioriteit worden wanneer wordt begonnen met de tenuitvoerlegging van de nieuwe SDG's. Het Comité is ingenomen met de toezegging om de EU-„hulp voor handel”-strategie te herzien „zodat de ontwikkelingslanden beter gebruik kunnen maken van de door handelsovereenkomsten geboden mogelijkheden”, in overeenstemming met de SDG's, en dat handel tevens zal worden gebruikt om regionale integratie te ondersteunen.

4.3.2. De aandacht van de EU wordt gevestigd op de slotverklaring van de 14e vergadering van de sociaaleconomische belangengroepen ACS-EU te Yaoundé in juli 2015⁽¹⁹⁾, waarin wordt verklaard dat alle ter beschikking staande financiële middelen moeten worden ingezet om de SDG's te behalen binnen een kader van verantwoord en transparant fiscaal beheer met betrokkenheid van de privésector.

4.3.3. Deze aanpak is een afspiegeling van twee andere recente adviezen van het Comité. In het ene⁽²⁰⁾ wordt benadrukt dat voor doeltreffende hulp voor handel de actieve deelname nodig is van economische en sociale actoren bij de vormgeving van programma's, het bewaken van de uitvoering ervan en de beoordeling van de resultaten en gevolgen ervan. Om te waarborgen dat in de betrekkingen met de ACS-landen rekening wordt gehouden met de diversiteit van die landen, moet de Commissie de brede en actieve participatie zoeken van dergelijke actoren, waaronder de sociale partners en het bredere maatschappelijk middenveld. Het EESC betreurt dan ook dat dergelijke voorschriften niet zijn opgenomen in de recente EPA met de Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC).

⁽¹⁹⁾ Slotverklaring van de 14e bijeenkomst van de sociaaleconomische belangengroepen ACS-EU, zoals voorgeschreven door de Overeenkomst van Cotonou.

⁽²⁰⁾ PB C 383, 17.11.2015, blz. 49.

4.3.3.1. In het andere advies⁽²¹⁾ benadrukte het EESC dat maatschappelijke en ondernemersorganisaties in ontwikkelingslanden moeten worden ondersteund bij het verbeteren van vaardigheden en het vermogen om een positieve invloed op het arbeidsmilieu uit te oefenen. Daarbij valt te denken aan eerbiediging van erkende democratische beginselen, vereenvoudiging van de oprichting en groei van ondernemingen, verbetering van transparantie en vermindering van zowel bureaucratische rompslomp als weelderig tierende corruptie, niet in de laatste plaats om buitenlandse en lokale investeerders te stimuleren.

4.4. Ten derde wordt er in de mededeling niets gezegd over de noodzaak tot waarborging van essentiële import uit landen waarmee vooralsnog geen vrijhandelsevereenkomst in het verschiet ligt, noch over de noodzaak om de energieafhankelijkheid van de EU anderszins te verminderen. Ook is een groot aantal banen afhankelijk van de veilige, geregelde toevoer van energie en van belangrijke grondstoffen. In een eerder advies van het Comité is deze kwestie al eens onderzocht en hierin werd opgeroepen tot een doeltreffende alomvattende strategie en werd een duidelijke EU-reactie bepleit voor noodgevallen of crises, als de invoer van een strategisch goed om een of andere reden stil zou vallen⁽²²⁾.

4.4.1. Het Comité heeft met teleurstelling vastgesteld dat de recente mededeling van de Commissie over de energieunie⁽²³⁾ een verrassend zwak hoofdstuk over „versterking van de Europese rol op de mondiale energiemarkten” bevat. Hierin worden Algerije en Turkije op één lijn gesteld, hetgeen wij niet passend achten, en wordt niet verwezen naar de belangrijkste energiecorridors, noch naar het strategisch partnerschap van de EU met China, met name ten aanzien van samenwerking op energie- en vervoersgebied.

4.4.2. De mededeling „Handel voor iedereen” was al gepubliceerd voordat de COP21-overeenkomst werd bereikt. Het internationale handelssysteem dient nu zowel de COP21-doelstellingen als de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling in acht te nemen. Ook dient er bij de strijd tegen klimaatverandering aandacht te zijn voor de CO₂-voetafdruk en stimuleringsmaatregelen voor de biodiversiteit.

4.5. Met betrekking tot investeringen, die pas sinds het Verdrag van Lissabon onder de bevoegdheid van de EU vallen, wordt in „Handel voor iedereen” voorgesteld de bestaande vrijhandelsevereenkomsten van de EU te actualiseren door de invoeging van een speciaal hoofdstuk over investeringen en om daarnaast nieuwe afzonderlijke onderhandelingen te voeren met Hongkong en Taiwan.

4.5.1. Ten tweede wil „Handel voor iedereen” de bescherming en arbitrage rond investeringen regulariseren gezien de controverse rond ISDS en de latere voorstellen voor de TTIP-onderhandelingen. Voorgesteld wordt om meer het zwaartepunt te leggen op de opname in de vrijhandelsevereenkomsten van het recht van de staat om regelgeving vast te stellen, samen met initiatieven om het oude systeem om te vormen „tot een openbaar Investment Court-systeem, bestaande uit een gerecht van eerste aanleg en een hof van beroep, dat functioneert zoals traditionele stelsels”⁽²⁴⁾. Er moeten een gedragscode en onafhankelijke rechters met een grote technische en juridische kennis komen.

4.5.2. Het Comité pleit voor een open en transparant debat. Het is daarom betreuenswaardig dat deze voorstellen, waartegen een hele reeks maatschappelijke organisaties zich sterk heeft gekant omdat ze substantieel niet verschillen van het door het Comité bekritiseerde⁽²⁵⁾ ISDS-mechanisme, thans zijn opgenomen in de vrijhandelsevereenkomst met Vietnam en in de herziene CETA, zonder dat er een volledig en behoorlijk raadplegingsproces is geweest.

4.6. Tot slot moet een ambitieus handels- en investeringsbeleid van de EU over voldoende geschikte en specifieke hulpbronnen beschikken, bijvoorbeeld om tegelijkertijd meerdere onderhandelingen te voeren, handelsovereenkomsten te monitoren of ten uitvoer te leggen (met inbegrip van voldoende financiering voor toezicht door het maatschappelijk middenveld), of om een breder publiek te overtuigen van het nut van handel. Het toewijzen van voldoende middelen waar die het hardst nodig zijn, moet een kernoverweging zijn bij de uitvoering van „Handel voor iedereen”. Het gaat daarbij ook om de rol van EU-missies en -delegaties in derde landen.

⁽²¹⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 1.

⁽²²⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ Ibidem.

⁽²⁵⁾ EESC-advies over „bescherming van investeerders en beslechtting van geschillen tussen investeerders en staten in handels- en investeringsovereenkomsten tussen de EU en derde landen” (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 45).

5. Duurzaamheid en EU-waarden — Belangrijk om de Europeanen te overtuigen

5.1. Om „Handel voor iedereen” tot een succes te maken, moeten de Europeanen van het belang van handel worden overtuigd. Handel en investeringen maken nu deel uit van de publieke agenda en worden als belangrijk beschouwd door een breed scala aan maatschappelijke organisaties, waarbij velen vraagtekens zetten bij de grondbeginselen. De eerdere EU-aanname dat geliberaliseerde handel automatisch positief is, wordt niet langer aanvaard.

5.2. „Handel voor iedereen” gaat uitvoerig in op de aandachtspunten die tijdens de TTIP-discussie aan de orde zijn gekomen. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat de „Commissie [een beleid moet] voeren dat de samenleving als geheel ten goede komt en dat zowel de Europese en universele normen en waarden als de zuiver economische belangen bevordert, door meer nadruk te leggen op duurzame ontwikkeling, mensenrechten, belastingontwijking, consumentenbescherming en verantwoorde en eerlijke handel”⁽²⁶⁾. Bepalingen ter bestrijding van belastingfraude en belastingontwijking zullen ook van belang zijn. Verder wordt toegezegd dat „geen enkele EU-handelsovereenkomst zal leiden tot een lager beschermingsniveau voor de consument, het milieu of op sociaal en arbeidsrechtelijk gebied”⁽²⁷⁾. Sinds de COP21 mag het punt van de opwarming van de aarde niet meer ontbreken.

5.3. Het Comité is ingenomen met deze toezeggingen die voortbouwen op de funderingen die zijn gelegd in „Europa als wereldspeler”, waarin het volgende werd verklaard: „Net zoals wij in de EU sociale rechtvaardigheid en cohesie nastreven, moeten wij onze waarden, met inbegrip van sociale en milieunormen en culturele verscheidenheid, ook in de rest van de wereld bevorderen”⁽²⁸⁾.

5.3.1. De EU legt vooral de nadruk op duurzame ontwikkeling, gegeven haar algemene streven naar verspreiding en versterking van haar overtuigingen ten aanzien van democratie, rechtsstaat, mensenrechten, transparantie en voorspelbaarheid. Centraal hierbij staan milieubescherming, de bestrijding van de klimaatverandering, de bevordering van fatsoenlijk werk, gezondheid en veiligheid op het werk en het brede scala aan vraagstukken dat door de belangrijkste IAO-verdragen en de belangrijkste multilaterale milieuverdragen wordt bestreken. Het is nu essentieel dat de SDG's ook een centrale rol gaan spelen.

5.3.2. In de meeste sectoren, maar nadrukkelijk niet in de textiel- of keramische industrie, zijn tarieven bij de handelsbesprekingen van ondergeschikt belang t.o.v. non-tarifaire belemmeringen en regels, met inbegrip van samenwerking op regelgevingsgebied. Men kan zich afvragen wie er uiteindelijk baat gaat hebben bij de vruchten van die samenwerking. Zoals in de mededeling wordt benadrukt, is het essentieel dat samenwerking op regelgevingsgebied wordt bereikt zonder de bestaande regelgevende bescherming op belangrijke terreinen zoals gezondheid, veiligheid, milieu, werkomstandigheden en consumentenbescherming in te perken. Het hoofdstuk met sanitaire en fytosanitaire maatregelen van de CETA is een stap in de goede richting. Het recht om te reguleren moet worden gewaarborgd. Dubbele normen moeten worden voorkomen.

5.4. Het is positief dat de Commissie haar oor te luisteren heeft gelegd bij het EESC, het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld en voornemens is om openbare diensten in het kader van de vrijhandelsovereenkomsten te beschermen; daartoe kan het best gebruik worden gemaakt van een positieve lijst met betrekking tot markttoegang en nationale behandeling.

5.5. Doordat er veel meer discussie is over handel, kan er niet langer automatisch van uitgegaan worden dat het Europees Parlement, met zijn ruimere bevoegdheden en een veel breder scala van meningen, de handelsovereenkomsten zal goedkeuren. Het Comité gaat er derhalve vanuit dat de Commissie bij de onderhandelingen gevolg zal geven aan de door het Parlement geuite opmerkingen en bezorgdheid, meest recentelijk in zijn resoluties over de TTIP en de TiSA. Bepaalde vrijhandelsovereenkomsten zullen vermoedelijk betrekking hebben op „gemengde” bevoegdheden, zodat in die gevallen ratificatie door de nationale parlementen nodig is. In dergelijke gevallen is er voor de ratificatie een procedure met volledige verantwoording nodig, in overeenstemming met nationale grondwettelijke bepalingen. Verdere inspanningen van de Commissie om steun voor die overeenkomsten te verwerven, zullen dan ook van wezenlijk belang zijn, zowel op EU- als op lidstaatsniveau.

⁽²⁶⁾ Zie voetnoot 1.

⁽²⁷⁾ Ibidem.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 definitief, punt 3.1.iii.

5.6. De troeven van de EU op handelsgebied behoren nog altijd tot haar onderscheidende kenmerken, maar de positieve argumenten voor handels- en met name investeringsbehoeften moeten voortdurend worden herhaald. Zowel op het niveau van de EU als op dat van de lidstaten moet een inhoudelijke discussie op hoog niveau worden gehouden, waarbij ook het maatschappelijk middenveld wordt betrokken. Bovendien moet worden gewaarborgd dat naar alle belanghebbenden wordt geluisterd.

5.6.1. Tot dusver was het bredere, aantrekkelijke aanbod van geïmporteerde producten dankzij kostenbesparingen als gevolg van de verlaging of afschaffing van tarieven een makkelijk herkenbaar voordeel voor de consument, die uit een ruimer en diverser aanbod kon kiezen. Aan kwesties zoals het verlagen van de roamingtarieven voor telecommunicatie met handelspartners wordt nog gewerkt. De bevordering van de binnenlandse consumentenbestedingen is cruciaal voor het realiseren van de bredere voordelen van handelsliberalisering in de EU, met name door middel van een sterkere economische groei en meer banen.

5.7. Hoewel de mededeling het belang van handel voor de EU in de zin van groei en banen benadrukt, is de stem van de consument, die zich zorgen maakt over afkalving van normen en over ecologische footprints, van even groot belang.

5.7.1. Consumenten, die volgens „Handel voor iedereen”⁽²⁹⁾ inderdaad hebben geprofiteerd van de afschaffing van handelsbarrières, moeten vertrouwen hebben in de mondiale markt. Om dat vertrouwen te winnen, moet het handelsbeleid in overeenstemming zijn met duurzame ontwikkeling, met inbegrip van economische duurzaamheid op de lange termijn. Dit moet volledig naar voren komen uit effectbeoordelingen en het moet zichtbaar zijn dat deze gevolgen hebben.

5.7.2. Het is van essentieel belang dat consumenten en het bredere maatschappelijk middenveld centraal worden geplaatst in beleidsvorming. Het Comité is van mening dat het belang dat de mededeling hecht aan een meer klantgericht, open en transparant handelsbeleid, een zeer positieve stap is. Het baart het Comité echter zorgen dat er nog steeds geen mechanismen zijn ingesteld die het voorzorgsprincipe en de op risico gebaseerde aanpak in het handelsbeleid verankeren. Dit zou integraal deel moeten uitmaken van het „innovatiebeginsel”⁽³⁰⁾.

6. Transparantie en een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld

6.1. „Handel voor iedereen” zal worden beoordeeld aan de hand van het feit of de Commissie in staat is aan te tonen dat de milieu-, arbeids- en andere normen niet worden verlaagd door handelsovereenkomsten. Zij moet ook aantonen dat zij zelf verantwoordelijk is in haar onderhandelingen over handel en investeringen en dat zij kan worden gehouden aan haar beweringen dat er voor iedereen voordelen zijn.

6.1.1. Dit kan alleen worden gedaan door het maatschappelijk middenveld vanaf het begin veel meer te betrekken.

6.1.2. In de mededeling „Handel voor iedereen” wordt verwezen naar een actieve dialoog met het maatschappelijk middenveld, maar niet zo uitgebreid als zou kunnen worden verwacht. Als onderdeel van zijn institutionele rol is het EESC bij uitstek in staat om hier door middel van zijn regelmatige contacten met het maatschappelijk middenveld binnen én buiten de EU een impuls aan te geven. Dit moet tevens een grotere rechtstreekse raadpleging inhouden van de sociale partners over de mogelijke gevolgen van handel en investeringen voor de werkgelegenheid.

6.2. Na de controverse over de TTIP erkent de Commissie in haar mededeling nu ten volle de noodzaak van transparantie. De toezegging dat voor alle onderhandelingen hetzelfde niveau van transparantie zal gelden als nu voor het TTIP geldt, wordt verwelkomd. Het Comité verzoekt de Raad derhalve om het mandaat en de onderhandelingskwesten voor de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Japan onmiddellijk openbaar te maken.

6.2.1. Het Comité is van mening dat briefings voor het maatschappelijk middenveld tijdens elke onderhandelingsronde van bijzonder belang zijn. Ook de adviesgroep die is opgericht voor het leveren van input tijdens de voortgang van de TTIP-onderhandeling, was nuttig; wel was het Comité teleurgesteld dat het hierin als een instelling niet formeel werd betrokken. Dit moet in de toekomst worden rechtgezet.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final, paragraaf 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Zie voetnoot 5.

6.3. Wat in de mededeling duidelijk ontbreekt, is een verwijzing naar de monitoringsmechanismen van het maatschappelijk middenveld voor de hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling in bestaande EU-handelsovereenkomsten en de manier waarop deze kunnen worden ontwikkeld en versterkt. Het Comité is van mening dat de handhavingsmechanismen ook van toepassing moeten zijn op de hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling zelf, te beginnen bij het Commissievoorstel voor het TTIP.

6.3.1. Dit is teleurstellend. In zijn reactie op „Europa als wereldspeler” heeft het Comité verzocht een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling op te nemen in elke daaropvolgende vrijhandelsovereenkomst, in combinatie met een actieve toezichthoudende rol voor het maatschappelijk middenveld ⁽³¹⁾.

6.3.2. Sinds de overeenkomst EU-Korea van 2010 zijn er zeven EU-handelsovereenkomsten gesloten met een prominent hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling. Sindsdien heeft het Comité opgeroepen een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling op te nemen in op zichzelf staande investeringsovereenkomsten ⁽³²⁾.

6.3.3. Het Comité is van mening dat het ontbreken van een gedetailleerde beoordeling van deze hoofdstukken, het toezicht daarop en de potentiële ontwikkeling ervan haaks staat op de anderszins welkome intentie van de Commissie om zich ervoor in te blijven zetten dat in handels- en investeringsovereenkomsten van de EU niet alleen materiële bepalingen, maar ook ambitieuze en innovatieve hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling worden opgenomen.

6.3.4. Elke van deze overeenkomsten omvat verschillende soorten gezamenlijke mechanismen voor het maatschappelijk middenveld om toe te zien op de toepassing van de hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling. Er is momenteel voldoende ervaring opgedaan en er zijn voldoende lessen geleerd om duidelijke, positieve aanbevelingen voor de toekomst te doen.

6.3.5. Deze mechanismen hebben een enorm potentieel en kunnen, waar van toepassing, tastbare resultaten opleveren in termen van positieve gevolgen voor handel en investeringen. Ze vormen een belangrijk kanaal voor dialoog en samenwerking met het maatschappelijk middenveld van partnerlanden, maar vereisen ook tijd, inspanningen en capaciteitsopbouw om volledig operationeel en doeltreffend te worden, met name daar waar het model van de maatschappelijke en sociale dialoog afwijkt van dat van de EU. Bestaande EESC-contacten hebben geholpen bij het opzetten van IAG's.

6.4. Naarmate het aantal van deze groepen toeneemt, wordt het moeilijker om te komen tot een evenwichtige vertegenwoordiging van elke groep in de IAG's, hetgeen tot aanzienlijke vertraging leidt.

6.4.1. Andere terugkerende problemen zijn:

- capaciteitsbeperkingen bij de desbetreffende organisaties: hieraan moet zowel in partnerlanden als bij de maatschappelijke organisaties worden gewerkt;
- de noodzaak om in de tekst van een overeenkomst een bepaling op te nemen die voorziet in gezamenlijke vergaderingen van de IAG's van de EU en van de partnerlanden om ervaringen uit te wisselen en gemeenschappelijke benchmarks voor het toezicht vast te stellen;
- toereikende financiering van deelnemers uit het maatschappelijk middenveld: dit moet tevens betrekking hebben op bredere activiteiten, zoals seminars of onderzoeken die bijdragen aan de bredere doelstellingen van handel en duurzame ontwikkeling.

6.4.2. Verder raadt het Comité aan dat het mandaat van de IAG's wordt uitgebreid, zodat dit elke mogelijke kwestie omvat die van belang is voor het maatschappelijk middenveld, waaronder samenwerking op regelgevingsgebied, hoofdstukken over kmo's of bepalingen in verband met mensenrechten.

Brussel, 28 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³¹⁾ PB C 211 van 19.8.2008, blz. 82.

⁽³²⁾ PB C 268, 14.8.2015, blz. 19.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten

(COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE))

(2016/C 264/18)

De Raad heeft op 24 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (het „Comité”) overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten”

COM(2016) 71 final — 2016/43 NLE.

Aangezien het Comité zich in zijn op 27 mei 2015 goedgekeurde advies (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA) (*) al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 27 en 28 april 2016 gehouden 516e zitting (vergadering van 27 april) met 220 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemde advies heeft ingenomen.

Brussel, 27 april 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

(*) EESC-advies SOC/519 over het voorstel van besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten COM(2015) 98 final — 2015/0051 (NLE), PB C 332 van 8.10.2015, blz. 68.

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL