

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 303



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

59e jaargang

19 augustus 2016

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

517e zitting van het EESC van 25 en 26 mei 2016

2016/C 303/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over eigen steenkoolreserves in de energietransitie van de EU (initiatiefadvies)	1
2016/C 303/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid (initiatiefadvies)	10
2016/C 303/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over fatsoenlijk werk in de mondiale voorzieningsketens (initiatiefadvies)	17
2016/C 303/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Innovatie als motor van nieuwe ondernemingsmodellen” (verkennd advies)	28
2016/C 303/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de deeleconomie en zelfregulering (verkennd advies)	36
2016/C 303/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Refit” (verkennd advies)	45
2016/C 303/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de veranderende aard van arbeidsverhoudingen en de impact ervan op het behoud van een fatsoenlijk salaris en de impact van technologische ontwikkelingen op het socialezekerheidsstelsel en de arbeidswetgeving (verkennd advies)	54

NL

2016/C 303/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzamere voedselsystemen (verkennend advies)	64
2016/C 303/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling (verkennend advies)	73

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

517e zitting van het EESC van 25 en 26 mei 2016

2016/C 303/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Jaarlijks werkprogramma van de Unie voor Europese normalisatie voor 2016 (COM(2015) 686 final)	81
2016/C 303/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD))	86
2016/C 303/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, wat bepaalde data betreft (COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)) en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten, Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en Verordening (EU) nr. 909/2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie en betreffende centrale effectenbewaarinstanties, wat bepaalde data betreft (COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD))	91
2016/C 303/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie „Investeren in banen en groei — naar een optimale inzet van de Europese structuur- en investeringsfondsen” (COM(2015) 639 final)	94
2016/C 303/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (COM((2015) 615 final — 2015/0278 (COD))	103
2016/C 303/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad tot oprichting van een Communautair Bureau voor visserijcontrole (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)), de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een Europese grens- en kustwacht en adequaat beheer van de Europese buitengrenzen (COM(2015) 673 final) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD))	109

2016/C 303/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzame beheer van externe vissersvloten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1006/2008 van de Raad (COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)) . . .	116
2016/C 303/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD))	122
2016/C 303/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van de 470-790MHz-frequentieband in de Unie (COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD))	127
2016/C 303/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de betrekkingen van de EU met de ACS-landen	131
2016/C 303/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Herziening van het Europees nabuurschapsbeleid” (JOIN(2015) 50 final)	138
2016/C 303/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 258/2014 tot vaststelling van een Unieprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen voor de periode 2014-2020 (COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD))	147
2016/C 303/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1306/2013 op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2016 (COM (2016) 159 final — 2016/0086 (COD))	148

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

517E ZITTING VAN HET EESC VAN 25 EN 26 MEI 2016

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over eigen steenkoolreserves in de energietransitie van de EU

(initiatiefadvies)

(2016/C 303/01)

Algemeen rapporteur: Dumitru FORNEA

Algemeen corapporteur: Renata EISENVORTOVÁ

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

„De bijdrage van de eigen steenkool- en bruinkoolvoorraden aan de energiezekerheid van de EU”

(initiatiefadvies).

De adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 november 2015 goedgekeurd.

Het bureau van het Comité heeft tijdens zijn vergadering van 24 mei 2016 besloten om de titel van dit advies te wijzigen in:

„Eigen steenkoolreserves in de energietransitie van de EU”.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 17 tegen, bij 54 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Tijdens de **energietransitie naar een koolstofarme economie** ziet het energiestelsel van de EU zich geconfronteerd met ingrijpende technologische, economische en sociale veranderingen, waar veel energiesectoren — onder meer de steenkoolindustrie en dus ook de mijnbouwregio's in de EU — mee te maken krijgen.

1.2 In sommige lidstaten zijn **inheemse steen- en bruinkool nog steeds van belang voor elektriciteit en warmte**. Zij dragen bij aan een **veilige en betaalbare energievoorziening, aan economische concurrentiekracht en hebben een stabiliserend effect op het energiesysteem**, zowel in technisch als in economisch opzicht.

1.3 Maar gezien de energie- en klimaatmaatregelen van de EU voor fossiele brandstoffen, of om economische redenen, moeten de **huidige actieve mijnbouwregio's zich voorbereiden op de geleidelijke stopzetting van de kolenproductie.**

1.4 Er moet een **toekomstgerichte planning voor twee generaties**, d.w.z. voor een termijn van 25 à 50 jaar, komen voor regio's die momenteel afhankelijk zijn van het gebruik van steenkool en voor de toekomstige levensomstandigheden aldaar. De geleidelijke afbouw van het gebruik van steenkool voor energieopwekking in deze regio's mag niet leiden tot economische stagnatie. Gelet op hun economische en sociale potentieel moeten deze regio's worden betrokken bij de uitvoering van het EU-klimaatbeleid. Aan de duurzame ontwikkeling van deze regio's moet worden gewerkt door middel van politiek, civiel en sociaal overleg, dat ervoor moet zorgen dat er transitieplannen worden opgesteld voor de lidstaten zelf, voor de industrie en voor ondernemingen.

1.5 Om energiezekerheid, een concurrerende industrie, milieubescherming, de naleving van verplichtingen en de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en sociale cohesie in mijnbouwregio's te waarborgen pleit het EESC voor een **„Steunplan voor de transitie in gemeenschappen en regio's die afhankelijk zijn van de steenkoolproductie” (het „plan”)** waarmee herstructureringen van de steenkoolindustrie tijdens de energietransitie in goede banen kunnen worden geleid, zodat mijnbouwregio's zich aan de veranderingen kunnen aanpassen.

1.6 Het **plan** zou kunnen worden **ontwikkeld door een adviesgroep** in samenwerking met de **Europese Commissie en het Europees Parlement**. In deze adviesgroep zouden vertegenwoordigers van de mijnbouwregio's, vakbonden, ngo's, O&O en de kolenindustrie zitting moeten krijgen.

1.7 **Het plan zou op drie pijlers moeten rusten:** i) politiek, civiel en sociaal overleg; ii) economische, sociale en milieu-investeringen; en iii) investeringen in onderwijs, opleidingen, onderzoek en ontwikkeling, innovatie en cultuur.

1.8 Het plan moet de **regio's ertoe aanzetten om te veranderen**, innovatieve ontwikkeling stimuleren, zorgen voor een aantrekkelijk investeringsklimaat en mogelijkheden creëren voor werkgelegenheid en een fatsoenlijk bestaan. In deze transitie moet ten volle worden geprofiteerd van de knowhow en de mogelijkheden van de mijnbouwregio's.

1.9 **Regionale overheden, regeringen van lidstaten en EU-instellingen** moeten werk maken van de energietransitie en van de hiermee samenhangende herstructurering van de mijnbouwregio's.

1.10 **Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben de ervaring die nodig is om bij dit proces te worden betrokken**, zowel op Europees als op nationaal niveau. Ze kunnen ook een goed kader vormen voor het politieke, sociale en civiele overleg dat nodig is voor de raadpleging van mensen uit de mijnbouwregio's.

1.11 Wat de energietransitie betreft vinden de mijnbouwregio's in de EU het vooral belangrijk dat er een **adequaat institutioneel en politiek kader komt dat een impuls kan geven aan publieke en particuliere investeringen**, die nodig zullen zijn in de komende jaren.

2. Energietransitie in de EU

2.1 In de afgelopen tien jaar is het **energiestelsel van de EU ingrijpend veranderd**. De EU ligt op koers om haar economie koolstofarm te maken en om haar 20-20-20-doelstellingen voor broeikasgasemissies, energie-efficiëntie en duurzame energie te verwezenlijken. In 2014 nam de EU een beleidskader voor klimaat en energie voor 2030 aan waarmee zij zich vastlegde op 40 % minder broeikasgasemissies, een aandeel van 27 % voor duurzame energie en een energiebesparing van 27 %. Deze tussentijdse doelstellingen helpen de EU om haar doelstelling voor 2050 te halen, namelijk 80-95 % minder broeikasgasemissies.

2.2 De EU loodst haar energiestelsel dus **weg uit een tijdperk waarin fossiele brandstoffen en elektriciteitsopwekking met grote centrale krachtcentrales de toon aangaven** en zet koers naar elektriciteitsopwekking met duurzame energiebronnen en decentrale installaties. Bovendien probeert ze het potentieel dat meer energie-efficiëntie en betere vraagsturing opleveren zo goed mogelijk te benutten.

2.3 De energietransitie en het ambitieuze klimaatbeleid van de EU hebben met het project voor een **energie-unie** en na de **Overeenkomst van Parijs** een fikse steun in de rug gekregen. Daarvan gaat een krachtig signaal uit om de uitstoot zodanig in te dammen dat de gemiddelde temperatuurstijging aan het eind van de eeuw zoals afgesproken wereldwijd niet meer dan 2 °C bedraagt.

2.4 Om het klimaat te stabiliseren **moeten** de energiestelsels van alle economische sectoren **ingrijpend worden veranderd**⁽¹⁾.

2.5 De energietransitie is een kwestie van technologie, onderzoek, maatschappelijke aspecten, cultuur, economie en milieu, wat duidelijk inhoudt dat voor mensen en gemeenschappen een actievere rol is weggelegd. Bij dit proces vragen onderzoek en ontwikkeling speciale aandacht, omdat het energiesysteem en industriële sectoren zich moeten aanpassen aan de nieuwe situatie.

3. Kolen en de kolenindustrie in Europa

3.1 De **kolenindustrie** is een van de sectoren die **zware gevolgen ondervinden van de energietransitie**. Honderden jaren lang hebben kolen in Europa en de rest van de wereld centraal gestaan in maatschappelijke en industriële ontwikkelingen. De Europese Unie komt voort uit de politieke wil van de eerste zes stichtende leden om de productie van kolen en staal gezamenlijk te beheren⁽²⁾.

3.2 **Zorgen over het milieu, de klimaatverandering en de volksgezondheid**⁽³⁾ hebben geleid tot een breed scala aan politieke en maatschappelijke maatregelen, waarbij de vraag centraal staat of moet worden doorgegaan met de productie van elektriciteit en warmte op basis van kolen en andere fossiele brandstoffen.

3.3 Gezien deze nieuwe politieke aanpak **lijken de dagen van steenkool geteld**, ook al wordt nog altijd ruim een kwart van de elektriciteit in de EU opgewekt door 280 kolengestookte energiecentrales verdeeld over 22 landen. Slechts zes lidstaten produceren elektriciteit zonder kolen: Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Luxemburg en Malta⁽⁴⁾.

3.4 Het idee om de energiemix geleidelijk te ontdoen van kolen lijkt een groot draagvlak te hebben in de lidstaten die geen eigen steenkoolreserves hebben. In de **mijnbouwregio's** van de EU, waar de kolensector rechtstreeks werk biedt aan 240 000 mensen, liggen de zaken anders. De sector is in totaal goed voor bijna **één miljoen banen** — waaronder banen in de sector mijnbouwapparatuur, andere banen in de toeleveringsketen en indirecte banen — in regio's waar de arbeidskansen schaars zijn⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ In 2015 kwamen de G7-landen overeen dat de wereldwijde economie in de loop van deze eeuw geheel en al koolstofvrij moet worden gemaakt en dat de energiesectoren daarom in 2050 getransformeerd moeten zijn.

⁽²⁾ Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal werd in 1951 in Parijs ondertekend en verenigde Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux-landen in een Gemeenschap die streeft naar vrij verkeer van kolen en staal en vrije toegang tot productiebronnen. Het EGKS-Verdrag ligt ten grondslag aan de instellingen zoals wij die vandaag kennen.

⁽³⁾ <http://www.env-health.org/resources/press-releases/article/eur8-5-billion-in-health-costs>

⁽⁴⁾ Greenpeace-rapport „End of an Era: Why every European country needs a coal phase-out plan”.

⁽⁵⁾ EUROCOAL (2013) *Coal industry across Europe*, blz. 20.

3.5 Zes **lidstaten** winnen steenkool: Tsjechië, Duitsland, Polen, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Tien lidstaten gebruiken bruinkool als concurrerende brandstof voor stroomopwekking: Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Spanje.

3.6 In deze landen zijn de **eigen steenkool- en bruinkoolreserves** belangrijk voor de **voorzieningszekerheid**. Daarmee leveren deze een bijdrage aan de energiezekerheid van de EU en maken zij de landen **minder afhankelijk van de invoer van energie**. In de Europese strategie voor energiezekerheid ⁽⁶⁾ wordt erop gewezen dat de EU per dag meer dan 1 miljard EUR aan de invoer van energie kwijt is. In 2013 bedroeg de rekening in totaal 400 miljard EUR, dat wil zeggen ruim een vijfde van het bedrag voor de totale invoer van de EU. 90 % van de ruwe olie, 66 % van het aardgas, 42 % van de vaste brandstoffen en 40 % van nucleaire splijtstoffen moesten worden ingevoerd. In lidstaten met een grootschalige productie van eigen steenkool, zoals Duitsland en Tsjechië, wordt ongeveer 50 % van de elektriciteit opgewekt in kolengestookte centrales. In Polen ligt dit aandeel boven de 80 %.

3.7 Naast de elektriciteitsproductie kan steenkool voor **tal van andere doeleinden worden gebruikt**, zoals de productie van cement. Ook kan steenkool worden omgezet in vloeibare brandstoffen. Andere belangrijke toepassingen van steenkool zijn onder meer te vinden in staalfabrieken, papierfabrieken, de chemische en farmaceutische industrie en de voedselverwerkende sector.

3.8 Steenkool is ook een essentieel ingrediënt bij de vervaardiging van **gespecialiseerde producten**, zoals actieve kool die in filters wordt gebruikt of de koolstofvezel die wordt gebruikt in onder meer de lucht- en ruimtevaart, civiele techniek en de militaire sector. Er zijn industriële processen voor de vervaardiging van synthetische brandstoffen of van de chemische basisproducten zoals methanol die industrie nodig heeft. Van methanol kunnen allerlei petrochemische producten worden gemaakt die nu nog van andere fossiele brandstoffen worden vervaardigd.

3.9 Om het doel van een solide energie-unie met een toekomstgericht klimaatveranderingsbeleid te kunnen verwezenlijken moeten de energiesectoren van de EU serieus en met grote inzet werk maken van de energietransitie die daarvoor nodig is. De steenkoolindustrie moet zich richten op een **efficiënter en schoner gebruik en alternatieve toepassingen voor steenkool ontwikkelen**. De EU moet daarom de nodige middelen uittrekken voor O&O-activiteiten op het gebied van de chemische eigenschappen van steenkool.

4. Maatregelen voor een minder schadelijk en efficiënter gebruik van steenkool

4.1 Naar verwachting zal het gebruik van **steenkool** in de EU **op een gegeven moment weliswaar worden afgebouwd**, maar in sommige landen en mijnbouwregio's zal er de komende decennia nog steeds gebruik van worden gemaakt. Op grond van het Verdrag van Lissabon hebben de lidstaten het recht om hun eigen energiebronnen te exploiteren en zelf hun mix van energiebronnen te bepalen, waarbij zij beseffen dat subsidies voor energieproductie achterwege dienen te blijven en dat zij verplichtingen ter bestrijding van de klimaatverandering hebben. In reactie op de energietransitie **naar een koolstofarme economie** moet de kolenindustrie echter met alle beschikbare middelen en technieken toewerken naar een minder belastend en efficiënter gebruik van steenkool. In dit verband moeten enkele maatregelen die hun waarde hebben bewezen worden genoemd: verhoging van efficiëntie, flexibiliteit en warmtekrachtkoppeling.

4.2 Aangezien de meeste steenkool voor de productie van elektriciteit wordt gebruikt, is het **verhogen van de efficiëntie** een belangrijke stap om de verontreiniging die hierbij optreedt in te dammen. Met meer efficiëntie kan per ton steenkool meer elektriciteit worden opgewekt en kan de CO₂-uitstoot met 30 % of meer worden teruggedrongen. In Duitsland zijn goede voorbeelden te vinden van efficiënte kolengestookte elektriciteitscentrales met geoptimaliseerde systeemtechnologie. Deze centrales zijn bovendien uiterst flexibel en kunnen hun output snel verhogen of verlagen, wat een goede zaak is voor fluctuerende duurzame energie.

⁽⁶⁾ COM(2014) 330 final van 28 mei 2014.

4.3 **Warmtekrachtkoppeling (WKK)** is een doeltreffende en efficiënte vorm van energieopwekking die zowel wat energie als het milieu betreft grote voordelen biedt. Bij conventionele stroomopwekking wordt afvalwarmte in het milieu uitgestoten. Warmtekrachtinstallaties houden deze warmte vast en maken er gebruik van, wat de efficiëntie ten goede komt. In de EU wordt momenteel 11,7 % van de elektriciteit door middel van warmtekrachtkoppeling opgewekt ⁽⁷⁾.

4.4 Hopelijk kan **koolstofafvang en -opslag (CCS)** op de middellange termijn een bijdrage leveren aan de totstandbrenging van een koolstofarme economie. Van de bestaande processen moet de schaalgrootte worden verbeterd, infrastructuur en opslag moeten worden geoptimaliseerd en voordat CCS een verplicht karakter krijgt moet duidelijk zijn dat in kolengestookte CCS-centrales opgewekte elektriciteit concurrerend is. Daarom zouden de kosten en baten en de gevolgen voor het milieu in kaart moeten worden gebracht.

4.5 Als het om efficiënt en minder vervuilend gebruik van steenkool gaat, zou ook gewag moeten worden gemaakt van alternatieven als **kolenliquefactie**. Steenkool kan worden omgezet in vloeibare brandstof — benzine, diesel, brandstof voor vliegtuigen — of petrochemische producten. De technologie is er, maar er moet ook rekening worden gehouden met de investerings- en operationele kosten.

5. De toekomst van Europese mijnbouwregio's

5.1 De situatie in de Europese mijnbouwregio's

5.1.1 **Steenkoolregio's** zijn gebieden waar de industrialisering neerkwam op de exploitatie van de lokale delfstoffen. Er is dan ook een **historisch verband tussen deze regio's en de traditionele sectoren van de economie**, met name de sector van zware metalen, de chemie en de energiesector. In de afgelopen jaren hebben deze sectoren en de daarin opererende ondernemingen te maken gekregen met een snel veranderende externe omgeving (marktomstandigheden, concurrentie, consumenten, technologie) en met ingrijpende interne veranderingen (andere doelstellingen van andere eigenaren en vermogensbasis).

5.1.2 Naast de grote veranderingen hebben sommige traditionele industrieën stagnatie meegemaakt, zijn ze uit de regio weggetrokken of zijn ze geleidelijk stopgezet. In sommige regio's kon Europese steenkool de concurrentie met geïmporteerde steenkool of andere fossiele energiebronnen niet aan, met als gevolg dat er veel minder steenkool wordt gewonnen. Om slechts één voorbeeld te geven: honderd jaar geleden produceerde het VK ongeveer 300 miljoen ton steenkool per jaar en waren er ruim één miljoen mijnwerkers. Door de industrialisering zijn banen verloren gegaan, maar **in een aantal regio's is de steenkoolsector nog altijd een van de grootste werkgevers**. Het uitfaseren of geheel en al beëindigen van de activiteiten van steenkoolondernemingen heeft dan ook een grote impact op de regio's in kwestie. Het effect op kleine en middelgrote ondernemingen die verbonden zijn met de mijnbouwmaatschappijen is eveneens aanzienlijk.

5.1.3 In veel landen worden steenkoolregio's gekenmerkt door een **werkloosheid** die boven het nationale gemiddelde ligt en door **langdurige werkloosheid**. Ontslagen mijnwerkers krijgen niet gemakkelijk een nieuwe baan. Daardoor **is er steeds meer armoede en stagnatie, daalt de levensstandaard verder en neemt het aantal sociaal uitgesloten mensen en gebieden toe**.

5.1.4 **Het grootste probleem van de toenemende werkloosheid is dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet goed op elkaar zijn afgestemd**. Ondanks de hoge werkloosheid is er duidelijk een grote vraag naar arbeidskrachten, maar dan wel naar arbeidskrachten met vaardigheden waar de arbeidsmarkt om vraagt. **Het onderwijsprofiel van voormalige mijnwerkers**, met vooral manuele vaardigheden, sluit niet geheel aan bij datgene waar de arbeidsmarkt behoefte aan heeft, zowel in professioneel (kwalificaties) als persoonlijk (motivatie) opzicht. Als door de sluiting van een mijn grote aantallen mijnwerkers op straat komen te staan, verdwijnt zomaar een aanzienlijke hoeveelheid banen, wat een schokgolf kan veroorzaken in de regio.

⁽⁷⁾ Cijfers van Eurostat voor 2013; bekendgemaakt in 2015.

5.1.5 Mijnwerkers hebben ook **lang niet zo'n sterke ondernemersgeest als anderen en zijn maar weinig geneigd om hun geluk te beproeven met een nieuwe onderneming**. Hun gebrek aan enthousiasme voor het starten van een eigen onderneming is te wijten aan de jarenlange invloed van grote en machtige mijnbouwondernemingen, die onder hun werknemers een klimaat in stand hielden waarin het nemen van risico's werd ontmoedigd. Deze mentaliteit beperkt zich echter niet tot mijnwerkers. Zelfs studenten geven na hun afstuderen de voorkeur aan een betaalde baan.

5.1.6 Het probleem wordt vaak verergerd door het tekort aan aantrekkelijke werk- en carrièreperspectieven, **weinig gunstige omstandigheden voor het runnen van een eigen bedrijf, een geringe levenskwaliteit en minder dan gemiddelde prestaties op het gebied van innovatie**, hetgeen weer samenhangt met de zwakke rol van wetenschap, onderzoek en ontwikkeling. **De publieke O&O-capaciteit laat te wensen over, evenals de overdracht van kennis en toepassingen naar het bedrijfsleven**. Ook hierdoor verloopt de economische transformatie moeizamer en kan niet altijd van een succes worden gesproken.

5.2 *Problemen met de herstructurering in mijnbouwregio's*

5.2.1 In landen die steenkool winnen zijn **na crises vaak herstructureringen doorgevoerd** zonder dat daar adequate politieke toezeggingen tegenover stonden. De levenskwaliteit van mensen in mijnbouwgemeenschappen heeft daar zwaar onder geleden. Een verdere vermindering van de productie van steenkool zou tot meer werkloosheid kunnen leiden, vooral in mijnbouwregio's die langzaam maar zeker steeds verder in verval raken. Veel voormalige mijnwerkers en werknemers in aanverwante bedrijven hebben te maken met langdurige en vaak ook permanente werkloosheid, wat tot nog meer verarming leidt.

5.2.2 Op slechts enkele uitzonderingen na hebben de **Europese en nationale autoriteiten** wat de verwachte gevolgen van klimaatbeleid op de steenkoolindustrie betreft **tot dusverre een struisvogelpolitiek gevoerd**: in de sociale en civiele dialoog met werknemers en burgers in mijnbouwgemeenschappen schitteren zij door afwezigheid. Als gevolg van eerdere herstructureringen, doorgevoerd na populistische toezeggingen van de politiek die uiteindelijk niet uitmondde in concrete maatregelen voor de economische ontwikkeling van deze gemeenschappen, hebben werknemers er maar weinig vertrouwen in dat de autoriteiten de herstructurering van de industrie in goede banen kunnen leiden.

5.2.3 Tegelijkertijd tonen Europa en de lidstaten **weinig empathie en begrijpen ze niet goed met welke problemen mijnbouwregio's kampen**. Vaak krijgt de discussie over de toekomst van de mijnbouw tegen de achtergrond van klimaatbeleid een veel te politiek karakter, vooral in mijnbouwregio's waar geen staatssteun nodig is voor de winning van steenkool, maar ook in mijnbouwregio's waar de steenkoolindustrie inmiddels een pijnlijke herstructurering doormaakt. Politici gaan het onderwerp uit de weg omdat maatregelen om een regio een nieuw profiel te geven niet onmiddellijk garant staan voor electoraal gewin, impopulair zijn en pas na tientallen jaren iets opleveren.

5.2.4 Aangezien **het afbouwen van de steenkoolindustrie duidelijk past in het klimaatbeleid**, moet de EU in het kader van dit beleid **regio's (zoals mijnbouwgebieden) helpen die te lijden hebben van structurele veranderingen**.

5.2.5 Vaak **ontbreekt het de lokale autoriteiten aan de financiële en administratieve capaciteit** om borg te staan voor projecten en ze conform de speciale eisen van de Europese Commissie en de nationale autoriteiten te beheren. Daardoor leveren Europese fondsen qua kansen en levenskwaliteit maar weinig op voor de bevolking van mijnbouwregio's.

5.3 Voorwaarden, mogelijkheden en maatregelen voor de herstructurering van mijnbouwregio's

5.3.1 Een voor de mijnbouwgemeenschappen rechtvaardige transitie⁽⁸⁾ is mogelijk als de nationale en Europese autoriteiten erin slagen om op tijd een **doelgericht plan op te stellen met maatregelen** om een fatsoenlijk loon en werkzekerheid voor de werknemers in kwestie te garanderen, voor opleidingen, ontwikkeling van vaardigheden en overplaatsing naar fatsoenlijke andere banen te helpen zorgen, de mensenrechten te respecteren en sociale bescherming (waaronder pensioenen) te waarborgen, mensen door de transitie te helpen, en te zorgen voor investeringen in de vernieuwing van gemeenschappen, waaronder de sluiting van mijnen en het herstel van mijnbouwgebieden, of bouwwerkzaamheden en diensten die samenhangen met de energietransitie.

5.3.2 Deze regio's hebben dan ook snel **financiële en wetenschappelijke hulp** nodig, niet alleen om een nieuw economisch en sociaal model te ontwikkelen, maar ook om binnen een redelijk tijdsbestek een oplossing te vinden voor alle gevaren die de huidige en vroegere mijnbouw heeft voor de volksgezondheid. Wat dit betreft moeten geologische diensten en met sluiting en herstel van mijnen belaste instanties samen gegevens over delfstoffen en mijnen verzamelen en opslaan en de grootste risico's van vroegere mijnbouw, mijnsluitingen of het behoud van mijnen in kaart brengen.

5.3.3 Er moet een **toekomstgerichte planning voor twee generaties**, d.w.z. voor een termijn van 25 à 50 jaar, komen voor regio's die momenteel afhankelijk zijn van het gebruik van steenkool en voor de toekomstige levensomstandigheden aldaar. De geleidelijke afbouw van het gebruik van steenkool voor energieopwekking in deze regio's mag niet leiden tot economische stagnatie. Gelet op hun economische en sociale potentieel moeten deze regio's worden betrokken bij de uitvoering van het EU-klimaatbeleid. Aan de duurzame ontwikkeling van deze regio's moet worden gewerkt door middel van politiek, civiel en sociaal overleg, dat ervoor moet zorgen dat er transitieplannen worden opgesteld voor de lidstaten zelf, voor de industrie en voor ondernemingen.

5.3.4 Verder moet worden voorkomen dat de regio's steeds **onaantrekkelijker worden voor nieuwe buitenlandse en binnenlandse beleggers**; niet alleen hebben arbeidskrachten niet de juiste vaardigheden, ook zijn er te weinig geschikte en goed geëquipeerde bedrijventerreinen en grote strategische industriegebieden.

5.3.5 Kortom, de situatie van voormalige mijnwerkers in mijnbouwregio's is niet bepaald rooskleurig. Verstandige vertegenwoordigers van mijnbouwregio's zouden een beroep moeten doen op hun nationale overheid, en **ruim voordat er überhaupt sprake is van het inkrimpen of afbouwen van de steenkoolindustrie zouden zij gezamenlijk voorbereidingen moeten treffen voor de herstructurering en ontwikkeling van deze regio's**.

5.3.6 **Regionale overheden, regeringen van lidstaten en EU-instellingen moeten werk maken** van de energietransitie en van de hiermee samenhangende herstructurering van de mijnbouwregio's.

5.3.7 Niettemin zijn er **in deze mijnbouwregio's veel kansen** voor herstructurering en ontwikkeling. Er moet een reeks ontwikkelingsmaatregelen worden uitgewerkt. Zo zou O&O in een innovatief klimaat moeten worden gestimuleerd en is het zaak nieuwe groeisectoren en traditionele sectoren die in mijnbouwregio's het hoofd boven water hebben gehouden te ondersteunen.

5.3.8 Van de bestaande infrastructuur en de gekwalificeerde arbeidskrachten in mijnbouwgebieden moet goed gebruik worden gemaakt. In dit verband is het onder meer zaak om **publieke en particuliere investeringen aan te moedigen**. Bedrijven en andere marktpartijen moeten krachtig investeren in nieuwe productiefaciliteiten, waaronder installaties voor de productie van duurzame energie.

⁽⁸⁾ ETUC Frontlines Briefing, oktober 2015, Climate justice: Paris and Beyond.

5.3.9 Uit **haalbaarheidsstudies** zou kunnen blijken dat sommige mijnbouwregio's niet alleen zeer geschikt zijn voor de productie van zonne- of windenergie of van aardwarmte, maar ook moeiteloos voldoen aan andere vereisten voor investeringen in en de ontwikkeling van groene energie: goede toegang tot grond voor nieuwe productiefaciliteiten, gekwalificeerde arbeidskrachten of arbeidskrachten die bereid zijn zich te laten omscholen, lokale overheden die de energiesector door en door kennen en een bevolking die vertrouwd is met industriële projecten.

5.3.10 Mijnbouwmaatschappijen **bezitten of hebben een concessie voor grote stukken land** en/of honderden kilometers van mijngangen die gebruikt kunnen worden voor de energietransitie. Bovendien is er vaak een betrouwbare verbinding tussen mijnen en regionale en nationale energietransportsystemen.

5.3.11 Om de particuliere sector, waarvoor een sleutelrol is weggelegd, tot meer investeringen aan te zetten, hebben de **Europese structuur- en investeringsfondsen** speciaal voor investeringen in een koolstofarme economie (dus ook in energie-efficiëntie) een bedrag van 27 miljard EUR gereserveerd. Minimaal 12 %, 15 % of 20 % van de nationale quota van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) moet worden geïnvesteerd in maatregelen om in alle sectoren de transitie naar een koolstofarme economie in respectievelijk minder ontwikkelde regio's, overgangsregio's en beter ontwikkelde regio's te ondersteunen. Als het Cohesiefonds wordt gebruikt voor zulke investeringen neemt het aandeel voor minder ontwikkelde regio's toe tot 15 %⁽⁹⁾.

5.3.12 **Tot op zekere hoogte** kunnen **Europese fondsen** mijnbouwgemeenschappen helpen met hun pogingen om zich economisch te diversifiëren en over te schakelen op duurzame energie, maar **een groot deel van de investeringen** in economische ontwikkeling moet worden gefinancierd door **overheidsfondsen van de betrokken lidstaten** of door nieuwe **particuliere investeerders** die hiertoe moeten worden aangetrokken.

5.3.13 Met deze zaken moet rekening worden gehouden als maatregelen worden vastgesteld om mijnbouwgebieden bij te staan in de onvermijdelijke energietransitie en economische diversificatie, en de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en meer in het algemeen de mensen uit de regio's moeten worden betrokken bij het bepalen van **nieuwe ontwikkelingstrajecten voor hun gemeenschap**.

5.3.14 Een „**Steunplan voor de transitie in gemeenschappen en regio's die afhankelijk zijn van de steenkoolproductie**” zou regio's tot een transitie moeten aanzetten, innovatieve ontwikkelingen moeten stimuleren, voor een aantrekkelijk investeringsklimaat moeten blijven zorgen en mogelijkheden moeten creëren voor werkgelegenheid en een fatsoenlijk bestaan.

5.3.15 **Het plan zou kunnen worden ontwikkeld door een adviesgroep in samenwerking met de Europese Commissie en het Europees Parlement.** In deze adviesgroep zouden vertegenwoordigers van de mijnbouwregio's, vakbonden, ngo's, O&O en de kolenindustrie zitting moeten krijgen.

5.3.16 Het plan zou op **drie pijlers** moeten rusten:

- politiek, civiel en sociaal overleg;
- economische, sociale en milieu-investeringen;
- investeringen in onderwijs, opleidingen, onderzoek en ontwikkeling, innovatie en cultuur.

5.4 *Verwachte ontwikkeling van mijnbouwregio's*

5.4.1 **Europese mijnbouwregio's zullen zich op twee verschillende manieren ontwikkelen.** In sommige regio's valt een snelle of zelfs razendsnelle beëindiging van de productie van steenkool te verwachten, terwijl de productie in andere regio's nog weleens tientallen jaren zou kunnen doorgaan.

⁽⁹⁾ Europese strategie voor energiezekerheid, COM(2014) 330 final van 28 mei 2014, hoofdstuk 3, bladzijde 7.

5.4.2 In de **eerste categorie regio's** kan het uitfaseren een gevolg van de economische en de marktsituatie blijken te zijn, die niet eenvoudig is, zeker niet voor de Europese steenkoolindustrie, die moet concurreren met tegen zeer lage prijzen ingevoerde steenkool. Zelfs mijnen die tot voor kort nog winstgevend waren hebben het hierdoor erg moeilijk. In sommige regio's zou door de overheid of door bedrijven conform het Verdrag van Lissabon en op basis van het recht van de lidstaten om hun eigen energiemix te bepalen, kunnen worden besloten om mijnen te sluiten.

5.4.3 Deze regio's doen er goed aan om snel een sociaal programma uit te werken op basis van goede praktijken uit verschillende steenkoolproducerende lidstaten die ervaring hebben met het afbouwen van de steenkoolproductie of die zich daarop voorbereiden. De ervaring van Duitsland kan bijvoorbeeld nuttig blijken; in Duitsland wordt er volgens de plannen eind 2018 een punt gezet achter de kolenmijnbouw. Ook veel andere mijnbouwregio's, zoals het VK, Frankrijk, Nederland en België, hebben wat dit betreft waardevolle expertise opgebouwd.

5.4.4 In regio's waar de **productie van kolen** naar verwachting nog **langere tijd** zal doorgaan, moet vooral worden ingezet op een **efficiënt en minder schadelijk gebruik hiervan**. Bij de opwekking van elektriciteit uit steenkool blijft het terugdringen van emissies een prioriteit. De EU heeft hiervoor het instrumentarium in huis: het herziene emissiehandelsstelsel, op grond waarvan er in 2058 geen CO₂ meer mag worden uitgestoten, de richtlijn inzake industriële emissies en het nieuwe, bijna afgeronde technische referentiedocument voor grote stookinstallaties.

5.4.5 In de strategie voor steenkoolregio's met een langere toekomst voor zich zullen **onderzoek en ontwikkeling** een zeer belangrijke rol spelen: nog efficiëntere elektriciteitscentrales zullen leiden tot een grotere daling van de uitstoot en minder brandstofverbruik. Flexibeler elektriciteitscentrales kunnen een steun in de rug zijn voor fluctuerende duurzame energiebronnen. Naast schone steenkooltechnologieën of het gebruik en de opslag van CO₂ zou ook moeten worden gekeken naar andere manieren om steenkool te gebruiken.

5.4.6 Maar zelfs regio's waar de mijnbouw zich nog wel enige tijd zal handhaven, dienen zich vóór alles voor te bereiden op het eind van de mijnbouw en herstructureringen.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid

(initiatiefadvies)

(2016/C 303/02)

Rapporteur: Raymond HENCKS

Op 21 januari 2016 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het onderwerp:

„Het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid”

(initiatiefadvies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 188 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is verheugd dat op de 21e zitting van de Conferentie van de partijen (COP21) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) de Overeenkomst van Parijs werd goedgekeurd, en is ingenomen met de voorgenomen nationaal vastgestelde bijdrage (INDC) van de EU en haar lidstaten, die zich ertoe verbinden hun broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 40 %, en tegen 2050 met 80 tot 95 % terug te dringen ten opzichte van het uitstootniveau van 1990.

1.2 Het stemt het EESC eveneens tevreden dat de EU en de lidstaten er samen voor verantwoordelijk zijn dat deze streefwaarde wordt behaald en dat er om de vijf jaar nieuwe INDC's zullen worden meegedeeld.

1.3 De doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector met 60 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990 is erg hoog gegrepen en er zullen aanzienlijke inspanningen moeten worden gedaan om dit streefcijfer te kunnen verwezenlijken. Hoewel de Commissie met haar beschikking inzake de reductie-inspanningen voor de periode tot 2020 (Beschikking nr. 406/2009/EG) evenals met de toekomstige beschikking voor de periode 2020-2030 de lidstaten volledig vrij laat in de keuze van de economische sectoren die hun broeikasgassen moeten verminderen, raadt ze toch aan om, als er aanvullende inspanningen nodig zijn, de internationale emissierechten aan te wenden en bijkomende toezeggingen voor niet-ETS-sectoren te vermijden (COM(2015) 81), en wijst ze erop dat er wat het vervoer betreft „in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt” (COM(2011) 144). De doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector met 60 % te verminderen is dus nog altijd van toepassing en in lijn met de algemene doelstelling van de EU in het kader van de COP21, op voorwaarde dat de verschillende maatregelen en initiatieven zo snel mogelijk met de nodige vastberadenheid en binnen de voorziene termijn worden doorgezet.

1.4 Dat betekent echter niet dat de Unie en de lidstaten worden vrijgesteld van de taak om de verschillende genomen of geplande maatregelen of initiatieven in het kader van het Witboek vervoer (COM(2011) 144 final) en het stappenplan voor de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie (COM(2015) 80 final) opnieuw te evalueren, om hun doeltreffendheid en haalbaarheid vast te stellen en meer bepaald na te gaan of zij voldoen aan de doelstelling van het koolstofarm maken van het vervoer, en deze maatregelen vervolgens te hervormen en/of er nieuwe aan toe te voegen in het kader van de voor 2016 aangekondigde herziening van het witboek, zonder dat dit ten koste gaat van het concurrentievermogen van de EU. Sommige maatregelen zullen van wetgevende aard zijn, maar het merendeel ervan is gebaseerd op vrijwillige nationale bijdragen om bepaald gedrag of bepaalde gewoonten te veranderen, waarmee het hele project staat of valt.

1.5 Eveneens van belang is de actie waartoe de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) zich heeft geëngageerd om een wereldwijde regeling voor de emissiehandel (ETS) voor de luchtvaart op te zetten en het voornemen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) om de emissies van het zeevervoer te monitoren; het Comité hoopt dat de lopende onderhandelingen met deze organisaties tot ambitieuze resultaten zullen leiden.

1.6 Het beginsel „de vervuiler betaalt” moet met de nodige flexibiliteit worden toegepast, met name als het gaat om afgelegen landelijke en berggebieden en eilanden, om een omgekeerd evenredig effect op de kosten te vermijden en om het nut ervan voor het ombuigen van organisatorische keuzes bij vervoersoperaties veilig te stellen, waarbij elke vorm van oneerlijke concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen wordt vermeden. Het EESC beveelt aan dat wordt bekeken of er een dekkend vervoersnetwerk in landelijke gebieden opgezet kan worden, zodat wordt voldaan aan de COP21-overeenkomst en wordt voorzien in de behoeften van kwetsbare mensen.

1.7 In elk geval volstaat het niet dit beginsel toe te passen om de overgang naar een koolstofarme samenleving te verzekeren. Aanvullende maatregelen zoals bijvoorbeeld een grotere energie-efficiëntie, de toename van elektromobiliteit, carpooling en co-mobiliteit, de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen, de uitwerking van milieukwaliteitsnormen voor benzine en dieselolie evenals met name de bevordering van het openbaar vervoer, zijn des te belangrijker.

1.8 Wat bio-energie betreft zijn continue inspanningen nodig om de uitstoot van broeikasgassen verder te beperken en veranderingen in het landgebruik te voorkomen. De benutting van bijproducten en afval voor de productie van brandstoffen moet daarom meer worden gestimuleerd. Tot op zekere hoogte bieden het wegvervoer, de luchtvaart en zeevervoer nog mogelijkheden. Biobrandstoffen vormen echter geen oplossing op zich, en er moeten hoe dan ook alternatieven worden ontwikkeld en bevorderd om de verbrandingsmotor te vervangen door elektrische mobiliteit en/of door waterstoftechnologie of andere vormen van alternatieve en duurzame energie.

Het gaat er uiteindelijk niet om de mobiliteit als dusdanig te ontmoedigen, als wel de individuele gemotoriseerde verplaatsingen indien er een alternatief bestaat, en om collectieve vervoersvormen te stimuleren met het oog op het milieu en teneinde te voorkomen dat de steden totaal verstopt raken door het verkeer.

1.9 De desinvestering in vervuilende activiteiten mag niet uitsluitend op de schouders van de regering rusten en kan alleen slagen als de complete vervoersketen (fabrikanten, vervoersbedrijven, gebruikers) bewust wordt gemaakt van het probleem en wordt gemobiliseerd aan de hand van wetgevende, stimulerende of zelfs ontradende maatregelen. Capaciteitsopbouw, technische ondersteuning en vlottere toegang tot financiering op lokaal en nationaal niveau zijn cruciaal voor de overgang naar een koolstofarm vervoerssysteem. De investeringsprogramma's van de Europese Unie dienen bij de integratie van alle vervoerswijzen prioriteit te geven aan de meest klimaatbestendige projecten, gekozen op basis van beoordelingscriteria die in overeenstemming zijn met de slotverklaring van de COP21.

1.10 De sterke betrokkenheid waarvan de maatschappelijk organisaties en de economische en sociale actoren in het kader van de COP21 blijk hebben gegeven, moet worden voortgezet om de burgerbeweging voor klimaatrechtvaardigheid en desinvestering in vervuilende activiteiten kracht bij te zetten.

1.11 Het EESC raadt dan ook aan om in participatief overleg te treden met het maatschappelijk middenveld, zoals uiteengezet in zijn verkennend advies van 11 juli 2012 over het *Witboek vervoer: naar participatie en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld* (EESC 1598/2012).

2. Belangrijkste beslissingen van de COP21 — De Overeenkomst van Parijs

2.1 Het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (waarop de COP21 van 2015 was gebaseerd) kijkt niet verder dan een stabilisatie van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen (het voornaamste broeikasgas in de vervoerssector is koolstofdioxide (CO₂), dat vrijkomt bij de opwekking van elektriciteit en de productie en het gebruik van brandstoffen). Door de Overeenkomst van Parijs van 12 december 2015 zijn alle 195 partijen bij voornoemd Raamverdrag echter voor het eerst gehouden om de vermindering van de broeikasgasemissies op te drijven om uiteindelijk de langetermijndoelstelling te behalen die inhoudt dat de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde ruim onder de 2 °C wordt gehouden (tegen 2100) in vergelijking met het pre-industriële tijdperk en verder te ijveren om deze stijging zelfs te beperken tot 1,5 °C. Hierdoor wordt afgeweken van het huidige traject waarbij de opwarming van de aarde tegen het eind van de 21e eeuw 3 °C zou bedragen.

2.2 Na ratificatie van bovengenoemde Overeenkomst zal het aan de ondertekenende partijen zijn om voorgenomen nationaal vastgestelde bijdragen (INDC) op zich te nemen en mee te delen in het kader van vijfjarige programma's, teneinde de uiteindelijke doelstelling te verwezenlijken.

2.3 De Overeenkomst van Parijs zal naar verwachting in 2020 in werking treden, op voorwaarde dat ze wordt geratificeerd door ten minste 55 landen die in totaal goed zijn voor ten minste 55 % van de broeikasgasemissies op aarde. Dat doet echter niets af aan de sterk aanbevolen mogelijkheid om de Overeenkomst toe te passen voordat ze in werking treedt.

2.4 In overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 oktober 2014 zijn de EU en haar lidstaten op 6 maart 2015 een bindend streefcijfer overeengekomen voor een vermindering van de broeikasgasemissies in de Unie met ten minste 40 % tegen 2030 en met 80 tot 95 % tegen 2050.

2.5 Volgens deze conclusies zal het streefcijfer collectief door de EU en haar lidstaten moeten worden gehaald, met name door een emissiereductie met 43 % tegen 2030 tot stand te brengen in de sectoren die onder de regeling voor de emissiehandel (ETS) vallen en een reductie met 30 % in niet-ETS-sectoren (ten opzichte van 2005). Alle lidstaten moeten aan deze inspanning deelnemen en daarbij overwegingen van billijkheid en solidariteit op een evenwichtige manier in aanmerking nemen.

3. De huidige stand van zaken in de vervoerssector van de EU

3.1 In haar Witboek vervoer van 2011 (COM(2011) 144 final) had de Europese Commissie reeds een dringende oproep gelanceerd om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen drastisch te beperken om de opwarming van de aarde onder de 2 °C te houden. Tegelijkertijd wees de Commissie erop dat de uitstoot van broeikasgassen met minstens 60 % moet worden verminderd ten opzichte van 1990 en merkte ze op „dat in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt”.

3.2 De vervoerssector is verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de broeikasgasemissies in de EU: 12,7 % van de wereldwijde uitstoot door het vervoer wordt veroorzaakt door de luchtvaart, 13,5 % door het zeevervoer, 0,7 % door het vervoer per spoor, 1,8 % door de binnenvaart en 71,3 % door het wegvervoer (2008). Het effect van een vervoerswijze op het milieu hangt echter niet alleen af van de directe uitstoot, maar wordt ook beïnvloed door de indirecte uitstoot, die voornamelijk te wijten is aan de opwekking van de energie die nodig is voor verplaatsingen.

3.3 Meer dan in welke industriële sector dan ook neemt de CO₂-uitstoot wereldwijd het sterkst toe in het vervoer. In de EU is de vervoerssector de tweede grootste bron van broeikasgasemissies. Bovendien is het in de luchtvaart en de maritieme sector dat de uitstoot het snelst toeneemt, terwijl deze sectoren niet onder de Overeenkomst van Parijs vallen.

3.4 Het Witboek vervoer van 2011 stelt vast dat het vervoerssysteem van de EU nog steeds niet duurzaam is en wil, om daar verandering in te brengen:

- de olieafhankelijkheid van het vervoer doorbreken zonder in te boeten aan efficiëntie en mobiliteit;
- werk maken van vervoer dat minder energie verbruikt en de energie-efficiëntie van voertuigen bij alle vervoerswijzen verbeteren.

3.5 In het Witboek vervoer en in het stappenplan voor de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie draagt de Commissie verscheidene maatregelen aan om een koolstofarme vervoerssector uit te bouwen.

3.6 De voorgestelde maatregelen omvatten strengere CO₂-emissionormen voor auto's en bestelwagens in de periode na 2020, maatregelen om de brandstofefficiëntie te verbeteren en de CO₂-emissies van vrachtwagens terug te dringen en een betere verkeersgeleiding. Heffingstelsels voor het gebruik van wegen, gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler/de gebruiker betaalt, en het gebruik van alternatieve brandstoffen, met inbegrip van elektromobiliteit, moeten worden bevorderd. Hiertoe moet met name worden gezorgd voor passende infrastructuur.

4. Follow-up van de Overeenkomst van Parijs

4.1 Na de ratificatie van bovengenoemde Overeenkomst (mogelijk tot 21 april 2017) is het aan de ondertekenende landen om voorgenomen nationaal vastgestelde bijdragen op zich te nemen en mee te delen in het kader van vijfjarige programma's, teneinde de uiteindelijke doelstelling te verwezenlijken.

4.2 De Europese Unie kan samen met haar lidstaten uit hoofde van artikel 4, lid 16, van de Overeenkomst van Parijs de handen ineenslaan en verantwoordelijkheden delen. Het streefcijfer voor de uitstoot van elke lidstaat moet dan worden meegedeeld aan het secretariaat van de Overeenkomst van Parijs.

4.3 Uit hoofde van artikel 4, lid 9, van de Overeenkomst van Parijs en Besluit 1/CP.21 van de Conferentie van de partijen bij het UNFCCC moet een schema met de geplande bijdragen tot 2030 voor 2020 worden meegedeeld of bijgewerkt. Deze inspanning moet om de vijf jaar worden herhaald in het kader van de strategie voor koolstofarme ontwikkeling tegen 2050. Elke bijdrage moet een stapje verder gaan dan de vorige (artikel 4, lid 3).

4.4 De Europese Unie heeft weliswaar al haar doelstellingen en bijdragen tegen 2030 en 2050 vastgelegd, maar de wereldwijde uitstoot (van alle economische sectoren samen) zal naar schatting van de COP21 op basis van de nationale bijdragen in 2030 (55 gigaton) niet laag genoeg zijn om de temperatuurstijging onder de 2 °C te houden. Er zijn bijkomende inspanningen nodig om de uitstoot te verminderen tot 40 gigaton.

4.5 Hoewel de Commissie met haar beschikking inzake de reductie-inspanningen voor de periode tot 2020 (Beschikking nr. 406/2009/EG) en met de toekomstige beschikking voor de periode 2020-2030 de lidstaten volledig vrij laat in de keuze van de economische sectoren die hun broeikasgassen moeten verminderen, raadt ze in haar mededeling „Het Protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan” (COM(2015) 81 final) aan om, als er aanvullende inspanningen nodig zijn, de internationale emissierechten aan te wenden en bijkomende toezeggingen voor niet-ETS-sectoren te vermijden. Het EESC onderschrijft dit standpunt van de EU (advies NAT 665/2015). Bovendien stelt de Commissie in haar Witboek vervoer dat „in een aantal sectoren nog sterkere reducties kunnen worden bereikt”.

4.6 In het licht van bovenstaande informatie en rekening houdend met het feit dat er al ruim voor de Conferentie van Parijs was beslist om de broeikasgasemissies in de vervoerssector met 60 % terug te dringen om de opwarming van de aarde onder de 2 °C te houden, is het EESC van mening dat de voorgenomen reductie met 60 % nog steeds actueel is en strookt met de besluiten van de COP21.

4.7 Er zij opgemerkt dat de toezegging van de EU om via de ICAO het opzetten van een wereldwijde regeling voor de emissiehandel (ETS) voor de luchtvaart te ondersteunen en via de IMO de monitoring van de emissies van het zeevervoer verplicht te maken, geen deel uitmaakt van de INDC. De EU moet ernaar streven dat de lopende onderhandelingen met de ICAO en de IMO tot ambitieuze resultaten leiden.

5. De strategie: wat moet er concreet gebeuren?

5.1 De INDC van de EU stemt dus goed overeen met de doelstellingen die zijn vastgelegd in de verschillende mededelingen van de Commissie in verband met klimaatbeleidsmaatregelen op het gebied van vervoer. Toch is het absoluut zaak dat de 40 maatregelen en 131 actiepunten vermeld in het Witboek vervoer met de nodige vastberadenheid en zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

5.2 De maatregelen waarin het Witboek vervoer voorziet met het oog op de vermindering van de broeikasgasemissies moeten evenwel in het licht van de INDC van de EU en de doelstellingen die zijn vastgelegd in het pakket energie-unie, opnieuw worden bekeken tijdens de voor 2016 door de Commissie geplande herziening van het Witboek ⁽¹⁾.

5.3 Hiertoe moeten de verschillende maatregelen uit hoofde van het Witboek vervoer en het pakket energie-unie worden geëvalueerd om hun doeltreffendheid en haalbaarheid vast te stellen en meer bepaald na te gaan of zij voldoen aan de doelstelling van het koolstofarm maken van het vervoer, en vervolgens worden hervormd en/of aangevuld door nieuwe maatregelen. Sommige maatregelen zullen van wetgevende aard zijn, maar het merendeel ervan is gebaseerd op vrijwillige nationale bijdragen om bepaald gedrag of bepaalde gewoonten te veranderen, waarmee het hele project staat of valt.

⁽¹⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 14.

5.4 Bij de overgang naar een koolstofarm vervoerssysteem komen de volgende uitdagingen kijken:

- de economische en sociale vereisten moeten goed op elkaar worden afgestemd;
- er moet rekening worden gehouden met het algemeen belang en de milieuevereisten;
- de mobiliteit als dusdanig mag niet worden belemmerd, het verkeer en het individueel vervoer in stedelijke en voorstedelijke gebieden dienen substantieel te worden verlaagd middels ruimtelijke ordening en economisch beleid en het openbaar vervoer bevordert;
- ons gedrag moet veranderen, inclusief onze wijze van verplaatsing, en er is een efficiënte logistiek nodig voor goederenvervoer, ook in stedelijke omgevingen, waarbij de voorkeur moet worden gegeven aan oplossingen die uitgaan van samenwerking, zodat de hulpbronnen optimaal worden gebruikt;
- de co-modaliteit in het vervoer dient te worden bevordert.

Met de juiste vervoersgerelateerde maatregelen om de emissies op nationaal en subnationaal niveau terug te dringen, zouden de steden erin moeten slagen om hun uitstoot tegen 2050 terug te dringen met 50 % in vergelijking met handhaving van de status quo. De huidige op zichzelf staande oplossingen moeten worden opgenomen in een breder strategisch beleid voor mobiliteitsplanning, zodat het stedelijk en het vervoersbeleid beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Capaciteitsopbouw, technische ondersteuning en vlottere toegang tot financiering op lokaal en nationaal niveau zijn cruciaal voor het behalen van deze doelstellingen.

5.5 De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de structuurfondsen en het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor strategische investeringen, alsmede eventuele andere EU-programma's ter ondersteuning van investeringen in vervoer en de financiering van projecten, dienen voorrang te geven aan de meest klimaatbestendige projecten, en tegelijkertijd te zorgen voor de integratie van de verschillende vervoerswijzen om een Europees vervoersnetwerk te realiseren. In de criteria voor de beoordeling van de financieringsverzoeken dienen expliciete verwijzingen naar de beginselen die overeenstemmen met de conclusies van de COP21 te worden opgenomen.

5.6 De verdeling van de lasten tussen de lidstaten en tussen de ETS- en andere sectoren, met inbegrip van vervoer, zal een cruciale rol spelen bij de tenuitvoerlegging van de INDC van de EU en moet ook overeenstemmen met de strategische doelstellingen van deze bijdrage. Bij de verdeling moet rekening worden gehouden met de conclusies van de Europese Raad van oktober 2014, zodat een evenwichtig resultaat kan worden bereikt waarbij de doeltreffendheid wordt afgewogen tegen de kosten en het concurrentievermogen. Deze parameters moeten voorop worden gesteld wanneer in 2016 een besluit wordt genomen over de lastenverdeling voor de periode 2020-2030 (COM(2015) 80, bijlage 1), zonder afbreuk te doen aan het concurrentievermogen van de EU.

5.7 Bij de herziening van het witboek dienen bovendien middelen te worden vrijgemaakt om een breed debat op touw te zetten met het maatschappelijk middenveld, aangezien er een breed draagvlak nodig is voor soms onpopulaire maatregelen. Als burgers zich niet kunnen verenigen met de voorgenomen acties, zal er weinig van terecht komen. De intensieve betrokkenheid waarvan de maatschappelijk organisaties en de economische en sociale actoren in het kader van de COP21 blijk hebben gegeven, moet derhalve worden voortgezet om de burgerbeweging voor klimaatrechtvaardigheid en desinvestering in vervuilende activiteiten kracht bij te zetten.

5.8 Initiatieven zoals het Global Fuel Economy Initiative (GFEI), opgezet door landen die de handen ineenslaan om beleid en regelgeving inzake energie-efficiëntie van voertuigen uit te werken, de Paris Declaration on Electro-Mobility and Climate Change & Call to Action, waarbij honderden partijen zich resoluut inzetten voor duurzame elektrificatie van het vervoer, MobiliseYourCity, dat bedoeld is om steden en ontwikkelings- en groeielanden te helpen bij het uitwerken en uitvoeren van plannen voor duurzame stedelijke mobiliteit en nationale beleidsmaatregelen voor stedelijke vervoer, en het Global Green Freight Action Plan, moeten worden gestimuleerd en op grotere schaal worden uitgevoerd.

5.9 Zoals het EESC reeds heeft aangegeven⁽²⁾ is een weldoordachte organisatorische en procedurele structuur noodzakelijk voor een effectieve participatieve governance en om de beoogde doelstellingen te bereiken. Betrokkenheid van belanghebbenden bij duurzame ontwikkeling op lange termijn werkt het beste als zij wordt georganiseerd als een doorlopend en integraal proces en niet in de vorm van een eenmalige exercitie of op ad-hocbasis plaatsvindt.

5.10 Het EESC heeft besloten om een Forum van het Europees maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling op te richten. Dat zou een gestructureerd en onafhankelijk kader moeten scheppen voor de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van de horizontale kwesties die onder het programma voor duurzame ontwikkeling tot 2030 vallen, en met name onder doel 13 daarvan (Dringend actie ondernemen om klimaatverandering en de impact ervan tegen te gaan.) Voor kwesties in verband met de vervoerssector moet het participatieve overleg onder auspiciën van het EESC worden aangewend dat kadert binnen de uitvoering van het Witboek van 2011 voor het vervoersbeleid.

5.11 Het EESC heeft ook een advies in de pijlijn over de Vorming van een coalitie van het maatschappelijk middenveld en subnationale overheden om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen (NAT/684). Het is niet de bedoeling dat met de Overeenkomst van Parijs een zoveelste vrijblijvend platform wordt opgericht; beter zou het zijn een overkoepelend kader uit te werken waarmee op de lange termijn maatregelen van overheden en andere betrokkenen op elkaar kunnen worden afgestemd. Voor het maatschappelijk middenveld is zonder meer een cruciale rol weggelegd bij de uitvoering van de verbintenissen.

5.12 De desinvestering in vervuilende activiteiten mag niet uitsluitend op de schouders van de regering rusten en kan alleen slagen als de complete vervoersketen (fabrikanten, vervoersbedrijven, gebruikers) bewust wordt gemaakt van het probleem en wordt gemobiliseerd aan de hand van wetgevende, stimulerende of zelfs ontradende maatregelen.

5.13 De strategie van vrijwillige verbintenissen waarvoor de COP21 heeft gekozen, beperkt zich tot het vaststellen van niet-bindende afspraken voor elk land, hoewel de invoering van een bindende emissienorm de meest doeltreffende oplossing zou zijn om het resultaat te bereiken waarop de Overeenkomst van Parijs hoopt. De reeds in paragraaf 5.5 genoemde lastenverdeling binnen de EU voor de periode 2020-2030 zal de gemaakte afspraken echter wel kracht bijzetten.

6. De vervuiler betaalt

6.1 Volgens het Verdrag van Lissabon (zie artikel 191, lid 2, VWEU) berust het milieubeleid van de Unie op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

6.2 Het komt erop aan vervuilers te laten betalen voor de milieuschade die ze aanrichten. Het klimaatbeleid van de lidstaten behandelt de koolstofprijzen nochtans op zeer uiteenlopende manieren en legt de nadruk vooral op belastingen, die echter in de eerste plaats de koopkracht van de kleinste huishoudens inperken en de werkgelegenheid aantasten.

6.3 Volgens het Witboek vervoer moeten de vervoersheffingen en belastingen worden hervormd met het oog op een consequentere toepassing van de beginselen „de vervuiler betaalt” en „de gebruiker betaalt”.

6.4 De door de Commissie voorgestelde benadering gaat uit van een systeem waarbij de vervuiler betaalt en de mogelijkheden, die tolheffing biedt, worden benut om de aanleg en het onderhoud van infrastructuur te financieren. Via dit systeem moet het gebruik van duurzame vervoerswijzen worden bevorderd door de internalisering van externe kosten en moet de financiering worden gewaarborgd.

6.5 De Unie is echter een lappendeken van verschillende systemen, verstoken van onderlinge samenhang: elektronische tolheffing, vignetten, congestieheffingen en via satelliet berekende kilometerheffingen (GNSS). Bovendien zijn de communautaire regels inzake de belasting van wegvervoer voor zware voertuigen (Eurovignet) nog slechts van toepassing in vier lidstaten, terwijl andere lidstaten zelfs helemaal geen tolgelden heffen. Deze situatie brengt de ontwikkeling van de interne markt in het gedrang, stelt de burgers voor ernstige problemen en heeft een negatieve weerslag op de economische groei. Ze vergroot ook de sociale ongelijkheid in heel wat lidstaten. Bovendien kan het niet innen van heffingen voor het gebruik van het wegennet zijn weerslag hebben op de concurrentievoorwaarden t.o.v. het vervoer per spoor (nog afgezien van de kosten i.v.m. ongunstige milieueffecten) indien een spoorwegnet beschikbaar is.

⁽²⁾ PB C 299 van 4.10.2012, blz. 170.

6.6 Toch dient er bij een Europees systeem van wegenbelasting een zekere flexibiliteit te worden ingebouwd om rekening te kunnen houden met de situatie van perifere regio's en afgelegen landelijke en berggebieden en eilanden met een lage bevolkingsdichtheid en zonder alternatieven voor het wegvervoer. Zonder een dergelijke flexibiliteit zou de internalisering van externe kosten geen positieve invloed hebben op het gedrag of de organisatie van het vervoer ter plaatse en alleen hun concurrentievermogen aantasten. Een vervoerssysteem dat zowel kostenefficiënt als milieuvriendelijk is, is voor het economisch en sociaal welzijn van landelijke gebieden van doorslaggevend belang. Als middel om de vervoersemissies terug te dringen hebben sommige regeringen verschillende soorten koolstofheffingen ingevoerd, die niet alleen hun doel hebben gemist, maar ook huishoudens, met name in landelijke, afgelegen en berggebieden, met aanzienlijke lasten hebben opgezadeld.

6.7 Volgens de commissaris voor vervoer is de Commissie van plan om tegen eind 2016 een Europees systeem voor vrachtwagens en personenauto's voor te stellen, dat voorziet in een eenvormige regelgeving voor de inning van tolgeld in alle lidstaten van de EU waarbij uitsluitend wordt uitgegaan van het aantal afgelegde kilometers.

6.8 Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om op Europees niveau een geharmoniseerd stelsel van wegenbelastingheffing door te voeren volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, maar is van mening dat het internaliseringsaspect van de tarifiering zeker niet zal volstaan om een duurzaam vervoersbeleid tot stand te brengen dat de gemaakte afspraken in het kader van de COP21 nakomt. Daarvoor zijn immers stimulerende maatregelen nodig, afgewisseld met aanvullende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een grotere energie-efficiëntie, de toename van elektromobiliteit, carpooling en co-mobiliteit, de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen, de uitwerking van milieukwaliteitsnormen, en bovenal de bevordering van het openbaar vervoer.

6.9 Een andere maatregel zou een op economische en sociale criteria gebaseerde koolstofprijs kunnen zijn. Als de olieprijs te laag blijft, zoals momenteel het geval is, worden alle actoren in de vervoerssector hoegenaamd niet aangespoord om hun gedrag te wijzigen en maatregelen te nemen om hun energieverbruik te verminderen. Toch zouden strengere normen en standaarden voor brandstof, energie-efficiëntie, geautomatiseerde verkeersgeleiding en ontwikkeling van alternatieve brandstoffen een brug kunnen slaan naar een lagere uitstoot, zonder daarbij het concurrentievermogen aan te tasten.

7. Innovatie, onderzoek en ontwikkeling, en alternatieve brandstoffen

7.1 Er is dringend behoefte aan een actief industrieel beleid en gecoördineerde O&O om de overschakeling naar de koolstofarme economie te begeleiden. Om de onvermijdelijke groei van de vervoerssector los te maken van de vermindering van de uitstoot van vervuilende stoffen zijn gestage O&O-inspanningen nodig.

7.2 Het stappenplan voor vervoer geeft aan dat er verder zal moeten gewerkt aan de ontwikkeling van biobrandstoffen, vooral voor de luchtvaart en het vrachtwagenvervoer, maar wijst er tegelijkertijd op dat dit problemen kan veroorzaken in verband met voedselzekerheid en milieu. In het stappenplan wordt benadrukt dat het belangrijk is om duurzamere biobrandstoffen van de tweede en derde generatie te ontwikkelen.

7.3 Wat bio-energie betreft zijn continue inspanningen nodig om de uitstoot van broeikasgassen verder te beperken en veranderingen in het landgebruik te voorkomen. De benutting van bijproducten en afval voor de productie van brandstoffen moet daarom meer worden gestimuleerd. Tot op zekere hoogte bieden het wegvervoer, de luchtvaart en zeevervoer nog mogelijkheden. Biobrandstoffen vormen echter geen oplossing op zich, en er moeten hoe dan ook alternatieven worden ontwikkeld en bevorderd om de verbrandingsmotor te vervangen door elektrische mobiliteit en/of door waterstoftechnologie of andere vormen van alternatieve en duurzame energie.

7.4 De overgang naar elektromobiliteit moet gepaard gaan met de overgang naar deelauto's. Er zij op gewezen dat zelfs met een volledige overgang naar op duurzame brandstoffen functionerende motoren, het risico van dichtslibbende steden blijft bestaan zolang het openbaar vervoer en efficiënte distributiesystemen niet de algemene regel worden.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over fatsoenlijk werk in de mondiale voorzieningsketens

(initiatiefadvies)

(2016/C 303/03)

Rapporteur: mevr. Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Op 21 januari 2016 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het onderwerp:

„Fatsoenlijk werk in de mondiale voorzieningsketens”

(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 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 188 stemmen vóór en 1 stem tegen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De kwestie van waardig werk in mondiale voorzieningsketens (MVK's) zoals textiel — kleding en schoeisel, elektronica, mineralen en agro-industrie is inderdaad een delicaat onderwerp voor alle publieke en particuliere actoren op nationaal en internationaal niveau bij het beheer van die ketens.

1.2 Het EESC heeft zijn werkwijze aangepast om zijn advies uit te brengen vóór de 105e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (IAC) in Genève over fatsoenlijk werk in MVK's.

Het doet de volgende aanbevelingen:

1.3 De Commissie moet een alomvattende en ambitieuze strategie ontwikkelen om met al haar intern (toegang tot EU-overheidsopdrachten, etikettering enz.) en extern beleid (handel, ontwikkeling, nabuurschapsbeleid enz.) fatsoenlijk werk in de MVK's te promoten.

1.4 Goedkeuring van een gemeenschappelijke taal, gemeenschappelijke definities en beoordeling van de statistische gegevens onder de diverse stakeholders (OESO, IAO, WTO, Commissie, Wereldbank en IMF⁽¹⁾) om verwarring en verkeerde interpretaties te vermijden en om tot een samenhangend beleid te komen van de bij dit onderwerp betrokken publieke organen met hun respectieve bevoegdheden.

1.5 Rekening houdende met de VN-richtsnoeren inzake het bedrijfsleven en mensenrechten is erkenning en bevordering nodig van de in de bestaande „tool box” beschikbare goede praktijken en initiatieven: de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, de sectorale zorgvuldigheidsrichtsnoeren van de OESO (textiel en kleding, mineralen, landbouw en financiën), handelsbijstand, financiële steun om schade te compenseren, gedragscodes, labels, normen en instrumenten voor zelfbeoordeling. Het doel is te zorgen voor geleidelijk, consistent en duurzaam beleid voor verantwoord beheer van de ketens.

⁽¹⁾ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Internationale Arbeidsorganisatie, Wereldhandelsorganisatie en Internationaal Monetair Fonds.

1.6 Bevordering van praktische en geschikte, risicogebaseerde benaderingen die rekening houden met de specifieke aard van de mondiale waardeketen (MWK) en de MVK's (lineair of modulair, eenvoudig of complex, met een korte of lange organisatiestructuur).

1.7 Promotie, op basis van een evaluatie van de bestaande praktijken, van het multistakeholdermodel, waarbij publieke en particuliere actoren, sociale partners, ngo's, deskundigen enz. betrokken zijn, teneinde het beste door de OESO-richtsnoeren geïnspireerde actiepakket te ontwikkelen om risico's te identificeren, te voorkomen en te matigen, en communicatie en rapportage over het actieplan te bevorderen. De maatregelen in de actieplannen kunnen het volgende omvatten: zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen, best practices, financiële prikkels, toegang tot opleiding en capaciteitsopbouw voor de sociale dialoog en inbreng van de vakverenigingen.

1.8 Aandringen op een specifiek denkproces over het soort transparantie-instrumenten die zouden kunnen worden gebruikt om de consument te informeren over de sociale productieomstandigheden.

1.9 Tijdens de aanstaande conferentie van de IAO moet worden gesproken over de mogelijkheden die er voor de IAO bestaan om een actieve rol te spelen bij het garanderen van waardig werk in de mondiale voorzieningsketens, zoals de ontwikkeling en goedkeuring van alle relevante en passende instrumenten die met het engagement van alle belanghebbenden zullen bijdragen tot een daadwerkelijke verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

2. Fatsoenlijk werk in de mondiale voorzieningsketens: definities, context en inzet

2.1 Definities

2.1.1 **Mondiale waardeketen (MWK):** Dit concept kwam in het midden van de jaren 90 op ter beschrijving van het volledige scala van activiteiten die nodig zijn om een product vanaf het ontwerpstadium, met behulp van grondstoffen en halffabrikaten, marketing, distributie en ondersteuning tot bij de consument te brengen ⁽²⁾.

MWK's strekken ertoe een proces te verbeteren (de producent benut betere technologie ter wille van efficiëntieverhoging) en tot functionele verbetering (de mogelijkheid voor een producent om ontwerpen, merken en marketingvaardigheden te ontwikkelen). Uit een aantal voorbeelden blijkt echter dat dit niet altijd het geval is.

Een duurzaam en verantwoord beheer van MWK's staat bovenaan op de internationale agenda (OESO, IAO, G7, G20, EU, VN) gegeven de toename, via de MWK's, van handel en investeringen in de wereld en de significante sociale gevolgen van uitbestedingen, ook weer via MWK's, en grensoverschrijdende coördinatie van de mondiale productie door leidende ondernemingen. Sommige gevolgen zijn positief, bijv. beter betaalde banen, een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, meer werkgelegenheid, ontwikkeling van vaardigheden en verspreiding van kennis en technologie. Andere geven aanleiding tot bezorgdheid, zoals onzekere banen, slechte arbeidsomstandigheden (ook op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk), het ontbreken van sociale rechten (inclusief sociale zekerheid), en schending van mensenrechten en fundamentele arbeidsrechten.

Dit leidt tot ontwikkeling en gebruik van diverse instrumenten op nationaal en internationaal niveau, zoals de IAO-conventies, de OESO-richtsnoeren en VN-richtsnoeren inzake bedrijfsleven en mensenrechten (zie ook par. 2.3.3), en beleidskaders, zoals de agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling ⁽³⁾ en de begeleidende Addis Abeba-agenda voor financiering van ontwikkeling ⁽⁴⁾ ter ondersteuning van de naleving van arbeidsnormen en de promotie van fatsoenlijk werk, alsmede de verdere ontwikkeling van handel, investeringen, de particuliere sector en toeleveringsketens.

⁽²⁾ www.globalvaluechains.org/concept-tools

⁽³⁾ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

⁽⁴⁾ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

2.1.2 **Mondiale voorzieningsketen** (MVK): deze bestaat uit verbonden organisaties, middelen en processen voor aanmaak van en levering van producten of verlening van diensten aan de consument. De MVK is dus het gedeelte van een MWK dat gewijd is aan „sourcing” en niet aan het ontwerp of de distributie van goederen of diensten.

Een algemene discussie over fatsoenlijk werk in MVK's zal plaatsvinden tijdens de zitting van juni 2016 van de Internationale Arbeidsconferentie (hoogste besluitvormingsorgaan van de IAO). Die discussie is bedoeld als hulpmiddel voor de IAO-leden (regeringen, werkgevers en werknemers) om een beter inzicht te krijgen in hoe MVK's nationale en lokale economieën kunnen helpen om inclusief en duurzaam te groeien en bij te dragen tot de oprichting en groei van bedrijven, alsmede tot het bevorderen van kwaliteitsbanen en de naleving van arbeidsnormen. Onderhavig advies is bedoeld als bijdrage aan die discussie.

2.1.3 **Fatsoenlijk werk:** Dit werd gedefinieerd door de IAO-leden en goedgekeurd door de Internationale Arbeidsconferentie in haar verklaring over sociale rechtvaardigheid voor een eerlijke globalisering⁽⁵⁾ — het concept bestrijkt ook nationale en lokale programma's die zijn ingevoerd om vier strategische doelstellingen te verwezenlijken:

- bevordering van banencreatie, ontwikkeling van vaardigheden en duurzame middelen van bestaan;
- waarborging van de rechten op het werk, en dat met name voor kansarme en arme werknemers;
- uitbreiding van de sociale bescherming van mannen en vrouwen om te voorzien in de nodige compensatie in geval van verloren of lagere inkomsten en toegang tot adequate gezondheidszorg;
- bevordering van de sociale dialoog via de betrokkenheid van sterke en onafhankelijke werkgevers- en werknemersorganisaties.

De IAO heeft als wereldwijde normgevende organisatie een aantal conventies goedgekeurd die van belang zijn voor de MVK's. Deze omvatten fundamentele arbeidsnormen (bijv. bevordering van de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen, promotie van non-discriminatie op het werk en een verbod op dwang- en kinderarbeid), alsmede conventies op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk, arbeidsinspecties en andere. Ratificeert een land, dan is het verplicht om zijn wetgeving en praktijken in overeenstemming met die conventies te brengen. Bovendien blijkt uit de IAO-verklaring van 1998 over de fundamentele principes en rechten met betrekking tot werk⁽⁶⁾ dat de aangesloten staten verplicht zijn om de fundamentele arbeidsnormen te eerbiedigen in wetgeving en praktijk, zelfs indien zij de desbetreffende verdragen niet geratificeerd hebben.

2.2 *Structuur en gewicht van MWK's en MVK's in de internationale handel*

2.2.1 Het aandeel in de wereldhandel van MWK's is snel toegenomen en volgens de WTO, de OESO, de IAO en de UNCTAD 2013⁽⁷⁾, bedraagt dit tussen de 60 % en 80 % van de internationale handel wereldwijd en staat het voor meer dan 20 % van de banen⁽⁸⁾. De sectoren waarop deze onderling verbonden organisatorische componenten zoals ontwerp, productie, distributie en consumptie, aangedreven door multinationale ondernemingen, betrekking hebben zijn onder meer landbouw, industrie (bijv. auto-industrie, luchtvaart, textiel, kleding, speelgoed en elektronica) en diensten (bijv. callcenters, informatietechnologie).

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang-en/index.htm

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>

⁽⁷⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf

⁽⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_368626.pdf

2.2.2 De MWK's variëren ook qua vorm en structuur: sommige ketens zijn veeleer kort (d.w.z. een beperkt aantal activiteiten) en andere langer met economische, sociale en financiële banden tussen bedrijven die in vele en afgelegen landen gevestigd zijn (van de VS, tot de EU en Azië). Volgens Gary GEREFFI⁽⁹⁾ bestaan er drie dominante soorten governance voor MWK's: 1) door kopersoverwegingen gedomineerd, 2) uit kostenoverwegingen geïnitieerd (geldt voor de meeste en ook voor kleding en schoeisel) en 3) producent geïnitieerd met een aantal technologische vaardigheden van leveranciers in ontwikkelingslanden, inclusief ontwerp en innovatie (elektronica).

2.2.3 De MVK is als onderdeel van de MWK gebaseerd op de band tussen kopers en leveranciers en potentiële onderaannemers. Die „keten” kan verschillende vormen aannemen: verticaal geïntegreerd, één dominante partij, modulair (de grootste leveranciers kunnen onafhankelijk van de dominante partij opereren) of marktgebaseerd (grondstoffen).

2.3 *Beheer van MVK's in de strategie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO): hoofdrolspelers en tool box*

2.3.1 De EU omschrijft MVO als „de verantwoordelijkheid van bedrijven voor het effect dat zij op de samenleving hebben”⁽¹⁰⁾.

2.3.2 Op basis van een aantal problemen in de afgelopen twintig jaar, met name in sectoren zoals elektronica, sportartikelen en kleding, zijn door met name de OESO de volgende punten geïdentificeerd als cruciaal voor een duurzaam beheer van een multinational als leidende onderneming en van haar MWK en MVK:

- a) identificatie van de risico's van zware inbreuken op mensen- en arbeidsrechten, milieuschade en corruptie;
- b) voorkoming van dergelijke risico's via een op zorgvuldigheid gebaseerde aanpak en duurzaam beheer door middel van het individuele risicoprofiel van een land en van een leverancier⁽¹¹⁾;
- c) risicomatiging middels coherent, krachtig en duurzaam MVO-beleid betreffende de voorzieningsketen: keuze van de leverancier, eisen aan en contracten met bestaande leveranciers, sociale audits en strengere criteria voor de beoordeling van vooruitgang;
- d) rapportage aan en communicatie met de verschillende stakeholders binnen de onderneming, zoals vakbonden, en buiten de onderneming, zoals ngo's en overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk of de uitvoering van de IAO-conventies inzake de verbetering van het duurzame beheer van MVK's.

2.3.3 Er is een groot aantal openbare en particuliere, nationale, Europese en internationale organisaties en instanties die momenteel werken rond deze thema's, in het bijzonder na het drama van het Rana Plaza (Bangladesh), waarbij meer dan 1 100 werknemers in 2013 de dood vonden:

⁽⁹⁾ „The organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chain: How US Retailers Shape Overseas Production Networks”, Commodity Chains and Global Capitalism”, Wesport, 1994.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm

⁽¹¹⁾ Zie bijvoorbeeld het instrument voor zelfevaluatie ontwikkeld door Euratex en IndustriAll met de steun van de Europese Commissie voor de textiel- en kledingbedrijven van de EU.

- a) op nationaal niveau vallen te noemen, naast wetgevingsmaatregelen op het gebied van fatsoenlijk werk en mensenrechten (zoals de Britse „Moderne slavernij”-wet 2015 met bepalingen over transparantie in voorzieningsketens)⁽¹²⁾, de regeringen en parlementen die met de steun van de sociale partners, belanghebbenden als ngo's en de nationale contactpunten van de OESO verschillende initiatieven ontwikkelen en uitvoeren (bijv. nationale actieplannen inzake bedrijfsleven en mensenrechten of MVO, en andere recente initiatieven, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en Duitsland inzake zorgvuldigheid („due diligence”);
- b) op EU-niveau is er actie ondernomen op diverse interne en externe beleidsterreinen, zowel in het kader van bredere partnerschappen met derde landen als via sectorale initiatieven. Zo omvatten de hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling in de recent gesloten en uitgevoerde handels- en investeringsakkoorden van de EU bindende verbintenissen voor partijen om de fundamentele arbeidsnormen te respecteren (onder meer door te streven naar ratificatie van de fundamentele IAO-conventies en naar meer binnenlandse arbeidsbescherming), om de IAO-verdragen die zij hebben geratificeerd, daadwerkelijk uit te voeren en om fatsoenlijk werk, eerlijkehandelsprogramma's en MVO-praktijken te bevorderen. Ook wordt gestreefd naar invoering van een mechanisme voor monitoring door het maatschappelijk middenveld (naast de intergouvernementele instanties), met inbegrip van de sociale partners, om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van deze bepalingen en partijen te adviseren over kwesties i.v.m. onder meer handel en arbeid. Tariefpreferenties voor ontwikkelingslanden via de SAP +- regeling voorzien in een 0-tarief op meer dan 66 % van de tariefposten voor kwetsbare landen, die een bindende verbintenis aangaan voor de ratificatie en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van 27 internationale basisverdragen, waaronder de acht fundamentele IAO-conventies⁽¹³⁾. De EU voert ook een MVO-strategie uit, de herziening van richtlijn 2013/34/EU inzake niet-financiële verslaglegging (milieu- en sociale kwesties, mensenrechten en corruptiebestrijding, samenstelling van raden van bestuur enz.); het Duurzaamheidspact van Bangladesh (een door de EU geleid initiatief voor meer respect voor arbeidsrechten, gezondheid en veiligheid en op het werk, veiligheidsnormen voor gebouwen in de sector confectiekleding van het land)⁽¹⁴⁾; een nieuwe handels- en investeringsstrategie van de EU, inclusief verantwoord beheer van MVK's⁽¹⁵⁾, waarop door het huidige Nederlandse voorzitterschap de nadruk wordt gelegd.
- c) Op internationaal niveau worden besprekingen gevoerd en werkzaamheden uitgevoerd door de OESO (bijv. voorbereiding van de zorgvuldigheidsrichtsnoeren voor duurzaam MVK-beheer in de kleding- en schoeiselsector⁽¹⁶⁾, richtsnoeren voor multinationals⁽¹⁷⁾, het formuleren van richtsnoeren voor verantwoord beheer van landbouwketens⁽¹⁸⁾), de VN (het Global Compact en de VN-richtsnoeren inzake het bedrijfsleven en mensenrechten⁽¹⁹⁾), de IAO (herziening van de tripartiete verklaring over multinationals en sociaal beleid, en de voorbereiding van de discussie binnen de Internationale Arbeidsconferentie in juni 2016, gewijd aan fatsoenlijk werk in MVK's).

Verschillende particuliere initiatieven zijn ontplooid, op permanente of tijdelijke basis, bijv. voor het verbeteren van de gezondheid en veiligheid in kledingfabrieken in Bangladesh na de ramp in het Rana Plaza (Overeenkomst van Bangladesh inzake gebouwen- en brandveiligheid)⁽²⁰⁾.

2.3.4 Al deze publieke en private actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van verschillende instrumenten ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden en rechten op het werk:

- regulering, wetten, verdragen,
- gedragscodes,
- sociale dialoog, ook in een grensoverschrijdende context⁽²¹⁾,

⁽¹²⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

⁽¹³⁾ In maart 2011 heeft het EESC een advies ter zake goedgekeurd: PB C 43 van 15.2.2012, blz. 82.

⁽¹⁴⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/events/index.cfm?id=1433> en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1447>

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁽¹⁶⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/responsible-supply-chains-textile-garment-sector.htm>

⁽¹⁷⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/text/>

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁽²⁰⁾ <http://bangladeshaccord.org/>

⁽²¹⁾ Die kan de vorm aannemen van transnationale bedrijfsvereenkomsten (ook wel internationale kaderovereenkomsten genoemd). Zie informatief rapport REX/443, blz. 8 voor meer details: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>

- certificaten aangaande MVO en verantwoordingsplicht,
- financieringssystemen om slachtoffers schadeloos te stellen,
- andere initiatieven van multistakeholders,
- hulp- en ontwikkelingsprogramma's, met inbegrip van capaciteitsopbouw (gezondheid en veiligheid op het werk, sociale dialoog, tenuitvoerlegging van IAO-verdragen enz.).

3. Beoordeling van een aantal goede praktijken in twee verschillende economische sectoren

3.1 De MVK kleding en schoeisel

3.1.1 Deze MVK omvat verschillende actoren en productieprocessen. De regio Azië-Stille Oceaan is goed voor een bedrag van 601 miljard USD aan kleding, textiel en schoeisel, wat neerkomt op 60 % van de totale wereldhandel en China heeft het leeuwendeel. Landen zoals Bangladesh en Cambodja raken meer gespecialiseerd in de productie en uitvoer van kleding en schoeisel met respectievelijk 89,2 % en 77,4 % van de totale goederenuitvoer in 2014 ⁽²²⁾. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de sterke stijging van de lonen in de kleding- en textielindustrie in China, waardoor internationale kopers zijn gaan zoeken naar nieuwe leveranciers in Azië.

Volgens de IAO ⁽²³⁾ bedroegen de gemiddeld inkomens in de meeste landen in 2014 minder dan 200 USD per maand. Maandelijkse minimumlonen voor ongeschoolde textielwerkers: in China (zo'n 297 USD), de Filipijnen, Maleisië, Indonesië (247 USD), Thailand, Vietnam (145 USD), India (136 USD) en Cambodja (128 USD), Pakistan (119 USD), Bangladesh (71 USD) en Sri Lanka (66 USD).

De belangrijkste risico's zijn het ontbreken van een leefbaar loon, gedwongen of kinderarbeid, slechte arbeidsverhoudingen door de zwakke bescherming van de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen, slechte gezondheid en veiligheid op het werk, ontoereikende arbeidsinspectie, onderontwikkelde bedrijfsongevallenverzekeringen, waterverontreiniging, blootstelling aan chemische stoffen en de uitbuiting van vrouwelijke arbeidskrachten.

3.1.2 Op 24 april 2013 resulteerde de instorting van het Rana Plaza-gebouw, gebruikt door kledingfabrieken in Bangladesh, in de dood van 1 136 werknemers, hoofdzakelijk vrouwen. De omvang van de ramp, het gevolg van de zeer slechte staat van het gebouw en het ontbreken van nooduitgangen, heeft geleid tot een uitzonderlijke mobilisatie van overheden (de EU en haar lidstaten, de VS, Canada, Noorwegen), internationale organisaties (IAO, OESO en Wereldbank), internationale en lokale actoren met een ambitieus maatregelenpakket ter bevordering van nationale maatregelen op korte termijn (compensatie voor de families van de slachtoffers, inspectie van kledingfabrieken en corrigerende maatregelen, nieuwe vormen van auditing, herziening van de arbeidswetgeving), nationale maatregelen op middellange termijn (bijv. de ontwikkeling van onafhankelijke vakbonden en versterking van arbeidsinspectie) en systematische maatregelen ter bevordering van een verantwoord beheer van MVK's.

⁽²²⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_419798.pdf

⁽²³⁾ Ibidem.

Voorbeeld: Beoordeling van de vooruitgang die is geboekt in de confectiekledingsector in Bangladesh na de instorting van het Rana Plaza (januari 2016)

- De overeenkomst van Bangladesh inzake gebouwen en brandveiligheid: ondertekend door 220 kledingkopers.
- De Alliantie voor veiligheid van de arbeiders in Bangladesh: in mei 2013 opgericht door 26, voornamelijk Noord-Amerikaanse houders van kledingmerken.
- 341 nieuwe vakbonden zijn opgericht in de kledingsector in Bangladesh (aantal per januari 2016) (132 in 2014).
- Tot januari 2016 werden inspecties uitgevoerd in 3 734 op de export gerichte kledingfabrieken. Die werden gecontroleerd op structurele en brand- en elektriciteitsveiligheid.
- 235 nieuwe inspecteurs werden aangeworven ⁽²⁴⁾.
- Het programma Beter werk voor Bangladesh: 38 fabrieken die kleding leveren aan 17 merkhouders en grossiers.
- Compensatie voor slachtoffers: 24,1 miljoen USD voor 3 490 claims.

3.1.3 De OESO werkt aan zorgvuldighedsrichtsnoeren voor de kleding- en schoeiselsector.

3.1.4 In samenwerking met internationale donoren, regeringen, werknemers en werkgevers voert de IAO projecten uit in de kledingsector (bijv. in Azië), die zijn gericht op een verbeterde toegang tot informatie over lonen, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen ter verbetering van de kwaliteit van de sociale dialoog over arbeidsnormen en versterking van de capaciteit van de sociale partners en mechanismen voor collectieve onderhandelingen en het niveau van arbeidsnormen in de fabriek ⁽²⁵⁾.

3.1.5 De Commissie werkt momenteel aan een ander kerninitiatief betreffende een duurzame textielketen, met inbegrip van gezamenlijke planning, gecoördineerde financiering, gezamenlijke uitvoering van programma's, bewustmaking van consumenten enz.

3.1.6 De Europese sociale partners uit de textiel- en kledingsector hebben een gezamenlijk, door de Commissie ondersteund initiatief ontwikkeld met een instrument voor risicobeoordeling dat van belang is voor MVK's. Ze leggen er momenteel de laatste hand aan voor verspreiding onder kleine en middelgrote ondernemingen en andere belanghebbenden.

3.1.7 Het Nederlandse EU-voorzitterschap wil onderzoeken hoe de synergieën tussen het handels- en ontwikkelingsbeleid van de EU kunnen worden versterkt om bij te dragen aan de duurzaamheid van MVK's.

3.1.8 De Duitse federale minister van economie, samenwerking en ontwikkeling, de heer Gerd Muller heeft een alliantie in het leven geroepen voor „duurzame textiel” waarbij de voornaamste partners zijn aangesloten. Tijdens de laatste bijeenkomst van de G7 gaf hij een zeer concrete samenvatting van de situatie: verantwoordelijkheid nemen zou één euro kosten, één EUR per jurk, per jas of per broek om ervoor te zorgen dat zwaar werk in Bangladesh, Cambodja of Afrika loont en dat kinderen en naaisters kansen in het leven hebben ⁽²⁶⁾.

3.1.9 Verspreiding van particuliere initiatieven bracht ervaringen en hielp om goede praktijken uit te wisselen. Genoemd kunnen worden: ICS (Initiative Clause Sociale) met 22 grote distributeurs als Monoprix, Carrefour en Casino. Die zijn goed voor meer dan 243 miljard EUR aan omzet en doen op dezelfde wijze aan sociale audits; BSCI (Business Social Compliance Initiative), opgestart in 2003 door de FTA (Foreign Trade Association), gevestigd in Brussel, met meer dan 1 700 distributeurs en importeurs uit 36 landen en zakenrelaties met 30 000 verkooppunten.

⁽²⁴⁾ „Voortgang bij de uitvoering, resultaten van de evaluatievergadering van het Duurzaamheidspact voor Bangladesh”, 11 januari 2016.

⁽²⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/—ilo-islamabad/documents/publication/wcms_363149.pdf

⁽²⁶⁾ http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Menschenwuerdige_Arbeit/index.html

3.2 MWK's en MVK's: elektronica

3.2.1 Volgens de MWK-studie van Sturgeon and Kawakami⁽²⁷⁾ lijkt de waarde van de intermediaire goederen in de kledingsector veel lager dan de input ervan in de elektronica- en automobiellindustrie.

3.2.2 De elektronica-MWK is één van de belangrijkste in de goederensector met meer dan 17 % in totaal aan vervaardigde halffabrikaten in 2006, ten opzichte van 2,7 % in chemicaliën en kunststoffen en 1,9 % in vliegtuigonderdelen. De twee leidende landen in de export van elektronica-halffabrikaten zijn China/Hongkong en de Verenigde Staten.

3.2.3 De drie vaste actoren in de „waardeketen modulariteit” zijn de volgende:

- de leidende ondernemingen (vooral in de geïndustrialiseerde landen);
- fabrikanten die componenten kopen, circuit-boards monteren en de uiteindelijke assemblage en proeven verzorgen, voornamelijk in China, Taiwan en Vietnam;
- de platformleiders, gedefinieerd als „ondernemingen die met succes hun technologie (in de vorm van software, hardware of een combinatie ervan) in de producten van andere ondernemingen hebben geïmplementeerd.”

De modulariteit van deze specifieke waardeketen ligt in de vastlegging en standaardisering van essentiële bedrijfsprocessen, zoals computergestuurd design, productieplanning, inventarisatie en logistieke controle.

3.2.4 Consumentenelektronica hebben een korte levenscyclus, variërend van 3 tot 18 maanden. Daarom moeten leveranciers deze producten steeds sneller kunnen afzetten. Toen bijv. de Apple iPhone in 2007 werd geïntroduceerd, bedroeg het tijdpad van de fabriek naar de markt zes maanden, maar in 2012 minder dan twee weken⁽²⁸⁾. Voor producenten en werknemers is dit een uitdaging en is er behoefte aan ontwikkeling en uitvoering van oplossingen om die aan te gaan.

Terwijl in sommige ondernemingen overeenstemming werd bereikt over overuren of ploegendienst in het hoogseizoen en compensatie tijdens de rest van het jaar, was bij andere bedrijven sprake van een aanzienlijke toename van tijdelijke contracten, uitzendkrachten of migranten (bijv. in 2009 was in Mexico 60 % van de arbeidskrachten in de elektronica-sector uitzendkracht en dat liep op tot 90 % in het hoogseizoen)⁽²⁹⁾. Dit impliceert vaak beperkte werknemersrechten, bijv. lagere lonen, het ontbreken van socialezekerheidsdekking of het verbod om zich aan te sluiten bij vakverenigingen. Oplossingen zouden, naast nationale wetgeving, kunnen zijn: overeenkomsten op bedrijfsniveau, een betere coördinatie en informatie-uitwisseling tussen kopers en leveranciers, waardoor een verbetering van de planning mogelijk is en het gebruik van vaste werknemers in plaats van tijdelijke zou kunnen toenemen.

⁽²⁷⁾ „Was the crisis a Window of Opportunity for Developing Countries?”, Timothy J. Sturgeon, Momoko Kawakami, Policy Research Paper of the World Bank.

⁽²⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/meetingdocument/wcms_345445.pdf

⁽²⁹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/meetingdocument/wcms_317267.pdf

3.2.5 Respectering van arbeids- en mensenrechten raakt de elektronica-industrie ook i.v.m. het probleem van mineralen die afkomstig zijn uit conflict- en hoogrisicogebieden, zoals de Afrikaanse Grote Meren⁽³⁰⁾. Na de goedkeuring van een Amerikaanse wet (Dodd-Frank Act), heeft de Commissie in 2014 een voorstel voor een verordening gepresenteerd tot invoering van een mechanisme voor zelfcertificering door importeurs van tin, tantaal, wolfram en goud op de EU-markt om ervoor te zorgen dat de opbrengsten van de winning van en handel in mineralen lokale gewapende conflicten niet ondersteunen. Daarnaast moet passende zorgvuldigheid, vergezeld van andere maatregelen, de transparantie in de voorzieningsketen verhogen en een positief effect hebben op werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden in de mijnen, zoals gezondheid en veiligheid op het werk, en inkomensniveau en hun activiteiten omvormen van zwart/grijs tot wit. Hierdoor zouden de mineralen blijvend kunnen worden betrokken uit Afrika in plaats vanuit andere regio's in de wereld die niet door een conflict worden getroffen⁽³¹⁾.

3.2.6 De OESO heeft richtsnoeren ontwikkeld voor passende zorgvuldigheid voor verantwoorde leveringsketens van mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden⁽³²⁾.

3.3 MWK's en MVK's in andere sectoren

3.3.1 Het EESC wil tevens benadrukken dat deze ketens ook in andere sectoren, zoals diensten en de agro-industrie te maken kunnen hebben met problemen inzake arbeidsomstandigheden, met name gezondheid en veiligheid op het werk.

3.3.2 De IAO concentreert haar steun voor fatsoenlijk werk in de plattelandseconomie⁽³³⁾ op drie prioriteiten: fatsoenlijk werk voor achtergestelden, gemarginaliseerde en kwetsbare bevolkingsgroepen op het platteland, fatsoenlijk werk voor landbouwarbeiders in voorzieningsketens en fatsoenlijk werk voor plantagearbeiders.

4. De bijdrage van het EESC om voor fatsoenlijk werk in MVK's te zorgen

Met het oog op de 105e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (Genève, juni 2016) zou het EESC graag zijn bijdrage publiceren aan diverse aanbevelingen over de meest doeltreffende manieren en middelen om te zorgen voor een verbetering van de arbeidsvoorwaarden van werknemers bij leveranciers of onderaannemers in MVK's.

4.1 Verduidelijking van de rol van iedere belanghebbende

De rol en de plichten van elke stakeholder moeten verduidelijkt worden om verwarring te vermijden.

- Overheden zijn belast met het opstellen, uitvoeren en handhaven van het nationale arbeids- en sociaal recht, de ratificatie en tenuitvoerlegging van IAO-conventies, en, wat de EU-lidstaten betreft, tevens omzetting en uitvoering van richtlijnen. Ook moeten de overheden zorgen voor de administratieve en financiële middelen, inclusief arbeidsinspectie, om naleving van de regels te waarborgen.
- Internationale organisaties formuleren normen en ontwikkelen mondiale initiatieven ter bevordering van internationale arbeidsnormen en verantwoord ondernemingsgedrag. In dit verband verschaffen documenten zoals de VN-richtsnoeren inzake het bedrijfsleven en mensenrechten („Protect, Respect and Remedy” Framework) richtsnoeren voor de rol en verantwoordelijkheden van de voornaamste actoren.

⁽³⁰⁾ In oktober 2013 heeft het EESC een advies over cruciale importen (inclusief mineralen en grondstoffen) in de Unie goedgekeurd: PB C 67 van 6.3.2014, blz. 47.

⁽³¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm

⁽³²⁾ <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>

⁽³³⁾ for rural workers in plantations. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_311653.pdf

- De sociale partners worden aangemoedigd om de sociale dialoog aan te gaan en te bevorderen over arbeidsnormen en -omstandigheden, onder meer in de sectorale en grensoverschrijdende context, en regeringen moeten ervoor zorgen dat de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen daadwerkelijk wordt beschermd en bevorderd.
- Multinationals moeten het recht eerbiedigen van het land waar zij opereren. Ook worden ze aangemoedigd om zich te binden aan MVO en zorgvuldigheid.
- Ngo's vullen de inspanningen van andere actoren aan en zijn cruciaal voor bewustmaking aangaande arbeidsrechten en openbaarmaking van misbruik.

Gezien de complexiteit en de enorme risico's waarbij deze belangrijke spelers zijn betrokken, pleit het EESC voor gestructureerde, transparante en inclusieve platforms van belanghebbenden om dergelijke complexe kwesties aan te pakken.

4.2 Het probleem van statistische meting van de handel en investeringsstromen

Het EESC wil de werking van de MWK's en MVK's beoordelen in termen van waarde, groei en werkgelegenheid, alsook hun recente kwalitatieve ontwikkelingen. Dit betekent dat moet worden samengewerkt met bijv. Eurostat en DG Handel over de beschikbare gegevens die zijn verzameld door de WTO en de OESO. Meer inzicht in de nieuwe organisatie van de internationale handel zal ongetwijfeld leiden tot nieuwe voorstellen inzake het gebruik van de traditionele instrumenten van handels- en ontwikkelingsovereenkomsten, zoals het verwijderen van tarieven, convergentie van de regelgeving, betere toegang tot overheidsopdrachten, gemeenschappelijke regels van oorsprong, capaciteitsopbouw en handelssteun.

4.3 Aandringen op een werkelijke geïntegreerde EU-benadering van onder meer handel, ontwikkeling en nabuurschapsbeleid

Het Comité is ingenomen met de bereidheid die de Commissie toonde in haar recente mededeling over de EU-strategie voor het handels- en investeringsbeleid om het externe beleid van de EU in te zetten ter bevordering van duurzame ontwikkeling in derde landen, met name in ontwikkelingslanden, zoals Bangladesh, Vietnam, Myanmar/Birma⁽³⁴⁾, Cambodja en Laos, alsook in landen van andere continenten, en zulks met behulp van diverse instrumenten. Hieronder vallen hoofdstukken inzake handel en duurzame ontwikkeling die moeten worden opgenomen in toekomstige vrijhandelsovereenkomsten en in die waarover momenteel wordt onderhandeld, en een betere koppeling tussen het handelsbeleid en capaciteitsopbouw, bevordering van verantwoord ondernemersgedrag t.a.v. investeringen en de ontwikkeling van de particuliere sector, gerichte projecten voor betere naleving van arbeidsnormen, het ondersteunen van nationale sociale partners met opleiding en voorlichtingsseminars enz.

4.4 Realistische verbintenissen voorstellen

Het EESC heeft veel ervaring op het gebied van duurzaamheid, deelname aan de tenuitvoerlegging en monitoring van specifieke hoofdstukken in vrijhandelsovereenkomsten en betrokkenheid bij een breed scala van comités van maatschappelijke organisaties. Zodoende kan het voorstellen doen voor een redelijk evenwicht tussen de noodzakelijke wettelijke vereisten op het gebied van mensen- en arbeidsrechten, transparantie, corruptiebestrijding en de nodige flexibiliteit van multinationals om hun MVK's dusdanig te organiseren en te ontwikkelen om op doeltreffende wijze in te spelen op de diverse plaatselijke omstandigheden.

4.5 Bevordering van doeltreffende preventieve maatregelen

Het midden- en kleinbedrijf raakt over de gehele wereld steeds meer betrokken bij MVK's en er is hier nog een aanzienlijk onaangeboord potentieel. Het EESC zou daarom graag meer bekendheid geven aan enkele concrete instrumenten die op de markt beschikbaar zijn en reeds zijn uitgetoetst door ondernemingen. Dat kan het midden- en kleinbedrijf helpen bij duurzaam beheer van een MVK, inclusief de identificatie van leveranciers en zelfbeoordelingsinstrumenten, normen en voorstellen voor contractuele clausules.

⁽³⁴⁾ Bijv. het Myanmar Labour Rights Initiative (IAO, VS, Japan, Denemarken, EU).

4.6 Bijdragen tot een nieuwe generatie van audits

Sociale audits kwamen op in de jaren 90 en zijn bekritiseerd, zowel vanwege hun technische aspecten (bijv. kwalificatie van de auditors, wijze van uitvoering, aard van de vragen) en substantiële aspecten (een voorlopige waardering voor een leverancier, geen systematisch en geleidelijk proces, derden die belast zijn met de verbetering van de sociale omstandigheden enz.). Het EESC wil bijdragen aan het ontstaan van een nieuwe generatie audits die niet alleen sociaal maar ook milieu- en bestuursaspecten met ambitieuzere doelstellingen realiseren. Het uiteindelijke doel is vervanging van gestandaardiseerde vragenlijsten door multicriteria diagnoses die specifiek zijn gericht op afzonderlijke bedrijven in specifieke mondiale leveringsketens en een degelijke follow-up procedure met de steun van de sociale partners.

4.7 Efficiënte instrumenten voor transparantie voor de consument uitvinden

De G7 van december 2015 toonde zich ingenomen met bijv. praktische instrumenten als apps voor mobiele apparaten, die consumenten kunnen helpen om te vergelijken en productetiketten op sociaal en milieugebied te begrijpen.

Het EESC steunt de huidige inspanningen van de Unie voor het meten en weergeven van de koolstofvoetafdruk van sommige soorten consumentengoederen en is bereid om de beste nationale praktijken op het gebied van milieu-etikettering te promoten, zoals het experiment met op meerdere criteria gebaseerde milieu-etikettering in Frankrijk tussen 2010 en 2013.

4.8 Ondersteuning van programma's voor capaciteitsopbouw en andere initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van de sociale dialoog en multistakeholderbenaderingen

De wereldwijde economische prestaties van bedrijven en de inachtneming van de beginselen van fatsoenlijk werk houden nauw verband met het bestaan van onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties, de kwaliteit van de sociale dialoog en het welzijn van de arbeidskrachten.

Het EESC steunt het programma „Beter werk” van de IAO, dat tot doel heeft de lokale sociale partners te helpen een doeltreffende rol te spelen en in staat te stellen collectieve onderhandelingen te voeren.

Sectorbrede initiatieven, zoals de overeenkomst inzake gebouwen- en brandveiligheid in Bangladesh in de sector confectiekleding, kunnen producenten en kopers en vakbonden mobiliseren om een uitgebreide en doeltreffende aanpak voor een gehele sector te ontwerpen en uit te voeren.

Het EESC steunt ook de sectoroverkoepelende sociale dialoog, met inbegrip van TCAS's/IFA's. Bestaande TCA's/IFA's zijn een belangrijk instrument gebleken voor de bevordering van rechten van werknemers in mondiale MVK's. Bij verdere ontwikkeling en bredere toepassing moet echter rekening worden gehouden met de behoefte aan flexibiliteit betreffende inhoud en follow-upmechanismen van dergelijke overeenkomsten. Ten slotte: op basis van de opgedane praktische ervaringen moeten de partners zich inzetten voor voortdurende verbetering.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Innovatie als motor van nieuwe ondernemingsmodellen”

(verkennend advies)

(2016/C 303/04)

Rapporteur: Ariane RODERT

Corapporteur: Oliver RÖPKE

De heer Boereboom, directeur-generaal bij het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 16 december 2015 namens het Nederlandse Raadsvoorzitterschap verzocht een verkennend advies op te stellen over het thema

„Innovatie als motor van nieuwe ondernemingsmodellen”

(verkennend advies)

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Europa staat voor complexe uitdagingen die hernieuwde sociale en economische modellen vergen. We moeten overstappen op een economie die op innovatie is gebaseerd, willen we vooruitgang, groei en welzijn in Europa tot stand kunnen brengen.

1.2 Tegen deze achtergrond ontstaan nu innovatieve concepten en ondernemingsmodellen, die ervan getuigen dat de traditionele innovatie plaatsmaakt voor een innovatie ten dienste van het leven en welzijn van mensen, waarbij ook technische, sociale en milieuaspecten in aanmerking worden genomen.

1.3 Het EESC roep de Commissie dan ook op een beleidskader ter ondersteuning van deze nieuwe ondernemingsmodellen te ontwikkelen. Zij zou daarbij centrale concepten voor deze ondernemingsmodellen moeten erkennen, koppelen en bevorderen, voortbouwend op theorieën als gedeelde waarde, collectieve impact, het meten van impact, helixpartnerschap en sociale innovatie.

1.4 Dit kader omvat ook een gunstig klimaat waarin belemmeringen worden weggenomen en traditionele ondernemingsconcepten worden verruimd. Zaken die nader bekeken moeten worden zijn overheidsopdrachten, innovatievriendelijke regulering, op maat gesneden financiële instrumenten, beter afgestemde steunverlening uit de structuurfondsen, mogelijke belastingprikkel, opleiding, ondersteuning en het op peil brengen van vaardigheden — dit laatste mede op basis van digitalisering en robotisering.

1.5 Het is van doorslaggevend belang dat lidstaten en EU-instellingen „eerlijkere” ondernemingsmodellen, die willen innoveren om vooruitgang op sociaal gebied te boeken en in dat verband evenveel waarde hechten aan het meten van sociale impact als aan economische verslaggeving, ten volle erkennen en stimuleren.

1.6 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de beginselen van het pakket sociale-investeringsmaatregelen en het verband tussen dit pakket en sociale innovatie volledig in acht te nemen bij de ontwikkeling van de Europese pijler van sociale rechten, aangezien veel van deze nieuwe ondernemingsmodellen de concretisering van deze beginselen zijn.

1.7 De lidstaten en de Commissie dienen erop toe te zien dat sociale innovatie in alle innovatieprogramma's geïntegreerd wordt. De steunmogelijkheden van de EU voor sociale innovatie, zoals Horizon 2020, dienen volledig benut en aan de hand van de technische toepassing (door iedere stakeholder) en politieke impact geëvalueerd te worden.

1.8 De lidstaten en de EU-instellingen moeten de innovatiebeginselen integreren in hun ondernemingspolitiek teneinde een gunstig klimaat te scheppen waarin innovaties bevorderd, verwelkomd, beloond en verspreid worden. Een dergelijk klimaat omvat elementen als experimenteren, nieuwe partnerschapsconstellaties en een bredere kijk op waardeschepping.

1.9 De ondersteuning en bescherming van kleine en middelgrote ondernemingen — met name ondernemingen in de sociale economie, microbedrijven en familiebedrijven — en van alle soorten startups dient meer aandacht te krijgen bij initiatieven die de EU in het kader van het innovatiebeleid ontplooi om de voorwaarden voor hun voortbestaan en voor het kopiëren c.q. opschalen van ondernemingsmodellen te verbeteren.

1.10 Bij beleidsinitiatieven in het kader van de industriële revolutie 4.0 en aanverwant beleid op terreinen als de deeleconomie en de functionele economie moeten nieuwe innovatieve ondernemingsmodellen ten volle in aanmerking worden genomen, door de aanpassing van alle bestaande ondernemingen en modellen te stimuleren, de opkomst van nieuwe en niet-conventionele ondernemingsvormen te ondersteunen, nieuwe betrekkingen aan te gaan en aangepaste samenwerkingsmodellen te ontwikkelen.

1.11 Het EESC roept de Commissie op om de herziening van de strategie voor de interne markt in 2017 aan te grijpen om deze nieuwe ondernemingsmodellen volledig in deze strategie te integreren en nieuwe maatregelen in deze zin voor te stellen.

1.12 Het is bij de nieuwe ondernemingsmodellen — net als bij alle andere bedrijven — van essentieel belang dat de beginselen van fatsoenlijk werk, de sociale rechten van werknemers en de rol van de sociale partners volledig gerespecteerd worden.

2. Inleiding

2.1 In Europa is in hoog tempo een nieuw maatschappelijk landschap aan het ontstaan, dat nieuwe sociale en economische modellen vergt om Europa om te vormen tot een moderne economie die de wereldwijde concurrentie het hoofd kan bieden.

2.2 Willen we groei ten behoeve van vooruitgang, sociale samenhang en welzijn tot stand kunnen brengen, dan moeten we anders tegen innovatie gaan aankijken. Innovatie- en onderzoeksactiviteiten in de hele wereld hebben deze mindset omarmd, net als veel bedrijven; zij streven nu naar groei en impact op zowel sociaal en milieugebied als economisch vlak. Bovendien wijzen de verwachtingen en de vraag van de consument erop dat deze aanpak gesteund wordt. De opkomst van initiatieven zoals de deeleconomie en de circulaire economie getuigen hiervan. Wat deze initiatieven gemeen hebben is dat zij op een nieuw geheel van waarden zijn gebaseerd en gericht zijn op slimme, duurzame en inclusieve groei ten behoeve van vooruitgang, waarbij innovaties op technisch, sociaal en milieugebied gecombineerd worden.

2.3 Doel van dit advies is een aantal nieuwe concepten te verkennen die een centrale plaats innemen bij innovaties die een impuls geven aan nieuwe ondernemingsmodellen. Met name ondernemingen in de sociale economie zullen daarbij als voorbeeld worden genomen. Het advies bouwt voort op eerdere werkzaamheden van het EESC op dit gebied en in het bijzonder op zijn project over sociaal ondernemerschap⁽¹⁾. Concepten als de circulaire economie, functionele of deeleconomie, innovatie- en mkb-beleid komen in andere relevante adviezen van het EESC aan bod en vallen buiten het bestek van dit advies.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

3. Nieuwe concepten in opkomst

3.1 *Bevordering van sociale en maatschappelijke innovatie als ondernemingsmodel*

3.1.1 Europa staat voor complexe maatschappelijke uitdagingen waarop de huidige systemen geen antwoord hebben. Er voltrekt zich een paradigmaverschuiving, die een nieuwe mindset en innovatieve oplossingen vergt. Deze innovaties worden vaak sociale of maatschappelijke innovaties genoemd. „Innovaties die zowel qua doel als qua middelen sociaal van aard zijn. Ook wordt sociale innovatie wel omschreven als nieuwe ideeën (producten, diensten en modellen) die in maatschappelijke behoeften voorzien (efficiënter dan de alternatieven) en tegelijkertijd nieuwe sociale betrekkingen of vormen van samenwerking tot stand brengen. Met andere woorden: deze innovaties zijn niet alleen goed voor de samenleving, maar maken deze ook slagvaardiger ⁽²⁾.” Sociale innovaties doen zich in alle sectoren voor en zijn geen nieuw verschijnsel; wat zij gemeen hebben is dat zij uiteindelijk tot systeemveranderingen leiden.

3.1.2 In de academische wereld houdt innovatie tegenwoordig meer in dan alleen technische ontwikkeling. Onderzoekers zijn het er nu over eens dat bij innovatie en onderzoek rekening moet worden gehouden met technische, sociale én milieuaspecten. Sociale, digitale en technische innovaties zijn afhankelijk van elkaar. In dit verband fungeert digitale technologie als instrument om het delen aan te moedigen en mensen in staat te stellen actie te ondernemen, terwijl sociale innovatie het hoofdoel is.

3.1.3 Sociale innovatie manifesteert zich op een andere manier dan technische innovatie. Sociale innovatie wordt gedreven door een bepaalde behoefte, waarbij men zich vaak op een bepaalde uitdaging in de samenleving of op een specifieke gebruikersgroep richt, terwijl ook naar sociale, economische en milieuaspecten wordt gekeken. Bij de meest succesvolle sociale innovaties gaat het er niet om dat er één bepaalde kwestie of probleem wordt aangepakt; uitgangspunt is een holistische denkwijze, die uiteindelijk een systeemverandering teweeg brengt.

3.1.4 Sociale innovatie wordt ingegeven door ethische of ideologische motieven of door overwegingen van algemeen belang. Dit blijkt ook uit de rol die het maatschappelijk middenveld altijd al heeft gespeeld bij het vormgeven van de socialezekerheidsstelsels. Sociale innovatie mag dan als concept nieuw zijn, het bestaat in feite al heel erg lang.

3.1.5 Sociale innovatie berust op open communicatie en het samen oplossen van problemen, waarbij verschillende betrokken partijen en methodes worden ingeschakeld om snel tot nieuwe oplossingen te komen. Sociale innovatie gaat om het afbreken van muren tussen sectoren en markten en het vervangen van de concurrentiegedachte door partnerschapsoplossingen die op samenwerking en langetermijnvooruitzichten zijn gebaseerd. Het gaat om delen, gekoppeld aan de opensourcebeweging en het toepassen van benaderingen die niet ingegeven zijn door concurrentie.

3.1.6 Sociale innovatie opent belangrijke nieuwe vergezichten voor Europa en zal de echte „sociale markteconomie” zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag van Lissabon dichterbij brengen. Dit is echter alleen haalbaar als innovatie duidelijk gericht is op doelstellingen als inclusie en gelijkheid. Daardoor zal weer een impuls aan de maatschappelijke innovatie worden gegeven.

3.2 *Waardeschepping opnieuw bezien uit oogpunt van gedeelde waarde*

3.2.1 Steeds meer is men zich ervan bewust dat het bij een aantrekkelijk ondernemingsplan draait om een bredere blik op scheppen van waarde — in economisch, maatschappelijk en ecologisch opzicht. Het feit dat een grotere sociale en ecologische waarde (meer) economische winst oplevert, toont duidelijk aan dat economische groei samenhangt met sociale en ecologische vooruitgang. Dit wordt ook wel „creating shared value”, het scheppen van gedeelde waarde, genoemd — een concept waarover diverse onderzoekers zich hebben gebogen ⁽³⁾.

⁽²⁾ Source: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

⁽³⁾ <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/1>

3.2.2 Bij deze strategie wordt niet langer vastgehouden aan de norm om de financiële prestaties op korte termijn te optimaliseren, maar wordt gestreefd naar het genereren van economische waarde op een manier die de samenleving ook sociale vooruitgang en waarde oplevert. Gedeelde waarde zou wel eens de aanjager kunnen zijn van de volgende golf van innovatie en productiviteitsgroei in de wereldwijde economie.

3.2.3 Ondersteuning van een echte sociale markteconomie vergt het stimuleren van investeringsvormen die specifiek ontworpen zijn om de opkomst van een economie die meer op participatie, democratie en inclusiviteit is gestoeld, te ondersteunen. Een volwaardig financieel ecosysteem is in dit verband noodzakelijk, waarbij het met name interessant is om vormen van hybride en gemengd kapitaal te overwegen — een thema waarover het EESC zich al eerder heeft gebogen ⁽⁴⁾.

3.2.4 Volgens de logica van gedeelde waarde houdt waardeschepping niet langer de overdracht van bestaande waarde in, maar een toename van de algehele sociale, ecologische en economische waarde. Bovendien wordt de markt niet alleen uitgedrukt in economische termen, maar omvat deze ook sociale en milieuaspecten. Een essentieel aspect is dat gedeelde waarde berust op de sterke punten én de verschillen tussen de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld door een cocreatiemodel te hanteren dat uiteindelijk nieuwe markten en groeiemarkten oplevert.

3.3 *Een aanpak op basis van partnerschap*

3.3.1 Het aanpakken van complexe maatschappelijke uitdagingen vereist vaak nauwe samenwerking tussen regering, markt en maatschappelijk middenveld om tot doeltreffende oplossingen te komen. Dit partnerschap berust op een grondig inzicht in de standpunten van iedere betrokken partij, een vlotte besluitvorming en een empathische benadering.

3.3.2 Samenwerking, cocreatie en sectoroverschrijdende innovatie bieden enorme voordelen ten opzichte van de manieren waarop de samenleving maatschappelijke kwesties in het verleden heeft aangepakt. Het is in dit verband van essentieel belang om de betrokken partijen in een vroeg stadium bij elkaar te brengen, zodat zij een gemeenschappelijke maatschappelijke doelstelling kunnen vaststellen en kunnen bepalen hoe zij deze willen bereiken.

3.3.3 Aangezien innovatieve activiteiten vaak in de lokale context — daar waar er concreet behoefte aan bestaat — worden ontwikkeld, is het wel belangrijk dat de hele samenleving aandacht en ondersteuning krijgt. Het verzamelen en delen van deze lokale ervaringen kan uitermate nuttig zijn, omdat veel activiteiten ook in andere regio's en landen al dan niet op grotere schaal opgezet kunnen worden.

3.4 *Streven naar een collectieve impact*

3.4.1 Zoals gezegd vergt grootschalige sociale verandering een brede sectoroverschrijdende coördinatie, afstemming en partnerschap. Daarnaast moeten de inspanningen een collectieve impact hebben.

3.4.2 Een collectieve impact kan ontstaan als een groep belangrijke betrokkenen uit meerdere sectoren zich toeleggen op een gezamenlijke agenda om een specifiek sociaal of maatschappelijk probleem op te lossen. Bovendien vergt een collectieve impact een gecentraliseerde infrastructuur, gerichte inzet van personeel, een gestructureerde werkwijze, overeenstemming over metingen en doorlopende communicatie en moeten de activiteiten van alle deelnemers elkaar aanvullen. Grootschalige sociale verandering zal niet zozeer door afzonderlijke organisaties teweeg worden gebracht, maar voortvloeien uit een betere sectoroverschrijdende coördinatie.

⁽⁴⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152.

3.5 *Het meten van sociale impact*

3.5.1 Wil het concept „innovatie” niet alleen technische, maar ook sociale en milieuperspectieven omvatten, dan moeten vorderingen anders gemeten worden. Het EESC heeft zich al eerder gebogen over onderwerpen („meting van sociale impact”⁽⁵⁾ en „economie van het algemeen goed”⁽⁶⁾) waarbij duidelijk is aangetoond dat er een ruimere kijk op resultaten en verslaglegging moet komen.

3.5.2 Van oudsher worden resultaten gemeten op basis van economische indicatoren. Door de opkomst van hybride structuren die tot innovatie leiden is echter behoefte ontstaan aan reeks nieuwe, overkoepelende indicatoren aan de hand waarvan de gevolgen op sociaal, economisch en milieuvlak gemeten kunnen worden.

3.5.3 Om de sociale impact in de praktijk te kunnen meten moet gekozen worden voor een aanpak waarbij de belanghebbende partijen worden betrokken, er overeenstemming bestaat over de belangrijkste resultaten en wat deze precies inhouden, en gezamenlijk indicatoren worden vastgesteld. Daardoor kan men de waarde die daadwerkelijk is gecreëerd beter in beeld brengen. Het gaat erom dat wordt overgestapt van economische verslaglegging op het meten van factoren als sociale input, output, resultaten en impact. Het is belangrijk dat de betrokken partijen hetzelfde onder deze concepten verstaan, aangezien ze zowel in de context van innovatie als in het zakelijke milieu worden toegepast.

3.6 *Innovatie en fatsoenlijk werk*

3.6.1 Sociale en technische innovaties kunnen enorme gevolgen hebben voor de organisatie van het werk en voor de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Een toenemende individualisering en een grotere autonomie en flexibiliteit in de arbeidsverhoudingen mogen de sociale bescherming niet aantasten. Willen innovatiemodellen succesvol zijn, dan moeten de beginselen met betrekking tot fatsoenlijk werk gewaarborgd worden, ook in een veranderde omgeving⁽⁷⁾.

3.6.2 Innovatie gaat alleen hand in hand met algemene sociale vooruitgang als alle belanghebbenden erbij worden betrokken en er de vruchten van plukken, de meerwaarde eerlijk wordt verdeeld en de sociale rechten niet worden ontmanteld. Ook als de omstandigheden veranderd zijn dient de sociale bescherming van werknemers gewaarborgd te blijven worden.

3.6.3 Hetzelfde geldt voor de individuele sociale rechten van werknemers, met name wat arbeidsvoorwaarden en lonen betreft. Innovatieve modellen en vooral digitalisering leiden vaak tot een grotere mate van individualisering op de werkplek en vormen een bedreiging voor sociale normen. Bij duurzame innovatieve modellen moeten de rechten en arbeidsvoorwaarden van werknemers gerespecteerd worden, zelfs als de situatie op de arbeidsmarkt verandert.

3.6.4 Nieuwe innovatieve ondernemingsmodellen moeten de collectieve rechten van werknemers, de toepassing daarvan in de praktijk en de rol van de sociale partners verbeteren. Sociale partners, collectieve overeenkomsten en de participatie van werknemers zijn vaak een bron van innovatie, aangezien ze de noodzakelijke randvoorwaarden scheppen.

3.6.5 De sociale dialoog en uitgebreide collectieve overeenkomsten dienen bevorderd te blijven worden omdat zij ook kunnen bijdragen aan verbetering van de randvoorwaarden bij de overschakeling op innovatieve bedrijfsmodellen. De „sociale spelregels” moeten regelmatig aan nieuwe technische en sociale ontwikkelingen worden aangepast; dit was al zo in het verleden en zal ook in de toekomst noodzakelijk blijven. Een voorbeeld hiervan is de herverdeling van arbeid (bijv. arbeidsduurverkorting).

⁽⁵⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 18.

⁽⁶⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 26.

⁽⁷⁾ Bij deze beginselen moeten volgens de Internationale Arbeidsorganisatie IAO de volgende doelstellingen centraal staan: tenuitvoerlegging van fundamentele arbeidsnormen, fatsoenlijke arbeidsmogelijkheden met een toereikend inkomen, versterking van de sociale zekerheid en verbetering van het overleg tussen de sociale partners.

4. Bevordering van uiteenlopende bedrijfsmodellen — ondernemingen in de sociale economie als voorbeeld

4.1 Het EESC onderschrijft de noodzaak om de volledige diversiteit en pluraliteit van bedrijfs- en ondernemingsmodellen in Europa, die tezamen de interne markt vormen, te erkennen en te bevorderen⁽⁸⁾. Het wijst er in dit verband op dat het specifieke expertise heeft opgebouwd op het gebied van ondernemingen in de sociale economie. Ondernemingen en ondernemers in de sociale economie omarmen diverse van de hierboven besproken concepten en zijn een goed voorbeeld van deze hybride ondernemingsmodellen die in Europa in opkomst zijn.

4.2 De sociale economie in Europa telt meer dan 2 miljoen ondernemingen, die 10 % van het bbp voor hun rekening nemen. In veel lidstaten is de sociale economie echter nog een nieuwe, onderontwikkelde sector, die dus een groot ontwikkelingspotentieel biedt. Het maatschappelijk middenveld en de sociale economie zijn nauw met elkaar verbonden en hebben door middel van innovatie een bijdrage geleverd aan belangrijke systeemveranderingen in de samenleving, op gebieden als kinderopvang, ziekenhuizen, bevordering van persoonlijke zelfstandigheid en onafhankelijk wonen voor ouderen en mensen met een handicap, evenwicht tussen werk en privéleven, integratie op het werk en (sociale) huisvesting, alsook tal van wetenschappelijke ontdekkingen en uitvindingen.

4.3 Ondernemingen in de sociale economie zijn economisch actief, maar in hun streven om een specifieke gebruikersgroep te bedienen, in een concrete maatschappelijke behoefte te voorzien of een leemte op te vullen voeren ze daarbij experimenteren uit en komen ze met innovatieve oplossingen. Winsten worden opnieuw geïnvesteerd om hun sociale missie uit te kunnen voeren en de beoogde sociale impact teweeg te kunnen brengen. Ondernemingen in de sociale economie staan de laatste tijd extra in de belangstelling omdat zij een interessante oplossing bieden door in twee opzichten waarde te scheppen: sociale waarde, door middel van hun activiteiten (sociale cohesie of inclusie), en economische waarde (door middel van handel, nieuwe bedrijvigheid en het scheppen van banen).

4.3.1 Of er een impuls aan innovatie en creativiteit gegeven wordt hangt niet alleen af van iedere stakeholder, maar is ook een kwestie van gedrag en mentaliteit. Het is dan ook niet alleen van cruciaal belang dat de sociale economie wordt versterkt, maar ook dat men open staat voor andere soorten nieuwe modellen. Er moet een cultuur van samenwerking en gedeelde waarden ontstaan, een beginsel dat van meet af aan in bijv. de sociale economie verankerd is geweest. Aangezien ondernemingen in de sociale economie door middel van hun innovatieve activiteiten nieuwe marktkansen creëren, dient specifieke aandacht uit te gaan naar bescherming van deze bedrijven om hen in staat te stellen zich verder te ontwikkelen.

4.3.2 Uit onderzoek blijkt ook dat vrouwen beter vertegenwoordigd zijn binnen ondernemingen in de sociale economie dan binnen traditionele ondernemingen. Bovendien tonen studies op basis van naar geslacht uitgesplitste gegevens aan dat de sociale economie in sommige Europese landen zelfs meer vrouwelijke dan mannelijke ondernemers telt. Deze studies lijken er ook op te wijzen dat deze vrouwen innovatiever zijn dan hun mannelijke collega's, hoewel ze minder uitgeven aan innovatie⁽⁹⁾. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de er nog veel ruimte voor verdere ontwikkeling is, waarbij ondersteuning van sociaal ondernemerschap onder vrouwen extra aandacht verdient.

5. Scheppen van een gunstig klimaat voor nieuwe en innovatieve ondernemingsmodellen

5.1 Nieuwe en innovatieve ondernemingsmodellen, zoals ondernemingen in de sociale economie, maken deel uit van de reguliere economie en zijn niet onverenigbaar met andere bedrijfsmodellen. Gezien het veranderende maatschappelijke landschap in Europa moeten de inspanningen erop gericht zijn alle vormen van innovatie die uitmonden in nieuwe ondernemingsmodellen, te bestrijken. Terwijl deze nieuwe modellen op tal van de in paragraaf 3 besproken concepten berusten, wordt bij ondersteunings- en beleidsmaatregelen meestal nog uitgegaan van het gebruikelijke, traditionelere ondernemingsmodel en de bijbehorende logica. Daardoor hebben deze nieuwe ondernemingen vaak weinig aan de huidige programma's voor starters of ter ondersteuning en ontwikkeling van bedrijven, en stuiten zij op het probleem dat andere noodzakelijke voorwaarden, zoals wetgeving en financiële instrumenten, vaak niet op hen toegesneden zijn. Om het volledige scala aan opkomende ondernemingsmodellen in Europa te kunnen ondersteunen dienen dan ook onderstaande aspecten in overweging genomen te worden.

⁽⁸⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22.

⁽⁹⁾ WEstart: Mapping Women's Social Entrepreneurship in Europe, 2015.

5.1.1 Met betrekking tot ondernemingen in de sociale economie zet het EESC zich actief in voor een volwaardig ecosysteem dat specifiek is afgestemd op de unieke kenmerken van dit bedrijfsmodel⁽¹⁰⁾. Ook voor **andere nieuwe en hybride ondernemingsconcepten moeten ecosystemen worden ontwikkeld**. Voorts dient de huidige ondersteuning zodanig gemoderniseerd en aangepast te worden dat zij ook deze nieuwe modellen bestrijkt en tevens bestaande bedrijven helpt om in te haken op de nieuwe tendensen. Het ideale ecosysteem omvat zaken als een aangepast financieel ecosysteem met hybride kapitaaloplossingen, betere aanbestedingsvormen, gerichte ondersteuning van de ontwikkeling van bedrijven en meting van de sociale impact. Dit is van cruciaal belang om de ontwikkeling en het voortbestaan van ieder bedrijfsmodel adequaat te ondersteunen.

5.1.2 Innovatie is niet langer lineair. Technische, ecologische en sociale innovatieperspectieven moeten gecombineerd worden om oplossingen voor de toekomst te kunnen vinden. Willen deze concepten volledig geïntegreerd kunnen worden, dan moet er ook een nieuwe kijk op de **voortgangsrapportage** komen, **waarbij wordt uitgegaan van resultaten of impact**. In dit verband zijn twee elementen van bijzonder belang: het scheppen van gedeelde waarde en de zgn. „triple bottom line” (waarbij sociale, ecologische en economische vooruitgang elk een even groot gewicht krijgen toegekend). Wordt de totale waarde door het gecombineerde effect van economische, sociale en milieuaspecten onderkend, dan zullen snel nieuwe soorten hybride ondernemingen ontstaan. Gedeelde waarde staat nog in de kinderschoenen. Daarom moeten managers nieuwe kennis en vaardigheden ontwikkelen en moeten regeringen leren hoe zij hun regelgeving dusdanig moeten inrichten dat het scheppen van gedeelde waarde mogelijk wordt gemaakt in plaats van belemmerd.

5.1.3 Financiële markten vervullen een essentiële rol bij de correcte toewijzing van hulpbronnen binnen de samenleving. Zij richten zich echter vooral op de **korte termijn**, terwijl juist de langetermijnbehoeften van de samenleving aangepakt moeten worden. Deze **tegenstelling** wordt in verschillende rapporten aan de orde gesteld⁽¹¹⁾. Bedrijven moeten ruimte hebben om in de toekomst te investeren, om voor zowel investeerders als de samenleving als geheel waarde te scheppen. Er moeten dan ook nieuwe systemen komen die investeringsgedrag belonen dat op de lange termijn is gericht. Overheidsfinanciering, vaak in de vorm van gemengd kapitaal, is in dit verband een belangrijke factor, waarbij vaak nadruk op de ontwikkeling van bedrijven wordt gelegd.

5.1.4 Wil innovatie als motor van nieuwe ondernemingsmodellen kunnen fungeren, dan moeten **continue inspanningen worden geleverd om een innovatievriendelijke cultuur te bevorderen**. Het stimuleren van speciale regelingen voor experimenten, met een positieve kijk op zowel successen als mislukkingen (als leerproces), is onontbeerlijk om een innovatiecultuur in Europa te bevorderen. Het „innovatiebeginsel” zou als aanvulling op het voorzorgsbeginsel moeten worden toegepast, zonder dat het voorzorgsbeginsel de innovatie belemmert; het „innovatiebeginsel” houdt in dat rekening wordt gehouden met het effect van wet- en regelgeving op innovatie. Daarmee kan een begin worden gemaakt door processen en systemen op te zetten op basis van partnerschap, d.w.z. met deelname van de belangrijkste betrokken partijen (waarbij open fora, overlegruimten en samenwerkingsvergaderingen worden geregeld). Deze aanpak wordt al overal in Europa toegepast en zou gemakkelijk opgeschaald, gedeeld en verspreid kunnen worden⁽¹²⁾.

5.2 **Politieke wil en eigenaarschap** zijn van essentieel belang om het oprichten van bedrijven in Europa een impuls te geven. Het is daarbij cruciaal dat de EU en de lidstaten coherente beleidsagenda's ontwikkelen, die op de ondersteuning van de verschillende ondernemingsmodellen zijn afgestemd. Het lijkt geen twijfel dat we de overstap op een op innovatie gebaseerde economie en samenleving moeten maken, willen we groei en welzijn in Europa kunnen creëren. De wetgeving en het beleid inzake de interne markt moeten daartoe als hefboom worden ingezet. De herziening van de strategie voor de interne markt in 2017 biedt een goede gelegenheid om nieuwe maatregelen in die zin te overwegen.

5.2.1 Gezien de nadruk op gedeelde waarde en de „triple bottom line” is adequate, langdurige ondersteuning van **fundamenteel en toegepast onderzoek**, als voedingsbodemp voor toekomstige innovatie, van groot belang. Bovendien moeten de activiteiten van deze nieuwe ondernemingsmodellen in **statistieken** worden opgenomen, zodat voor een optimale beleidsondersteuning gezorgd kan worden.

⁽¹⁰⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

⁽¹¹⁾ The Kay Review, 2012: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf

⁽¹²⁾ Europe Tomorrow — Loss (FR) and unMonastery (IT) projects.

5.2.2 Het is belangrijk dat de verschillende soorten innovatie en innovatoren meer **bekendheid** krijgen. Ondernemingen in de sociale economie en het maatschappelijk middenveld bestempelen zichzelf niet vaak als innovator. Sociale innovatie moet zichtbaarder worden gemaakt en worden erkend door expliciete waardering voor de brede maatschappelijke bijdrage ervan uit te spreken — dit zal innovatie in de verschillende sectoren aanmoedigen.

5.2.3 De EU blijft een centrale rol vervullen bij inspanningen om nieuwe initiatieven te verzamelen en te delen, een gunstig klimaat tot stand te brengen en erop toe te zien dat belangrijke beleidsinitiatieven daadwerkelijk inhaken op deze nieuwe tendensen. De Commissie is bij uitstek in staat om deze **uitwisseling van best practices en navolgenswaardige modellen** te faciliteren.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de deeleconomie en zelfregulering**(verkennend advies)**

(2016/C 303/05)

Rapporteur: Jorge PEGADO LIZ

In een brief van 16 december 2015 heeft de heer BOEREBOOM, directeur-generaal bij het Nederlandse ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU verzocht om namens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie een verkennend advies op te stellen over

„De deeleconomie en zelfregulering”

(verkennend advies)

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei) onderstaand advies met 133 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Naar aanleiding van het verzoek van het Nederlandse voorzitterschap om een verkennend advies op te stellen over „De deeleconomie en zelfregulering”, heeft het EESC onderhavig advies opgesteld, waarvan de conclusies als volgt luiden.

1.2 Het Comité borduurt met deze tekst voort op diverse eerdere adviezen waarin het verschillende aspecten aankaart van dit fenomeen, dat afhankelijk van de taal en de invalshoek, onder verschillende benamingen bekend staat.

1.3 Zoals gevraagd probeert het in zijn advies de specifieke kenmerken te omschrijven van de economische praktijken die onder de deeleconomie vallen; zo bespreekt het Comité de manier waarop deze economische en sociale praktijken moeten worden vastgelegd in de wetgeving en stelt het de vraag welke vormen van regelgeving, met name zelf- of coregulering, in dit geval aangewezen zijn.

1.4 De deeleconomie, die met de opkomst van het internet en de sociale media sinds 2000 sociaal en economisch een belangrijke plaats is gaan innemen, gaat verder dan gewoon ruilen, een praktijk die zo oud is als de mens. Het gaat veeleer om „pro-sociaal, niet noodzakelijk wederkerig gedrag”, of juist, om „het anderen laten delen in het gebruik van wat wij bezitten en/of het gebruiken van dingen van anderen”.

1.5 Maar belangrijker dan het opstellen van een definitie van de deeleconomie is de omschrijving van de belangrijkste kenmerken ervan:

— het gaat niet om (gezamenlijk) eigendom maar om gedeeld gebruik;

— er wordt gebruik gemaakt van een platform dat een groot aantal aanbieders van goederen of diensten in contact brengt — meestal langs elektronische weg — met een groot aantal gebruikers;

- er is sprake van een gemeenschappelijk streven om goederen en diensten beter te benutten door ze te delen;
- bedoeling is dat de handelsbetrekkingen in het kader van deze complexe driehoeksstructuur op de eerste plaats van het type peer-to-peer (P2P) zijn, nooit contractueel (B2C).

1.6 Aan de hand van deze breed gedragen omschrijving kan een model van dit soort economische betrekkingen worden opgesteld en kan onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten die daadwerkelijk onder de deeleconomie vallen en waarvoor een bijzondere regeling moet gelden enerzijds, en activiteiten die in bepaalde gevallen onterecht onder deze noemer worden geschaard om zo de regelgeving waaronder zij in principe zouden moeten vallen, te ontduiken; een actueel voorbeeld daarvan is Uber. Het zou besluitvormers en regelgevers helpen betere keuzes te maken als nauwkeurig werd aangegeven wat precies wordt verstaan onder „delen” en onder bemiddeling door een platform.

1.7 Opvallend is voorts dat de deeleconomie snel aan economische relevantie wint en zowel op Europees als mondiaal niveau al een aanzienlijk omzetcijfer haalt. Daarnaast zij gewezen op de sociale en milieudimensie van de deeleconomie, die in staat is de solidariteit tussen burgers aan te wakkeren, de lokale economie nieuw leven in te blazen, banen te creëren, het particulier verbruik te rationaliseren dankzij gedeeld gebruik van bepaalde goederen, de energievoetafdruk te verkleinen en een verantwoordelijker en duurzamer verbruik te stimuleren. Een aantal sprekende voorbeelden hiervan is terug te vinden in paragraaf 5.2.

1.8 In dit licht dringt het Comité er nogmaals bij de Commissie op aan alle beleidsmaatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de deeleconomie in al haar vormen wordt ondersteund, in praktijk kan worden gebracht en aan geloofwaardigheid en vertrouwen wint, zowel op EU- als op nationaal niveau.

1.9 Wel moeten deze nieuwe vormen van handel voldoen aan de toepasselijke nationale en EU-wetgeving; met name moet worden toegezien op de volgende aspecten: naleving van de rechten van werknemers, correcte belastingheffing, bescherming van gegevens en privacy van betrokkenen, sociale rechten, eerlijke concurrentie, bestrijding van monopolies en concurrentievervalsing, de verantwoordelijkheid van de platforms die de transacties tot stand brengen en erop moeten toezien dat de aanbiedingen wettelijk zijn, en niet in de laatste plaats de bescherming van de rechten van alle deelnemers aan de deeleconomie, met inbegrip van prosumenten. Een en ander houdt in dat alle vigerende EU-wetgeving inzake de rechten van consument moet worden aangepast aan deze handelsvorm. We denken dan met name aan de bepalingen inzake oneerlijke voorwaarden, concurrentievervalsing, veiligheid en gezondheid en elektronische handel.

1.10 Het is dan ook aan de EU — en vanzelfsprekend aan de lidstaten onder de auspiciën van het Nederlandse voorzitterschap — om zo snel mogelijk een duidelijk en transparant juridisch kader voor deze activiteiten op Europees niveau vast te leggen, zoals uiteengezet in paragraaf 8.2.4. Het Comité verzoekt de Commissie daarnaast om zonder verder uitstel werk te maken van de langverwachte Agenda voor de deel- of ruileconomie.

1.11 Daarin dient duidelijk te worden aangegeven welke aanvullende rol zelf- en coregulering moeten spelen, rekening houdend met de beginselen en voorwaarden die het Comité al jaren geleden in diverse adviezen en informatieve rapporten over dit thema heeft bepleit, en waaraan het nog steeds vasthoudt.

2. Inleiding: een actueel en controversieel thema

2.1 Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het EESC namens het Nederlandse voorzitterschap verzocht om een verkennend advies op te stellen over „De deeleconomie en zelfregulering”; het heeft verder echter niet aangegeven hoe daaraan invulling moet worden gegeven en welke vragen aan de orde moeten komen.

2.2 De problematiek van de deeleconomie is bijzonder actueel en controversieel: dat geldt niet alleen voor de definitie en de afbakening van het begrip maar ook voor de diverse aspecten en praktijken die de deeleconomie omvat en voor de impact ervan.

2.3 De laatste jaren hebben al talloos veel praktijken zichzelf onder de noemer deeleconomie geschaard, en zijn er tal van geschriften van uiteenlopende aard over het thema verschenen.

2.4 Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat het Comité, dat steeds de vinger aan de pols houdt wat het maatschappelijk middenveld aangaat, al in diverse adviezen verschillende aspecten heeft aangekaart van dit fenomeen, dat, afhankelijk van de taal en de invalshoek, onder uiteenlopende benamingen bekend staat; in het onderhavige advies grijpt het vanzelfsprekend terug op deze eerdere teksten ⁽¹⁾, waarvan het de gedachtegang hier verder uitwerkt.

2.5 Met dit advies tracht het Comité in te gaan op het verzoek van het Nederlandse voorzitterschap en aan de hand van een omschrijving van de specifieke kenmerken ervan, een definitie te geven van de deelautonomie als autonoom begrip; het bespreekt de economische aspecten en zoekt een antwoord op de vraag of, en hoe, deze economische en sociale praktijken moeten worden vastgelegd in de wetgeving, en welk instrument — met name zelf- of coregulering — daarbij de voorkeur verdient.

3. Een kwestie van opvatting: hebben of zijn?

3.1 Bepaalde vormen van deeleconomie bestonden al lang voor het begrip zelf in opmars was en hangen samen met een bepaalde opvatting over hebben en zijn, die er in wezen op neerkomt dat „je niet bent wat je hebt, maar wat je kunt gebruiken”.

3.2 Het moge duidelijk zijn dat een bepaalde vorm van deeleconomie even oud is als de mensheid en historisch geworteld is in de „ruileconomie” van primitieve volkeren, die later geleidelijk aan van de troon werd gestoten met de invoering van geld, dat de bezitters ervan in staat stelt te kopen, en zo te hebben.

3.3 De praktijk die met de opkomst van het internet en de sociale media sinds 2000 sociaal en economisch een belangrijke plaats is gaan innemen, gaat verder dan louter ruilen. Het gaat veeleer om „pro-sociaal, niet noodzakelijk wederkerig gedrag”, of juist, om „het anderen laten delen in het gebruik van wat wij bezitten en/of het gebruiken van het bezit van anderen”. De deeleconomie is dan ook gebaseerd op een aantal denkrichtingen, van de gratis en universele vrije toegang tot kennis tot de functionele economie en de gifteconomie, die gericht is op uitwisseling zonder winstbejag. In tegenstelling tot de ruileconomie in zuivere vorm wordt in het geval van de deeleconomie wel uitgegaan van een al dan niet financiële tegenprestatie.

4. Een economisch relevante praktijk

4.1 Het is aan de hand van dit begrip dat moet worden getracht alle aspecten van het specifieke terrein van de deeleconomie af te bakenen en aan te geven welke kenmerken haar onderscheiden van de andere economische modellen.

4.2 Het voornaamste gemeenschappelijke kenmerk van de deeleconomie is dat het niet gaat om (gezamenlijk) eigendom maar om gedeeld gebruik.

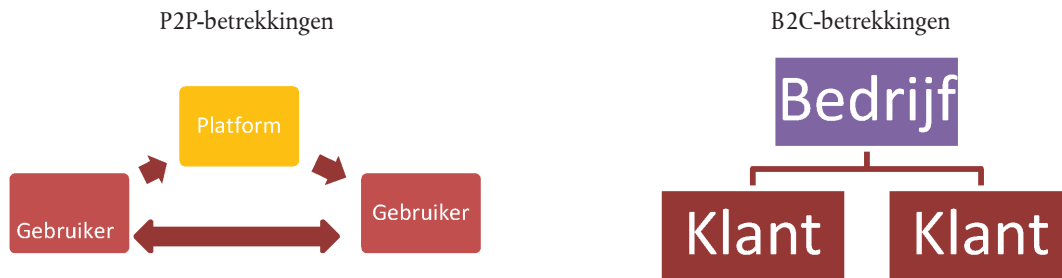
4.3 Typerend is daarnaast het gebruik van een platform dat een groot aantal bezitters van goederen of diensten in contact brengt — veelal langs elektronische weg (een browser of een applicatie) — met een groot aantal gebruikers.

4.4 Ook het streven om goederen en diensten beter te benutten (*idling capacity*) door ze te delen, is karakteristiek voor dit soort activiteiten.

⁽¹⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz. 1.

4.5 Cruciaal is voorts dat de partijen bij dit handelsmodel op de eerste plaats van het type peer-to-peer (P2P) zijn, en dat het nooit contractuele B2C-betrekkingen betreft, of het nu gaat om natuurlijke of om rechtspersonen, inclusief bedrijven. Het is immers uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het delen uitgroeit tot ondernemingsdoel (een bedrijf kan bijvoorbeeld zijn wagenpark of reproductieapparatuur delen met een ander bedrijf). Wel moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat „peers” onderling handel gaan drijven.

4.6 De volgende grafiek geeft een beeld van de verschillen tussen de concurrerende modellen:



4.7 Dit soort handel is gebaseerd op een complexe contractuele driehoeksverhouding: het gaat namelijk om de contractuele betrekkingen tussen degene die iets bezit of een dienst verricht en de beheerder van het platform, tussen de gebruiker en degene die via het platform optreedt als bemiddelaar bij de transactie, eventueel tegen betaling, en tussen de gebruikers van het platform onderling.

4.8 Vandaar dat de volgende kenmerken naar de mening van het Comité niet onderscheidend of specifiek zijn:

- a) het gaat om een gratis transactie of juist om een transactie tegen betaling; Couchsurfing vs. Airbnb;
- b) er is sprake van wederkerigheid;
- c) de al dan niet financiële aard van de transactie; zo bekeken valt ook crowdfunding onder de deeleconomie;
- d) het gaat louter om het delen van bezittingen of diensten tussen particulieren (een lift geven aan een collega, tijdelijk verblijf aanbieden aan een vriend, een buur de wasmachine laten gebruiken als de zijne stuk is);
- e) het gaat om het ruilen of verkopen van tweedehandsgoederen; hierbij is er geen sprake van delen maar wisselen bezittingen van eigenaar.

5. Deeleconomie of niet: een aantal praktische voorbeelden

5.1 Binnen het bestek van dit advies is het niet mogelijk een uitgebreide beschrijving te geven of tot in detail in te gaan op de aard van een hele reeks situaties die zouden voldoen aan de eerder vermelde kenmerken van de deeleconomie.

5.2 Om de strekking van het advies kracht bij te zetten zijn er enkele voorbeelden die we desondanks niet onvermeld willen laten.

5.2.1 Op het vlak van accommodatie denken we aan Airbnb, Rentalia, Homeaway, Couchsurfing en BedyCasa, stuk voor stuk platforms waarop eigenaars van onroerend goed zich kunnen inschrijven om tijdelijk een kamer of een heel huis te delen; daarnaast zijn er ook hostels, pensions en andere vormen van vakantieverblijven die accommodatie aanbieden op deze platforms. Aangezien nagenoeg iedereen probleemloos zijn of haar woning ter beschikking kan stellen via deze deeleconomie-netwerken en de eigenaars daar bovendien ook winst mee maken, heeft de wildgroei in deze sector de platforms en de belastingautoriteiten er met name in Parijs en Amsterdam toe gebracht samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met het oog op de belastingheffing. In Amsterdam, Barcelona, Londen en Berlijn moeten dergelijke vormen van accommodatie verplicht worden aangegeven en zijn er regels voor de duur van het verblijf, zodat eigenaars die huurcontracten op lange termijn aanbieden hierdoor geen schade lijden en de huurprijzen niet de hoogte in schieten.

5.2.2 Wat de vervoerssector betreft willen we verwijzen naar Blablacar, Umcoche, Liftshare en Karzoo: wie een eigen voertuig heeft en een rit wil aanbieden (*carpooling*) kan gebruik maken van deze applicaties. Op bepaalde platforms is het mogelijk de reiskosten te delen, maar er mag geen winst gemaakt worden. Uber echter moet worden beschouwd als een geval apart, omdat niet alleen particulieren ritten aanbieden (UberPop — in nagenoeg de hele EU verboden), maar er ook gebruik wordt gemaakt van professionele chauffeurs die vervoer aanbieden (Uberblack en UberX — vergelijkbaar met de traditionele taxi). Hoe deze dienst moet worden ingedeeld is niet duidelijk, aangezien het bedrijfsmodel niet transparant is. Ook is al vanuit juridische invalshoek gediscussieerd over de vraag of de chauffeurs van Uber werknemers van het bedrijf zijn ⁽²⁾. Zowat overal in Europa zijn naar aanleiding van Uber al betogingen gehouden, die soms gepaard gingen met geweld, en zijn al gerechtelijke procedures in gang gezet. Alleen in Engeland en Estland is wetgeving ingevoerd zodat Uber er nu legaal is; rechtbanken in Barcelona en Brussel die prejudiciële vragen hebben ingediend over de aard van deze vorm van dienstverlening wachten nog op antwoord van het HvJ van de EU ⁽³⁾.

5.2.3 Voorbeelden van crowdfunding zijn kredietplatforms zoals Zopa en Auxmoney, waarbij tegen rente geld wordt geleend van particulieren; de financiering van kapitaal via platforms als Fundedbyme en Crowdcube, waarbij deelnemers participeren in de onderneming; financiering in ruil voor een beloning via initiatieven als Kickstarter en Indiegogo; en ten slotte financiering via giften, waarbij de schenker van een bedrag geen enkele tegenprestatie verwacht.

6. De noodzaak van een definitie

6.1 Doorgaans verloopt de aanloop naar het uitwerken van een definitie niet lineair, met name wanneer te werk wordt gegaan via inductie, en duurt het even voor de definitie is bezonken en unaniem wordt aanvaard. Dat is ook het geval met het begrip „deeleconomie”, dat in de sociale media tal van andere benamingen kent, waaronder „sociale of solidaire economie”, „kringlooeconomie”, „functionele economie”, „groene economie”, „blauwe economie”, „oplossingeneconomie”, „horizontale economie”, „economie *on demand*”, „platformeconomie”, en „*Gig Economy*”.

6.2 Vandaar dat sommige auteurs zich niet eens wagen aan een definitie, uit angst dat deze niet breed genoeg is of juist de grenzen niet correct afbakent.

6.3 Hoewel het EESC in zijn adviezen veelvuldig naar dit begrip verwijst heeft het nooit getracht een definitie op te stellen; ook het CvDR ⁽⁴⁾ heeft nog geen poging gewaagd, hoewel het wel heeft geprobeerd een onderverdeling in twee hoofdcategorieën en vier vormen van de deeleconomie te schetsen; de Commissie ten slotte lijkt in haar meest recente mededeling — De eengemaakte markt verbeteren ⁽⁵⁾ — te kiezen voor de term „deeleconomie”, en geeft evenmin een definitie maar beperkt zich ertoe de voordelen voor bepaalde partijen (consumenten, werkgevers) op te sommen en te verwijzen naar de impact op het gebied van productiviteit en duurzaamheid; ook belooft zij in 2016 een „Europese agenda voor de deeleconomie” op te stellen. Behalve zijn resolutie van 21 december 2015 „Naar een akte voor een digitale interne markt” ⁽⁶⁾, een aantal zeer degelijke studies en een handvol briefings over specifieke gevallen, heeft het EP nog geen enkele substantiële bijdrage geleverd. Bovendien gaat geen van deze documenten vergezeld van een effectbeoordeling op het gebied van werkgelegenheid en groei.

⁽²⁾ <http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/11/uber-driver-employee-ruling>

⁽³⁾ PB C 363 van 3.11.2015, blz. 21; PB C 429 van 21.12.2015, blz. 9.

⁽⁴⁾ PB C 51 van 10.2.2016, blz. 28.

⁽⁵⁾ COM(2015) 550 final, blz. 4.

⁽⁶⁾ A8-0371/2015.

6.4 Aangezien van de vele bestaande definities er één breed gedragen lijkt te worden, hoeven we het wiel niet opnieuw uit te vinden; we sluiten ons dus aan bij Botsman & Rogers, die de deeleconomie beschrijven als een economisch systeem dat is gebaseerd op het delen door particulieren van onderbenutte goederen en diensten, gratis of tegen betaling, via onlineplatforms; wel zou het voor besluitvormers en regelgevers nuttig zijn als nauwkeuriger werd aangegeven wat wordt verstaan onder „delen”, dat wil zeggen dat er „geen winst oogmerk” mag zijn, en dat alles via een platform verloopt.

6.5 Deze definitie is voldoende breed om betrekking te hebben om uiteenlopende gebieden als productie, consumptie, financiering (*crowdfunding*) en zelfs kennis en maakt een opdeling in vier terreinen met een zekere mate van autonomie mogelijk, namelijk het delen van consumptiegoederen, het delen van onderwijs, opleiding en kennis, crowdfunding, en het delen van productiemiddelen ⁽⁷⁾.

6.6 Dankzij deze definitie wordt voorts duidelijk welke bedrijfsmodellen onder het mom van de deeleconomie in werkelijkheid enkel gericht zijn op winst en onder het B2C-model vallen. Dat is de conclusie die zich opdringt als we de werking van de platforms in kwestie bekijken (hoewel die niet altijd transparant is). In bepaalde gevallen hebben we ontegensprekelijk te maken met de deeleconomie en gaat het om een P2P-relatie waarbij de rol van het platform uitsluitend beperkt blijft tot het met elkaar in contact brengen van „peers”. Daarnaast zijn er echter ook voorbeelden van bedrijven die zich voordoen als een P2P-platform maar in feite actief deelnemen aan de transactie, door als ontvanger van de betalingen een provisie te berekenen of bijkomende diensten te verlenen; zij maken dus geen deel uit van de deeleconomie maar verlenen diensten volgens het B2C-model, wat bepaalde consequenties heeft.

6.7 Anderzijds kunnen bepaalde modellen op basis van deze definitie al bij voorbaat worden uitgesloten. We denken dan met name aan:

- a) het delen van levensmiddelen of niet-duurzame consumptiegoederen;
- b) onderlinge maatschappijen en coöperaties;
- c) sociaal ondernemen;
- d) liefdadigheid;
- e) economie *on demand*;
- f) de functionele economie, die veeleer verband houdt met de kringlooeconomie;
- g) bemiddeling zonder meer.

7. Het groeiende economische belang van de deeleconomie en een aantal uit te werken beleidsopties

7.1 Hoewel de reikwijdte van de deeleconomie niet duidelijk is afgebakend, verschijnen er steeds meer studies en onderzoeken om na te gaan in hoeverre dit fenomeen op EU-niveau en wereldwijd economisch gewicht in de schaal legt.

7.2 Niemand zal betwisten dat initiatieven op het vlak van de deeleconomie de laatste jaren, en juist in tijden van crisis, als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten; op de internetsite www.collaborativeconsumption.com worden er meer dan 1 000 vermeld.

⁽⁷⁾ <http://www.euro-freelancers.eu/marco-torregrossa-presentation-on-the-sharing-economy-2/>

7.3 Volgens de schattingen waarop de Commissie zich baseert bedroeg de omzet van de deeleconomie wereldwijd 3,5 miljard USD in 2013, wat zou neerkomen op een jaarlijkse stijging van 25 %. Op dit moment zou die omzet oplopen tot 20 miljard. Het onderzoeksbureau van PwC maakt gewag van een steile klim tot 2025 ⁽⁸⁾.

7.4 De deeleconomie creëert evenwel niet alleen economische waarde, zij is dankzij haar sociale en milieudimensie ook in staat de solidariteit tussen burgers aan te wakkeren, de lokale economie nieuw leven in te blazen, banen te creëren, het particulier verbruik te rationaliseren dankzij gedeeld gebruik van bepaalde goederen, de energievoetafdruk te verkleinen en een verantwoordelijker en duurzamer verbruik te stimuleren.

7.5 Het EESC is van mening dat dit soort economie „meer gewicht [zal] krijgen t.o.v. de productie-economie, wat economische, sociale en milieuvordelen biedt” en dat hiermee bovendien „een uitweg [wordt] geboden uit de economische en financiële crisis” ⁽⁹⁾.

7.6 In dit licht heeft het Comité dan ook niet geschroomd er bij de Commissie op aan te dringen alle beleidsmaatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de deeleconomie in al haar vormen wordt ondersteund, in praktijk kan worden gebracht en aan geloofwaardigheid en vertrouwen wint, zowel op EU- als op nationaal niveau. Het Comité heeft hierover al tal van voorstellen gepubliceerd, waarnaar we hier uitdrukkelijk verwijzen; het zou ons echter te ver voeren alles opnieuw te bespreken. Het nieuwe bedrijfsmodel van de platforms stelt ons echter voor een aantal dringende problemen, die onder meer samenhangen met de toepassing van de nationale wetgeving, de naleving van de rechten van werknemers en de vaststelling van een passende belasting. Willen we dat deze bedrijfsmodellen daadwerkelijk sociale voordelen opleveren, dan is het nu aan de Commissie zich hierover te buigen.

7.7 Voorts is het belangrijk dat op Europees niveau zo snel mogelijk werk wordt gemaakt van de uitwerking van een aantal definities en richtsnoeren. Een aantal lidstaten heeft immers al het voortouw genomen en stippelt nu zijn eigen beleid uit, aangezien de Europese instellingen maar niet tot actie overgaan.

8. Een door het recht beschermde activiteit

8.1 De belangen die op het spel staan en de rechtsbescherming ervan

8.1.1 Zoals elke andere activiteit waarbij het gaat om persoonlijke, eventueel tegenstrijdige belangen, valt ook de deeleconomie onder de juridische en regelgevende bepalingen die van toepassing zijn op de desbetreffende belangen. Aanhangers van de theorie dat de deeleconomie buiten de wet moet staan, door niets of niemand gehinderd mag worden, en uitsluitend functioneert op basis van vertrouwen en dankzij de natuurlijke goedheid van de mens (naar het voorbeeld van de „nobele wilde” van Rousseau), vallen dan ook maar moeilijk serieus te nemen.

8.1.2 Het EESC heeft er altijd op gehamerd dat het recht van toepassing moet zijn op alle economische activiteiten zonder uitzondering; wel heeft het er steeds ook op gewezen dat die regelgeving verschillende vormen kan aannemen, die op elkaar moeten aansluiten.

8.1.3 Zo wil het hier met name verwijzen naar zijn meest recente advies over zelf- en coregulering ⁽¹⁰⁾, waarin het onderstreept dat „zelfregulering en coregulering” als „spontaan ingevoerde of afgedwongen mechanismen voor het reguleren van de economische en sociale belangen of de handelsbetrekkingen en -praktijken van de verschillende marktdeelnemers”, moeten worden beschouwd als belangrijke aanvullende of bijkomende instrumenten, maar nooit als alternatief voor heteroregulering (*hard law*); zij kunnen pas erkenning krijgen als geldige instrumenten „als hun vorm en toepassingsgebied uitdrukkelijk en expliciet zijn vastgelegd in dwingende en juridisch toepasselijke rechtsbepalingen, hetzij op nationaal hetzij op EU-niveau; daarbij mag niet worden geraakt aan de aard van deze instrumenten, en dient met name rekening te worden gehouden met het feit dat het om vrijwillige overeenkomsten gaat”.

⁽⁸⁾ http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie_collaborative.pdf

⁽⁹⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz. 1.

⁽¹⁰⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 29.

8.2 Rechten en plichten

8.2.1 Vanaf het moment waarop spontaan ontstane praktijken tussen particulieren de vorm van een economische activiteit aannemen en de wederzijdse rechten en plichten contractueel worden vastgelegd, moeten zij ook worden onderworpen aan de nationale of Europese regelgeving die van toepassing is op de rechten en plichten van de verschillende partijen.

8.2.2 Bedoelde betrekkingen zijn dusdanig complex (zie paragraaf 4.7) dat een juridisch kader voor de activiteiten van de betrokkenen moet worden afgebakend, vooral als het gaat om hybride modellen zoals *freemium* of *donationware*, of om *geocaching*, een schoolvoorbeeld in dit verband.

8.2.3 Aangezien dit fenomeen uit de aard der zaak duidelijk niet binnen de grenzen van de afzonderlijke lidstaten blijft, is het de taak van de EU om voor haar hele grondgebied, dat immers één grote interne markt vormt, een juridisch kader uit te werken voor dit soort grensoverschrijdende activiteiten. Bij gebrek daaraan hebben diverse lidstaten nu al in bepaalde concrete gevallen (zoals Uber) uiteenlopende en tegenstrijdige standpunten ingenomen, een euvel waar ook de VS mee kampen.

8.2.4 Een dergelijk juridisch kader zou met name betrekking moeten hebben op de volgende prioritaire gebieden:

- a) bescherming van de rechten van alle betrokkenen, inclusief *prosumenten*; dit houdt in dat alle vigerende EU-bepalingen inzake de rechten van de consument, en met name de regels inzake oneerlijke voorwaarden, concurrentievervalsing, veiligheid en gezondheid en elektronische handel, moeten worden toegepast op de deeleconomie;
- b) de grondrechten van „consumenten”, die moeten worden uitgebreid tot de deeleconomie (voorlichting, transparantie, gegevensbescherming en privacy, gezondheid en veiligheid);
- c) bescherming van gegevens en van het privéleven van de betrokkenen (*tracking and profiling*) waarbij de overdraagbaarheid van gegevens moet worden gewaarborgd;
- d) het mededingingsrecht: het gaat immers om activiteiten die op de markt concurreren met hetzelfde soort activiteiten van bedrijven die dezelfde doelen nastreven; voorts is het zaak te zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden, de strijd aan te binden met monopolies en concurrentievervalsing, en ook andere problemen in dit verband aan te pakken;
- e) fiscaal recht: in het kader van de strijd tegen belastingontduiking en -ontwijking moet erop worden toegezien dat belasting wordt geheven over de winst uit deze activiteiten;
- f) de verantwoordelijkheid van de platforms, overeenkomstig de diensten die zij verlenen en de mate waarin zij betrokken zijn bij de transacties; daarnaast moeten er garanties worden geboden met betrekking tot de wettelijkheid van hun aanbod;
- g) de impact op de arbeidsmarkt en de definitie zelf van het begrip „werken” in een digitale omgeving en de verschillende vormen daarvan;
- h) bescherming van de betrokken werknemers, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds situaties waarin er geen sprake is van een echte arbeidsverhouding met het platform en waarin de werknemers moeten worden beschermd volgens de beginselen die van toepassing zijn op zelfstandigen, en anderzijds werknemers die daadwerkelijk voor het platform werken en dus onder de wetgeving inzake de bescherming van loontrekkers moeten vallen; dat is met name belangrijk waar het gaat om schijnzelfstandigen of onzeker werk;

- i) bescherming van de sociale rechten en instrumenten van werknemers, zoals het recht op vereniging, op staking, op collectieve onderhandelingen en op sociale dialoog;
- j) bescherming van de sociale modellen en het vermogen van de lidstaten om de duurzaamheid daarvan veilig te stellen;
- k) milieuaspecten: het is zaak de milieu-impact van de deeleconomie op de voet te volgen en schadelijke effecten te voorkomen⁽¹¹⁾;
- l) auteursrechten en intellectuele-eigendomsrechten, die in aanmerking moeten worden genomen in het kader van de herziening van Richtlijn 2001/29/EG.

8.3 Regelgevingsopties

8.3.1 Op EU-niveau — het enige dat binnen het bestek van dit advies relevant is — moeten de instellingen, te beginnen bij de Commissie, die immers over initiatiefrecht beschikt, maar ook de Raad en het EP, heel in het bijzonder dringend werk gaan maken van een regelgevend kader waarin de reikwijdte en de grenzen van de deeleconomie nauwkeurig worden aangegeven; het spreekt daarbij vanzelf dat de maatregelen in kwestie op maat moeten worden gesneden van de verschillende categorieën van de deeleconomie.

8.3.2 Daarbij moet in de eerste plaats aandacht worden besteed aan de gemeenschappelijke beginselen van algemeen belang en openbare orde waaraan alle deelnemers aan dit soort economische activiteiten, en dan vooral op de in paragraaf 8.2.4 vermelde gebieden, zich moeten houden.

8.3.3 Het EESC heeft evenwel nooit nagelaten erop te wijzen dat er daarnaast tegelijkertijd een hele waaier aan activiteiten is die tot het domein van de zelf- en coregulering behoren; in feite zou het heel goed zo kunnen zijn dat we hier te maken hebben met een schoolvoorbeeld van de zogenaamde „shared regulation”, waar de Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, RSA HOUSE, Londen, onlangs nog een lans voor brak; ook veelzeggend in dit verband is de gedragscode die werd opgesteld door Sharing Economy UK (SEUK)⁽¹²⁾.

8.4 Een hoofdrol voor zelfregulering

8.4.1 Het EESC is altijd al van mening geweest dat het niet aan de EU of de nationale autoriteiten is om de inhoud van de codes voor zelfregulering te bepalen, maar dat de betrokken partijen daarbij de vrije hand moeten krijgen, tenminste indien het niet gaat om bindende overeenkomsten.

8.4.2 Wordt evenwel gestreefd naar erkenning van deze overeenkomsten „als aanvullend regelgevend instrument in de desbetreffende rechtsorde”, dan „dient duidelijk te worden aangegeven welke criteria worden gehanteerd inzake erkenning van deze vormen van regulering, aan welke beginselen zij dienen te beantwoorden en wat de beperkingen ervan zijn”, zo heeft het EESC in zijn eerder vermelde advies betoogd. Deze stelregel is volledig van toepassing op de deeleconomie, die geen uitzondering mag vormen.

8.4.3 Het EESC betreurt dat de Raad, het EP, en de Commissie in hun nieuwe interinstitutioneel akkoord van 13 april de aanbevelingen ter verbetering van de vorige versie uit zijn hierboven vermelde advies over zelf- en coregulering niet ter harte hebben genomen en het hebben gelaten bij een vage verwijzing in de mededeling „Beter wetgeven”: naast een paar schaarse vermeldingen in het kader van de „Guidelines” en de „Toolbox” blijft het bij een verwijzing naar het CoP-platform en een voetnoot waarin de beginselen inzake een beter gebruik van zelf- en coregulering worden opgesomd.

8.4.4 Als er één gebied is waar een definitie van de hierboven bedoelde criteria noodzakelijk is om geloofwaardigheid op te bouwen en het vertrouwen van de gebruikers te winnen, dan is het wel de deeleconomie, die sneller voet aan de grond zou krijgen met een solide kader voor zelf- en coregulering op Europees niveau.

8.4.5 Het Comité kijkt dan ook uit naar de langverwachte „Europese agenda voor de deeleconomie” en spoort de Commissie nu al aan het regelgevingsaspect niet links te laten liggen en met name de rol van zelf- en coregulering te belichten.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing%20economy.pdf

⁽¹²⁾ <http://www.sharingeconomyuk.com>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Refit”**(verkennend advies)**

(2016/C 303/06)

Rapporteur: Denis MEYNENT

De Europese Commissie heeft op 13 januari 2016 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het thema

„Refit”

(verkennend advies).

Het subcomité Refit, dat is opgericht overeenkomstig artikel 19 van het reglement van orde en met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 19 april 2016 met algemene stemmen goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 185 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC herinnert eraan dat het Refit-programma⁽¹⁾ er in eerste instantie op gericht is de kwaliteit en de doeltreffendheid van de Europese wetgeving te verbeteren en eenvoudige, begrijpelijke en samenhangende regelgeving op te stellen, zonder afbreuk te doen aan de vastgestelde strategische doelstellingen of ten koste te gaan van de bescherming van burgers, consumenten, werknemers en de sociale dialoog, of het milieu.

1.2. Europese regelgeving is essentieel voor de Europese integratie en vormt geen last of een te vermijden kostenpost. Integendeel, deze regelgeving biedt alle belanghebbenden en EU-burgers een belangrijke waarborg voor bescherming, belangenbehartiging en rechtszekerheid, maar dan moet zij wel goed geproportioneerd zijn.

1.3. Wetgevingsvoorstellen moeten systematisch aan een effectbeoordeling worden onderworpen, waarbij terdege rekening dient te worden gehouden met het belang van de economische, sociale en milieu-impact, ook voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het EESC pleit ervoor dat het Parlement, de Raad en de Commissie overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijke methode voor effectbeoordeling, waarmee ook het EESC en het Comité van de Regio's (CvdR) aan de slag kunnen.

1.4. Openbare raadplegingen en raadplegingen van deskundigen en belanghebbenden moeten ook zo open mogelijk zijn, maar mogen niet in de plaats komen van raadplegingen van sociale partners en van het Comité.

1.5. Het EESC verzoekt de Commissie om in haar scorebord ook een jaarlijkse evaluatie van de belangrijkste kosten en baten van de maatregelen van het Refit-programma op te nemen, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht, en daarbij ook te kijken naar het niveau en de kwaliteit van de werkgelegenheid, de sociale en milieubescherming en de bescherming van de consument.

1.6. De besluitvorming moet zo vlot en adequaat mogelijk blijven verlopen. Alle organen en filters die in het leven zijn geroepen om de gegrondheid van de voorstellen te toetsen, mogen de politieke besluitvorming — die soeverein moet blijven — niet in gevaar brengen. In dit verband moet worden gestreden tegen de bureaucratisering van het besluitvormingsproces.

⁽¹⁾ De afkorting staat voor „programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving”.

1.7. Het EESC neemt kennis van de oprichting van het Refit-platform, dat zich onder meer moet bezighouden met de totstandbrenging van doeltreffendere wetgeving en eenvoudigere administratieve regels. Dit platform mag zich echter alleen over bepaalde thema's buigen en mag de medewetgevers niet voor de voeten lopen of in de plaats komen van de verplichte raadplegingen van het EESC — wiens werkzaamheden van een andere orde zijn — of de sociale partners zoals bedoeld in de Verdragen. Het EESC verzoekt de Commissie om bekend te maken aan de hand van welke preselectiecriteria voorstellen worden voorgelegd aan het platform, erop te letten dat het evenwicht wordt bewaard en duidelijk te maken welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van het platform, zodat kan worden nagegaan wat de invloed ervan is.

1.8. Wat de representativiteit van het Refit-platform betreft, denkt het EESC dat het met twee extra zetels zijn taak volledig kan vervullen en de stem van het maatschappelijk middenveld, dat het geacht wordt te vertegenwoordigen, kan laten horen. Het EESC stelt bovendien vast dat de pan-Europese vertegenwoordiging van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de „groep van belanghebbenden” van het platform ontbreekt en zou graag zien dat dit zo snel mogelijk wordt verholpen.

1.9. Het EESC heeft het voordeel direct in contact te staan met personen in het veld en profiteert van een groot netwerk van organisaties op nationaal niveau en van de deskundigheid van zijn leden; het is daarom bij uitstek geschikt om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de effectbeoordelingen die op Europees niveau worden uitgevoerd. Het wil zich vooral richten op evaluaties achteraf en op kwalitatieve beoordelingen om na te gaan welk effect een Europese wetgevende of beleidsmaatregel heeft en om de ervaringen en ideeën van de Europese economische en sociale partners onder de aandacht te brengen.

1.10. Daarnaast wil het EESC een specifieke bijdrage leveren aan het initiatiefverslag van het Europees Parlement over het jaarverslag betreffende de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving door de lidstaten door zich te richten op wat de lidstaten bij de omzetting van bepaalde richtlijnen hebben toegevoegd.

1.11. Het EESC pleit voor een Refit-programma dat in twee richtingen werkt, d.w.z. een programma dat niet op voorhand al bepaalt welke richting met de regelgeving moet worden ingeslagen: bekrachtiging, aanvulling, vervollediging, wijziging of schrapping van een wetgevingshandeling.

1.12. Het EESC voelt er weinig voor om mee te werken aan een kwantitatieve reductie van het EU-acquis zonder dat vooraf wordt nagegaan wat alle gevolgen hiervan zijn voor de sociale en milieubescherming en de bescherming van de consument.

1.13. Het EESC is voorstander van een strengere beoordeling achteraf van de effecten van de EU-regelgeving in het kader van de beleidscyclus van de EU, met name wat betreft de verwachte, in de effectbeoordeling bij het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel aangegeven gevolgen voor de groei en de werkgelegenheid. De ex-postevaluaties moeten op pluralistische wijze en binnen een redelijke termijn na de uiterste datum voor de omzetting in nationaal recht worden uitgevoerd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité wijst erop dat de wetgeving essentieel is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken en de voorwaarden te scheppen voor slimme, duurzame en inclusieve groei ten behoeve van de burgers, de bedrijven en de werknemers⁽²⁾. De regelgeving draagt ook bij tot de verbetering van het welzijn, de bescherming van het algemeen belang en de grondrechten, de bevordering van een hoog niveau van sociale en milieubescherming en de waarborging van rechtszekerheid en juridische voorspelbaarheid. Zij moet concurrentievervalsing en sociale dumping voorkomen.

2.2. Het Comité is daarom verheugd dat vicevoorzitter Timmermans er herhaaldelijk op heeft gewezen dat het Refit-programma niet kan leiden tot een deregulering van het EU-acquis, noch tot een aantasting van het niveau van sociale bescherming, van milieubescherming of van de grondrechten⁽³⁾.

⁽²⁾ COM(2012) 746 final, blz. 2.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

2.3. Het Comité is van mening dat de regelgeving leidt tot administratieve rompslomp en kosten, die soms zwaar of overbodig kunnen zijn, maar dat zij ook grote voordelen oplevert voor burgers, ondernemingen en overheidsinstanties. Slimme regelgeving moet daarom altijd naar een duidelijke toegevoegde waarde streven. Waar mogelijk moeten de EU-regels lasten wegnemen en niet toevoegen.

2.4. „Betere regelgeving” betekent dat moet worden gezocht naar de beste oplossing om de voltooiing van de Europese interne markt te bewerkstelligen: gerichte harmonisatie, consequente toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op niet-geharmoniseerde gebieden, coregulering, zelfregulering en standaardisering. Gerichte en slimme harmonisatie van de wetgevingen draagt bij tot het opheffen van de belemmeringen voor de goede werking van de interne markt. Een harmonisatie van de 28 nationale wetgevingen vormt voor ondernemingen en burgers in de EU een belangrijke bron van vereenvoudiging en vermindering van regeldruk en administratieve lasten.

2.5. Het Refit-programma is er in eerste instantie op gericht de kwaliteit en de doeltreffendheid van de Europese wetgeving te verbeteren en eenvoudige, begrijpelijke en samenhangende regelgeving op te stellen, zonder afbreuk te doen aan de vastgestelde strategische doelstellingen of ten koste te gaan van de bescherming van burgers, consumenten, werknemers en de sociale dialoog, of het milieu.

2.6. De bedoelde regelgeving en de daaraan verbonden lasten moeten nuttig zijn, de uiteindelijk behaalde winst moet hoger zijn dan de kosten die worden gegenereerd, en de wetgeving moet evenredig zijn en voldoende rechtszekerheid bieden.

2.7. *Ten aanzien van de effectbeoordeling*

2.7.1. Het Comité neemt nota van het interinstitutioneel akkoord „Beter wetgeven” dat de drie instellingen op 13 april 2016 hebben ondertekend.

2.7.2. Het Comité is met name verheugd dat de drie instellingen hebben erkend dat het effectbeoordelingssysteem een instrument is dat hen moet helpen om tot weloverwogen beslissingen te komen, en dat het niet in de plaats komt van politieke beslissingen ⁽⁴⁾.

2.7.3. Het Comité juicht het toe dat de Commissie in het kader van de geïntegreerde, evenwichtige en pluralistische effectbeoordelingen ook plaats inruimt voor alternatieve oplossingen waarbij niet alleen wordt gekeken naar de kosten van een niet-verenigd Europa en de impact van de verschillende opties op het concurrentievermogen, maar ook naar de gevolgen van de voorstellen voor kmo's en micro-ondernemingen en naar de digitale en territoriale dimensie van een en ander ⁽⁵⁾.

2.7.4. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie haar effectbeoordeling kan aanvullen, op eigen initiatief of op verzoek van het Europees Parlement of van de Raad, maar betreurt dat elke instelling alleen bepaalt hoe de evaluatie wordt georganiseerd. Het Comité pleit ervoor dat de drie instellingen overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijke methode voor effectbeoordeling, waarmee het EESC en het CvDR tevens aan de slag kunnen om hun eigen wijzigingsvoorstellen te formuleren.

2.7.5. Volgens het Comité moeten effectbeoordelingen binnen de Europese instellingen worden verricht. Wanneer om specifieke redenen evenwel wordt overwogen gebruik te maken van particuliere consultants, dringt het Comité erop aan om:

- het bestek op onpartijdige wijze op basis van duidelijke en transparante criteria op te stellen en vooraf openbaar te maken;
- de kandidaten op volledig transparante wijze te selecteren op basis van een ruim opengestelde en pluralistische aanbesteding waarbij de geselecteerde consultants kunnen rouleren en hun vaardigheden kunnen worden geverifieerd;

⁽⁴⁾ Interinstitutioneel akkoord van 15 december 2015, punt 7 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/iaa_blm_final_en.pdf).

⁽⁵⁾ Ibidem.

— de gunning van de opdracht bekend te maken.

2.8. *Ten aanzien van de raadpleging van belanghebbenden*

2.8.1. Het Comité is van mening dat de raadpleging van belanghebbenden en deskundigen niet in de plaats mag komen van de raadpleging van de sociale partners, van het Comité en van het Comité van de Regio's, die op specifieke momenten in het wetgevingsproces en binnen de door het VWEU vastgestelde grenzen hun rol spelen; ze mag evenmin de op nationaal niveau bestaande raadplegingsprocedures komen te vervangen, die gebaseerd moeten zijn op nauwere betrokkenheid van de sociale partners. Het Comité wijst erop dat het van cruciaal belang is de belanghebbenden correct in kaart te brengen met het oog op een goede representativiteit van de actoren en een kwaliteitsvolle raadplegingsprocedure, en verzoekt de Commissie daarvoor gebruik te maken van het transparantieregister.

2.8.2. Het Comité zou graag zien dat er bij dit proces geen afbreuk wordt gedaan aan de gestructureerde burgerdialoog (artikel 11, lid 2, VWEU) of de raadplegingen die plaatsvinden binnen specifieke kaders, zoals de raadpleging van de sociale partners in het kader van de sociale dialoog (werkgevers- en vakbondsorganisaties) (artikel 154 VWEU) of de raadpleging van adviesinstanties, zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité (artikel 304 VWEU).

2.8.3. Het Comité benadrukt dat in de „stakeholder mapping” een goede geografische en doelgroepspreiding moet worden gewaarborgd, met bijzondere aandacht voor ondervertegenwoordigde groepen. Er zal een verantwoord wegingsmechanisme moeten worden toegepast bij de analyse van de reacties op de raadplegingen ⁽⁶⁾.

2.9. *Ten aanzien van het Refit-programma*

2.9.1. Het Comité neemt kennis van de algemene doelstellingen van het door de Commissie ontwikkelde Refit-programma en verwijst met name naar zijn adviezen ⁽⁷⁾ over het programma „Betere regelgeving” en „Slimme regelgeving”. Slimme regelgeving betekent volgens het Comité niet dat men zich mag onttrekken aan de regelgeving inzake de bescherming van burgers, consumenten en werknemers, de voorschriften inzake gelijkheid van vrouwen en mannen en de milieuvoorschriften. Evenmin mag slimme regelgeving verbeteringen in de weg staan. Ook mag slimme wetgeving geen afbreuk doen aan de sociale dimensie van de eengemaakte markt, zoals bepaald in het Verdrag, met name wat betreft de omzetting van de overeenkomsten die in het kader van de Europese sociale dialoog zijn gesloten.

2.9.2. Het Comité neemt er nota van dat de Commissie streeft naar verbetering van de procedures en de kwaliteit van de instrumenten met het oog op een optimale follow-up van de uitvoering.

2.9.3. Het EESC verzoekt de Commissie om in het scorebord ook een jaarlijkse evaluatie van de belangrijkste kosten en baten van Refit op te nemen, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht, en daarbij ook te kijken naar het niveau en de kwaliteit van de werkgelegenheid, de sociale en milieubescherming en de consumentenbescherming.

2.9.4. Het Comité preciseert dat betere regelgeving niet in de plaats van politieke beslissingen kan of mag komen.

2.10. *Refit-platform*

2.10.1. Het Comité neemt kennis van de oprichting van het Refit-platform waaraan het deelneemt en dat de voorstellen ter vermindering van onnodige bureaucratische rompslomp en regelgeving moet onderzoeken en de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving in de lidstaten moet vergemakkelijken. Opgemerkt zij dat kwesties i.v.m. de sociale dialoog en de bevoegdheden van de sociale partners buiten de taken van het platform vallen.

⁽⁶⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57.

⁽⁷⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 33, PB C 248 van 25.8.2011, blz. 87 en PB C 48 van 15.2.2011, blz. 107.

2.10.2. Het Comité merkt echter op dat het platform:

- een uitwisselingsforum van raadgevende aard moet blijven dat geen wijzigingen kan aanbrengen in de normale werking van de instellingen, en met name die van de medewetgevers;
- rekening moet houden met de raadpleging van het Comité en de andere verplichte raadplegingen die vastgesteld zijn in de Verdragen, met name in artikel 154 VWEU wat de sociale partners betreft;
- zich moet beperken tot het onderzoek van een beperkt aantal thema's.

2.10.3. Het Comité verwacht voorts dat dit platform:

- de elders verrichte raadplegingen niet gaat overlappen en geen nutteloze bureaucratische laag gaat vormen;
- zich niet gaat mengen in de besluitvorming omdat het over een specifieke kwestie zou zijn geraadpleegd, daarover een discussie zou hebben gehouden of een specifiek optreden zou hebben voorgesteld.

2.10.4. Het Comité vestigt er de aandacht op dat het grote aantal deelnemers aan dit platform, de zeer uiteenlopende aard van de belanghebbenden (lidstaten, sociale partners, ngo's, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld), het brede toepassingsgebied van de onderwerpen op de agenda en de beperkte frequentie van de vergaderingen niet van aard zijn om diepgaande discussies over de door het platform behandelde voorstellen te genereren.

2.11. *Representativiteit van het Refit-platform*

2.11.1. Het Comité benadrukt in dit verband dat het slechts één zetel heeft in dit platform en aan de werkzaamheden deelneemt op basis van een toerbeurtsysteem tussen zijn drie groepen, terwijl het een bij de Verdragen opgerichte instelling is die representatief is voor de diversiteit van de EU.

2.11.2. Het Comité is derhalve van oordeel dat de toekenning van twee extra zetels de tripartiete opzet van zijn instelling en zijn mandaat recht zou doen, waardoor het aldus een afspiegeling zou vormen van de maatschappelijke organisaties die het moet vertegenwoordigen.

2.11.3. Het Comité stelt vast dat de pan-Europese vertegenwoordiging van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de „groep van belanghebbenden” van het platform ontbreekt en zou graag zien dat dit zo snel mogelijk wordt verholpen.

2.12. *Werking van het platform*

2.12.1. Het Comité verzoekt de Commissie:

- de voorwaarden en criteria voor de selectie van de in het platform vertegenwoordigde partijen te verduidelijken;
- ervoor te zorgen dat elke vertegenwoordiger van belanghebbenden over de materiële mogelijkheden beschikt om de vergaderingen voor te bereiden en tijdens die vergaderingen een nuttige bijdrage te leveren;
- het aantal en de criteria voor de voorselectie van de door de Commissie ontvangen en vervolgens naar het platform doorgestuurde voorstellen openbaar te maken;
- toe te zien op een goede representativiteit van de voorstellen (lidstaten, sociale partners, maatschappelijke organisaties);

- de leden tijdig uitvoerige en nuttige voorbereidende documenten ter beschikking te stellen, zodat zij zich optimaal op de vergadering kunnen voorbereiden en algemeen een doeltreffende bijdrage kunnen leveren;
- de follow-up van de aanbevelingen zodanig te verrichten dat kan worden getraceerd wat de invloed ervan is;
- de resultaten van de werkzaamheden van het platform bekend te maken.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Evaluatie van het EU-beleid

3.1.1. Het EESC herhaalt dat het moet worden beschouwd als een volwaardige institutionele partner en niet als een subcategorie van belanghebbenden met allerlei uiteenlopende en tegenstrijdige belangen.

3.1.2. Nogmaals, het EESC heeft het voordeel direct in contact te staan met personen in het veld en te profiteren van een groot netwerk van organisaties op nationaal niveau en van de deskundigheid van zijn leden. Het is daarom bij uitstek geschikt om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan deze effectbeoordeling.

3.1.3. Zo zal het EESC zijn banden met de verschillende betrokken maatschappelijke organisaties verder kunnen aanhalen en zijn rol als brug tussen de instellingen en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld kunnen uitbouwen.

3.1.4. Deze beoordeling zal worden geformuleerd in de vorm van „beleidsaanbevelingen” waarin wordt aangegeven wat de belangrijkste gevolgen van het desbetreffende beleid zijn voor het maatschappelijk middenveld en welke koers het best kan worden gevaren in de toekomst.

3.1.5. Het EESC benadrukt dat het zich vooral wil richten op evaluaties achteraf en op kwalitatieve beoordelingen om na te gaan welk effect een Europese wetgevende of beleidsmaatregel heeft en om de ervaringen en ideeën van de Europese economische en sociale partners onder de aandacht te brengen.

3.1.6. Het EESC is van mening dat de evaluaties achteraf van de Commissie en het Parlement, waaraan het zal bijdragen, als basis zouden moeten dienen voor wetwijzigingen of nieuwe wetgeving waarover het later wordt geraadpleegd.

3.1.7. Het Comité kijkt ernaar uit om als volwaardige partner deel te nemen aan de wetgevingsprocedure en meer gelegenheid te krijgen om bij te dragen aan de vaststelling van toekomstige beleidsstrategieën van de Unie.

3.2. Omzetting van richtlijnen

3.2.1. Bij het omzetten van richtlijnen in nationaal recht voegen lidstaten soms elementen toe die geenszins verband houden met de desbetreffende EU-wetgeving. Het EESC vindt dat deze toevoegingen expliciet zouden moeten worden vermeld in de omzettingshandeling(en) of in de bijbehorende documentatie⁽⁸⁾. In verband hiermee vindt het EESC dat de term „gold-plating”, die wordt gebruikt om „overregulering” aan te duiden, dient te worden vermeden aangezien het bepaalde nationale praktijken aan de kaak stelt en een gedifferentieerde en flexibele aanpak van de hand wijst.

3.2.2. Het Comité is van mening dat de lidstaten in geval van minimumharmonisatie de mogelijkheid moeten behouden om in hun nationale recht bepalingen op te nemen die gericht zijn op de bevordering van werkgelegenheid, de verbetering van levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming, een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau en de bestrijding van uitsluiting⁽⁹⁾, de bevordering en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen, evenals een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en de consument⁽¹⁰⁾, alsook van milieubescherming⁽¹¹⁾, zonder dat dit onnodige regelgevende of administratieve belemmeringen met zich brengt, en dat het derhalve belangrijk is om, waar mogelijk, de voorkeur te geven aan verordeningen in plaats van richtlijnen.

⁽⁸⁾ Punt 31 van het interinstitutioneel akkoord.

⁽⁹⁾ Artikel 151 VWEU.

⁽¹⁰⁾ Artikelen 168 en 169 VWEU.

⁽¹¹⁾ Artikel 191 VWEU.

3.2.3. Het EESC stelt vast dat het streven naar maximale harmonisatie in wetgevingsvoorstellen vaak tot allerlei uitzonderingen en uitsluitingen leidt die tot gevolg hebben dat er extra barrières op de interne markt ontstaan en worden „gelegaliseerd”.

3.2.4. Het EESC denkt dat het een nuttige rol kan spelen als intermediair tussen wetgevers en gebruikers van de EU-wetgeving en dat het een specifieke bijdrage kan leveren aan het initiatiefverslag van het Europees Parlement over het jaarverslag betreffende de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving door de lidstaten door zich te richten op wat de lidstaten bij de omzetting hebben toegevoegd. De studie van zijn waarnemingspost Interne Markt over „de effecten van de dienstenrichtlijn op de bouwsector”⁽¹²⁾ en die van zijn waarnemingspost Arbeidsmarkt over jeugdwerkloosheid⁽¹³⁾, om maar twee voorbeelden te noemen, zouden hierbij van pas kunnen komen.

3.3. *Prospectieve dimensie*

3.3.1. Het EESC pleit voor een Refit-programma dat in twee richtingen werkt, d.w.z. een programma dat niet op voorhand al bepaalt welke richting met de regelgeving moet worden ingeslagen: aanvulling, vervollediging, wijziging of schrapping van een wetgevingshandeling.

3.3.2. Het EESC vindt ook dat de Commissie een permanente screening en evaluatie van het EU-acquis zou moeten uitvoeren en dat zij daarbij vooral zou moeten kijken naar de relevantie en de meerwaarde van wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen.

3.3.3. Daarnaast is het van mening dat de integrale en holistische aard van de effectbeoordelingen fundamenteel is en dat de Commissie zich niet alleen mag concentreren op het aspect „mededinging”; er moet terdege rekening worden gehouden met de toegevoegde waarde van EU-optreden en in een kosten-batenanalyse moeten alle aspecten worden meegenomen, ook de kosten van niets doen.

3.3.4. *Effectbeoordeling*

3.3.4.1. Het hanteren van verschillende criteria bij effectbeoordelingen mag er niet toe leiden dat de Commissie niets doet of een initiatief weigert omdat er aan een of meerdere criteria niet zou worden voldaan. De Commissie moet de criteria tegen elkaar afwegen en het feit dat er verschillende criteria worden gehanteerd, mag niet leiden tot bureaucrativering van het besluitvormingsproces of tot „legislatieve abstinentie”.

3.3.4.2. Het Comité besteedt bijzondere aandacht aan het „denk eerst klein”-beginsel (*Think Small First*) en aan de kmo-test, met name in zijn advies over de *Small Business Act*⁽¹⁴⁾, maar is van mening dat het niet opportuun is om een algemene uitzondering te maken voor micro-ondernemingen en dat het veel effectiever zou zijn om wetgevingsvoorstellen per geval te bekijken, op basis van een grondige effectbeoordeling.

3.3.4.3. Het EESC vindt ook dat de voorstellen van de Commissie vergezeld moeten gaan van een grondige, op bewijsmateriaal gebaseerde („*evidence-based*”) effectbeoordeling, maar benadrukt dat het aan de wetgever van de Unie is om zijn beoordelingsvrijheid te gebruiken en daarbij een zekere balans te vinden tussen de bescherming van de gezondheid, het milieu en de consument, enerzijds, en de economische belangen van de marktdeelnemers, anderzijds, bij het nastreven van de hem bij het Verdrag toegekende taak om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het milieu te waarborgen⁽¹⁵⁾.

3.3.4.4. Het EESC wijst erop dat hierbij ook kan worden gekeken naar de kwantitatieve aspecten van de regelgevende en administratieve lasten, mits:

— wordt nagegaan welke impact de kosten en lasten van de regelgeving hebben op het bedrijfsleven en het concurrentievermogen in het algemeen, maar ook wat de positieve aspecten zijn van de bestaande regelgeving op het gebied van sociale wetgeving, milieu, consumentenrechten, volksgezondheid en werkgelegenheid;

⁽¹²⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2014-02466-00-01-tcd-tra-nl.pdf>

⁽¹³⁾ Study on Youth Employment

⁽¹⁴⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 51

⁽¹⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 8 juli 2010, Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport, zaak C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419, punt 56.

- geen afbreuk wordt gedaan aan de beleidsdoelstellingen van de EU;
- de „mazen” in de wet worden opgespoord en wordt gekeken wat er moet worden gedaan om de EU te voorzien van slimme normen van zeer hoge kwaliteit.

3.3.4.5. Het EESC voelt er weinig voor om mee te werken aan een kwantitatieve reductie van het EU-acquis zonder dat vooraf wordt nagegaan wat alle gevolgen hiervan zijn voor de sociale en milieubescherming en de bescherming van de consument.

3.3.4.6. Wat de evaluatie van de cumulatieve kosten (CCA, *cumulative cost assessment*) betreft, wil het EESC erop wijzen dat wanneer de Commissie een deel van de EU-wetgeving vooraf of achteraf evalueert, zij rekening dient te houden met het feit dat deze nieuwe kosten bovenop de bestaande kosten van naleving en tenuitvoerlegging komen. Het EESC begrijpt dat bij een cumulatieve kostenbeoordeling wordt nagegaan wat de financiële kosten zijn van regelgeving in deze of gene sector, maar wijst erop dat deze beoordeling niet tot gevolg mag hebben dat een bepaalde sector geheel of gedeeltelijk wordt vrijgesteld.

3.3.5. *Evaluatie vooraf*

3.3.5.1. Het EESC maakt zich zorgen over het feit dat de discussie zich meer en meer naar een vroeger stadium van het proces verplaatst, nog voordat de medewetgevers en de sociale partners hun zegje hebben gedaan. Zo lopen zij het gevaar om uitgesloten te worden van het debat, dat al zonder hen heeft plaatsgevonden.

3.3.6. *Evaluatie achteraf*

3.3.6.1. Het EESC vindt dat evaluaties achteraf minstens zo belangrijk zijn als evaluaties vooraf en verzoekt de Commissie methodologische handvatten aan te reiken met betrekking tot duurzaamheidscriteria.

3.3.6.2. Het EESC is voorstander van een strengere beoordeling achteraf van de effecten van de EU-regelgeving in het kader van de beleidscyclus van de Unie, met name wat de verwachte, in de effectbeoordeling bij het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel aangegeven gevolgen voor de groei en de werkgelegenheid betreft.

3.3.6.3. Het EESC is van mening dat de ex-postevaluaties op pluralistische wijze en binnen een redelijke termijn na de uiterste datum voor de omzetting in nationaal recht moeten worden uitgevoerd.

3.3.6.4. Tot slot vindt het dat ex-postevaluaties belangrijke analyse-instrumenten zijn en dat de conclusies die hieruit worden getrokken, rechtstreeks kunnen worden gebruikt bij een eventuele effectbeoordeling in het geval van een herziening van een wetgevingshandeling.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

BIJLAGE

De volgende wijzigingsvoorstellen, die meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de beraadslagingen verworpen (artikel 54, lid 3, reglement van orde):

a) Punt 2.11.1 en punt 2.11.2

~~Het Comité benadrukt in dit verband dat het slechts één zetel heeft in dit platform en aan de werkzaamheden deelneemt op basis van een toerbeurtsysteem tussen zijn drie groepen, terwijl het een bij de Verdragen opgerichte instelling is die representatief is voor de diversiteit van de EU.~~

~~Het Comité is derhalve van oordeel dat de toekenning van twee extra zetels de tripartiete opzet van zijn instelling en zijn mandaat recht zou doen, waardoor het aldus een afspiegeling zou vormen van de maatschappelijke organisaties die het moet vertegenwoordigen.~~

b) Punt 1.8

~~Wat de representativiteit van het Refit-platform betreft denkt het EESC dat het met twee extra zetels zijn taak volledig kan vervullen en de stem van het maatschappelijk middenveld, dat het geacht wordt te vertegenwoordigen, kan laten horen. Het EESC stelt bovendien vast dat de pan-Europese vertegenwoordiging van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de „groep van belanghebbenden” van het platform ontbreekt en zou graag zien dat dit zo snel mogelijk wordt verholpen.~~

Motivering

Het EESC kan slechts in zijn geheel, als Comité, vertegenwoordigd worden; het is niet de bedoeling dat elk van de groepen vertegenwoordigd wordt. Alleen het EESC zelf is verantwoordelijk voor een uniforme vertegenwoordiging; het mag niet zo zijn dat het drie eventueel elkaar tegensprekende stemmen laat horen en drie keer stemt.

Stemuitslag:

Stemmen voor: 49

Stemmen tegen: 123

Onthoudingen: 16

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de veranderende aard van arbeidsverhoudingen en de impact ervan op het behoud van een fatsoenlijk salaris en de impact van technologische ontwikkelingen op het socialezekerheidsstelsel en de arbeidswetgeving

(verkennend advies)

(2016/C 303/07)

Rapporteur: Kathleen WALKER SHAW

In een brief van 16 december 2015 heeft het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid namens het Nederlandse Raadsvoorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht om overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verkennend advies op te stellen over

„De veranderende aard van arbeidsverhoudingen en de impact ervan op het behoud van een fatsoenlijk salaris”.

In een brief van 14 maart 2016 heeft het ministerie van Buitenlandse en Europese Zaken van Slowakije, dat in juli 2016 het Raadsvoorzitterschap heeft overgenomen, het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht om overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en ter voorbereiding op de informele bijeenkomst van de Raad Epsco van 14 en 15 juli 2016 een verkennend advies op te stellen over

„De impact van technologische ontwikkelingen op het socialezekerheidsstelsel en de arbeidswetgeving”

(verkennend advies).

Aangezien dit verzoek overeenkomsten vertoonde met veel van het werk dat wordt verricht in het kader van het door het Nederlandse voorzitterschap aangevraagde advies, en gelet op de tijdsdruk voor de Raad, werd besloten om over de twee verzoeken één advies op te stellen.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 mei 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517^e zitting (vergadering van 25 mei 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 201 stemmen vóór en 3 tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De arbeidsverhoudingen veranderen snel van aard. De uitdaging voor de EU bestaat erin om innovatie, technologische ontwikkeling en creativiteit aan te moedigen op weg naar een duurzame en concurrerende sociale markteconomie. De impact van deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en -normen, economie, belasting- en socialezekerheidsstelsels en een fatsoenlijk salaris moet worden beoordeeld. Het creëren van een gelijk speelveld en van een eerlijke digitale economie voor alle werknemers en bedrijven, ongeacht omvang en sector, en het verbeteren van de digitale vaardigheden, behoren tot de belangrijkste uitdagingen waar we voor staan. Europa en zijn sociale partners moeten een sleutelrol spelen om ervoor te zorgen dat dit proces een positief, eerlijk en houdbaar resultaat oplevert en dat grijze zones waar het gaat om rechten en bescherming, worden aangepakt.

1.2. Het EESC acht het van prioritair belang om de kwaliteit en de financiële houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels in de EU te beschermen en beveelt aan dat de Europese Commissie en de lidstaten, in overleg met de sociale partners, onderzoek doen naar beste praktijken als basis voor de ontwikkeling van socialezekerheidsmodellen die zijn aangepast aan meer flexibele vormen van werkgelegenheid, zodat een passend niveau van sociale bescherming mogelijk wordt voor de gehele beroepsbevolking, dus ook voor zelfstandigen die buiten het traditionele socialezekerheidsstelsel vallen. Dit moet bij de ontwikkeling van de EU-pijler van sociale rechten de nodige aandacht krijgen. Het is een goede zaak dat het EESC deze kwestie in een afzonderlijk advies behandelt.

1.3. Het EESC beveelt aan om de impact van deze ontwikkelingen op de vaardigheden verder te analyseren en om na te gaan welke regelingen op het vlak van levenslange opleiding, omscholing en bijscholing er in het kader van deze nieuwe arbeidsverhoudingen beschikbaar zijn voor werknemers om het verlies van vaardigheden als gevolg van deze innovaties, of negatieve gevolgen voor kwalificaties, te voorkomen en betere werkgelegenheidskansen te verzekeren. Het bevorderen en vergroten van eenieders digitale vaardigheden moet een prioriteit zijn in de EU.

1.4. Het EESC is verder van mening dat er op EU-niveau meer gegevens en analyses nodig zijn over de mate van *crowd employment*, de kenmerken van *crowd workers* (opdrachtnemers van crowdsourcingplatforms), de verscheidenheid aan nieuwe arbeidsvormen zoals nulurencontracten en vraaggestuurde contracten en nieuwe beroepen, burgerrechtelijke contracten, de omvang van de „platformeconomie”, de sectoren waarin deze actief is en de geografische verspreiding ervan over de EU. Dit zal helpen om te bepalen wat de behoeften van ondernemingen en werknemers zijn als deze arbeidsvormen worden gebruikt.

1.5. Statistieken over deze ontwikkelingen moeten stelselmatiger worden verzameld via Europese arbeidsenquêtes en arbeidsmarktverslagen waarin wordt gewezen op eventuele methoden die hun waarde hebben bewezen. Zo kunnen de gevolgen van nieuwe werkvormen en arbeidsverhoudingen voor de arbeidsmarkt en de economie in de gaten worden gehouden en kan worden beoordeeld in hoeverre ze bijdragen aan het scheppen van duurzame kwaliteitsbanen en groei, wat van pas komt bij het bepalen van het werkgelegenheidsbeleid van de EU, m.i.v. het Europees Semester en de Europa 2020-strategie. Dit onderzoek zou gefinancierd moeten worden uit Horizon 2020 en andere desbetreffende EU-begrotingslijnen.

1.6. Er zijn ook longitudinale gegevens nodig om vast te stellen wat de levenslange gevolgen van nieuwe arbeidsvormen zijn en welke impact ze hebben op de duurzaamheid van arbeid gedurende de levensloop⁽¹⁾. Het is tevens belangrijk om te achterhalen in welke mate deze een genderdimensie hebben of verband houden met andere demografische variabelen (zoals leeftijd, handicap, etniciteit en migrantenstatus).

1.7. De juridische status van nieuwe tussenschakels op de arbeidsmarkt, zoals onlineplatforms, moet dringend worden opgehelderd zodat het mogelijk wordt om ze in de officiële statistieken op te nemen, hun groei bij te houden en vast te stellen welke normen, verplichtingen, aansprakelijkheden en werkwijzen er zouden moeten gelden en welke regelgevingsinstanties de verantwoordelijkheid moeten dragen voor inspectie en handhaving, waarbij wel wordt erkend dat deze platforms een bron kunnen zijn van innovatie, banenkansen en economische groei.

1.8. Het EESC merkt op dat de Europese Commissie momenteel raadplegingen houdt over de richtlijn inzake schriftelijke verklaringen⁽²⁾ en verwacht dat het thema nieuwe vormen van arbeidsverhoudingen wordt aangesneden in nieuwe voorstellen, mocht de Europese Commissie besluiten de desbetreffende wetgeving te herzien. Met name wordt gehoopt op verduidelijking met betrekking tot nieuwe vormen van arbeid, terwijl tegelijkertijd extra administratieve lasten vermeden worden, met name voor het mkb. Ook zou aandacht kunnen worden besteed aan de uitbreiding van het toepassingsgebied voor „werknemers”. Het Comité hoopt daarnaast dat er vanaf dag één schriftelijke verklaringen worden verstrekt en dat er een minimaal aantal uren wordt vermeld om zo de nulurencontracten een halt toe te roepen.

1.9. Het EESC beveelt aan om in verband met onlineplatforms, crowdsourcing, economisch afhankelijke zelfstandigen en andere nieuwe vormen van zelfstandig ondernemerschap de nodige aandacht te besteden aan kwesties op het gebied van regulering van de activiteiten van de bemiddelaar, aansprakelijkheid voor ongelukken, schade en dienstonderbrekingen, teneinde werknemers, consumenten en het grote publiek te beschermen. Het is zaak om te verduidelijken in hoeverre de bestaande EU-wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk van toepassing is op deze nieuwe vormen van werkgelegenheid. Ook moet opgehelderd worden welke procedures er gelden in geval van inbreuken op deze regels, wie er verantwoordelijk is voor inspecties en hoe het zit met de aansprakelijkheidsverzekering waar het gaat om werknemers en consumenten.

⁽¹⁾ France Stratégie, „Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret”, eindverslag. OESO, „Employment outlook 2014”, blz. 179.

⁽²⁾ Richtlijn 91/533/EG.

1.10. Arbeidsinspecties zouden een rol moeten krijgen door ze, met inachtneming van de nationale praktijken, bevoegd te maken voor deze arbeidsvormen, en hun inspecteurs dienen passende middelen, bevoegdheden en training te krijgen. De ontwikkeling van partnerschapsverbanden met vakbonden, consumentenorganisaties of andere representatieve verenigingen zou van pas kunnen komen bij het in aanmerking nemen van zorgen die er onder de burgers leven en bij schadevergoedingsverzoeken. De uitwisseling van beste praktijken vormt een belangrijk onderdeel van dit proces.

1.11. Ook moet worden geanalyseerd wat de gevolgen zijn voor de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen in de betrokken sectoren, gelet op het feit dat veel werknemers wel eens buiten collectieve onderhandelingsstructuren en vakbondsvertegenwoordiging zouden kunnen vallen. Het EESC is bezorgd dat wanneer werknemers als zelfstandigen worden beschouwd, hun recht op vrije vereniging in gevaar kan komen als deze vereniging kan worden gezien als kartelvorming, zodat er een risico op strijdigheid met de mededingingsregels van de EU ontstaat. Deze bezorgdheid, die dit grondrecht zou kunnen ondermijnen, moet aangepakt en weggewerkt worden. Er zijn richtsnoeren nodig voor de toepassing van de mededingingsregels op zelfstandigen in een situatie die vergelijkbaar is met die van een werknemer. In dit verband kan het gebruik van de term „werknemer” zoals gedefinieerd door de IAO en niet zoals enger gedefinieerd in EU-wetgeving, helpen om een beter inzicht te krijgen in hoe de grondbeginselen en -rechten op het gebied van arbeid van toepassing zijn ⁽³⁾, en de mededingingsregels van de EU mogen het genieten daarvan niet in de weg staan.

1.12. Het EESC pleit voor onderzoek naar de contractuele status van opdrachtnemers van crowdsourcingplatforms en andere nieuwe vormen van werk en arbeidsverhoudingen en naar de verplichtingen van de bemiddelaars, rekening houdend met de mogelijkheden van deze werknemers waar het gaat om het onderhandelen over en vaststellen van lonen, werktijden en arbeidsvoorwaarden, vakantiedagen, pensioenen, moederschapsrechten, door de werkgever betaalde ziektekostenverzekering en andere arbeidsrechten en de bescherming van het eigenaarschap van de geproduceerde intellectuele eigendom. Ook zijn er richtsnoeren nodig ter verduidelijking van eventuele grijze zones in de arbeidsstatus in verband met belastingen en sociale verzekeringen.

1.13. Het EESC beveelt aan dat de Europese Commissie, de OESO en de IAO samen met de sociale partners passende voorschriften opstellen voor fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en bescherming van onlinewerknemers en werknemers die onder andere, nieuwe arbeidsverhoudingen vallen. Volgens het EESC kan er het best voor een aanpak op EU-niveau worden gekozen, met inachtneming van het feit dat de meeste acties toch zullen moeten worden uitgevoerd op nationaal, sectoraal of werkplekniveau.

1.14. Zoals de Europese sociale partners hebben aangegeven, is het belangrijk dat de Europese Commissie haar programma voor werkgelegenheidsbeleidsmaatregelen vorm geeft op een wijze die de digitale transformatie van onze economieën en arbeidsmarkten ten goede komt. Tegelijkertijd moet ernaar gestreefd worden om optimaal te profiteren van de kansen op het scheppen van kwaliteitsbanen die met de digitalisering van onze economieën gepaard kunnen gaan. Met het arbeidsmarktbeleid moet tevens beoogd worden om door de digitalisering getroffen werknemers te beschermen, te herscholen en bij te scholen. Het EESC raadt aan om op dit gebied te zorgen voor doeltreffende rechten en bescherming, monitoring en handhaving om te voorkomen dat inkomensongelijkheden toenemen en de beschikbare inkomens teruglopen en om aanhoudende mogelijkheden op economische groei in de EU te garanderen.

1.15. De Europese Commissie zou volgens het EESC moeten nagaan hoe de ontwikkeling van Europese platforms zodanig kan worden gestimuleerd dat de gecreëerde waarde in de lokale economieën blijft, uitgaande van de rijke Europese traditie van wederkerigheid en samenwerking op het gebied van arbeidsmarktcoördinatie, die vaak wordt verricht op gemeenschapsniveau en met de actieve samenwerking van vakbonden, plaatselijke werkgevers en nationale organisaties van zelfstandigen. Het is belangrijk om na te denken over maatregelen die ondernemingen helpen bij het scheppen van duurzame kwaliteitsbanen, door ondersteuning te bieden die verder gaat dan de opstartfase en ook de uitbreidingsfase betreft, waarin veel nieuwe ondernemingen momenteel onvoldoende toegang tot financiële middelen hebben.

⁽³⁾ Zoals blijkt uit het arrest van het Europees Hof van Justitie in de zaak-FNV-KIEM (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>) uit 2015, bestaat er duidelijk ruimte voor interpretatie rond de toepassing van mededingingsregels op zelfstandigen in een situatie die vergelijkbaar is met die van werknemers. In een onderzoek uit 2014 naar contractuele regelingen voor schrijvers en artiesten door IVIR werden ook sectorale vrijstellingen genoemd als mogelijke oplossing, waarbij met name wordt gewezen op een relevant voorbeeld uit Duitsland, waar artikel 12 bis van de wet betreffende collectieve onderhandelingen zelfstandige schrijvers en artiesten in staat stelt te profiteren van collectieve onderhandelingen. In het onderzoek wordt aangegeven dat dergelijke vrijstellingen het openbaar belang dienen door bescherming te bieden aan een groep die dit economisch en sociaal gezien op dezelfde manier verdient als werknemers.

2. Inleiding

2.1. De snelle ontwikkeling van technologieën heeft in combinatie met andere economische en maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot een stijging in het aantal nieuwe vormen van werk en arbeidsverhoudingen die het arbeidsmarktlandschap veranderen en steeds complexer maken. Innovatie en creativiteit zijn belangrijk voor het stimuleren van een duurzame en concurrerende sociale markteconomie. Het is van vitaal belang om een evenwicht te vinden tussen de bevordering van de economische en sociale voordelen van deze nieuwe ontwikkelingen en het garanderen van de noodzakelijke beschermingsmechanismen voor werknemers, consumenten en ondernemingen, waarbij moet worden voorkomen dat ze misbruikt worden om eerlijke arbeidspraktijken te omzeilen.

2.2. Nieuwe vormen van werkgelegenheid hebben het in zich om banenkansen te scheppen en kunnen de arbeidsmarkten soepeler laten functioneren, waarbij werknemers en werkgevers meer flexibiliteit wordt geboden, de werknemers meer zelfstandigheid krijgen, de werkplek beter kan worden aangepast, de ontwikkeling van vaardigheden wordt bevorderd en meer ruimte wordt gecreëerd om beroeps- en privéleven positief te combineren. Tegelijkertijd is het van belang om kwaliteitsbanen, sociale dialoog en collectieve onderhandelingsstructuren waar mogelijk te bevorderen en onduidelijkheid over de rechten en plichten van werkgevers en werknemers, de arbeidsstatus van werknemers, de aansprakelijkheid voor ongelukken, verzekeringen en professionele verantwoordelijkheid en de toepasselijkheid van belasting-, sociale beschermings- en andere regels aan te pakken. Het is zaak om grondig te onderzoeken in hoeverre de bestaande arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels in staat zijn om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden, teneinde te waarborgen dat de mensen de beschikking houden over een fatsoenlijk en betrouwbaar inkomen en dat ze werk en gezin met elkaar in evenwicht kunnen brengen.

2.3. Het EESC heeft in een aantal adviezen⁽⁴⁾, die bij het opstellen van onderhavig verkennend advies goed van pas zijn gekomen, zijn licht reeds laten schijnen over kwesties die met deze nieuwe trends verband houden. Dit verkennend advies is aangevraagd door de achtereenvolgende Raadsvoorzitters Nederland en Slowakije, waar het aandeel van atypische arbeidsovereenkomsten resp. bijna 60 % en 20 % bedraagt⁽⁵⁾.

2.4. Recente verslagen van Eurofound⁽⁶⁾ en de IAO⁽⁷⁾ hebben mee helpen vaststellen dat er in de voorbije tien jaar sprake is van een verschuiving van traditionele arbeidsverhoudingen naar meer atypische vormen van werkgelegenheid. De IAO wijst erop dat de huidige transformatie in de arbeidsverhoudingen belangrijke economische en sociale gevolgen heeft. Deze transformatie draagt volgens de IAO bij aan de toenemende divergentie tussen arbeidsinkomens en productiviteit en kan inkomensongelijkheden vergroten⁽⁸⁾. In de landen waarover gegevens beschikbaar zijn, en die goed zijn voor 84 % van de totale mondiale werkgelegenheid, heeft volgens de IAO⁽⁹⁾ slechts ongeveer een kwart (26,4 %) een vast contract, terwijl in de hoge-inkomenslanden meer dan driekwart van de werknemers vaste contracten heeft. Hoewel het standaardmodel voor arbeidsrelaties minder gangbaar wordt, blijft het een belangrijk element van het Europese arbeidsmarktmodel. Hiermee wordt benadrukt dat het voor overheden, Europese instellingen en de sociale partners belangrijk is om de nieuwe vormen van werkgelegenheid in kaart te brengen en te definiëren, beleid en wetgeving te ontwikkelen en aan te passen om deze verandering in goede banen te leiden en positieve resultaten te verzekeren door een gunstig beleids- en regelgevingsklimaat te scheppen dat de belangen van ondernemingen en werknemers in alle vormen van werkgelegenheid beschermt.

3. Algemene trends in werkgelegenheid: achtergrond

3.1. In de Europese economieën valt een toename te bespeuren van arbeidspraktijken die de traditionele norm van een voltijdse vaste baan met vaste werktijden, overeengekomen rechten en voordelen en volledige opname in nationale sociale beschermingsstelsels enerzijds onder druk zetten, en die anderzijds kunnen leiden tot meer arbeidsplaatsen en innovatieve werkmethoden. Het is belangrijk om de kwaliteit van deze nieuwe banen in lijn met nieuwe bedrijfsmodellen te garanderen. Sommige van deze vormen hangen samen met de mondialisering, de digitalisering, veranderende productiepatronen en het uitbesteden van werk dat voorheen intern werd verricht, andere met de invoering van nieuwe praktijken binnen ondernemingen en weer andere met volledig nieuwe werkgelegenheidsmodellen.

⁽⁴⁾ PB C 133 van 9.5.2013, blz. 77; PB C 11 van 15.1.2013, blz. 65; PB C 18 van 19.1.2011, blz. 44; PB C 318 van 29.10.2011, blz. 43; PB C 161 van 6.6.2013, blz. 14; PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161; PB C 13 van 15.1.2016, blz. 40.

⁽⁵⁾ OESO, „Reducing labour market polarisation and segmentation”, presentatie van S. Scarpetta, 2014.

IAO — Report for discussion of the meeting of Experts on non-standard forms of employment.

IAO — Conclusions of the meeting of experts on non-standard forms of employment.

⁽⁶⁾ Eurofound, „New forms of employment”.

Eurofound, „Harnessing the crowd — A new form of employment”.

⁽⁷⁾ IAO, „The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015”.

IAO, „Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation” — Employment Relationship Recommendation 2006 (No. 198).

⁽⁸⁾ IAO, „The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015”, blz. 13 en 14.

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 8, blz. 30.

3.2. Nieuwe arbeidsvormen kunnen mensen nieuwe kansen bieden om als ondernemer aan de slag te gaan of om een beroep uit te oefenen dat eerder ontoegankelijk voor hen was, of om de schaduw economie en zwartwerk achter zich te laten. Uit onderzoek naar de drijfveren van ondernemers blijkt dat meer mensen een bedrijf opstarten om positieve redenen (bijv. omdat ze munt willen slaan uit een goed idee) dan om negatieve redenen (bijv. omdat ze geen andere werkmogelijkheden hadden) ⁽¹⁰⁾.

3.3. Bij nieuwe arbeidsverhoudingen gaat het onder andere om nulurencontracten, oproepcontracten of contracten voor uitsluitend vliegreisen, „mini-jobs”, portfoliowerk, op vouchers gebaseerd werk, civielrechtelijke overeenkomsten en duobaanregelingen. Dit gaat gepaard met verschillende contractvormen waarbij werkzaamheden worden georganiseerd via bemiddelaars, waaronder moedermaatschappijen, bureaus voor zelfstandigen, bureaus voor gedeeld werk of online crowdsourcingplatforms. Hierbij worden voor werknemers veelal termen gebruikt als onafhankelijke contractanten, „vennoten”, „opdrachtwerkers”, „partners” of andere termen die hun arbeidsstatus soms onduidelijk maken. Bij dit soort werk wordt er vaak van uitgegaan dat het gaat om zelfstandig ondernemerschap, hoewel het soms niet voldoet aan criteria voor daadwerkelijk zelfstandig werk, zoals de mogelijkheid om taken te definiëren, tarieven vast te stellen of de rechten op de geproduceerde intellectuele eigendom te behouden. Onregelmatig werk, gelegenhedswerk of seizoenswerk is typisch voor bepaalde sectoren, zoals het toerisme, de horeca en de landbouw, en vereist van zowel de werkgever als de werknemer een zekere dosis flexibiliteit. Ongeacht de vraag of dit werk via een bureau of onafhankelijk wordt beheerd, moeten dergelijke contracten aan regels worden gebonden, teneinde nog meer zwartwerk te voorkomen.

3.4. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen daadwerkelijk ondernemerschap, zelfstandige professionals en nieuwe vormen van onafhankelijk werken voor eigen rekening. Daarnaast is het van belang de kwaliteit van het werk te waarborgen. Zelfs voor werknemers met een formele arbeidsovereenkomst zorgen de ontwikkelingen in de organisatie van de werkzaamheden in verband met op taken gebaseerde beoordelingen en werken op projectbasis voor veranderingen in de traditionele werktijden, wat weer van invloed is op de manier van leven en inkomenszekerheid. Sociale dialoog en collectieve onderhandelingen zijn in veel gevallen, zoals bij callcenters, succesvol geweest bij de aanpak van grijze gebieden en het verbeteren van de werkomstandigheden.

4. Digitalisering

4.1. Digitalisering kan de productiviteit en flexibiliteit verhogen binnen bestaande ondernemingen en de basis vormen voor nieuwe industrieën en werkgelegenheid en zo bijdragen aan de groei en het concurrentievermogen van Europa. Als de digitalisering in goede banen wordt geleid, kan ze ook een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van de sociale markteconomie, het beter combineren van beroeps- en gezinsleven en het terugdringen van genderongelijkheid op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De recente gezamenlijke verklaring van het EVV, BusinessEurope, het CEEP en de UEAPME is in dit verband een nuttige informatiebron ⁽¹¹⁾.

4.2. De digitalisering heeft een enorme invloed gehad op de organisatie van werk en werkgelegenheid. Het is dan ook logisch dat de politiek hiervoor aandacht heeft en op dit terrein optreedt. Ook heeft de digitalisering een verschuiving in consumentenverhoudingen teweeggebracht, waardoor goederen en diensten gemakkelijk toegankelijk zijn. De tevredenheid onder consumenten is groot, maar wel zijn er zorgen over de impact van de digitalisering op de economie. Ook moeten de verhaalmogelijkheden worden verbeterd. Proactieve beleidsvorming op EU- en nationaal niveau moet ervoor zorgen dat het potentieel van digitalisering wordt aangeboord, terwijl tegelijkertijd de valkuilen worden omzeild ⁽¹²⁾.

4.3. Een zeer groot deel van de bevolking heeft toegang tot het internet vanaf verschillende locaties en kan in principe op elk moment en op elke locatie worden bereikt voor werkgerelateerde doeleinden, wat heeft geleid tot een toename in „nomadisch” werken en de afbraak van grenzen in tijd en ruimte tussen het werk en het privéleven. Deze flexibiliteit kan voordelig zijn voor zowel ondernemingen als werknemers, mits de belangen van beide partijen in acht worden genomen. Er moet nader worden onderzocht of en in welke mate het privé- en gezinsleven van werknemers in dit tijdperk van alomtegenwoordige digitale mobiele communicatie bijkomende bescherming behoeft en welke maatregelen op nationaal en EU-niveau gepast zijn om deze algehele beschikbaarheid/bereikbaarheid te begrenzen ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ GEM 2015/2016 Global Report.

⁽¹¹⁾ Statement of the European Social Partners on digitalisation.

⁽¹²⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161, paragrafen 1.3, 1.5.8 en 5.6.

⁽¹³⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161, paragraaf 4.4.

4.4. De verspreiding van ICT-vaardigheden en de bekendheid met standaardsoftware en wereldtalen ondersteunen de mogelijkheden van werkgevers om gebruik te maken van de wereldwijde arbeidsmarkt voor uitbesteed werk. Dit biedt kansen voor Europese burgers om te werken voor klanten van over de hele wereld, ongeacht hun locatie, maar het brengt tevens de dreiging van ongelijke concurrentie met zich mee voor ondernemingen en werknemers, aangezien ze voor deze banen moeten wedijveren met concurrenten uit lagelonenlanden, die niet altijd de fundamentele IAO-arbeidsnormen respecteren en fatsoenlijke arbeidsplaatsen garanderen.

5. Ontwikkeling van vaardigheden

5.1. Technologische veranderingen kunnen de ontwikkeling van vaardigheden verbeteren, maar kunnen werknemers in traditionele beroepen potentieel ook minder vaardig maken. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor vaardigheden moeten worden nagegaan en er moet een evaluatie plaatsvinden om vast te stellen welke voorzieningen voor een leven lang leren, omscholing en bijscholing vereist en beschikbaar zijn voor werknemers die met deze nieuwe arbeidsverhoudingen te maken hebben. Bedrijven moeten in samenwerking met vakbonden, Cedefop en overheden verzekeren dat vaardigheden worden ontwikkeld om tegemoet te komen aan de vraag van de veranderende wereld. Het komt erop aan om de financiële middelen van het Europees Sociaal Fonds en andere middelen om deze uitdagingen het hoofd te bieden, doeltreffend te benutten.

5.2. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat mensen in het licht van de veranderende arbeidsmarkten de vaardigheden hebben die nodig zijn om door te groeien in kwaliteitsbanen. Dit moet een centraal aandachtspunt vormen in de toekomstige EU-agenda inzake vaardigheden. De EU-instellingen en de overheden van de lidstaten moeten zich prioritaire doel stellen om te beoordelen hoe vaardigheden het best kunnen worden aangepast en hoe eenieders digitale vaardigheden kunnen worden verbeterd. Hierbij moeten de sociale partners op alle niveaus actief worden betrokken. Het EESC merkt op dat dit reeds is toegezegd in het werkprogramma voor de Europese sociale dialoog 2015-2017.

6. Statistieken

6.1. Betrouwbare statistische gegevens over deze ontwikkelingen ontbreken. Er zijn gegevens nodig over de omvang van het verschijnsel *crowd employment*, de kenmerken van *crowd workers*, de verschillende vormen van zelfstandig ondernemerschap, economisch afhankelijk zelfstandig ondernemerschap, schijnzelfstandigheid en onzeker werk, de omvang van de platformeconomie, de sectoren waarin hiervan sprake is en de geografische verspreiding ervan, waarbij de positie van de EU moet worden vergeleken met die van de rest van de wereld.

6.2. Er zijn ook statistieken nodig om de gevolgen van nieuwe vormen van arbeidsverhoudingen voor de arbeidsmarkt en de polarisatie van arbeid, inkomen en economie in de gaten te houden en om input te verschaffen voor het werkgelegenheidsbeleid van de EU, m.i.v. het Europees Semester en de Europa 2020-strategie.

6.3. Er zijn ook longitudinale gegevens nodig om vast te stellen wat de levenslange gevolgen van nieuwe arbeidsvormen zijn en welke impact ze hebben op de duurzaamheid van arbeid gedurende de levensloop, en om te achterhalen in welke mate deze een genderdimensie hebben of verband houden met andere demografische variabelen (zoals leeftijd, handicap, etniciteit en migrantenstatus). Ook moet worden geanalyseerd wat de gevolgen zijn voor de dekingsgraad van collectieve onderhandelingen in de meest betrokken sectoren, gelet op het feit dat veel werknemers die hieronder willen vallen, wel eens buiten collectieve onderhandelingsstructuren en vakbondsvetegenwoordiging terecht kunnen komen.

6.4. Dit onderzoek zou gefinancierd moeten worden uit Horizon 2020 en andere desbetreffende EU-begrotingslijnen.

7. Juridische status van arbeidsmarktbemiddelaars

7.1. De ontwikkeling van nieuwe vormen van werkgelegenheid gaat zo snel dat de contractuele verhoudingen ze niet bij kunnen houden. Daarom moet de juridische status ervan onder de loep worden genomen. De juridische status van tussenschakels en onlineplatforms op de arbeidsmarkt moet dringend worden opgehelderd, zodat het mogelijk wordt om ze in de officiële statistieken op te nemen, hun groei bij te houden en vast te stellen welke normen, verplichtingen, aansprakelijkheden en werkwijzen er zouden moeten gelden en welke regelgevingsinstanties de verantwoordelijkheid moeten dragen voor inspectie en handhaving. Verschillen in de termen en definities van arbeider, bediende, zelfstandige en stagiair in de EU bemoeilijken deze beoordelingen verder.

7.2. Het EESC merkt op dat de Europese Commissie momenteel raadplegingen houdt over de richtlijn inzake schriftelijke verklaringen ⁽¹⁴⁾ en verwacht dat nieuwe vormen van werkgelegenheid in het toepassingsgebied zullen worden opgenomen.

7.3. Onlineplatforms breiden zich in snel tempo uit met over het algemeen een positieve impact op de economie, de werkgelegenheid en de innovatie. In sommige gevallen echter ontwikkelen ze zich op zodanige schaal dat er monopolies dreigen te ontstaan, met als risico dat de markt voor bepaalde diensten wordt verstoord en de concurrentie wordt scheefgetrokken. De „deeleconomie” en andere nieuwe werkgelegenheidsmodellen mogen niet worden misbruikt om het betalen van fatsoenlijke lonen, het voldoen aan belasting- en sociale zekerheidsverplichtingen en het waarborgen van andere arbeidsrechten en -voorwaarden te ontlopen door kosten op gebruikers en werknemers af te wentelen en voorschriften die voor offlineondernemingen gelden, te omzeilen. Hierdoor kan er voor een lagere prijs worden gewerkt dan ondernemingen en werknemers in andere sectoren hanteren, wat ten koste gaat van de afgesproken normen en van een gelijk speelveld.

8. Gezondheid en veiligheid

8.1. Werken buiten het eigenlijke bedrijf kan aanzienlijke gezondheids- en veiligheidsrisico's met zich meebrengen voor werknemers, hun klanten en het grote publiek. Er kan gewerkt worden in openbare ruimten of privéwoningen, met gebruik van gevaarlijke materialen en apparatuur, zonder toereikende instructies of beschermende kleding. De verantwoordelijkheid voor verzekeringen, certificering en beroepsaansprakelijkheid is niet altijd even duidelijk. Het komt voor dat onlinewerknemers intensief computerschermwerk verrichten in ongeschikte omgevingen met meubilair en apparatuur dat niet aan ergonomische normen voldoet.

8.2. De aansprakelijkheid voor veiligheid en ongelukken is bij sommige onlineplatforms een grijs gebied, en hier moet iets aan worden gedaan om werknemers, klanten en het grote publiek te beschermen.

8.3. Tijdens de hoorzitting n.a.v. dit advies ⁽¹⁵⁾ is de aandacht gevestigd op andere kwesties die moeten worden aangepakt, zoals uitputting als gevolg van lange en onregelmatige werktijden en stress in verband met de onvoorspelbaarheid van werk en inkomen, het feit dat er niet wordt betaald voor afgekeurd werk, het ontvangen van een slechte klantbeoordeling die niet kan worden betwist, „deactivering” op het platform of beëindiging van het contract, de uitdagingen i.v.m. de verantwoordelijkheid voor het verrichten van zorgtaken zonder duidelijk werkrooster, sociale isolatie en de gecombineerde gevolgen van het zoeken naar een evenwicht tussen meerdere banen.

8.4. Het is zaak om te verduidelijken in hoeverre deze nieuwe vormen van werkgelegenheid beschermd worden door de bestaande EU- en nationale regels inzake veiligheid en gezondheid op het werk en door procedures die van toepassing zijn in geval van inbreuken op deze regels, verantwoordelijkheden voor inspecties en de aansprakelijkheidsverzekering waar het gaat om werknemers en consumenten. Het in Bilbao gevestigde Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk kan assisteren met onderzoek en analyse op dit gebied.

8.5. Arbeidsinspecties zouden een rol moeten krijgen door ze, met inachtneming van de nationale praktijken, bevoegd te maken voor deze vormen van werkgelegenheid, en hun inspecteurs dienen passende middelen, bevoegdheden en training te krijgen zodat ze doeltreffend kunnen opereren. De ontwikkeling van partnerschapsverbanden met vakbonden, consumentenorganisaties of andere representatieve verenigingen zou van pas kunnen komen bij het in aanmerking nemen van zorgen die er onder de burgers leven en bij schadevergoedingsverzoeken.

9. Beroepsstatus

9.1. Nieuwe vormen van werkgelegenheid zijn van invloed op een brede en uiteenlopende reeks beroepen en omvatten werkzaamheden die voorheen deel uitmaakten van de informele economie, freelancewerkzaamheden en werkzaamheden die normaal werden uitgevoerd door directe werknemers. De invoering van deze nieuwe vormen kan leiden tot situaties waarin identieke taken onder identieke omstandigheden worden uitgevoerd door werknemers met een verschillende status, wat leidt tot ongelijkheid op het gebied van bescherming, rechten en loonniveaus.

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹⁵⁾ Hoorzitting over „De veranderende aard van arbeidsverhoudingen, de deeleconomie, nulurencontracten en een fatsoenlijk salaris”, EESC, 31 maart 2016.

9.2. De introductie van nieuwe bemiddelaars in de arbeidsverhouding heeft geleid tot een gebrek aan transparantie in de betrekkingen tussen de partijen, zodat de individuele onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden worden belemmerd en de toegang van werknemers tot collectieve onderhandelingen wordt beperkt.

9.3. Onduidelijk is wie als werkgever moet worden beschouwd en hoe zelfstandig ondernemerschap moet worden gedefinieerd, m.i.v. de wettelijke definitie en het stelsel van sancties voor illegale terbeschikkingstelling van werknemers en ernstigere vormen van uitbuiting. Er bestaan verschillende soorten werkgelegenheidsmodellen op onlineplatforms. Zo zijn er ook platforms die ertoe zijn overgegaan om hun werknemers de status van bediende te geven, teneinde de kwaliteit te verbeteren en het personeelsverloop te verminderen⁽¹⁶⁾. De status van bediende vormt de toegang tot andere arbeidsrechten. Wanneer werknemers als zelfstandigen worden beschouwd, kan hun recht op vrije vereniging in gevaar komen als deze vereniging kan worden gezien als kartelvorming, zodat er strijdigheid met de mededingingsregels van de EU ontstaat. Dit moet worden aangepakt, met name in situaties waar ogenschijnlijk zelfstandige werknemers niet de autonomie hebben om hun taken en tarieven vast te stellen.

9.4. Het EESC pleit voor onderzoek naar de arbeidsstatus van opdrachtnemers van crowdsourcingplatforms en andere nieuwe vormen van arbeidsverhoudingen, rekening houdend met hun mogelijkheden om te onderhandelen over de voorwaarden, de betalingsvorm (en wie deze vaststelt) en het eigenaarschap van de geproduceerde intellectuele eigendom. Met het onderzoek moet worden beoogd duidelijke richtsnoeren voor de lidstaten te ontwikkelen, zodat ze, met inachtneming van hun nationale praktijken, helderheid kunnen verschaffen ten aanzien van de belasting-, socialezekerheids- en arbeidsstatus van de werknemers en de verplichtingen van deze platforms in verband met werktijden, lonen, vakantiedagen, pensioenen, moederschapsrechten, door de werkgever betaalde ziektekostenverzekering en andere arbeidsrechten.

10. Grondrechten en werknemersrechten

10.1. Er is behoefte aan verduidelijking van de rechten van opdrachtnemers van crowdsourcingplatforms en andere werknemers in onzekere en variabele arbeidsverhoudingen in verband met een reeks kwesties, waaronder:

- arbeidstijden;
- collectieve onderhandelingen;
- vrijheid van vereniging;
- informatie en raadpleging;
- aanpassingsvaardigheden;
- rustpauzes;
- recht op sociale bescherming via verzekeringen en uitkeringen;
- recht om oneerlijke managementbeslissingen/gebruikersbeoordelingen/feitelijk onterecht ontslag te betwisten;
- recht om zonder sancties werk te weigeren dat met een korte termijn wordt aangeboden;
- fatsoenlijk salaris, en
- recht op betaling voor voltooid werk.

10.2. Het EESC beveelt aan dat de Europese Commissie, de OESO en de IAO samen met de sociale partners passende voorschriften opstellen voor fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en bescherming van onlinewerknemers en werknemers die onder andere, nieuwe arbeidsverhoudingen vallen. Volgens het EESC kan er het best voor een aanpak op EU-niveau worden gekozen, met inachtneming van het feit dat de meeste acties toch zullen moeten worden uitgevoerd op nationaal, sectoraal of werkplekniveau.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>

10.3. Vakbonden en organisaties van zelfstandigen komen sinds kort bijeen om aanbevelingen voor betere oplossingen en dekking door socialebeschermings- en uitkeringsstelsels te formuleren.

11. Behoud van een fatsoenlijk salaris

11.1. Nieuwe vormen van arbeidsverhoudingen zijn niet beperkt tot laaggeschoold handwerk of dienstverleningsbanen. Nulurencontracten en andere vormen van oproepwerk komen ook steeds vaker voor bij beter betaalde en hooggeschoolde beroepen, waaronder universitair docenten, piloten en medewerkers in de gezondheidszorg en andere openbare diensten, zodat inkomensmogelijkheden en werkzekerheid dreigen te worden ondermijnd.

11.2. De mogelijkheid om veel op ICT en media gebaseerde werkzaamheden en diensten overal ter wereld te kunnen uitvoeren, leidt tot nog meer ongelijke concurrentie voor bedrijven en werknemers, aangezien deze werkzaamheden steeds vaker worden uitbesteed aan lagelonenlanden, wat tot verlaging van cao-lonen leidt.

11.3. Uit onderzoek⁽¹⁷⁾ is gebleken dat digitalisering polarisering tussen hoogopgeleide, goedbetaalde werknemers en laaggeschoolde, slechtbetaalde werknemers in de hand werkt en dat de gemiddeld opgeleide werknemers in het bank- en verzekeringswezen en de administratie het slachtoffer worden op een steeds ongelijkere arbeidsmarkt. Velen worden gedwongen om meerdere banen te nemen om een fatsoenlijk salaris te verdienen. Sommige van deze zelfstandige werknemers zijn echter hooggekwalificeerde en ervaren professionals die zich goed bewust zijn van hun marktpositie, die weten wat ze waard zijn en echt voor eigen rekening willen werken, of zelfstandig werk willen verrichten teneinde hun inkomsten te diversifiëren, over een mogelijkheid te beschikken om op terug te vallen mochten ze hun primaire bron van inkomsten verliezen, munt te slaan uit een passie en nieuwe carrière- en ondernemingskansen te onderzoeken. Beide gevallen bestaan en allen moeten ze kunnen rekenen op de nodige rechten en bescherming.

11.4. Sommige nieuwe vormen van werkgelegenheid zijn het gevolg van de wens om de kosten en verplichtingen van meer typische vormen van werkgelegenheid te vermijden. Het risico bestaat dat zonder doeltreffende rechten en bescherming, monitoring en handhaving veel nieuwe vormen van arbeidsverhoudingen een race naar lage lonen en slechte arbeidsvoorwaarden zullen teweegbrengen, toenemende inkomensongelijkheden zullen aanwakkeren, het beschikbaar inkomen zullen verlagen, de vraag zullen verminderen, het potentieel van economische groei in de EU zullen reduceren en tot verdere macro-economische langetermijnproblemen zullen leiden. De mogelijkheden voor dergelijke werknemers om via collectieve overeenkomsten hun lonen en arbeidsvoorwaarden te bepalen, is van vitaal belang voor het behoud van een fatsoenlijk salaris.

11.5. De betaling in nieuwe vormen van werkgelegenheid is vaak gebaseerd op het voltooien van specifieke taken en niet op een uurloon. Er zou in alle omstandigheden moeten worden vastgehouden aan het beginsel van een eerlijke beloning, waarbij alle belangrijke bezoldigingsaspecten, zoals de kwaliteit van het geleverde werk en de vergoeding voor de gemaakte uren, zouden moeten worden meegenomen⁽¹⁸⁾.

11.6. Gezinsondersteunings- en socialezekerheidsstelsels lopen in de EU uiteen. In dit licht moet worden nagegaan wat voor gevolgen de nieuwe vormen van werkgelegenheid hebben voor de financiering van het gezinsondersteuningsbeleid, vanuit de erkenning dat één loon dat volstaat om in de kosten van levensonderhoud te voorzien, niet altijd toereikend is om een gezin met kinderen te onderhouden.

11.7. Loongerelateerde kwesties kunnen niet los worden gezien van de problematische koppeling tussen lonen en belasting-, socialebeschermings- en uitkeringsstelsels in minder duidelijk omschreven arbeidsverhoudingen. Het is dus van cruciaal belang om duidelijkheid te verschaffen over wie de werkgever is en welke status de werknemer heeft.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142

⁽¹⁸⁾ Reistijd wordt beschouwd als arbeidstijd — zie Tyco, arrest van het Hof, 10 september 2015.

12. Sociale bescherming

12.1. Het EESC is zich bewust van de diversiteit van de stelsels in de lidstaten en vindt dat er onderzoek nodig is om socialezekerheidsmodellen te ontwikkelen die aan de flexibelere arbeidsmarkten zijn aangepast en die voor een duurzaam en toereikend inkomen zorgen, zodat mensen fatsoenlijk kunnen leven. Dit moet bij de ontwikkeling van de EU-pijler van sociale rechten de nodige aandacht krijgen. Het is een goede zaak dat het EESC deze kwestie in een afzonderlijk advies behandelt.

12.2. Arbeidsmarkten vertonen alsnog minder vastigheid en steeds meer werknemers weten vooraf niet of en waar ze gaan werken. Dit leidt tot groeiende onverenigbaarheid met de socialebeschermingsstelsels die zijn gebaseerd op de aanname dat er een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de status van „werkend” en „werkloos”. Dergelijke vormen van onverenigbaarheid strekken ondernemingen noch werknemers tot voordeel.

12.3. Zo kan het zijn dat een groeiend deel van de beroepsbevolking niet bijdraagt aan of niet profiteert van bestaande socialezekerheidsstelsels, bijv. waar het gaat om uitkeringen en verzekeringen inzake werkloosheid, gezondheid en pensioen. In sommige lidstaten waar de sociale partners een essentiële rol vervullen, wordt dit onderwerp al besproken tussen de sociale partners en de overheid, maar dit moet worden uitgebreid naar de gehele EU. Hierbij moeten lokale autoriteiten, andere spelers uit het maatschappelijk middenveld, verenigingen en verstrekkers worden betrokken, teneinde haalbare en houdbare beleidsmaatregelen, wetgeving en flankerende maatregelen te ontwikkelen waarmee een passend niveau van sociale bescherming mogelijk wordt voor de gehele beroepsbevolking, dus ook voor zelfstandigen, *crowd workers* en werknemers in de deeleconomie.

12.4. Het EESC beseft dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de stelsels voor sociale voorzieningen van de lidstaten. Het is absoluut nodig om te onderzoeken of de socialezekerheidsstelsels in staat zijn om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die met de nieuwe ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkten gepaard gaan. Het EESC vindt echter ook dat het belangrijk is om de inkomens te vrijwaren en de algemene kwaliteit, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en doeltreffendheid van belasting- en socialezekerheidsstelsels in de EU te verbeteren, die in veel lidstaten momenteel afhangen van een hoog aandeel aan standaardvormen van werkgelegenheid en de bijbehorende bijdragen. Verliezen deze stelsels aan effectiviteit, dan kan dat een bedreiging vormen voor de structuur van het Europese sociale model en de sociale markteconomie, die berust op een sterke bijdrage van de overheid aan de financiering en verlening van diensten van algemeen belang en aan doeltreffende sociale vangnetten.

12.5. Belasting- en socialebeschermingsstelsels moeten grondig worden onderzocht om te zorgen voor passende niveaus van belastingen en sociale bijdragen voor alle vormen van inkomens, ongeacht of deze in conventioneel georganiseerde sectoren of in de deel-/platformeconomie worden gegenereerd. Het EESC is van mening dat de rol van deze platforms zou kunnen worden verhelderd door regels en, waar nodig, wetgeving op te stellen waarin bescherming wordt gedefinieerd voor zowel werknemers als zelfstandigen, zodat deze qua regulering en qua bijdragen deel gaan uitmaken van de socialebeschermingsstelsels. De EU dient hervormingen in de lidstaten op basis van beste praktijken aan te moedigen en te coördineren.

13. Waarborgen dat de EU profiteert van nieuwe ontwikkelingen

13.1. Onlineplatforms vormen een innovatief verschijnsel dat in Europa reeds een economische realiteit is. Vele ervan bevinden zich momenteel buiten de EU, maar ze strijken wel een aanzienlijk deel van alle transacties binnen de EU op, soms tot wel 25 % van de waarde, waarvan het merendeel tot de offshoremarkt behoort. Ze betalen soms weinig tot geen belastingen of bijdragen aan onderwijs, infrastructuur of openbare diensten op de plaatsen waar zij binnen Europa actief zijn. Als werkenden geen echte zelfstandigen zijn, kan dat leiden tot onevenwichtigheden in de afdrachten aan belastingstelsels, pensioenstelsels of andere socialebeschermingsstelsels. Beoordeeld moet worden in hoeverre deze platforms gevolgen hebben voor en bijdragen aan het creëren van duurzame arbeidsplaatsen en groei binnen de EU.

13.2. De Europese Commissie zou moeten nagaan hoe de ontwikkeling van Europese platforms zodanig kan worden gestimuleerd dat de gecreëerde waarde in de lokale economieën blijft, uitgaande van de rijke Europese traditie van wederkerigheid en samenwerking op het gebied van arbeidsmarktcoördinatie, die vaak wordt uitgevoerd op gemeenschapsniveau en met de actieve samenwerking van vakbonden en lokale werkgevers. Er moet nagedacht worden over maatregelen die ondernemingen helpen bij het scheppen van duurzame kwaliteitsbanen, door ondersteuning te bieden die verder gaat dan de opstartfase en ook de uitbreidingsfase betreft, waarin veel nieuwe ondernemingen momenteel onvoldoende gesteund worden.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzamere voedselsystemen**(verkennend advies)**

(2016/C 303/08)

Rapporteur: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Op 16 december 2015 heeft het toen toekomstige Nederlandse Raadsvoorzitterschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over

„Duurzamere voedselsystemen”

(verkennend advies)

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 1 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De uiteenlopende economische, sociale en milieugevolgen van het produceren en consumeren van voedsel moeten dringend worden aangepakt. Daarom verzoekt het EESC de Europese Commissie en de lidstaten een duidelijk beleids- en uitvoeringsplan van de EU uit te werken om een duurzaam, veerkrachtig, gezond, eerlijk en klimaatvriendelijk voedselsysteem tot stand te brengen dat de samenwerking en het onderlinge begrip tussen alle betrokkenen uit de voedselvoorzieningsketen ten goede komt. Het is zaak om de samenhang en integratie tussen beleidsdoelen en -instrumenten op voedselgerelateerde terreinen (bv. landbouw, milieu, gezondheid, klimaat, werkgelegenheid) te verbeteren, met inachtneming van de drie pijlers van duurzaamheid.

1.2 In alle stadia van de voedselketen, van productie tot consumptie, is er absoluut een transitie nodig naar duurzamere voedselsystemen — producenten moeten meer voedsel produceren en tegelijkertijd de milieu-impact verminderen terwijl consumenten moeten worden aangespoord tot het nuttigen van voedsel dat een lagere koolstofvoetafdruk heeft. De EU zou meer werk moeten maken van de uitvoering van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, want deze vormen een cruciaal kader voor gezamenlijke maatregelen om in 2030 wereldwijd tot een duurzaam voedselsysteem te komen.

1.3 Het EESC beseft dat een veilige wereldvoedselvoorziening niet alleen een zaak is van het voedselproductiesysteem. Er is een combinatie van verschillende conventionele, innovatieve en agro-ecologische praktijken nodig om de milieu- en klimaatgevolgen van de huidige voedselproductiesystemen beter te kunnen aanpakken. Met name een mix van precisielandbouw (incl. verdere ontwikkeling van ICT en satellietssystemen) en agro-ecologie zou de conventionele landbouw kunnen aanvullen door te zorgen voor een reeks beginselen en praktijken om de landbouwsystemen duurzamer te maken, zoals het beter benutten van biomassa, het verbeteren van de opslag en het gebruik van biomassa, het garanderen van een goede bodemtoestand, het stimuleren van gewasdiversificatie en het zoveel mogelijk beperken van het gebruik van pesticiden. Verdere bevordering van gesloten landbouwmodellen zou kunnen leiden tot een landbouw die vrij is van fossiele brandstoffen. Met de hervorming van het GLB is een combinatie van maatregelen ingevoerd (vergroening, agromilieu- en klimaatregelingen, enz.) die als een stap in de goede richting kan worden beschouwd.

1.4 Een stabiel en redelijk inkomen voor alle spelers in de voedselvoorzieningsketen is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er geregeld en aanhoudend verder wordt geïnvesteerd in landbouwmilieutechnologieën en klimaatvriendelijke technieken.

1.5 Het voorkómen en verminderen van voedselverspilling is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen in de voedselketen. Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie in het kader van het pakket circulaire economie een platform van belanghebbenden wil oprichten dat moet helpen om de nodige maatregelen uit te denken en praktijkvoorbeelden uit te wisselen van geslaagde methoden om voedselverspilling te voorkomen en te reduceren. Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan hoe de hiërarchie van het gebruik van levensmiddelen in de praktijk in de lidstaten haar beslag krijgt, ook waar het gaat om economische prikkels waar gemengde signalen kunnen van uitgaan naar het bedrijfsleven. Het EESC is er voorstander van dat de afvalhiërarchie daadwerkelijk wordt gerespecteerd en dringt erop aan dat Verordening (EG) nr. 1069/2009 wordt herzien om ervoor te zorgen dat niet voor menselijke consumptie geschikt voedsel gebruikt kan worden als diervoeder, als dat veilig is.

1.6 Kiezen voor duurzaam voedsel moet gepromoot worden door het beschikbaar en toegankelijker te maken voor consumenten. De consumptie van duurzame voedselproducten zou moeten worden aangemoedigd door een sterkere marktvrage te creëren, via groene aanbestedingen of andere benaderingen. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten de nationale voedingsrichtlijnen herzien om hierin plaats in te ruimen voor duurzaamheid en voor voedselvoorlichting in het lesprogramma van scholen. De EU zou ook moeten bevorderen dat er herkomstlabels worden ontwikkeld evenals keurmerken die duidelijk inzicht geven in het duurzaamheidsgehalte van voedselproducten, en dat er in de hele EU visuele reclamecampagnes over een gezond voedsel eetpatroon worden gevoerd.

1.7 In combinatie met specifieke onderzoeks- en innovatieprogramma's en samen met financiële prikkels voor voedselproducenten moet de EU beleidsmaatregelen treffen om

- een geleidelijke overgang naar landbouwmodellen waarin geen fossiele brandstoffen worden gebruikt, te bevorderen;
- een efficiënter gebruik van hulpbronnen, waaronder land, water en voedingsstoffen, te ondersteunen.

1.8 De transitie naar duurzame voedselsystemen vereist een breed opgezette strategie voor de bio-economie en een alomvattend voedselbeleid, en dus niet slechts een landbouwbeleid. In plaats van een polariserend debat te voeren moet er interdisciplinair worden gedacht, waarbij de DG's van de Commissie, diverse ministeries en instellingen in de lidstaten, samen met lokale en regionale overheden en de bij voedselsystemen betrokken actoren de koppen bij elkaar steken om de onderling verweven problemen aan te pakken die in dit advies aan de orde komen. Het EESC hoopt dat de onderlinge afhankelijkheid van de productie en consumptie van voedsel erkend zal worden en dat er een adequate Europese beleidsaanpak m.i.v. verschillende particuliere initiatieven zal worden uitgewerkt waarmee het pad wordt ingeslagen naar duurzaamheid, gezondheid en schokbestendigheid. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid zullen echter ook in de toekomst een belangrijke rol spelen in de EU.

2. Inleiding

2.1 Op verzoek van het Nederlandse voorzitterschap van de EU wil het EESC met dit advies de toenemende maatschappelijke bezorgdheid over de milieu-, gezondheids-, economische en sociale effecten van de productie en consumptie van levensmiddelen onder de aandacht brengen, alsook de uitdagingen i.v.m. de voedselvoorziening van een wereldbevolking die groeit terwijl de hulpbronnen op onze planeet beperkt zijn. Voedsel speelt een centrale rol in onze samenleving, is afhankelijk van en van invloed op de natuurlijke hulpbronnen, heeft een impact op de volksgezondheid en is cruciaal voor de Europese economie, want de voedselsector is de grootste sector in de EU waar het gaat om arbeidsplaatsen en bijdrage aan het bbp.

2.2 Het Panel van voedselveiligheids- en voedingsdeskundigen van de VN-commissie inzake Wereldvoedselzekerheid (CFS) definieert een duurzaam voedselsysteem als „een voedselsysteem dat eenieders voedselvoorziening en voedselzekerheid garandeert zonder de economische, sociale en milieugrondslagen voor de voedselvoorziening en voedselzekerheid van toekomstige generaties in gevaar te brengen” ⁽¹⁾. De transitie naar veerkrachtigere en duurzamere voedselsystemen is dan ook van belang voor alle onderling verweven en samenhangende activiteiten op het gebied van productie, verwerking, vervoer, opslag, afzet en consumptie van voedsel. Ook wordt erkend dat mondiale consumptietrends mede bepalen hoe voedsel wordt geproduceerd en welke soorten voedsel er worden geproduceerd.

2.3 Het EESC wil de problematiek van duurzame voedingssystemen op holistische wijze benaderen en zich vooral richten op de EU-context, hoewel ook de externe gevolgen worden bekeken, aangezien de EU wereldwijd de grootste importeur en exporteur van landbouwproducten en levensmiddelen is.

2.4 Een mededeling over duurzaam voedsel was verwacht in 2014, maar is later geschrapt uit het werkprogramma van de Commissie. Enkele van de desbetreffende kwesties zijn aan de orde gekomen in het EU-actieplan voor de circulaire economie (december 2015), waarin de vermindering van voedselverspilling als een hoofdprioriteit werd aangemerkt. Dit sluit aan bij de toezegging die de EU en de lidstaten in het kader van de VN-doelstellingen voor 2030 inzake duurzame ontwikkeling hebben gedaan om de voedselverspilling op het niveau van de detailhandel en consument per hoofd van de bevolking te halveren en voedselverlies in de productie- en toeleveringsketens tegen te gaan (doelstelling 12.3).

3. Voornaamste uitdagingen in de huidige voedselsystemen

3.1 Volgens het Internationale panel voor hulpbronnen (VN) is er in de hele wereld geen enkele sector die qua hulpbronnengebruik zo'n grote **milieu-impact** heeft als de voedselproductiesector ⁽²⁾. Deze impact is in de EU echter veel lager. Voedselsystemen gebruiken veel natuurlijke hulpbronnen, waaronder land, bodem, water en fosfor, alsook energie, voor stikstofmestproductie, verwerking, verpakking, vervoer en koeling. Vanzelfsprekend hebben ze daardoor ook een impact op het mondiale milieu, m.i.v. biodiversiteitsverlies, ontbossing, bodemdegradatie, water- en luchtverontreiniging en broeikasgassenuitstoot. Het aanhoudende verlies van agrarische biodiversiteit op landbouwbedrijven blijft zorgwekkend ⁽³⁾. De meeste visgronden in de wereld zijn overbevist. Om de samenleving blijvend te kunnen voorzien van gezond en betaalbaar voedsel is het dan ook zaak dat al deze hulpbronnen efficiënt en duurzaam worden beheerd.

3.2 Een derde van al het voedsel dat wereldwijd voor menselijke consumptie wordt geproduceerd, gaat verloren of wordt verspild. Dit komt overeen met 1,6 miljard ton voedsel en vertegenwoordigt 8 % van de mondiale broeikasgassenuitstoot ⁽⁴⁾. Het produceren van voedsel dat uiteindelijk niet wordt geconsumeerd, is verantwoordelijk voor meer dan 20 % van de wereldwijde druk op de biodiversiteit en verbruikt bijna 30 % van alle landbouwgrond in de wereld.

3.3 Jaarlijks wordt er in de EU ca. 100 miljoen ton **voedsel verspild** ⁽⁵⁾. Voor 2020 wordt er wat dit betreft een stijging van 20 % verwacht, tenzij er preventieve actie wordt ondernomen. Verspilling vindt in Europa in alle sectoren van de voedselketen plaats, maar vooral in huishoudens, die naar schatting 46 % van de verspilling veroorzaken ⁽⁶⁾. Opgemerkt moet worden dat de retailsector en de be- en verwerkende industrie zich de voorbije jaren heel wat inspanningen hebben getroost om de voedselverspilling te verminderen en de preventie te verbeteren. Pogingen om de productie- en toeleveringsketen duurzamer te maken, halen weinig uit als er niet resoluut wordt ingezet op het tegengaan van verspilling.

⁽¹⁾ HLPE (2014): *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*, HLPE-rapport, Rome: HLPE

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf

⁽³⁾ COM(2013) 838 final, http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_nl.pdf

⁽⁴⁾ FAO (2011): *Global food losses and food waste*

⁽⁵⁾ De VN-definitie van voedselverlies en voedselverspilling is te vinden op: <http://thinkatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>

⁽⁶⁾ FUSIONS (2016) *Estimates of European food waste levels* <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

3.4 Over voedselverlies en -verspilling binnen landbouwbedrijven is momenteel zeer weinig bekend⁽⁷⁾. Er wordt bijvoorbeeld voedsel verloren en verspild door een gebrek aan modernisering op sommige boerderijen, door afbestellingen en door grondstoffenprijsvolatiliteit, waardoor gewassen worden ondergeploegd als het economisch niet rendabel is om ze te oogsten (maar dit heeft tenminste een positieve milieu-impact omdat de bodem erdoor verrijkt wordt) of voedsel wordt gedumpt en gecomposteerd omdat het niet meer kan worden verkocht. Ook de aanzienlijke impact van de klimaatverandering op de weersomstandigheden en uitbraken van mogelijke ziekten is een grote uitdaging, die steeds belangrijker zal worden. Als we ook met deze effecten rekening houden dan is er heel wat dat ieder jaar als voedselverspilling kan worden beschouwd. De EU pakt deze kwestie, vergeleken met de rest van de wereld, zeer actief aan en zou er dan ook goed aan doen om haar navolgenswaardige praktijken en knowhow op dit gebied te verspreiden.

3.5 Voedselsystemen zijn een van de oorzaken van **klimaatverandering**; en zullen er ook aanzienlijke gevolgen van ondervinden⁽⁸⁾. De klimaatverandering zal consequenties hebben voor de beschikbaarheid van essentiële natuurlijke hulpbronnen (water, grond). Hierdoor zullen de omstandigheden voor de voedsel- en industriële productie in bepaalde gebieden flink veranderen⁽⁹⁾. Extreme weersverschijnselen zoals overstromingen, droogten, branden en harde wind, alsook de klimaatgerelateerde verdere verspreiding van planten- en dierziekten, tasten de voedselproductie al aan en dat zal in de toekomst nog sterker gebeuren.

3.6 In onze huidige wereld is er enerzijds sprake van ondervoeding, terwijl we op andere plaatsen de effecten van een overdaad aan voedsel zien. Ongeveer 795 miljoen mensen lijden honger en tegelijkertijd zijn er in de wereld nu al meer dan 1,4 miljard volwassenen met overgewicht of obesitas, wat neerkomt op zo'n 30 % van de totale volwassen bevolking. In ontwikkelde en ontwikkelingslanden neemt het aantal mensen met obesitasgerelateerde gezondheidsaandoeningen snel toe⁽¹⁰⁾. Deze cijfers duiden op **ernstige onevenwichtigheden in de wijze waarop voedsel geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd wordt**. Beide problemen zullen nog erger worden door de bevolkingsgroei en door de verwachte stijging van de vleesconsumptie in de wereld met 82 % tegen 2050⁽¹¹⁾. In de voorbije 20 jaar hebben de verstedelijking en de economische groei in de wereld een voedseltransitie teweeggebracht waardoor de productie en consumptie van voedsel een ander gezicht hebben gekregen. Er is wereldwijd een verschuiving in voedingspatronen aan de gang in de richting van meer samengestelde producten, meer vlees en zuivel, en meer suiker en suikerhoudende dranken⁽¹²⁾. Tegelijkertijd lijden veel mensen een zittend leven, wat mede resulteert in een gebrek aan lichaamsbeweging.

3.7 Vee speelt in voedselsystemen een belangrijke en onontbeerlijke rol als bron van hoogwaardige eiwitten en andere voedingsstoffen zoals vitaminen en mineralen. Ook in de kringloop van voedingsstoffen op de boerderij en op regionaal niveau, alsmede bij de bescherming van open en gediversifieerde landschappen, blijvend grasland, seminatuurlijke habitats en bij het behoud van de biodiversiteit speelt de veeteelt een wezenlijke, vaak onmisbare rol. Bovendien zorgt de veeteelt voor inkomsten, activa en middelen om in het levensonderhoud te voorzien. Tegelijkertijd heeft de EU ook veel landbouwgrond die in de praktijk alleen geschikt is voor begrazing door vee. In de afgelopen 50 jaar is de wereldproductie van vlees en eieren echter meer dan verviervoudigd en die van melk meer dan verdubbeld, terwijl de wereldbevolking in dezelfde periode slechts twee keer zo groot is geworden⁽¹³⁾. Er zij op gewezen dat de samenstelling van de vraag ook is veranderd en dat de toename van de productie van vlees, melk en eieren verband houdt met de stijging van inkomens terwijl de prijzen laag zijn gebleven.

3.8 Als rekening wordt gehouden met planten die geteeld worden voor menselijke consumptie, planten die geteeld worden voor diervoeders, en gewassen die verbouwd worden voor zaadproductie en voor industriële doeleinden, zoals biobrandstoffen, dan wordt er in de wereld momenteel anderhalf keer zo veel voedsel verbouwd als nodig is om de huidige wereldbevolking te voeden, wat waarschijnlijk genoeg is om de bevolking van het jaar 2050 van voedsel te voorzien. Gezien echter de huidige hoeveelheid voedsel die er in de wereld verspild wordt en de productie van diervoeders om aan de toenemende vraag naar vlees te voldoen, wordt erop aangedrongen om de voedselproductie aanzienlijk op te voeren. Om de wereld in 2050 en daarna duurzaam te kunnen voeden, is er een combinatie nodig van hogere productiviteit en een betere benutting van bestaande landbouw- en visgronden, die verenigbaar is met een stabiel en kwalitatief goed milieu, veiligheid en gezondheid op het werk en sociale rechtvaardigheid, alsmede een verschuiving naar duurzame consumptiepatronen, en een aanhoudende vermindering van voedselverlies en voedselverspilling.

⁽⁷⁾ FUSIONS EU data set 2015; EC Preparatory Study on Food Waste, 2011 <http://eu-fusions.org/index.php/publications>, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

⁽⁸⁾ EEA (2015 <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>

⁽⁹⁾ Zie de „EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering” (COM(2013) 216 final)

⁽¹⁰⁾ WHO (2015): gegevens van de Global Health Observatory (GHO). Te raadplegen op: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/

⁽¹¹⁾ WRR (2015): *Towards a food policy*.

⁽¹²⁾ Nederlands kabinet (2015): Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015.

3.9 Toenemende prijzen van landbouwproducten en landbouwproductiemiddelen en prijsschommelingen in de voorbije tien jaar hebben de voedselzekerheid en de robuustheid van het voedselsysteem onder druk gezet en tot ongerustheid geleid onder consumenten en producenten. Enerzijds hebben hoge eindprijzen niet geleid tot hogere inkomsten voor voedselproducenten, in tegendeel: het feit dat ze lager worden of gelijk blijven impliceert dat er een neerwaartse druk wordt uitgeoefend op de factor arbeid, waardoor de inkomensstabiliteit van alle ondernemers wordt bedreigd. Anderzijds is de koopkracht van de consumenten uitgehold als gevolg van de economische crisis. Een stabiel en redelijk inkomen voor alle spelers in de voedselvoorzieningsketen is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er geregeld en aanhoudend verder wordt geïnvesteerd in landbouwmilieu-technologieën en klimaatvriendelijke technieken.

3.10 Recente ontwikkelingen op markten voor landbouwproducten, met name zuivel, wijzen duidelijk op dergelijke potentiële onevenwichtigheden, niet alleen veroorzaakt doordat het marktaanbod te groot is, maar ook doordat vroegere exportmarkten om politieke redenen zijn gesloten. De toekomstige stabiliteit zal voor een groot deel afhangen van de mate waarin de voedselvoorzieningsbasis schokbestendig is, waarbij vooral aan de klimaatverandering moet worden gedacht. Diversifiëring op landbouwbedrijven, innovatieve financiering, inkomensverzekeringsregelingen en andere innovatieve marktbeheersinstrumenten die bescherming bieden tegen klimaat- of markturbulentie zouden via het EU-beleid sterk krachtig worden bevorderd.

3.11 De sociale en herverdelingseffecten van voedselprijzen moeten worden bestudeerd vanuit de invalshoek van zowel producenten als consumenten. Tegenwoordig kunnen veel consumenten het zich niet veroorloven om het meest hoogwaardige voedsel te kopen. De krachtsverhoudingen in de voedselvoorzieningsketen zijn de laatste jaren veranderd, wat geleid heeft tot een geleidelijke concentratie van voedselproducenten en retailers op de markt en daarmee tot een verschuiving in onderhandelingspositie, meestal in het voordeel van de retailsector en ten koste van primaire producenten. Deze kwestie zal worden behandeld in een apart advies van het EESC over „Een eerlijkere voedselvoorzieningsketen”.

3.12 Nu bilaterale en omvangrijke regionale onderhandelingen in de wereldhandel steeds belangrijker worden omdat de „Doha-ronde” van de WTO geen resultaat oplevert, is het essentieel dat volledig rekening wordt gehouden met milieu- en klimaatimplicaties, met voedselkwaliteits- en gezondheidsnormen, met algemenere sanitaire en fytosanitaire normen, alsook met het productieproces (het „industriële ecosysteem” waarbinnen de productie plaatsvindt, de arbeidsomstandigheden, de culturele productiecontext en de arbeidsverhoudingen)., Voor de EU is het absoluut zaak te vermijden dat voedselproductie wordt verplaatst naar derde landen indien dit uitsluitend of hoofdzakelijk gebeurt omdat de wettelijke vereisten voor de voedselproductie er minder streng zijn dan in de EU. Het beleid van de EU moet op mondiaal niveau een belangrijke rol spelen bij de bevordering van een veilige en gezonde voedselproductie en bij het verbieden van de import van voedsel dat niet voldoet aan internationale sanitaire en fytosanitaire of voedselveiligheidsnormen.

3.13 Producentencoöperaties laten al 140 jaar duidelijk zien dat ze beter bestand zijn tegen schokken op de landbouwmarkten en delokalisatie van de voedselproductie helpen voorkomen. Het is dan ook van vitaal belang om sectorale en regionale samenwerking tussen producenten en coöperaties, met name kleine coöperaties, verder en sterker te stimuleren. Speciale nadruk moet daarbij liggen op sectoren en regio's waar de samenwerking nog op een laag pitje staat.

4. Transitie naar duurzamere voedselsystemen: belangrijkste gebieden waarop moet worden opgetreden

Bescherming van hulpbronnefficiënte en klimaatbestendige voedselproductie

4.1 Om de milieu-impact (o.a. de broeikasgasuitstoot) van landbouw, aquacultuur en visserij te verminderen, dient de manier waarop voedsel geproduceerd wordt, te veranderen. Er moeten duurzamere praktijken worden ingevoerd om de uitputting van natuurlijke hulpbronnen een halt toe te roepen en om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen en de nodige aanpassingen door te voeren. Er zijn maatregelen denkbaar om de productiviteit te verhogen en tegelijkertijd de ecologische duurzaamheid en klimaatbestendigheid te verbeteren, bv. door de diversiteit van planten- en dierrassen te vergroten, vee te verbeteren door veredeling, planten te veredelen, agromilieusystemen en waterbeheer functioneler te maken, onderzoek en innovatie aan te moedigen en toe te passen, de gebruiksfuncties van de bodem te optimaliseren, kennisoverdracht en training te faciliteren en technologische veranderingen via investeringssteun te bevorderen. Ook moet geïjverd worden voor de verdere ontwikkeling van satellietssystemen en *big data*-centra in de EU die kunnen helpen om extreme weerscondities en diverse ziektes vroegtijdig op te sporen en te voorkomen of om zich hiertegen te wapenen. Verder moet ook precisielandbouw worden aangemoedigd.

4.2 Eveneens van groot belang is de instandhouding van het Europese model van agrarische familiebedrijven. Gezien de vergrijzing is het hiertoe zaak dat generatie-opvolging in de landbouw wordt bevorderd. Dit zou gunstig zijn voor het creëren van werkgelegenheid in landelijke gebieden. Ook is het belangrijk dat de gediversifieerde landbouwproductie in alle regio's van de EU in stand kan worden gehouden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan kansarme landbouwregio's. Er zou erkenning moeten komen voor verschillende soorten landbouw en daartoe zouden er specifieke instrumenten in het leven moeten worden geroepen.

4.3 De laatste jaren zien we dat voedselvoorzieningsketens gereorganiseerd worden om producenten en consumenten weer met elkaar te verbinden en weer voor een meer lokale agrarische en voedselproductie te zorgen. Het gaat hierbij ook om door de gemeenschap gesteunde landbouw, korte toeleveringsketens, alternatieve voedselnetwerken, lokale agrarische systemen en rechtstreekse verkoop. Deze sector is relatief klein, maar zou gepromoot moeten worden, omdat de verkoop van verse, hoogwaardige, gezonde en traditionele voedselproducten positieve sociale en economische effecten heeft. Belangrijk op dit terrein is de bijdrage van kleine en middelgrote ondernemingen. De specifieke rol van stedelijke gemeenten zou moeten worden benadrukt, want om de rechtstreekse verkoop door producenten te faciliteren, moet wel eerst voor de vereiste infrastructuur en passende investeringen worden gezorgd. Ook praktijken van de particuliere sector die hun waarde hebben bewezen, zouden aangemoedigd moeten worden, bv. wanneer dergelijke infrastructuurvoorzieningen worden geschapen op privé-initiatief van lokale winkelcentra.

4.4 Om te stimuleren dat er in de voedselproductie efficiënter met hulpbronnen wordt omgegaan, is er met de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een combinatie van maatregelen ingevoerd, zoals verplichte vergroening, agromilieuregelingen, en brede ondersteuning van het voor de landbouwsector opgezette bedrijfsadviseringsstelsel en van toegepast onderzoek, teneinde het hoofd te bieden aan de uitdagingen op het gebied van voedselveiligheid, klimaatverandering en duurzaam beheer van hulpbronnen, een en ander met behoud van het landschap en de levensvatbaarheid van de plattelandseconomie. Dit kan als een stap in de goede richting worden beschouwd, maar de praktische uitvoering kan nog worden verbeterd waar het gaat om zowel de rompslomp als de batens.

4.5 In de visserijsector moet er gezorgd worden voor een juist evenwicht tussen gezond en duurzaam, want vis eten is gezond, maar de buitensporige druk op de visbestanden staat vaak haaks op de ecologische duurzaamheid. De in 2013 voltooide hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid zou moeten helpen om de visbestanden efficiënter te gebruiken, met name door de verplichte doelstelling van een maximale duurzame opbrengst voor alle Europese visbestanden. Duurzame ontwikkeling van modellen voor aquacultuur op zee en in de binnenwateren is ook belangrijk.

Bevordering van preventie en vermindering van voedselverspilling in de voedselvoorzieningsketen

4.6 In het pakket circulaire economie staat dat de EU en haar lidstaten zich verbonden hebben tot duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 12.3 van de VN om de voedselverspilling tegen 2030 te halveren. Om ertoe bij te dragen dat dit doel wordt gehaald, moet de voedselhierarchie als leidraad bij het beheer van voedingsmiddelen worden genomen en moeten er op alle betrokken beleidsterreinen van de EU economische prikkels worden verschaft. Hiermee kan de huidige situatie, waarin het vaak goedkoper is om eetbaar voedsel als afval te storten dan om voedsel te prepareren en aan voedselbanken te leveren, worden voorkomen.

4.7 Een duurzaam hulpbronnenbeheer vergt ook dat er meer wordt gedaan om residu's te hergebruiken waarbij de waarde ervan zo veel mogelijk wordt benut. Het zou goed zijn om via nieuw vergelijkend onderzoek na te gaan wat het in de EU-28 kost om voedsel voor te bereiden voor resp. herverdelingsdoeleinden, verwerking tot diervoeder, anaerobe vergisting en storting. Dit kan helpen om vast te stellen in hoeverre economische prikkels bijdragen tot een goede toepassing van de EU-afvalhierarchie. Het doneren van voedsel dat afkomstig is van de horeca- en cateringsector blijft lastig en de desbetreffende wetgeving wordt nog steeds slecht begrepen. Het zou zeer nuttig zijn om op dit belangrijke gebied Europese richtsnoeren breed onder de aandacht van horeca-ondernemingen te brengen.

4.8 In het pakket circulaire economie wordt er ook op gewezen dat de bestaande richtsnoeren om niet voor menselijke consumptie geschikt voedsel te gebruiken als diervoeder, verduidelijkt moeten worden. Met robuuste wetgeving waarmee regels worden opgesteld voor nieuwe technieken om voedselafval te steriliseren op een gecentraliseerd industrieel niveau, zou de microbiologische veiligheid van diervoeder kunnen worden gewaarborgd en kan er tegelijkertijd voor worden gezorgd dat er nieuwe arbeidsplaatsen en investeringsmogelijkheden worden geschapen en dat de milieuvoordelen van een efficiëntere toepassing van de afvalhierarchie worden benut.

4.9 Consumentenbewustwording en -draagvlak is cruciaal. Er wordt dan ook naar gestreefd om pedagogisch materiaal over voedsel, voedselduurzaamheid en voedselverspilling ter beschikking te stellen teneinde voedingsmiddelen op te waarderen en systemische gedragswijzigingen te stimuleren. Modules voor basis- en middelbare scholen, universiteiten en gespecialiseerde programma's in de landbouw, de be- en verwerkende industrie en de horecasector, gebaseerd op een uiteenlopende reeks goede praktijken, zijn reeds beschikbaar.

4.10 Activiteiten om voedselverspilling te verminderen worden door de EU al sinds een aantal jaren proactief gestimuleerd. Als de EU bij het nastreven van doelstelling 12.3 het goede voorbeeld geeft, bv. door Europese beproefde praktijken en kennis te verspreiden, kan ze er wezenlijk toe bijdragen dat deze doelstelling wereldwijd wordt gehaald.

Nauwere koppeling tussen voedselssystemen en klimaatveranderingsstrategieën

4.11 De klimaatverandering doet zich in alle dimensies van de voedselveiligheid gevoelen. Ze heeft niet alleen gevolgen voor opbrengsten en gewassen, maar ook voor de gezondheid van landbouwers, de verspreiding van schadelijke organismen en ziektes, het verlies van biodiversiteit, de instabiliteit van inkomens, de waterkwaliteit, enz. Ook het verlies van bouwland als gevolg van bodemdegradatie en de verstedelijking van landbouwgebieden kunnen reden tot zorg vormen. Het is dan ook essentieel dat het gebruik van land voor het produceren van voedsel een prioriteit blijft. Instituties en de particuliere sector spelen een belangrijke rol bij het in stand houden van de veerkracht van voedselssystemen, bv. door de stelsels voor sociale bescherming te verbeteren zodat huishoudens schokken beter kunnen opvangen, en door ervoor te zorgen dat er permanent wordt geïnvesteerd in koolstofarme technologieën in de landbouw- en voedselsector; door verbetering van gewasdiversificatie en de ontwikkeling van genetische hulpbronnen; door te investeren in de ontwikkeling van een veerkrachtigere landbouw, zowel op de boerenbedrijven als daarbuiten; en door systemen in te voeren om beter om te gaan met de risico's die met de klimaatverandering gepaard gaan.

4.12 Duurzaamheid heeft ook een economische pijler. In dit licht moeten de Commissie en de lidstaten onderzoek doen naar mogelijkheden om de uitstoot af te zwakken en koolstof vast te leggen, en tegelijkertijd alle mogelijke manieren van financiële steun verschaffen voor de tenuitvoerlegging en bevordering van innovatieve samenwerkingsmechanismen op basis van publiek-private partnerschappen. Om het plaatje van de impact van voedselssystemen op de klimaatverandering compleet te maken, kan ook nog worden gekeken naar indicatoren betreffende productiviteitswinst in de landbouw, bestaand areaal, voedingsgewoonten en voedselverlies- en verspilling.

Bevordering van gezondere en duurzamere voedingsgewoonten

4.13 Kiezen voor gezonde voeding komt vaak neer op kiezen voor duurzame voeding, met name binnen een evenwichtig eetpatroon⁽¹⁴⁾. Het consumeren van bv. meer seizoensproducten, streekproducten en plantaardige producten is goed voor zowel de gezondheid als het milieu. Een gezonder eetpatroon verkleint ook de kans op chronische ziekten, verlaagt de kosten van de gezondheidszorg en vermindert het verlies aan arbeidsproductiviteit in de economie. Er zijn beginselen nodig voor het opstellen van richtsnoeren voor gezonde en duurzame voeding waar de lidstaten hun voordeel mee kunnen doen. Als richtsnoeren voor voedingsgewoonten en overheidsopdrachten worden overgenomen door openbare instellingen zoals scholen en ziekenhuizen, werken ze rechtstreeks uit op de consumptie. Ook zou het goed zijn om te erkennen dat er wereldwijd een voedseltransitie aan de gang is en dat er voor de EU een rol is weggelegd door een positief model op het gebied van duurzame voeding te verschaffen. Een „flexitarische” aanpak om de vleesconsumptie te verminderen zoals bv. in Nederland wordt gepropageerd (minstens één keer per week geen vlees), kan in dit verband als een goed voorbeeld worden beschouwd.

4.14 Initiatieven zoals de schoolvoedselregeling van de EU, waarbij voedingsadviezen en voedzame producten worden verstrekt, dragen bij aan een evenwichtiger eetpatroon. De Commissie zou de lidstaten moeten verzoeken om gezonde en duurzame consumptie te stimuleren. Beeldreclamecampagnes voor gezonde voeding overal in de EU zouden gepromoot moeten worden. Dit zou ook de lokale consumptie in tijden van turbulentie op de wereldmarkten ten goede kunnen komen.

⁽¹⁴⁾ Nederlandse Gezondheidsraad, *Richtlijnen goede voeding ecologisch belicht*, publicatie nr. 2011/08, Den Haag.

4.15 Consumenten raken er steeds meer aan gewend dat ze voedselproducten goedkoop kunnen aanschaffen. In dit licht moet de echte waarde van voedsel opnieuw worden benadrukt. In de prijs van goedkoop voedsel zijn externe factoren, zoals de kosten van waterzuivering, niet verdisconteerd. Zoals hierboven opgemerkt is er op scholen voedselvoorlichting nodig waarbij tevens inzicht wordt gegeven in gezonde eetgewoonten en basiskookvaardigheden, ter bevordering van zowel de gezondheid (via het thuis bereiden van maaltijden overeenkomstig de voedingsaanbevelingen) als de strijd tegen de voedselverspilling.

4.16 Het Nederlandse ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de aanzet gegeven tot het met producenten-, retail-, horeca- en cateringorganisaties gesloten Akkoord Verbetering Productsamenstelling, bedoeld om producten gezonder te maken en te bewerkstelligen dat de gemakkelijkste keuze de gezonde keuze is. Dit akkoord omvat ambitieuze doelstellingen om de gehaltes zout, verzadigd vet en calorieën in levensmiddelen tegen 2020 geleidelijk te verminderen, met zo weinig mogelijk merkbare veranderingen in organoleptische kenmerken⁽¹⁵⁾. In dit advies wordt aangedrongen op implementatie van het EU-kader voor nationale initiatieven inzake bepaalde voedingsstoffen, met name de onlangs goedgekeurde bijlage over toegevoegde suikers.

4.17 Productontwikkeling, marktontwikkeling en de totstandbrenging van partnerschapsverbanden kunnen de keuze voor gezonde en duurzame voeding gemakkelijker en aantrekkelijker helpen maken. Mogelijkheden om de consumptie van lokale en seizoensproducten, waaronder groenten en fruit, en andere van nature vezelrijke producten zoals volkoren levensmiddelen en peulvruchten te stimuleren, zouden door bedrijven en maatschappelijke organisaties onderzocht en benut moeten worden. Het is alvast een goed begin dat dit jaar door de VN is uitgeroepen tot Internationaal Jaar van de peulvrucht.

4.18 Het zou voor consumenten gemakkelijker worden om te kiezen als er een etiketteringssysteem wordt ingevoerd dat duidelijk maakt waar een levensmiddel vandaan komt, hoe het wordt geproduceerd en welke voedingswaarde het heeft. Met het oog op de voedselveiligheid is ook de traceerbaarheid van groot belang, voor zowel voedselproducenten als consumenten. Er zou moeten worden nagedacht over een uniform, gemakkelijk te begrijpen „duurzaam voedsel”-etiket, waarvan de haalbaarheid door de Commissie zou moeten worden onderzocht. Er zou verder bevorderd moeten worden dat er meer nadruk wordt gelegd op technologieën zoals mobiele apps en informatieborden voor consumenten in de retailsector, om alle benodigde inlichtingen te verschaffen en volledige traceerbaarheid te waarborgen.

Ontwikkeling van de kennisbasis en mobilisering van onderzoek en innovatie

4.19 Veel problemen in verband met de wereldwijde voedsel- en voedingszekerheid kunnen pas worden aangepakt als de onderzoeksgemeenschap participeert door kennis te genereren, innovatie te bevorderen, in contact te treden met de burgers en een duurzamer voedselsysteem te helpen vormgeven. Er is hiervoor heel wat geld beschikbaar gesteld in het kader van het onderzoeks- en innovatieprogramma van de EU „Horizon” en het voormalige Zevende Kaderprogramma. Er is echter onvoldoende aandacht besteed aan onderzoek naar eetpatronen, voedselverlies en voedselverspilling. De inspanningen op dit gebied moeten worden opgevoerd. Het EESC is zeer te spreken over het initiatief van de Commissie om een langetermijnstrategie voor Europees onderzoek en innovatie in de landbouw te ontwikkelen en ook over het meest recente, ambitieuze besluit van DG RTD om een brede strategie voor een EU-voedselonderzoeksruimte op te stellen. Ook kan Europa duurzame voedingstransities en het verminderen van voedselverlies en -verspilling in andere delen van de wereld stimuleren via zijn SWITCH-programma⁽¹⁶⁾.

4.20 Het wetenschappelijke stuurcomité van de EU voor de Wereldtentoonstelling van Milaan in 2015 bracht onderzoeksuitdagingen op zeven hoofdterreinen in kaart en wees erop dat het belangrijk is om systeembenaderingen te bevorderen en om te investeren in inter- en transdisciplinair onderzoek. Ook werd aanbevolen een Internationaal Panel voor voedsel- en voedingszekerheid op te richten, een duidelijke stap ter bevordering van een interdisciplinaire en sectoroverschrijdende aanpak.

⁽¹⁵⁾ Nederlandse Tweede Kamer 2014-2015, 32793 nr. 162

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>

4.21 Onderzoek, innovatie en ontwikkeling zijn de belangrijkste aanjagers van de overgang naar een duurzaam voedselsysteem, overeenkomstig de doelstellingen van het klimaatbeleid. Het EESC verzoekt de EU-instellingen en de lidstaten meer geld uit te trekken voor de werkzaamheden op dit gebied, en roept op tot een gezamenlijke inspanning waarbij wetenschappers, professionals en andere betrokkenen hun bevindingen met elkaar delen. Het Europees innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP-AGRI), dat wordt gesteund door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) speelt een cruciale rol bij het versterken van de samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden en het waarborgen van een betere koppeling tussen de mensen uit de praktijk en onderzoekers. Daarnaast is de op meerdere actoren gebaseerde aanpak in het kader van Horizon 2020 een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat landbouwers een cruciale rol spelen in het proces. Om innovatie succesvol te kunnen toepassen moet ze via adviesorganen en opleidingsinstanties actief gepromoot worden onder de eindgebruikers in het voedselsysteem en moeten eindgebruikers actief bij onderzoeks- en innovatieactiviteiten worden betrokken.

4.22 Het EESC benadrukt dat het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) en bestaande Commissieprogramma's zoals Galileo en Copernicus voor de landbouwsector ertoe bijdragen om de technieken voor de duurzame productie van grondstoffen in de EU te verbeteren. Het EESC pleit voor meer onderzoek en ontwikkeling inzake de toepassing van ICT op alle gebieden van de voedselproductie. Deze technieken zijn cruciaal om precieze en hulpbronnefficiëntere voedselproductietechnieken verder te bevorderen en om ziektes, klimaatverstoringen en extreme weersomstandigheden vroegtijdig op te sporen. Dit kan ook helpen om voedselverlies in de primaire productie te verminderen. Er zou ook meer onderzoek moeten worden gedaan om het potentieel van innovatieve vormen van het bedrijven van landbouw (zoals stadslandbouw) te beoordelen en om diervoeders te verbeteren.

Bestrijding van planten- en dierziekten om het voedselsysteem robuuster te maken

4.23 De verspreiding van plagen en ziekten bij planten en dieren, die door de handelsmondialisering en de klimaatverandering in omvang toeneemt, heeft een schadelijke uitwerking op voedselsystemen. Recente uitbraken van Afrikaanse varkenspest of van *Xylella fastidiosa*, die olijfbomen in Zuid-Italië aantast, zijn slechts enkele voorbeelden van hoe planten- en dierziekten het voedselsysteem kunnen verstoren en voedselverlies in de hand werken. Het systeem van de EU voor vroegtijdige opsporing en preventie is bijna het beste in de wereld, maar het beleid en wetgevingskader van de EU voor de gezondheid van planten en dieren zou verder ontwikkeld en versterkt kunnen worden door meer nadruk te leggen op crisispreventie en verbetering van toezicht en vroegtijdige detectie, paraatheid en management, alsook op het identificeren en evalueren van opkomende of nieuwe risico's in de EU en daarbuiten. Een netwerk van referentielaboratoria bestaat al voor dierziekten, maar niet voor plantenziekten. Kennis en onderzoek vormen de belangrijkste pijlers van preventie. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om nog meer ambitie aan de dag te leggen door dringend financiële middelen voor onderzoekscentra beschikbaar te stellen en referentielaboratoria voor plantenziekten op te zetten. Bij de versterking van systemen van vroegtijdige opsporing en preventie moet er ook voor gezorgd worden dat voedselproducenten en andere betrokkenen (bv. agrarische werknemers) terdege worden gecompenseerd voor eventuele verliezen, o.a. voor de economische schade die voor landbouwers ontstaat als er bij de uitbraak van plagen handelsbeperkingen in het algemene openbare belang worden opgelegd. Voorts moet nadruk worden gelegd op de invoering van meer gediversifieerde landbouwsystemen die beter bestand zijn tegen biotische stress.

4.24 Investerings in onderzoek moeten gericht zijn op preventie en vroegtijdige opsporing, want als een ziekte eenmaal is uitgebroken, kan het zeer duur en ontwrichtend zijn om deze aan te pakken en uit te roeien. Capaciteitsopbouw en bewustwording zijn essentieel, net als het overdragen van kennis van onderzoekers naar landbouwers en andere betrokkenen. Ook kennisoverdracht en samenwerking met derde landen zijn van wezenlijk belang. De EU zou voor zachte wetgeving, richtsnoeren en betere toezichtinstrumenten moeten zorgen, terwijl ook de invoercontroles dienen te worden aangescherpt. Verder komt het erop aan om antibioticaresistentie aan te pakken en een geïntegreerde benadering te hanteren waarbij menselijke geneeskunde en diergeneeskunde worden gecombineerd.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling

(verkennd advies)

(2016/C 303/09)

Rapporteur: Brenda KING

Corapporteur: Roman HAKEN

Het Nederlandse voorzitterschap heeft op 16 december 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

„Een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling”

(verkennd advies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór en 1 tegen, zonder onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN. Het beschouwt de goedkeuring van deze agenda en de COP 21-overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering als een grote doorbraak op weg naar een wereldwijde aanpak om armoede uit te bannen, welvaart voor iedereen te bevorderen en de natuurlijke hulpbronnen van de aarde op een geïntegreerde manier te beschermen.

1.2 Het Comité beveelt aan om samen met de Europese Commissie en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld een Europees forum voor duurzame ontwikkeling op te richten (hierna: het Forum). Dit Forum zou moeten fungeren als platform en een breed scala aan maatschappelijke organisaties en belanghebbenden moeten betrekken bij de vaststelling van het kader voor de uitvoering van de Agenda 2030 in de EU, en de voortdurende monitoring en evaluatie ervan.

1.3 Deze nieuwe agenda omvat 17 doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG's), is algemeen van toepassing — d.w.z. geldt voor zowel ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen — en vereist van iedereen transformatieel veranderingen. De EU en de lidstaten zullen al hun beleid — niet alleen op het gebied van ontwikkeling — op een evenwichtige en coherente wijze op elkaar moeten afstemmen.

1.4 De EU en haar lidstaten waren een van de drijvende krachten achter de voorbereiding van de VN-agenda 2030. Zij moeten daarom het goede voorbeeld geven en deze agenda in de praktijk brengen en het governancekader uitwerken. Het Comité is dan ook verheugd over het voornemen van de Commissie om in 2016 met het nieuwe initiatief „Volgende stappen voor een duurzame toekomst voor Europa” te komen. Dat omvat namelijk een nieuwe en zeer noodzakelijke aanpak om de economische groei en sociale en milieuduurzaamheid in Europa na 2020 te garanderen en de SDG's op een geïntegreerde manier via het Europese interne en externe beleid te verwezenlijken⁽¹⁾. Het Comité roept de Commissie op om aan dit initiatief hoge prioriteit te geven en er ook een participatief governancekader onderdeel van te laten zijn. Het beschouwt dit initiatief als onmisbare stap voor de versterking van het concept „duurzame ontwikkeling” in heel Europa omdat het een geïntegreerde strategie voor een duurzaam Europa in een geglobaliseerde wereld introduceert met een looptijd tot ten minste 2030 die de nationale implementatie inkadert.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1468295843333&uri=CELEX:52015DC0610>

1.5 Het Comité verbindt zich ertoe bij te dragen aan de volledige uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling in de EU. Gelet op zijn langdurige ervaring met contacten met maatschappelijke organisaties vindt het dat het zich bij uitstek kan inzetten voor een sterke deelname van het maatschappelijk middenveld in dit verband.

1.6 Op EU-niveau moeten meer afspraken worden gemaakt over participatieve governance om de besluitvorming democratischer en inclusiever te maken en ervoor te zorgen dat het maatschappelijk middenveld een belangrijker rol kan spelen.

1.7 Het door het Comité voorgestelde forum voor duurzame ontwikkeling zal de dialoog en communicatie over de vooruitgang met de realisering van duurzame ontwikkeling in de EU vergemakkelijken tussen de Europese instellingen en niet-gouvernementele belanghebbenden en tussen niet-gouvernementele belanghebbenden uit verschillende gebieden. Het zal de bekendheid van de Agenda 2030 vergroten, bijdragen aan een inhoudelijk debat en de eigen verantwoordelijkheid bij alle betrokkenen stimuleren.

1.8 Het Comité is ervan overtuigd dat het opzetten van het Forum in de praktijk haalbaar is en alle betrokkenen ten goede komt. Het baseert deze uitspraak op het grote succes van het Europees Migratieforum en de grondige analyse in dit advies, ter voorbereiding waarvan het hoorzittingen en bijeenkomsten met belanghebbenden heeft georganiseerd, waar deze aangaven het plan voor de oprichting van het Forum te steunen.

1.9 Omdat het beheer van SDG's op verschillende niveaus een nieuw beleidsgebied is, moeten de komende jaren nog geschikte governancekaders worden vastgesteld en geconsolideerd. Daarom zou de structuur van het Forum ruimte moeten laten voor flexibiliteit, zodat het aan de ontwikkeling van het overkoepelende governancekader kan worden aangepast.

1.10 Het Forum zou vertegenwoordigers van een breed scala aan maatschappelijke en belanghebbendenorganisaties moeten omvatten, onder meer van het bedrijfsleven en vakbonden. De samenstelling van het Forum zou zo inclusief mogelijk moeten zijn, maar dat zou een efficiënt bestuur en functioneren ervan niet in de weg mogen staan. Ook zou het Forum ruimte moeten bieden voor plaatselijke initiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling. De deelname van academici en onderzoekers zou op feiten gebaseerde discussies moeten bevorderen.

1.11 Het is essentieel dat de Commissie op hoog niveau aan het Forum deelneemt. Ook zullen vertegenwoordigers van de Raad van de EU en het Europees Parlement voor het Forum worden uitgenodigd en wordt samenwerking met het Comité van de Regio's beoogd. Verder moeten nationale duurzaamheidsraden en nationale sociaaleconomische raden vertegenwoordigd zijn alsmede soortgelijke nationale instanties die zich inzetten voor duurzame ontwikkeling.

1.12 Het Forum zou moeten worden geleid door een bestuur waarvan de meeste leden maatschappelijke en belanghebbendenorganisaties en enkele leden de Commissie en het Comité vertegenwoordigen.

1.13 Het Forum moet goed worden ingebed in de processen voor de tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie van de SDG's. Het zou zo moeten worden opgezet dat sprake is van een doorlopend werkproces, minstens eenmaal per jaar bijeen moeten komen en onder andere moeten spreken over de voorbereiding van de EU op het jaarlijkse politiek forum op hoog niveau van de VN voor duurzame ontwikkeling. Het Forum zou moeten fungeren als platform voor discussie over de structuur, organisatie en het functioneren van het EU-kader voor de tenuitvoerlegging van de SDG's. Verder zou het Forum de deelname van de vertegenwoordigde organisaties aan intergouvernementele evaluaties van de SDG's door lidstaten moeten bevorderen.

2. Inleiding

2.1 Tijdens de VN-top over duurzame ontwikkeling van 25 t/m 27 september 2015 hebben de wereldleiders hun goedkeuring gehecht aan de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, alsook aan 17 doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG's), die in 2030 gerealiseerd moeten zijn.

2.2 In Europa is voor de EU een sleutelrol weggelegd bij het integreren van deze nieuwe agenda in het Europees beleid, bij de communicatie erover, het vaststellen van mijlpalen, de coördinatie ervan, het verstrekken van richtsnoeren, de monitoring van de vooruitgang en het waarborgen van de kwaliteit van (nationale) *peer reviews*.

2.3 Willen de SDG's ten uitvoer gelegd kunnen worden, dan moeten er op mondiaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau geschikte governancemechanismen worden opgezet. Op basis van een participatieve aanpak en de beginselen van transparantie, verantwoordingsplicht en meer zeggenschap voor de burgers moeten lokale gemeenschappen, bedrijven, vakbonden, ngo's en andere maatschappelijke spelers daarbij op alle beleidsniveaus een actieve rol vervullen.

2.4 Het Comité heeft in een informatief rapport⁽²⁾ modellen onderzocht voor deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering van de Agenda 2030 in de EU en aanbevelingen gedaan voor meer participatieve governance. Het voorgestelde forum vloeit voort uit belangrijke aanbevelingen uit dit rapport.

2.5 N.a.v. de presentatie van het rapport aan de Commissie, aan het politiek forum op hoog niveau van de VN, aan werkgroepen van de Raad en tijdens een aantal conferenties heeft het Nederlandse voorzitterschap het Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over de manier waarop een mechanisme voor de deelname van het maatschappelijk middenveld op EU-niveau in de praktijk opgezet, beheerd en gefinancierd zou kunnen worden, zodat het een doeltreffend instrument wordt voor participatieve governance van de Agenda 2030. Mede op basis van de aanbevelingen in dit advies zou in een later stadium een politiek besluit over de invoering van een dergelijk instrument genomen kunnen worden.

3. Deelname van het maatschappelijk middenveld en belanghebbenden aan duurzame ontwikkeling

3.1 Het proces dat uitmondde in de VN-agenda 2030 was gebaseerd op een brede participatieve dialoog met maatschappelijke en belanghebbendenorganisaties, die substantieel hebben bijgedragen aan de formulering van de SDG's in de open werkgroep van de VN. Deze inclusieve aanpak moet een vervolg krijgen, want het maatschappelijk middenveld dient een sleutelrol te spelen in elke fase van het duurzaamheidsbeleid (nl. bepaling van doelstellingen en streefcijfers, opstelling van uitvoeringsstrategieën en beleidsprogramma's, uitvoering en monitoring). Vooruitgang op het gebied van duurzame ontwikkeling zal alleen worden geboekt als toegewijde en innovatieve bedrijven, lokale gemeenschappen en burgers direct daaraan bijdragen.

3.2 Een van de voornaamste conclusies uit voornoemd informatief rapport van het Comité was dat deelname van belanghebbenden aan duurzame ontwikkeling het best werkt als die deelname wordt georganiseerd als een gestructureerd en doorlopend proces en niet plaatsvindt m.b.v. raadplegingen over losse onderwerpen of op ad-hocbasis. Een gestructureerd proces stelt belanghebbenden in staat om vooruit te plannen en gedegen bijdragen te leveren.

3.3 In dit verband dient erop te worden gewezen dat er uiteenlopende definities van het begrip „maatschappelijk middenveld” (*civil society*) bestaan. Soms wordt een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke organisaties, die zich inzetten voor de bescherming van collectieve goederen, en de particuliere sector, maar het Comité hanteert een ruime opvatting van de „georganiseerde civiele samenleving”: die omvat alle groepen en organisaties waarin mensen samenwerken en hun standpunten uitdragen, waaronder organisaties uit de particuliere sector, vakbonden en andere belangengroepen⁽³⁾. De aanbevelingen in dit advies zijn gebaseerd op deze brede interpretatie van het maatschappelijk middenveld en hebben op inclusieve en omvattende wijze betrekking op alle niet-gouvernementele belanghebbenden, aangezien deelname van alle groepen en sectoren nodig is voor de tenuitvoerlegging van de SDG's.

4. Meerwaarde van een Europees forum voor duurzame ontwikkeling

4.1 Het Comité heeft langdurige ervaring met contacten met maatschappelijke organisaties uit alle sectoren en met het creëren van meerwaarde via dialoog en concrete initiatieven met Europese beleidsmakers. Het heeft in meerdere adviezen en tijdens een reeks conferenties en workshops die het samen met de Commissie en diverse VN-organen organiseerde, geijverd voor een ambitieuze Agenda 2030. In het kader van de onderhandelingen over de Agenda 2030 leverde dat een platform op voor dialoog met het maatschappelijk middenveld op EU-niveau. Het Comité stelt nu voor om deze praktijk verder te ontwikkelen en om te vormen tot een permanent en stabiel orgaan.

⁽²⁾ Informatief rapport, EESC-2015-1169 van 17 september 2015. Het rapport ging vergezeld van een in opdracht van het Comité uitgevoerde en in juni 2015 verschenen studie van het Stakeholder Forum getiteld *Bouwen aan het door ons gewenste Europa — Modellen voor deelname van het maatschappelijk middenveld aan de tenuitvoerlegging van de agenda voor de periode na 2015*.

⁽³⁾ Artikel 300, lid 2, VWEU.

4.2 Op basis van bovengenoemd rapport is het Comité voornemens om samen met de Commissie, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en belanghebbenden een Europees forum voor duurzame ontwikkeling op te richten (hierna: het Forum).

4.3 Dit Forum moet een regulier, stabiel, gestructureerd en onafhankelijk platform verschaffen voor dialoog met het maatschappelijk middenveld over duurzame ontwikkeling op EU-niveau. Het zou zich met name met de volgende taken moeten bezighouden:

- creëren van een kader voor dialoog over duurzame ontwikkeling en faciliteren van de samenwerking tussen de EU-instellingen en niet-gouvernementele belanghebbenden en tussen niet-gouvernementele belanghebbenden uit verschillende gebieden;
- creëren van een ruimte voor niet-gouvernementele belanghebbenden, betrokkenen en plaatselijke initiatieven, waar ideeën, goede praktijkvoorbeelden en oplossingen voor een zinvolle uitvoering van de Agenda 2030 kunnen worden gedeeld;
- zorgen voor een grote deelname van niet-gouvernementele belanghebbenden aan de voortdurende monitoring en evaluatie van de Agenda 2030;
- te dien einde organiseren van bijeenkomsten met het oog op een permanente dialoog, aangevuld met andere communicatiemiddelen, zoals een e-platform.

4.4 Het Forum zal de volgende meerwaarde hebben:

- **Bereik:** als facilitator van het Forum zal het Comité zijn vermogen benutten om diverse groepen belanghebbenden te bereiken en te zorgen voor horizontale integratie.
- **Voorlichting en advies:** het Forum zal met kennis van zaken zowel beleidssuccessen als beleidstekortkomingen en mislukkingen t.a.v. de tenuitvoerlegging van de SDG's laten zien en het welslagen van initiatieven bevorderen m.b.v. de knowhow van diverse belanghebbenden en de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en door de lange termijn in het oog te houden en nieuwe invalshoeken aan te dragen.
- **Bewustmaking en stimuleren van eigen verantwoordelijkheid:** het Forum zal het bewustzijn van de Agenda 2030 vergroten en eigen verantwoordelijkheid stimuleren door uiteenlopende belanghebbenden bij het proces te betrekken.
- **Partnerschap:** het Forum zou partnerschappen met meerdere belanghebbenden voor de tenuitvoerlegging van de SDG's op EU-niveau kunnen faciliteren.

4.5 Het Forum biedt de kans de dialoog te intensiveren, te werken aan consensus en geschilpunten op te sporen. Het spreekt niet namens maatschappelijke organisaties en komt evenmin in de plaats van campagnes van deelnemende organisaties. Het Comité waardeert de doeltreffende initiatieven van ngo's en andere samenwerkingsverbanden voor een ambitieuze uitvoering van de Agenda 2030 in de EU. Het roept hen allemaal op aan het Forum deel te nemen en het te gebruiken als platform om hun boodschap over te brengen en de dialoog aan te gaan met de EU-instellingen en veel verschillende andere belanghebbenden.

4.6 Het Comité bouwt met zijn voorstel ook voort op de positieve ervaringen van enkele lidstaten met de doeltreffende bijdrage van nationale duurzaamheidsraden (NDR's) aan de besluitvorming door overheid, lokale gemeenschappen en ondernemingen, hetgeen een afspiegeling vormt van het brede duurzaamheidsdebat. De leden van de NDR's vertegenwoordigen maatschappelijke organisaties, belangengroepen en verenigingen van belanghebbenden evenals het bedrijfsleven en vakbonden, en worden door de overheid benoemd. De opzet van de NDR's kan verschillen naargelang van de nationale omstandigheden. Ze komen niet in de plaats van legitieme vormen van belangenbehartiging, maar leggen wel contacten met hooggeplaatste besluitvormers en houden zich bezig met een hele reeks taken en activiteiten:

- adviseren van de overheid;

- bijeenbrengen van belanghebbenden, contacten leggen met doelgroepen en bevorderen van verticale integratie;
- monitoring van vooruitgang;
- faciliteren van beleidsleren, met name d.m.v. *peer reviews*;
- formuleren van de agenda;
- bekendheid geven aan het concept duurzaamheid.

4.7 Het Europees Migratieforum (EMF) laat zien wat de voordelen zijn van een door het Comité georganiseerd platform dat lijkt op het nu voorgestelde Forum. Het EMF werd in 2009 door de Commissie en het Comité opgericht onder de naam Europees Integratieforum⁽⁴⁾. Gezien het succes ervan werd besloten het toepassingsgebied uit te breiden tot onderwerpen die verband houden met immigratie en asiel. Het EMF kent ongeveer 200 deelnemers, waaronder circa 120 maatschappelijke organisaties, 20 vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden, en vertegenwoordigers van de lidstaten en EU-instellingen.

4.8 Directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO) heeft in 2012 met groot succes op EU-niveau een „Beleidsforum over ontwikkelingsvraagstukken” opgericht als platform voor dialoog met een hele reeks belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en lokale overheden uit de EU en partnerlanden, om hen adequaat te raadplegen over en te laten bijdragen aan het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's van de EU. Deelnemers zijn onder meer ontwikkelings-ngo's, vakbonden, coöperaties, stichtingen en liefdadigheidsinstellingen, lokale overheden, kamers van koophandel en mensenrechten-, hulp-, humanitaire, milieu-, en jeugdorganisaties. Het Beleidsforum houdt zich echter alleen maar bezig met sommige aspecten van het buitenlands en ontwikkelingsbeleid van de EU, met name via een diepgaande dialoog met het maatschappelijk middenveld over ontwikkelingsbeleid en -projecten. Dit is een ideale aanvulling op de bredere agenda voor duurzame ontwikkeling waar het nu voorgestelde Forum zich op richt, een aanvulling die onmisbaar is voor de integratie van de interne en externe aspecten van de SDG's. In de praktijk zullen de discussies in het Forum voor een groot deel gaan over de interne tenuitvoerlegging van de SDG's in de EU. De werkzaamheden van het Forum zullen nauw moeten worden afgestemd met het Beleidsforum om synergie te creëren.

5. Belangrijkste kenmerken/bouwstenen van het Europees forum voor duurzame ontwikkeling

5.1 Aangezien de SDG's uniek zijn en de governancekaders nog worden ontwikkeld, dient het Forum bijzondere aandacht te besteden aan de uitwerking van de governance-aspecten en hierbij een zekere flexibiliteit aan de dag te leggen. Het Forum zal integraal deel moeten gaan uitmaken van de volledige beleidscyclus voor duurzame ontwikkeling. Vanaf het moment dat er meer duidelijkheid komt over de governancekaders van de EU en van de lidstaten voor de Agenda 2030, dient de opzet van het Forum derhalve nog eens grondig tegen het licht te worden gehouden.

5.2 Na bestudering van de belangrijkste kenmerken van het Forum in het kader van de voorbereiding van dit advies is het Comité ervan overtuigd dat de volgende elementen niet mogen ontbreken bij de opstart ervan:

5.3 Deelnemers

5.3.1 Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 is het zaak om zo inclusief mogelijk te zijn wat de deelname van niet-gouvernementele belanghebbenden betreft. Gedacht moet worden aan:

- ngo's die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking, sociaal beleid, milieu, mensenrechten en de bestrijding van discriminatie;
- de particuliere sector, met inbegrip van de industrie, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, de dienstensector en de duurzame-investeringsbranche;

⁽⁴⁾ EESC-advies over „Elementen voor de opzet, organisatie en werking van een platform om het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij communautaire maatregelen ter versterking van het beleid inzake integratie van burgers uit derde landen” (PB C 27 van 3.2.2009, blz. 95).

- vakbonden;
- land- en bosbouworganisaties;
- consumenten;
- organisaties die zich bezighouden met de culturele dimensie van duurzaamheid;
- jeugdorganisaties;
- organisaties voor stedelijke en plattelandsontwikkeling;
- andere relevante sectoren.

5.3.2 Maatschappelijke organisaties wier belangen in de regel niet goed worden vertegenwoordigd op EU-niveau dienen bij het proces te worden betrokken. Onder de deelnemers dienen niet alleen vertegenwoordigers van organisaties te vallen, maar ook initiatiefnemers en spelers op het gebied van duurzame ontwikkeling die ervaring kunnen inbrengen met goede praktijkvoorbeelden.

5.3.3 Bij de samenstelling moet er verder op worden toegezien dat de verschillende sectoren en belangengroepen op een evenwichtige wijze zijn vertegenwoordigd en dat alle dimensies van duurzame ontwikkeling voldoende in aanmerking worden genomen. Ook zou erop moeten worden gelet dat elke bijeenkomst een andere specifieke thematische focus krijgt. Dit zal ertoe leiden dat bepaalde kerngroepen voor duurzaam ontwikkelingsbeleid permanent vertegenwoordigd zijn, terwijl de deelname van anderen zal afhangen van de thematische focus. Kerngroepen bestaan uit deelnemers die zorgen voor de follow-up van alle 17 SDG's en die focussen op de overkoepelende governancevraagstukken. Voor de deelname aan de speciale focusgroepen zullen openbare uitnodigingen worden verstuurd waarin de agenda voor elke bijeenkomst is opgenomen.

5.3.4 Leden van het Forum zouden alle bestuursniveaus moeten vertegenwoordigen, en continuïteit en flexibiliteit in ervaring moeten kunnen inbrengen. Er moet vooral worden gezocht naar organisaties die op Europees niveau actief zijn. Wat het nationale en decentrale niveau betreft, dienen raden voor duurzame ontwikkeling, sociaaleconomische raden evenals lokale en regionale gemeenschappen vertegenwoordigd te zijn in het Forum. Ook dient gezorgd te worden voor samenwerking met het CvDR.

5.3.5 De Commissie, als institutionele speler, mag natuurlijk niet ontbreken en met name de vicevoorzitter belast met de coördinatie van het duurzaam ontwikkelingsbeleid; deze dient uitgenodigd te worden om presentaties te geven en om de dialoog aan te gaan met de belanghebbenden. Ook dienen vertegenwoordigers van de Raad van de EU en het Europees Parlement te worden uitgenodigd.

5.3.6 Verder is het zaak om ook mensen uit de onderzoeks- en wetenschapswereld bij het Forum te betrekken. Door wetenschappers uit te nodigen kan er tevens een link worden gelegd op het raakvlak van wetenschap en beleid voor de uitvoering van de Agenda 2030 op EU-niveau.

5.3.7 Vergoeding van reis- en verblijfskosten dient te worden geregeld voor maatschappelijke organisaties die beperkte deelnamemogelijkheden hebben.

5.3.8 Met het oog op zowel continuïteit als flexibiliteit dient voorafgaand aan elke bijeenkomst van het Forum de keuze van niet-permanente deelnemers te worden bepaald, op basis van een openbare uitnodiging en met de thematische focus als leidraad. Een soortgelijke procedure werd met succes toegepast voor het Europees Migratieforum.

5.3.9 Om voor inclusiviteit en vertrouwen te zorgen, moeten de voorwaarden voor deelname transparant zijn en moet deelnemers worden gevraagd zich in te schrijven in het transparantieregister van de EU en passende beginselen te onderschrijven, zoals de Beginselen van Istanbul voor de doeltreffendheid van de ontwikkelingssteun van de maatschappelijke organisaties⁽⁵⁾.

(5) <http://cso-effectiveness.org/-InternationalFramework>

5.4 *Organisatie en bestuur*

5.4.1 De vele functies van het Forum dienen in aanmerking te worden genomen om het een passende institutionele status en organisatorische opzet te geven. Belangrijke waarden zijn hierbij de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van het Forum. De governance van het Forum dient zo helder en transparant mogelijk te zijn, met een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden.

5.4.2 Het Comité dient als gastheer en coördinator op te treden voor het Forum, als zijnde het orgaan dat de deelname van het maatschappelijk middenveld op EU-niveau faciliteert.

5.4.3 De voorbereiding van de bijeenkomsten dient in handen te zijn van een gemengd bestuur, waarvan de meerderheid moet bestaan uit vertegenwoordigers van maatschappelijke en belangenorganisaties, en dat daarnaast vertegenwoordigers van de Commissie en het Comité moet omvatten. Net zoals het geval is voor het Europees Migratieforum kunnen bestuursleden door de leden van het Forum bij toerbeurt worden verkozen.

5.5 *Werkmethoden en bijeenkomsten*

5.5.1 Het Forum zou zo moeten worden opgezet dat sprake is van een doorlopend werkproces. Jaarlijkse regelmatige bijeenkomsten dienen te worden voorafgegaan door voorbereidende vergaderingen, in de vorm van „open forum”-evenementen, werkgroepen en voortdurende samenwerking, op basis van online-platforms die innovatieve methodes hanteren voor de organisatie van communicatieprocessen en evenementen.

5.5.2 De samenstelling en werkwijze van het Forum dienen de deelnemende maatschappelijke organisaties in staat te stellen om zelf te bepalen op welke wijze ze een bijdrage leveren en dienen hun onafhankelijkheid te respecteren.

5.5.3 Het Forum zoekt naar een betekenisvolle link met de tenuitvoerlegging van de SDG's op zowel Europees en VN-niveau als door de lidstaten. Nationale regeringen worden geacht maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de mondiale doelstellingen, en verslag uit te brengen aan de VN, waarbinnen het politiek forum op hoog niveau voor duurzame ontwikkeling (HLPF) is opgericht om de uitvoering van de Agenda 2030 te begeleiden en te monitoren. Het Forum zou minstens één keer per jaar plenair bijeen moeten komen, voorafgaand aan de jaarlijkse zomervergadering van het HLPF, zodat de bevindingen van het Forum kunnen wegen op het HLPF.

5.5.4 Bij de planning van de andere bijeenkomsten dient rekening te worden gehouden met het Europees semester, de begrotingsonderhandelingen en het werkprogramma van de Commissie. Het Forum zal de deelname van maatschappelijke organisaties en belanghebbenden aan *peer reviews* faciliteren, die nationale regeringen steeds vaker organiseren en over de mogelijkheden waarvan het Europees netwerk voor duurzame ontwikkeling zich momenteel buigt.

5.5.5 Belangrijk referentiemateriaal voor de deelname van belanghebbenden aan het monitoringproces zijn de monitoringverslagen van de uitvoering van de Agenda 2030 in de EU, met name de verslagen van Eurostat, die een solide kennisbasis kunnen verschaffen voor de discussies in het Forum.

5.6 *Opstellen van de agenda*

5.6.1 Tijdens de plenaire bijeenkomsten dient regelmatig en op een alomvattende manier aandacht te worden besteed aan de voortgang en modaliteiten van de Agenda 2030. Bovendien zouden bijeenkomsten op een specifiek thema kunnen inzoomen, waarbij bv. een aantal SDG's worden gegroepeerd of een thema van horizontaal belang voor alle SDG's wordt behandeld (bv. een gelijktijdige bespreking van ongelijkheid en de halvering van armoede). De agenda voor bijeenkomsten dient dusdanig te worden opgezet dat de samenwerking tussen belanghebbenden met verschillende achtergronden wordt aangemoedigd.

5.6.2 Aangezien het Forum dient te functioneren als een onafhankelijk en transparant orgaan, moeten de deelnemers door het bestuur ervan worden geraadpleegd over het opstellen van de agenda.

5.7 **Kennisbasis**

5.7.1 Om een doeltreffende en zinvolle bijdrage te kunnen leveren, dienen de discussies van het Forum te zijn gebaseerd op een gedegen kennisbasis. Verwacht wordt dat Eurostat zal doorgaan met de halfjaarlijkse verslagen ⁽⁶⁾ over de uitvoering van de VN-agenda 2030 in de EU. Deze verslagen zullen deel uitmaken van de kennisbasis voor de discussies in het Forum.

5.7.2 Het zou een goede zaak zijn om dit proces te voeden met informatie uit onafhankelijke bronnen, zoals rapporten en initiatieven van maatschappelijke organisaties, van nationale sociaaleconomische raden en duurzaamheidsraden, van universiteiten en onderzoeksinstellingen (bv. het IISD-systeem voor kennisbeheer inzake SDG's) en van Europese agentschappen, evenals met informatie afkomstig van monitoringactiviteiten van Europese burgers. Input van informatie kan worden ondersteund met webgebaseerde platforms. Om expertise in te winnen via deskundigen of via specifiek onderzoek dient het Forum contacten te leggen met bestaande onderzoeksinstanties.

5.7.3 Aan de hand van de goede praktijkvoorbeelden van nationale duurzaamheidsraden zou het Forum contacten moeten aangaan met onderzoeksfinancieringsinstellingen en vakgebiedoverstijgend onderzoek moeten initiëren t.a.v. de overgang naar duurzame ontwikkeling in heel Europa.

5.8 **Resultaten**

5.8.1 De resultaten van de Forumbijeenkomsten en discussies dienen te worden samengevat in verslagen of middels andere geschikte documentatiemethoden. Alle vertegenwoordigers moeten zich kunnen herkennen in de standpunten en aanbevelingen die in de documentatie worden vastgelegd. Het bestuur is verantwoordelijk voor de oplossing van belangenconflicten. Bij de verslaglegging dient de deelnemende organisaties ook ruimte te worden geboden om hun eigen bevindingen en verslagen in te brengen.

5.8.2 Indien er regelmatig voortgangsverslagen over duurzame ontwikkeling worden opgesteld door Eurostat of de Commissie, dan zou het een goede zaak zijn als de bevindingen van het Forum hierin werden opgenomen als een schaduwrapport vanuit het perspectief van het maatschappelijk middenveld.

5.8.3 Er moet op worden toegezien dat de resultaten van het Forum als input dienen voor de werkzaamheden van de Commissie en de andere Europese instellingen t.a.v. de Agenda 2030 en dat alle feedback nauwgezet wordt gemonitord.

5.8.4 Het Forum zou ook een serie Europese dialogen in gang kunnen zetten met speciale belangengroepen of andere doelgroepen, bv. jonge mensen die de volgende generatie beleidsmakers zullen leveren en die in 2050 de pensioenleeftijd bereiken.

5.8.5 Verder kan het Forum ook kiezen voor nieuwe vormen van interactie. Er kan worden overwogen om een Europese prijs voor duurzame ontwikkeling in te voeren en uit te reiken voor buitengewone acties en leiderschap van maatschappelijke organisaties.

5.9 **Financiering**

5.9.1 Het Comité zou zijn technische infrastructuur en secretariaatsdiensten ter beschikking kunnen stellen. Samen met de partnerorganisaties dient te worden bekeken hoe de financiering voor de vergoeding van reiskosten van deelnemers en sprekers kan gebeuren, alsmede voor het beheer van onlineplatforms en het opstellen van verslagen en slotdocumenten.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

517E ZITTING VAN HET EESC VAN 25 EN 26 MEI 2016

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Jaarlijks werkprogramma van de Unie voor Europese normalisatie voor 2016

(COM(2015) 686 final)

(2016/C 303/10)

Rapporteur: Patrick LIÉBUS

De Commissie heeft op 5 februari 2016 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 en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Jaarlijks werkprogramma van de Unie voor Europese normalisatie voor 2016”

COM(2015) 686 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2016 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Centraal thema van dit advies is het inclusieve karakter van het Europese normalisatiesysteem (ENS). De keuze voor dit thema volgt uit het feit dat de organisaties ANEC, ECOS, EVV, SBS, bekend onder de naam „organisaties van bijlage III” van Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad, alle vertegenwoordigd worden door het EESC. Het EESC wil zich, als „huis” van het maatschappelijk middenveld, dan ook toespitsen op transparantie en inclusiviteit van het ENS.

1.2 Het EESC waardeert tevens de wil van de Europese Commissie om de strategische aspecten van het Europese normalisatiesysteem aan te pakken in het kader van de jaarlijkse werkprogramma's.

1.3 Wat de betrekkingen tussen de organisaties van bijlage III en het ENS betreft, verzoekt het EESC de Europese normalisatieorganisaties (ENO's) aan de organisaties van bijlage III een bijzondere status van leden/partners toe te kennen, met specifieke rechten en plichten. Concreet zou aan de organisaties van bijlage III een onbeperkt recht van beroep en raadgevende bevoegdheid moeten worden verleend, met name wanneer het gaat om normen van openbaar belang.

1.4 Aangezien nationale delegatie een van de grondbeginselen van de Europese normalisatie is, wijst het EESC op het belang van een betere toegang tot het normalisatieproces voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en maatschappelijk belanghebbenden, alsook hun vertegenwoordigers op nationaal niveau. In dit verband stelt het EESC voor om op nationaal niveau gratis toegang te verlenen aan de „spiegelcomités” voor het mkb en maatschappelijk belanghebbenden alsook hun respectieve representatieve verenigingen.

1.5 Het EESC onderstreept de belangrijke rol van de „deskundigen nieuwe benadering” en is ingenomen met hun bijdrage aan de evaluatie van de afstemming van de normen op de EU-wetgeving in het kader van de geharmoniseerde normalisatie. Het EESC verheugt zich dus over het voornemen van de Commissie om hun activiteiten op de lange termijn te handhaven.

1.6 Tot slot zou het EESC graag zien dat een grondige follow-up plaatsvindt van de inspanningen van de belangrijkste actoren van de normalisatie, teneinde het inclusieve karakter van het ENS te versterken. Het EESC zou voor een dergelijke follow-up kunnen zorgen door een ad-hocforum inzake inclusiviteit van het ENS op te richten. Deze instantie zou ermee belast worden een jaarlijkse openbare hoorzitting te organiseren om de vorderingen ter zake te beoordelen.

2. Samenvatting van de mededeling

2.1 De Commissie heeft haar strategische visie op Europese normalisatie in een mededeling uiteengezet en het rechtskader daarvoor beschreven in Verordening (EU) nr. 1025/2012 betreffende Europese normalisatie, die sinds 1 januari 2013 van kracht is. Een van de nieuwe punten in deze verordening is de verplichting voor de Commissie om een jaarlijks werkprogramma van de Unie voor Europese normalisatie op te stellen.

2.2 Het jaarlijkse werkprogramma is een hulpmiddel om, via een uiteenzetting van de visie en de plannen van de Commissie op het gebied van normalisatie voor het komende jaar, de samenwerking tussen de Commissie en het Europese normalisatiesysteem (ENS) te verbeteren. De Commissie is voornemens haar partnerschap met het ENS te herzien, teneinde de passende deelname van alle belanghebbenden (industrie, midden- en kleinbedrijf (mkb), consumenten, milieuorganisaties, vakbonden, ...) te waarborgen.

2.3 De strategische prioriteiten voor Europese normalisatie zijn o.m. gericht op de goedkeuring van een plan voor prioritaire normen op ICT-gebied, en op de normalisatie van diensten. Het plan voor prioritaire normen op ICT-gebied vormt een aanvulling op het jaarlijkse werkprogramma van de Unie.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met de presentatie door de Commissie van het jaarlijkse werkprogramma 2016 voor normalisatie en wijst op de fundamentele bijdrage van normen aan de structurering van de interne markt en het concurrentievermogen van de ondernemingen. Zoals uiteengezet in zijn advies INT/590 van september 2011 ⁽¹⁾, vormt het jaarprogramma voor normalisatie een echte troef wat betreft transparantie, planning en prognose, met name voor actoren en belanghebbenden van het Europese normalisatiesysteem (ENS).

3.2 Het EESC is ingenomen met dit jaarprogramma 2016 omdat aldus een stand van zaken van de lopende besprekingen kan worden opgemaakt, maar vooral ook omdat het programma een reële meerwaarde biedt met het oog op de toekomstige programmering. Het EESC verzoekt de Commissie dus om toekomstige jaarprogramma's beter voor te bereiden door over de strategische en technische aspecten met de belanghebbenden te overleggen, en het werkprogramma in juli van het voorafgaande jaar te publiceren. Het EESC onderschrijft de prioriteiten in de verschillende sectoren.

3.3 Prioriteit voor inclusiviteit

3.3.1 Belanghebbenden die van oudsher kampen met moeilijke en beperkte toegang tot het ENS, namelijk consumenten, milieuorganisaties, werknemers en mkb — vertegenwoordigd door de organisaties ANEC, ECOS, EVV, SBS, bekend onder de naam „organisaties van bijlage III” bij Verordening (EU) nr. 1025/2012, alsmede hun nationale leden —, worden alle vertegenwoordigd door het EESC. Het EESC is zich goed bewust van de cruciale bijdrage van andere belanghebbenden aan de ontwikkeling van de normen, alsook van de problemen i.v.m. hun deelname aan dat proces, en wil dan ook, als „huis” van het maatschappelijk middenveld, zijn inspanningen grotendeels toespitsen op de transparantie en inclusiviteit van het ENS.

⁽¹⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 69.

3.3.2 Er moet in dit verband dan ook bijzondere aandacht worden geschonken aan de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 1025/2012, zoals de Commissie in haar mededeling terecht benadrukt. Zo moet met name werk worden gemaakt van een betere verspreiding en publicatie van de verslagen zoals bedoeld in artikel 24 van de Verordening, en van de communicatie en informatie daarover.

3.3.3 Het EESC verheugt zich over het voornemen van de Commissie om nauwlettend toe te zien op de vorderingen die elk van de ENS-actoren maken, en op de inspanningen die zij leveren om het systeem inclusiever te maken. Om dit doel te bereiken zou het EESC graag zien dat de Commissie een proactieve rol speelt, met name als medefinancieringsorgaan van het ENS.

3.3.4 Het Comité is ook ingenomen met de voltooiing van het financieringsproces voor organisaties van bijlage III en pleit voor verdere administratieve vereenvoudiging en goedkeuring van langeretermijnvooruitzichten om de tenuitvoerlegging van een meerjarenstrategie door deze entiteiten te garanderen.

3.4 *Het gemeenschappelijk initiatief voor normalisatie*

3.4.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel voor een gemeenschappelijk normalisatie-initiatief en verheugt zich erover dat de belanghebbenden, met name de organisaties van bijlage III, aan het systeem deelnemen; dit is immers een belangrijke aanwijzing van het herstel van het publiek-private partnerschap, dat aan het ENS ten grondslag liggen. In dit verband benadrukt het Comité dat het van groot belang is dat de voorgestelde maatregelen in de definitieve versie van het gemeenschappelijke normalisatie-initiatief gericht zijn op en een duidelijke bijdrage leveren aan een grotere inclusiviteit, met het oog op een grotere betrokkenheid van alle belanghebbenden, met name de organisaties van bijlage III.

3.4.2 Het Comité steunt de in dit verband voorgestelde actie m.b.t. een analyse die erop gericht is een beter inzicht te verkrijgen in de kansen en uitdagingen die kosteloze terbeschikkingstelling van normen met zich meebrengt en die bijvoorbeeld zou kunnen worden verricht in het kader van een studie over de economische en maatschappelijke gevolgen van normen.

3.5 *Het optreden van Europese normalisatieorganisaties*

3.5.1 Het EESC verwelkomt en waardeert de rol van CEN, CENELEC en ETSI als neutrale en onafhankelijke beroepsorganisaties, met eigen regels en procedures waarmee de eerbiediging van de grondbeginselen van de WTO op het gebied van normalisatie, alsmede de beginselen van Verordening (EU) nr. 1025/2012 wordt verzekerd.

3.5.2 Met het oog op een grotere deelname van alle actoren aan het normalisatieproces verzoekt het EESC de Europese normalisatieorganisaties (ENO's) aan de organisaties van bijlage III een bijzondere status van leden/partners toe te kennen, met specifieke rechten en plichten, overeenkomstig hun respectieve status en rol, en hun met name onbeperkt toegang te geven tot de technische organen en de ontwerpnormen in voorbereiding, met inachtneming van een vertrouwelijkheidsbeleid dat rekening houdt met de noodzaak van raadpleging. Het EESC zou graag zien dat over deze gratis toegang een discussie op gang wordt gebracht, in het licht van de bijdrage die de Unie levert aan de financiering van de ENO's en de organisaties van bijlage III.

3.5.3 Het EESC stelt tevens voor te voorzien in een onbeperkt recht van beroep voor de organisaties van bijlage III, ook wat de werkzaamheden betreft waarbij zij niet van meet af aan rechtstreeks betrokken zijn, en hun raadgevende bevoegdheid te verlenen bij ratificatie van de normen.

3.5.4 Het EESC beklemtoont het belang van een inclusieve en kwaliteitsvolle normalisatie. Het wijst erop dat snelle productie en publicatie van normen niet als een doelstelling op zich mag worden beschouwd, vooral indien dit gevolgen heeft voor de EESC-doelstelling om de organisaties van bijlage III in het ENS op te nemen. Het EESC waarschuwt het ENS tegen elk besluit dat, onder het mom van snelheid, de betrokkenheid en openheid in het gedrang zou brengen.

3.5.5 Het EESC wijst erop dat inclusie van belanghebbenden slechts mogelijk is mits zij kunnen deelnemen in een transparant kader. Teneinde het beginsel van nationale delegatie te beklemtonen, te versterken en ten uitvoer te leggen wijst het EESC op het belang van een betere toegang tot het normalisatieproces voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en hun vertegenwoordigers op nationaal niveau; zoals vermeld in punt 4 van de mededeling is dit tot dusver nog een hele uitdaging.

3.5.6 In dit verband stelt het EESC voor om op nationaal niveau gratis toegang te verlenen aan de „spiegelcomités” voor het midden- en kleinbedrijf en maatschappelijk belanghebbenden alsook hun respectieve representatieve verenigingen. Het is tevens van bijzonder belang dat gemakkelijk kan worden deelgenomen en bijgedragen aan de openbare raadpleging, die door geen praktische of technische obstakels mag worden belemmerd.

3.6 *Het nieuwe vademecum inzake normalisatie en de richtsnoeren voor organisaties van bijlage III*

3.6.1 In het kader van de tenuitvoerlegging van het nieuwe vademecum inzake Europese normalisatie is het Comité ermee ingenomen dat de Commissie de ENO's heeft uitgenodigd om de vorming van hun organen en technisch personeel af te stemmen op de inhoud en maatregelen die in dit document zijn opgenomen.

3.6.2 Het EESC zou graag zien dat de Commissie erop toeziet dat alle diensten van de Commissie die gebruik willen maken van normalisatie voor de tenuitvoerlegging van Europese maatregelen, dit vademecum ter beschikking krijgen, begrijpen en hanteren. Het zou ook van nut zijn dit vademecum samen met de nodige informatie via de website van de Europese Commissie te verspreiden.

3.6.3 Bovenal is het van belang dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de technische ENO-organen, kennis hebben van de verschillende handleidingen van CEN-CENELEC voor het opstellen van normen en dat zij rekening houden met de behoeften van de maatschappelijk belanghebbenden en de kmo's (zie de CEN-CENELEC-handleidingen 2, 5 en 17 en CEN-handleiding 4). Het Comité is in dit verband ingenomen met de CEN-CENELEC-werkzaamheden die reeds samen met de werkgroep kmo's (*SME Working Group*) en de werkgroep maatschappelijke belanghebbenden (*Societal Stakeholders Working group*) zijn aangevat en verzoekt deze verder te vertalen in concrete en ingrijpende maatregelen. Opgemerkt zij dat de CEN-CENELEC-handleidingen zouden moeten worden gebruikt tijdens het hele normalisatieproces, vanaf het overleg over de opportuniteit van het ontwikkelen van een norm, tot de publicatie ervan.

3.7 *ICT-normalisatie en IER bij normalisatie*

3.7.1 Het EESC heeft bedenkingen bij de meerwaarde van het „plan voor prioritaire ICT-normen” dat in hoofdstuk 3.1 van de mededeling wordt voorgesteld. Dit plan lijkt een niet-noodzakelijke aanvulling op het „voortschrijdend plan voor ICT-normalisatie” en het jaarlijkse normalisatieprogramma. Een en ander dreigt te leiden tot een verdubbeling van bronnen en niveaus van prioriteiten, hetgeen de follow-up en de deelname van de verschillende belanghebbenden kan bemoeilijken.

3.7.2 Wat de intellectuele-eigendomsrechten (IER) betreft, waarschuwt het Comité voor het huidige gebrek aan evenwicht tussen gebruikers en houders van een standaard-essentieel octrooi, met name in gevallen waarin een innovatieve kmo onmogelijk kan weten hoeveel octrooien zij geacht wordt in acht te nemen en wie ze bezit. Het EESC stelt het ETSI derhalve voor een praktische handleiding op te stellen voor het onderhandelen over licentieovereenkomsten betreffende standaard-essentiële octrooien, ten behoeve van kmo's en met toepassing van eerlijke, redelijke en niet-discriminerende FRAND-voorwaarden („*fair, reasonable and non-discriminatory*”).

3.7.3 Wat de FRAND-criteria betreft, dringt het Comité aan op een betere definitie van deze beginselen, teneinde de draagwijdte en praktische toepassing ervan te verduidelijken.

3.7.4 In dit verband dringt het EESC er bij het ETSI tevens op aan de kwaliteit en transparantie van de databank met alle IER-verklaringen te verbeteren. Dit is van cruciaal belang om de gebruikers van standaard-essentiële octrooien een zekere voorspelbaarheid te garanderen en innovatieve kmo's gerust te stellen ten aanzien van de kosten en voorwaarden voor het onderhandelen over de bovengenoemde licentieovereenkomsten.

3.8 *„Deskundigen nieuwe benadering”*

3.8.1 Het EESC onderstreept de belangrijke rol van de „deskundigen nieuwe benadering”, die in hoofdstuk 7.2 van de mededeling worden vermeld en die een onontbeerlijke bijdrage leveren aan een betrouwbare evaluatie van de afstemming van de normen op de EU-wetgeving en -maatregelen in het kader van de geharmoniseerde normalisatie.

3.8.2 Het EESC stelt met genoegen vast dat de Commissie in par. 7.2 van haar mededeling het voornemen uit om de beschikbaarheid van deze evaluatie op lange termijn te garanderen. Het wijst erop dat deze onafhankelijke evaluatie belangrijker is dan eender welke andere interne evaluatie die door de ENO's wordt verricht.

3.8.3 Het Comité zou graag zien dat de onafhankelijkheid van deze deskundigen nog wordt versterkt, eventueel via het rechtstreeks contracteren van „deskundigen nieuwe benadering” door de Europese Commissie.

3.9 Normalisatieverzoeken en mandaten

3.9.1 Het EESC wijst erop dat het van belang is dat de Europese mandaten die de Commissie de ENO's toestuurt met het oog op de opstelling van een norm, goed worden voorbereid. Het verzoekt de Commissie dit proces nog transparanter en inclusiever te maken, met name voor organisaties van bijlage III.

3.9.2 Het is van belang dat wordt nagegaan of de resulterende norm in overeenstemming is met het oorspronkelijke doel; daarbij moet met name ook worden gegarandeerd dat het toepassingsgebied tijdens de werkzaamheden niet werd uitgebreid.

3.9.3 Het Comité beklemtoont het belang van de werkzaamheden ter voorbereiding van de normalisatie, met name om de sociaaleconomische impact van de normen te beoordelen en om de belanghebbende partijen te definiëren en hen bij de normalisatiewerkzaamheden te betrekken.

3.10 Wat internationale samenwerking betreft, wijst het EESC op de grote problemen waarmee organisaties van bijlage III nog te kampen hebben wanneer zij deze werkzaamheden willen volgen. Het verzoekt de ENO's en de nationale normalisatie-instellingen dan ook alles in het werk te stellen om in het kader van hun samenwerkingsovereenkomsten met ISO en IEC transparantie, deelname en betrokkenheid van alle belanghebbenden te garanderen, in het bijzonder wanneer de werkzaamheden verband houden met normalisatieverzoeken van de Commissie.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC zou een ad-hocforum over de inclusiviteit van het ENS kunnen opzetten. Dit forum, dat regelmatig en ten minste eenmaal per jaar zou bijeenkomen, zou de leden van het Comité bijeenbrengen die ervoor willen ijveren dat belanghebbenden — met name maatschappelijke belanghebbenden en kmo's — kunnen participeren en gehoord worden. De organisaties van bijlage III zouden regelmatig voor bijeenkomsten van dit forum worden uitgenodigd.

4.1.1 Het forum zou o.a. worden belast met de organisatie van een jaarlijkse openbare hoorzitting over de inclusiviteit van het ENS. In het kader van dit evenement zou het EESC de actoren van het ENS en de Europese Commissie uitnodigen voor een openbare hoorzitting in het kader van de jaarverslagen zoals bedoeld in artikel 24 van Verordening (EU) nr. 1025/2012, met het oog op verbetering van de kennis en verspreiding ervan. Het zou deze gelegenheid aangrijpen om het Europees Parlement bij deze activiteit te betrekken.

4.1.2 Het forum zou tevens een studie kunnen financieren over de samenstelling van de nationale „spiegelscomités”, teneinde de representativiteit en inclusiviteit ervan te beoordelen.

Brussel, 25 mei 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 inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd

(COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD))

(2016/C 303/11)

Rapporteur: Jan SIMONS

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 4 en 11 februari 2016, overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd

(COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 157 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel dat beoogt de doeltreffendheid te verbeteren van het rechtskader voor het bereiken van economische, ecologische en sociale doelen en bijdraagt aan meer onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht in het systeem. Het belang van evenwichtige wetgeving moet echter worden benadrukt, evenals de behoefte aan doeltreffende, kostenefficiënte maatregelen.

1.2. Om de verschillen in uitleg en strikte toepassing in de lidstaten terug te dringen, steunt het EESC de voorgestelde vervanging van een richtlijn door een verordening. Het EESC beveelt aan om dit voortaan en voor zover dienstig met alle regels voor de interne markt te doen.

1.3. Deze herziening betreft de goedkeuring van een reeks wetgevingshandelingen en het gelijktrekken van een aantal termijnen. De Commissie, het Parlement en de Raad worden verzocht een — momenteel ontbrekend — passend en ambitieus tijdschema uit te werken voor de vaststelling van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

1.4. Gedetailleerde regels voor markttoezicht zijn bedoeld om niet-conforme producten op doeltreffende wijze van deze specifieke markt uit te sluiten. Maar doeltreffende en kostenefficiënte maatregelen zijn geboden, vooral als zij van invloed zijn op markttransacties en de kosten per product. Een doeltreffend en helder systeem voor de coördinatie en samenwerking tussen alle betrokkenen is cruciaal, vooral wat betreft de activiteiten van de lidstaten.

1.5. Verbeteringen van het ontwerp, de periodieke keuring en de werking van technische diensten zijn positieve onderdelen, maar er worden diverse belastende en overbodige vereisten voorgesteld die tot meer kosten en vertragingen leiden, voor zowel de overheidsdiensten als de producenten, zonder enige concrete voordelen.

1.6. Er moeten uitvoerigere procedures komen om het nieuwe concept „geldigheidsduur van de goedkeuringscertificaten” efficiënter in te voeren.

1.7. Het EESC verzoekt om nadere verduidelijking en vereenvoudiging van de procedures en vereisten, die gevolgen hebben voor kleine en middelgrote ondernemingen, alsook voor nichemarkten, onderdelen en componenten. Voorts wordt aanbevolen de typegoedkeuring van vervolgmktproducten die van invloed zijn op de veiligheid en op milieuprestaties, goed te bekijken en te reguleren.

2. Inleiding en achtergrond

2.1. De automobielandustrie is een grote speler in de economie in de EU. De sector bood in 2012 direct werk aan 2,3 miljoen mensen en indirect werk aan 9,8 miljoen mensen. Circa 75 % van de originele onderdelen en technologie voor voertuigen is afkomstig van onafhankelijke leveranciers. De omzet bedraagt 859 miljard EUR, wat goed is voor 6,4 % van het bruto binnenlands product van de EU.

2.2. Het rechtskader voor de typegoedkeuring voor de EU is Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾, die de procedures bevat voor de goedkeuring van nieuwe voertuigen, aanhangers en de systemen en de onderdelen daarvan in verband met veiligheids- en milieunormen. Er zijn zeventig specifieke technische voorschriften vereist, waarvan er vele internationale, door de Verenigde Naties opgestelde voorschriften zijn.

2.3. Algemene bepalingen inzake markttoezicht zijn van toepassing overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾.

2.4. De Commissie is al in 2010 begonnen met de herziening van het rechtskader voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen.

2.5. Het huidige kader ligt zwaar onder vuur sinds september 2015, toen aan het licht kwam dat Volkswagen „manipulatie-instrumenten” gebruikt had, een speciaal type software om de emissie-eisen te omzeilen. In 2016 stelde de Commissie dat „de mechanismen voor het waarborgen van een geharmoniseerde uitvoering en handhaving niet voldoende solide zijn” en „dat, ten gevolge van aanzienlijke afwijkingen in de interpretatie en toepassing van de regels” door de lidstaten, „de voornaamste doelstellingen van de richtlijn zijn ondermijnd”.

2.6. De effectbeoordeling van de Commissie voor dit voorstel voorziet enorme kosten voor niet-conforme voertuigen en onderdelen, die op kunnen lopen tot 12 miljard EUR per jaar.

3. Het Commissievoorstel

3.1. De belangrijkste resultaten van een (in 2010 uitgevoerde) openbare raadpleging, een effectbeoordeling en geschiktheidscontrole (2013) nopen samen met de conclusies van het actieplan van de Commissie voor een concurrerende en duurzame Europese automobielandustrie, „CARS 2020”, (2012) tot een herziening van de procedures voor het toezicht op motorvoertuigen op de EU-markt om te garanderen dat alle voertuigen en onderdelen aan de regelgeving voldoen, terwijl tegelijkertijd de administratieve lasten worden beperkt, onderzoek en de ontwikkeling van innovatieve producten worden ondersteund, internationale harmonisatie wordt gestimuleerd en aandacht wordt besteed aan de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen.

3.2. Met het voorstel worden drie zaken bereikt:

- versterking van de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de tests voor het in de handel brengen van een auto;
- grotere doeltreffendheid van het systeem voor markttoezicht, door de controle van nieuwe of reeds in gebruik zijnde voertuigen en onderdelen;
- versterking van het typegoedkeuringsstelsel met meer toezicht op Europees niveau.

⁽¹⁾ Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB L 263 van 9.10.2007, blz. 1).

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 30).

3.3. De Commissie stelt onder andere voor om het beloningsbeleid te wijzigen om financiële banden tussen testlaboratoria en producenten te vermijden, die tot belangenconflicten zouden kunnen leiden en de onafhankelijkheid van de tests in het gedrang zouden kunnen brengen. Het voorstel bevat tevens strengere prestatiecriteria voor deze technische diensten, die geregeld en onafhankelijk gecontroleerd zouden moeten worden om hun aanwijzing te verkrijgen en te behouden. Nationale instanties voor typegoedkeuring worden onderworpen aan collegiale toetsing om te waarborgen dat de relevante regels in de gehele EU uitgevoerd en onverkort nageleefd worden.

3.4. Het voorstel bevat een regeling voor het beheer en de coördinatie van willekeurige controles van nieuwe en reeds in gebruik zijnde voertuigen en onderdelen en verleent de Commissie de bevoegdheid om controles en terugroepacties uit te voeren.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC verwelkomt het voorstel van de Commissie in grote lijnen en benadrukt het belang van evenwichtige wetgeving. Het voorstel zal uitmonden in kostenefficiënte maatregelen voor:

- een evenwichtiger speelveld waar marktdeelnemers profiteren van eerlijke concurrentie;
- meer bescherming van consumenten en het milieu tegen niet-conforme producten die tot meer verkeersongevallen en en een slechtere luchtkwaliteit leiden;
- zorgvuldige aandacht voor de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen;
- herstel van het consumentenvertrouwen in deze marktsector.

4.2. Wat aandacht verdient, is het tijdschema voor de invoering van nieuwe vereisten en procedures die de overheidsdiensten en producenten genoeg aanlooptijd geven om zich aan te passen. Dit tijdschema dient volledig afgestemd te zijn op alle relevante gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die de Commissie in de nabije toekomst moet vaststellen.

4.3. Opnieuw ligt de nadruk op markttoezicht; speciale nieuwe voorschriften worden ingevoerd om de situatie in deze marktsector aan te pakken. Maar voorkomen moet worden dat allerlei min of meer dezelfde controles worden uitgevoerd en dat steeds om min of meer dezelfde informatie wordt verzocht, teneinde marktdistorsies en buitensporige lasten of kosten te vermijden, en zaken met betrekking tot markttoezicht moeten tegen marktprijzen verkregen kunnen worden; daarom moet er een degelijk en doeltreffend coördinatie- en samenwerkingsstelsel komen voor alle betrokken partijen (instanties voor markttoezicht, marktdeelnemers, producenten, instanties voor typegoedkeuring), waarbij ook rekening gehouden wordt met bestaande goede praktijken in en/of buiten Europa.

4.4. Het EESC staat achter het streven naar een doeltreffender kader voor de typegoedkeuring door de verschillen in uitleg en strikte toepassing in alle lidstaten terug te dringen, zodat de gehele wetgeving een meer solide karakter krijgt. Een eerste stap voorwaarts is de voorgestelde wijziging van Richtlijn 2007/46/EG in een EU-verordening, die als wettelijk instrument geschikter wordt geacht. Het EESC beveelt aan om dit voortaan, voor zover dienstig, met alle regels voor de interne markt te doen.

4.4.1. In het voorstel wordt groot belang gehecht aan de verbetering van de procedures voor de aanwijzing als testlaboratorium — door een instantie voor typegoedkeuring — en de periodieke controle van de technische dienst(en). Dit kan als een positief element worden beschouwd. Het voorstel herbergt echter het risico in zich van omslachtige en overbodige vereisten die tot meer kosten en vertragingen zonder concrete voordelen kunnen leiden, wat waarschijnlijk in een inadequate uitvoering uitmondt. Bovendien lijkt buitensporige controle van de kwalificaties van de technische diensten, met inbegrip van dubbele of kruiscontroles tussen overheden uit verschillende lidstaten, alsook de voorgestelde frequentie van controles niet kostenefficiënt en mogelijk in strijd met het goedkeuringssysteem van de UNECE (Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties) te zijn.

4.4.2. De aanzienlijk strengere principes voor de ongeldigverklaring van certificaten voor typegoedkeuring lijken, vooral in geval van geringe of administratieve afwijkingen, in te druisen tegen het beginsel van „betere regelgeving” en mogen niet, zoals nu wordt voorgesteld, leiden tot onderbreking van de verkoop van producten.

4.4.3. De voorgestelde regeling voor een nationale vergoedingsstructuur die bepaalt hoe de lidstaat de inkomsten uit activiteiten in verband met typegoedkeuring moet innen en beheren, lijkt disproportioneel en dreigt kleinere overheden het aanbieden van waardevolle diensten onmogelijk te maken.

4.5. Een geheel nieuw idee betreft de geldigheidsduur van een goedkeuringscertificaat, die na vijf jaar zou verstrijken en vernieuwd kan worden als de instantie voor de typegoedkeuring vaststelt dat het nog steeds aan de geldende regels voldoet. Deze nieuwe maatregel kan inderdaad helpen het aantal ongeldige certificaten te verminderen, maar de zeer complexe en uitgebreide aard van deze certificaten, die honderden subcertificaten omvatten met verschillende verstrijkingdata, elk verbonden aan een verschillende leverancier van delen of onderdelen, vereist meer gedetailleerde en solidere procedures dan het voorstel nu beschrijft.

4.5.1. Het moet duidelijk zijn of, en zo ja hoe, deze procedures verband houden met de goedkeuring van onderdelen of systemen, waarvoor in ieder geval de typegoedkeuringen in het kader van de Verenigde Naties (UNECE) uitsluitend in dat rechtskader in kwestie kunnen worden geregeld.

4.6. Voor een duidelijker profiel van voertuigstrategieën en specifieke functionele parameters die de veiligheid en milieuprestaties kunnen beïnvloeden, verplicht het voorstel de producenten om de instantie voor de typegoedkeuring volledige toegang te verlenen tot alle software of algoritmen. Deze vereisten zijn nogal vaag en behoeven nadere voorschriften die gericht zijn op de verschillende gevallen en waaruit blijkt dat de betrouwbaarheid van industriële gegevens altijd gerespecteerd moet worden.

4.7. Het voorstel wil een aantal procedures en vereisten herzien die gevolgen hebben voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor nicheproducten. Het EESC verwelkomt het voornemen voor duidelijkere en eenvoudigere procedures voor:

- „meerfasenvoertuigen”, achtereenvolgens gebouwd door twee of meer producenten;
- aparte goedkeuringen, voor één of meer particuliere voertuig(en);
- nationale kleine series, voor beperkte productie op nationaal niveau;
- kleine series voor de EU voor bussen en vrachtwagens voor beperkte productie op Europees niveau (personenauto's en bedrijfsvoertuigen komen in aanmerking voor EU-goedkeuring voor kleine series).

4.7.1. Voorts wordt aanbevolen goed te kijken naar de typegoedkeuring van vervolgmktproducten die gevolgen hebben voor de veiligheid en de milieuprestaties, alvorens deze te regelen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. De procedure voor „restantvoorraden” is nodig voor de registratie van voertuigen die om commerciële redenen onverkocht blijven terwijl de typegoedkeuring hiervan is verstrekt door technische belemmeringen voor de aanpassing aan nieuwe vereisten. Deze procedure bestaat al, maar geeft elke lidstaat het recht om onafhankelijk op te treden. Het EESC is bijzonder ingenomen met het voornemen om de procedure op Europees niveau te harmoniseren, maar de voorgestelde tekst verleent lidstaten nog steeds het recht om de procedure te verwerpen of te beperken. Slechts een daadwerkelijk Europese procedure kan de zekerheid en stabiliteit bieden om de interne markt in stand te houden.

5.1.1. De tekst over „restantvoorraden” heeft nadere verduidelijking en redactionele correcties, terwijl de tijdslimieten verder vereenvoudigd zouden kunnen worden om de economische gevolgen voor het verkoopvolume te beperken dat, afgezet tegen de gehele markt, betrekkelijk gering is.

5.2. Het elektronische „conformiteitscertificaat” bestaat al in sommige lidstaten; een Europees project, „EReg”, legt de laatste hand aan een procedure voor „elektronische registratie” van voertuigen, zonder papieren documenten. Twee systemen, het Europees uitwisselingssysteem voor typegoedkeuring, „Etaes”, en de databank voor de uitwisseling van typegoedkeuring van de VN, „DETA”, zijn elektronische archieven voor certificaten van typegoedkeuring. Het zou nuttig zijn geweest als de Commissie in haar voorstel een prikkel had opgenomen voor de snelle invoering van Europese geharmoniseerde procedures voor elektronische indiening en uitwisseling van informatie over typegoedkeuring en registratiedata in één gemeenschappelijke Europese databank die, voor zover de vertrouwelijkheid van industriële gegevens dat toelaat, openbaar is. Dat zou de bureaucratie en de kosten verminderen en tijdsbesparing opleveren voor overheidsdiensten, producenten en consumenten, alsook milieuvoordelen.

5.3. De herziening van de wettekst sluit niet aan op het huidige, al jaren in gebruik zijnde systeem voor nummering en itemidentificatie. Een wijziging in de nummering is niet te verdedigen, is zeer gecompliceerd en zou meer bureaucratie opleveren voor zowel overheidsdiensten als producenten. Aangenomen mag worden dat daardoor diverse fouten ontstaan, die tot hogere kosten en vertragingen leiden. Een dossier voor typegoedkeuring kan gemakkelijk honderden bladzijden informatie bevatten, met duizenden genummerde regels.

5.4. In de nieuwe procedure voor „restantvoorraden” wordt voorgesteld om specifieke informatie over het conformiteitscertificaat (CoC) te printen voor elk voertuig in kwestie, maar dit is onpraktisch omdat het CoC normaliter geprint wordt voordat het voertuig op de markt komt; het is dus onmogelijk later nog gegevens toe te voegen, noch is het doeltreffend omdat onverkochte voertuigen van meet af aan niet geïdentificeerd kunnen worden. Is meer informatie nodig voor een bepaald aantal voertuigen op een bepaald moment, dan kan de producent een afzonderlijk document verstrekken, overeenkomstig de huidige procedure.

5.5. Voorgesteld wordt om instanties voor typegoedkeuring drie maanden de tijd te geven om te beslissen over een aanvraag om goedkeuring voor nationale kleine series. Deze uitzonderlijk lange termijn, vooral voor kleine ondernemingen, kan tot twee maanden worden teruggebracht.

Brussel, 25 mei 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 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, wat bepaalde data betreft

(COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD))

en over het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten, Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en Verordening (EU) nr. 909/2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie en betreffende centrale effectenbewaarinstellingen, wat bepaalde data betreft

(COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD))

(2016/C 303/12)

Rapporteur: de heer Daniel MAREELS

Het Europees Parlement heeft op 25 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 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 tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, wat bepaalde data betreft”

COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD).

Het Europees Parlement en de Europese Raad hebben op 25 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikels 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten, Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en Verordening (EU) nr. 909/2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie en betreffende centrale effectenbewaarinstellingen, wat bepaalde data betreft”

COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD).

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Gezien de omstandigheden die in het hoofddeel van het advies worden beschreven, stemt het Comité in met de voorstellen van de Commissie waarmee de toepassing van het volledige MiFID II-rulebook met één jaar wordt uitgesteld van 3 januari 2017 tot 3 januari 2018. Dit uitstel wordt naar verluidt verantwoord door een aantal belangrijke technische — en IT — problemen en door het feit dat een gedeeltelijk uitstel niet voor de hand ligt, nu dit op zijn beurt een aantal andere moeilijke kwesties zou doen rijzen, onder meer in verband met duidelijkheid, rechtszekerheid, potentiële marktverstoring en bijkomende kosten en investeringen. Het Comité dringt er evenwel op aan dat alles in het werk wordt gesteld om verder uitstel van de toepassing van MiFID II te voorkomen en dat er in de uitstelperiode op toegezien wordt dat de regels voor de beleggersbescherming in de praktijk niet in het gedrang komen. In afwachting van de nieuwe regeling moeten, waar nodig, ook de bestaande regels van MiFID I onverminderd verder toepasselijk blijven.

1.2 Dit aandrigen van het Comité is des te meer op zijn plaats nu het zich in het verleden al voorstander⁽¹⁾ heeft getoond van bepaalde hervormingen van de financiële markten en erop heeft aangedrongen dat die snel zouden worden verwezenlijkt. Dat is onder meer gebeurd bij de totstandkoming van MiFID II in 2014. MiFID II staat voor de herziene en versterkte versie van de in 2007 ingevoerde Europese richtlijn MiFID⁽²⁾ (MiFID I) en de introductie van de verordening MiFIR⁽³⁾. In het kort komt het erop neer dat MiFID II strekt tot het efficiënter en transparanter maken van de Europese financiële markten en het vergroten van de bescherming van beleggers.

1.3 Toen inzonderheid die herziening en versterking van de MiFID-richtlijn op tafel lag klonk het als volgt: „de primaire doelstelling van de richtlijn bestaat erin om de transparantie en de efficiëntie van de uitwisselingen te vergroten en om de volatiliteit van de markten te beperken, maar ook om de correctheid van de tussenpersonen en de bescherming van de beleggers te versterken en om de Europese markten te openen voor daadwerkelijke concurrentie bij het aanbieden van financiële diensten. Het EESC steunt deze doelstellingen en is van mening dat het voorstel globaal gezien in de juiste richting gaat”⁽⁴⁾. Die doelstellingen en de toepassing van de nieuwe teksten mogen op geen enkele manier in het gedrang worden gebracht door het voorliggend uitstel.

2. Achtergrond

2.1 De reglementering van de financiële markten is een nieuwe weg ingeslagen sinds de totstandkoming van MiFID I in 2007, waarvan het uiteindelijke doel was het bevorderen van eerlijke en transparante markten. Die richtlijn heeft vooral verbeteringen teweeggebracht op het gebied van concurrentie en nadere integratie van de Europese financiële markten. MiFID I heeft ertoe geleid dat de markt voor orderuitvoering is geliberaliseerd. Concurrentie tussen handelsplatformen is toegenomen en fragmentatie van de markt heeft plaatsgevonden. Ook zijn regels ingevoerd ten aanzien van beleggingsbescherming en bescherming van de integriteit van de markt.

2.2 Naar aanleiding van de financiële crisis is de vraag naar meer en stricter toezicht gerezen. Ook zijn lacunes blootgelegd in de beleggersbescherming en tekortkomingen in de werking en transparantie van financiële markten. Daarnaast diende rekening te worden gehouden met een aantal nieuwe technische ontwikkelingen op de markt, onder meer inzake hoogfrequentie- en algoritmische handel.

2.3 Als gevolg daarvan is het bestaande kader vervangen en versterkt. Die operatie werd gerealiseerd in 2014 met MiFID II en daaraan gekoppeld is MiFIR ingevoerd. Die teksten komen in de plaats van MiFID I. Het doel van MiFID II is het efficiënter en transparanter maken van de Europese financiële markten en het vergroten van de bescherming van beleggers.

2.4 MiFID II is toepasselijk op meer financiële instrumenten en zorgt ervoor dat de handel op gereguleerde handelsplatformen plaatsvindt. Het verbetert zowel de transparantie van en de controle op de financiële markten als de voorwaarden voor de mededinging in de handel en clearing van financiële instrumenten. De herziene MiFID-regels versterken ook de bescherming van de beleggers doordat robuuste vereisten op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering worden ingevoerd.

2.5 Bij de totstandkoming van de teksten in 2014 is bepaald dat de omzetting in nationaal recht⁽⁵⁾ van de nieuwe regeling dient te gebeuren tegen 3 juli 2016 en de teksten van toepassing zijn vanaf 3 januari 2017.

2.6 Het huidig voorstel strekt ertoe de inwerkingtreding van MiFID II met één jaar uit te stellen van 3 januari 2017 tot 3 januari 2018.

2.7 Dat uitstel heeft inzonderheid te maken met de problemen waarmee de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA)⁽⁶⁾, de nationale bevoegde autoriteiten en de belanghebbenden bij de technische uitvoering worden geconfronteerd. Dat heeft te maken met het feit dat MiFID II uiterst complex is en een aanzienlijk aantal uitvoeringsmaatregelen vereist, onder meer ter zake van de voorziene rapporteringsverplichtingen. De structuren daarvoor moeten vrijwel volledig worden opgebouwd en dat vergt meer tijd dan oorspronkelijk ingeschat.

⁽¹⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 42.

⁽²⁾ Markets in Financial Instruments Directive.

⁽³⁾ Markets in Financial Instruments Regulation.

⁽⁴⁾ PB C 191 van 29.6.2012, blz. 80.

⁽⁵⁾ Inzonderheid van de MiFID II richtlijn. MiFIR is een verordening.

⁽⁶⁾ Afkorting naar de naam van de Autoriteit in het Engels: European Security and Markets Authority (ESMA).

3. Opmerkingen

3.1 Bij de totstandkoming was het de bedoeling dat MiFID II diende te worden omgezet in de lidstaten tegen 3 juli 2016 en de teksten toepasselijk zouden zijn op 3 januari 2017.

3.2 MiFID II voorziet onder meer, met het oog op het bereiken van zijn doelstellingen in een uitgebreid systeem van gegevensinzameling. Om de gegevens op efficiënte en geharmoniseerde wijze te verzamelen moet een nieuwe infrastructuur voor gegevensverzameling worden ontwikkeld. Daarvoor moet de ESMA samen met de bevoegde nationale autoriteiten een systeem van referentiegegevens van financiële instrumenten (*Financial Instruments Reference Data System*, afgekort FIRDS) vaststellen, dat de volledige reeks van financiële instrumenten die onder het verruimde toepassingsgebied van MiFID II vallen viseert. Bij de uitvoering van deze taak zullen voor het FIRDS gegevensstromen tussen de ESMA, de nationale bevoegde autoriteiten en de ongeveer 300 handelsplatformen in de Europese Unie aan elkaar moeten worden gekoppeld. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de overgrote meerderheid van de nieuwe IT-systemen die het FIRDS onderbouwen, van nul zal moeten worden opgebouwd op basis van de nieuwe parameters ⁽⁷⁾.

3.3 Kennelijk omdat het nieuwe kader complex is en er zeer veel gedelegeerde en uitvoeringshandelingen nodig zijn, werd de datum waarop MiFIR van toepassing wordt, vastgesteld op 30 maanden na de datum van inwerkingtreding. Ondanks deze ongebruikelijk lange termijn kunnen de belanghebbenden, zoals de handelsplatformen, de nationale bevoegde autoriteiten en de ESMA, kennelijk niet garanderen dat de nodige gegevensinfrastructuren tegen 3 januari 2017 beschikbaar en operationeel zullen zijn. Inzonderheid ESMA heeft al vóór eind 2015 aan de Commissie meegedeeld dat een vertraging in de technische uitvoering van MiFID II onvermijdelijk was omdat de gegevens die moeten worden verzameld en verwerkt om het nieuwe kader te kunnen toepassen, omvangrijk en complex zouden zijn, zeker in bepaalde gevallen ⁽⁸⁾, en omdat het gebrek aan infrastructuur voor gegevensverzameling gevolgen zou hebben voor het volledige toepassingsgebied van MiFID II ⁽⁹⁾.

3.4 De Commissie heeft zich neergelegd bij deze toestand en heeft als gevolg daarvan een afweging gemaakt tussen een gedeeltelijk en volledig uitstel van MiFID II. Voor de Commissie ligt een dergelijk gedeeltelijk uitstel blijkbaar niet voor de hand en zou het in elk geval een aantal nieuwe en belangrijke problemen doen rijzen. Die problemen houden onder meer verband met het risico op verwarring, afbakening van onmiddellijk uitvoerbare regels en andere, het opstellen van overgangsregels die overigens op hun beurt aanleiding kunnen geven tot nieuwe problemen en het risico op verdere vertraging inhouden. Daarnaast zou ook rekening moeten worden gehouden met de kosteneffectiviteit.

3.5 Rekening houdend met de vermeende bestaande technische — en IT- problemen, het feit dat een gedeeltelijke inwerkingtreding naar verluidt niet voor de hand ligt en alles in het werk moet worden gesteld om nog verdere vertraging te voorkomen, wat bij een gedeeltelijke inwerkingtreding niet kan worden uitgesloten, is het voorstel om de volledige toepassing van MiFID II met één jaar uit te stellen, volgens de Commissie waarschijnlijk de meest redelijke en aanvaardbare optie.

3.6 Het EESC betreurt dat de Commissie niet onmiddellijk heeft gereageerd toen zij in 2015 de eerste signalen ontving over de vertraging bij de praktische tenuitvoerlegging van de MiFID II-richtlijn en geen initiatieven heeft genomen om dit te verhelpen of een andere oplossing voor de problemen aan te dragen, hetgeen de omstandigheden waaronder de financiële markten opereren had kunnen verbeteren en beleggers een betere bescherming had kunnen bieden.

3.7 Hoewel het EESC inziet dat uitstel onder de huidige omstandigheden de minst ongunstige optie is, vindt het wel dat dit uitstel eenmalig moet zijn en dat alles in het werk moet worden gesteld om verdere vertragingen in de toepasselijkheid van MiFID II te voorkomen. Daarnaast is het eveneens zaak erop toe te zien dat de regels inzake beleggersbescherming in de nieuwe MiFID II, die als dusdanig niet getroffen worden door de huidige moeilijkheden, in de praktijk niet in het gedrang worden gebracht in afwachting van de toepassing van deze nieuwe regeling vanaf 3 januari 2018. In afwachting van de nieuwe regeling moeten, waar nodig, ook de bestaande regels van MiFID I onverminderd verder toepasselijk blijven.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), cf. overweging 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cf. overweging 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cf. overweging 6.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie „Investeren in banen en groei — naar een optimale inzet van de Europese structuur- en investeringsfondsen”

(COM(2015) 639 final)

(2016/C 303/13)

Rapporteur: Dimitris DIMITRIADIS

De Commissie heeft op 14 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: Investeren in banen en groei — naar een optimale inzet van de Europese structuur- en investeringsfondsen”

(COM(2015) 639 final).

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 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 182 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt de nieuwe aanpak uit hoofde van artikel 16, lid 3 van de verordening gemeenschappelijke gepalingen⁽¹⁾ voor het samenvatten en presenteren van de resultaten van de onderhandelingen tussen overheden van de lidstaten en hun partners over het overzicht van de belangrijkste verwezenlijkingen van dit proces. Volgens het EESC is dit het vereiste uitgangspunt voor de evaluatie van en het toezicht op het doeltreffende en doelmatige gebruik van de schaarse middelen voor de financiële periode 2014-2020 en voor een beter toezicht op de prestaties en de vooruitgang voor het bereiken van de streefindicatoren.

1.2. Het EESC steunt de inspanningen van de Commissie om de impact van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) te maximaliseren en beaamt dat dit een topprioriteit moet zijn in de periode na de crisis. Het benadrukt echter dat er zowel op EU- als op lidstaatsniveau een grote behoefte aan vereenvoudiging voor begunstigden bestaat, en aan een grotere doelgerichtheid om aan hun behoeften te voldoen.

1.2.1. In dit verband pleit het EESC voor meer betrokkenheid van en samenwerking met sociale partners en stakeholders bij de werkzaamheden van de deskundigengroep op hoog niveau voor toezicht op vereenvoudiging voor begunstigden van de Europese structuur- en investeringsfondsen⁽²⁾ en roept het de Commissie op tot doeltreffende en transparante communicatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de groep op hoog niveau. Het EESC is ervan overtuigd dat de sociale partners en andere stakeholders kunnen bijdragen aan het in kaart brengen van goede en slechte praktijken en kunnen helpen bij de invoering van vereenvoudigingen in hun lidstaten.

1.3. Het EESC is ingenomen met de nieuwe ESIF-verordeningen⁽³⁾ omdat ze thema's concentreren en opties bevatten voor het terugdringen van de negatieve effecten van de crisis. Het waardeert met name de nieuwe instrumenten en benaderingen, zoals het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI), de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en de nieuwe middelen voor armoedebestrijding⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽²⁾ Besluit van de Commissie van 10 juli 2015, C(2015) 4806 final.

⁽³⁾ PB L 270 van 15.10.2015, blz. 1; PB L 347 van 20.12.2013, blz. 289; PB L 347 van 20.12.2013, blz. 259; PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487.

⁽⁴⁾ COM(2012) 727 final; COM(2013) 144 final; PB C 120 van 26.4.2013, blz. 1; PB L 72 van 12.3.2014, blz. 1.

1.4. Tegelijkertijd is het EESC bezorgd over kwesties die nog steeds onduidelijk zijn in de verordeningen die de inzet van de ESIF vormgeven.

1.4.1. Als besluiten en daarbij horende risico's overgedragen worden aan de lidstaten, is het zeer waarschijnlijk dat zij te behoudend te werk gaan om eventuele sancties van de Commissie te vermijden en zo een groot deel van in aanmerking komende begunstigden de toegang tot de ESIF te verhinderen.

1.4.2. Het EESC dringt aan op vereenvoudigde procedures voor groepsvrijstellingen voor staatssteunregels voor organisaties die gehandicapten en groepen van begunstigden in kwetsbare situaties vertegenwoordigen.

1.5. Het EESC waardeert het dat de Commissie de Europese gedragscode voor partnerschappen ⁽⁵⁾ heeft goedgekeurd, die de betrokkenheid regelt van sociale partners en andere belanghebbenden in alle fasen van de programmering, alsook hun deelname aan zowel de besluitvorming als de uitvoering en monitoring van de ESIF.

1.6. Anderzijds is het EESC enigszins bezorgd over de toepassing van deze verordeningen en de nieuwe instrumenten in de lidstaten, aangezien verschillende nationale praktijken de sociale partners een ongelijke positie bezorgen. Zo is de Europese gedragscode voor partnerschappen niet in alle lidstaten volledig ingevoerd en nageleefd: de sociale partners worden niet op waarde geschat bij de uitvoering van het YEI en niet alle lidstaten zien het belang in van hun gezamenlijke actie, wat blijkt uit het verzuim om hun potentieel aan te boren voor de aanpak van de negatieve effecten van de crisis, voor een beter beheer van industriële reconversie en voor het scheppen van banen en groei. Het EESC stelt de Commissie voor om wettelijke en praktische maatregelen die de volledige uitvoering van het partnerschapsbeginsel en de gedragscode moeten waarborgen, uiterlijk eind 2016 vast te stellen en om specifiekere bepalingen en maatregelen in te voeren om deze verschillende nationale praktijken te vermijden.

1.7. Bepleit wordt een tussentijdse herziening van de verordeningen voor het investeren via de ESIF en met name via de verordeningen voor staatssteun ⁽⁶⁾, omdat deze de meeste onzekerheid opleveren, zowel voor de lidstaten als de begunstigden, en de grootste bron zijn van het risico van financiële correctie. Dit zou deel uit moeten maken van de mededeling van de Commissie en van het voorstel voor een verordening van de Raad voor de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020. De Commissie zou vast moeten houden aan haar koers, uiteengezet in de beleidsrichtsnoeren van de Commissie-Juncker ⁽⁷⁾, die vermelden dat het investeringsklimaat verbeterd moet worden, evenals het absorptievermogen van de fondsen.

1.8. Aanbestedingen zijn ook omgeven met onzekerheid en voortdurende problemen; het EESC betreurt het dat de voorbijgeen tien jaar nog geen oplossing is gevonden voor alle lidstaten waarmee op transparante, snelle en doeltreffende wijze onderaannemers kunnen worden gekozen als de ESIF worden ingezet. De specifieke nationale regelgeving voor aanbestedingen maakt deze materie nog ingewikkelder.

1.9. Volgens het EESC moeten de EU-fondsen in de eerste plaats gebruikt worden om niet alleen de doelstellingen van Europa 2020 te verwezenlijken, maar ook voor meer investeringen in de reële economie. Een gekwantificeerde beoordeling door de Commissie van de doeltreffendheid en efficiëntie van de bijdrage van de reeds geïnvesteerde fondsen zou op haar plaats zijn.

1.10. Last, but not least dringt het EESC er bij de Commissie op aan ervoor te zorgen dat de Small Business Act op nationaal en regionaal niveau wordt uitgebreid en dat de lidstaten deze verplicht gaan uitvoeren, vooral met betrekking tot ESIF-investeringen.

⁽⁵⁾ PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1; PB L 204 van 31.7.2013, blz. 11; PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_en

2. Achtergrond en wetgevingsgrondslag

2.1. Artikel 16, lid 3, van de verordening temeenschappelijke bepalingen⁽⁸⁾ wijst de Commissie de taak toe om de resultaten van de onderhandelingen tussen overheden van de lidstaten en hun partners samen te vatten en te presenteren, met het oog op een overzicht van de belangrijkste verwezenlijkingen van dit proces.

2.2. De inspanningen van de Commissie om de impact van de ESIF te maximaliseren en de vereenvoudiging voor begunstigden te verbeteren, worden gesteund door de groep op hoog niveau⁽⁹⁾ voor het toezicht op vereenvoudiging voor ESIF-begunstigden.

2.3. Nieuwe ESIF-verordeningen⁽¹⁰⁾ zijn goedgekeurd met het oog op betere regelgeving voor de huidige programmeringsperiode en om voor thematische concentratie te zorgen. In nauwe samenwerking met de lidstaten en de sociale partners heeft de Commissie nieuwe instrumenten en benaderingen uitgewerkt, zoals het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEL), de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en het nieuwe fonds voor armoedebestrijding⁽¹¹⁾.

2.4. De Commissie heeft de Europese gedragscode voor partnerschappen⁽¹²⁾ goedgekeurd, die de betrokkenheid regelt van de sociale partners en andere belanghebbenden in alle fasen van de programmering, alsook hun deelname aan zowel de besluitvorming als de uitvoering en monitoring van de ESIF.

3. Algemene opmerkingen over de ESIF-investeringen in de huidige sociaaleconomische context

3.1. De ESIF als cruciale aanjagers van economische en sociale samenhang en als bron van overheidsinvesteringen

3.1.1. Het ligt voor de hand dat de rol van de ESIF in tijden van crisis belangrijker wordt, vooral in de lidstaten die het meest door de crisis getroffen zijn. Niettemin mogen de ESIF in geen geval de publieke en particuliere investeringen vervangen; veeleer moeten ze de voorwaarden scheppen om die investeringen te stimuleren. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op te blijven ijveren voor meer particuliere investeringen en een beter bedrijfsklimaat, zoals geschetst in het derde deel van het investeringsplan voor Europa⁽¹³⁾ en het Europees Fonds voor strategische investeringen, die pas een belangrijk ondernemingsinstrument zullen worden als ze kunnen worden gecombineerd met de ESIF. De Commissie zou moeten nagaan hoe de investeringen van deze fondsen de particuliere investeringen beïnvloeden en de coëfficiënt van het stimulerend effect voor de reële sector berekenen.

3.1.2. Het is teleurstellend dat de huidige mededeling slechts ingaat op de resultaten van de onderhandelingen over deze programmeringsperiode en de lessen uit het verleden niet samenvat en hierop voortbouwt. **De Commissie moet zorgvuldig nagaan wat de reële impact is van geïnvesteerde EU-fondsen in de vorige programmeringsperiode en zeer specifieke conclusies trekken in verband met de positieve en negatieve ervaringen als uitgangspunt voor de meerwaarde van de investeringen.**

3.1.3. Het EESC heeft de indruk dat, hoewel de Commissie in de titel van de mededeling „Investeren in banen en groei” benadrukt, het in het document schort aan bijzondere aandacht voor het scheppen van werkgelegenheid en banen. De Commissie zou meer oog moeten hebben voor de impact van diverse beleidsmaatregelen voor de bevordering van werkgelegenheid en het terugdringen van werkloosheid, om te beoordelen of en in welke mate geïnvesteerde middelen reële gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁹⁾ De groep dient goede en slechte praktijken in kaart te brengen en bij te dragen aan de verspreiding van mogelijkheden voor vereenvoudiging onder overheden in de lidstaten. Haar werk zal bijdragen om de algemene doelstellingen, te weten betere regelgeving en het „initiatief voor een resultaatgerichte begroting”, COM(2015) 639, blz. 6.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 3.

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 4.

⁽¹³⁾ Een investeringsplan voor Europa, COM(2014) 903 final.

3.2. *Kader voor doeltreffendere ESIF*

3.2.1. Zoals reeds opgemerkt in recente adviezen⁽¹⁴⁾, meent het EESC dat de verouderde en zeer ruim opgevatte definitie van het mkb leidt tot een al te brede beleidsfocus die specifieke en tastbare resultaten in de weg staat. Tenzij nauwkeurigere segmentatiecriteria worden toegepast, is voorts de rapportage over de resultaten misleidend, omdat volgens de gangbare definitie het mkb 98 % van het Europese bedrijfsleven uitmaakt. Met zulke brede segmentatiecriteria is het onmogelijk om informatie te verzamelen en te verwerken om te beoordelen of de situatie echt verbeterd is voor diverse groepen kwetsbare ondernemingen die van belang zijn voor het scheppen en het behoud van banen en hiertoe dringend steun behoeven, bijv. micro-ondernemingen en ondernemingen in afgelegen en plattelandsgebieden. Zulke ondernemingen, ook al zijn ze niet innovatief, heel concurrerend of geavanceerd, leveren een waardevolle bijdrage aan regionale ontwikkeling en cohesie.

3.2.1.1. **Het CvDR bepleit nadrukkelijk dat er ter wille van meer duidelijkheid en voor een beter onderscheid tussen de verschillende categorieën van kleine en middelgrote ondernemingen snel een nieuwe definitie van het mkb komt** om de behoeften beter af te stemmen en de informatiebronnen te diversifiëren. Dit zou ook de coördinatie ten goede komen van de bronnen en methoden om informatie te verzamelen over diverse mkb's, alsook van de methoden voor de verwerking en analyse van statistische gegevens tussen de lidstaten.

3.2.2. Het breed bepleite gebruik van financiële instrumenten wordt ondermijnd door tal van gevallen van misbruik door een gebrek aan informatie en doeltreffende monitoring in de lidstaten. Zo bereiken financiële instrumenten voor leningen met lage rente vaak niet mkb's die gebrek hebben aan financiering, maar wél de goed gefinancierde kmo's, die ze gebruiken om hun financieringskosten verder naar beneden te brengen. Hetzelfde geldt voor financiële garanties voor mkb's. Meestal wordt deze situatie niet herkend omdat er te weinig adequate beoordelingsmechanismen zijn en omdat een systeem voor het verzamelen van reacties van eindgebruikers ontbreekt.

3.2.3. De inspanningen van de Commissie voor meer vereenvoudiging voor de begunstigden zijn prijzenswaardig, maar vereenvoudiging mag niet plaatsvinden zonder deelname van de uiteindelijk begunstigden. Zo gezien is het jammer dat de methoden die de lidstaten gebruiken om feedback van begunstigden te ontvangen, te bureaucratisch en te breed gericht zijn. Meestal wordt verzuimd de oorzaak van de problemen grondig te verkennen, waardoor werkbare oplossingen uit blijven. De Commissie mag niet uit het oog verliezen dat kmo's uiteenlopende behoeften hebben: vlottere toegang tot financiering, ruimere toegang tot begeleidende maatregelen, begeleiding en toezicht enz.

3.2.4. Een van de belangrijkste hinderpalen van ondernemingen is het gebrek aan solide en tijdige informatie. De Commissie stelt steeds dat informatie volledig en betaalbaar moet zijn en dat alle procedures transparant, maar doeltreffend moeten zijn. In dit opzicht heeft de Commissie de toegang tot financieringsmogelijkheden nogal gecompliceerd gemaakt. Bedrijven, met name micro- en kleine ondernemingen, zouden moeten weten waar ze de informatie moeten zoeken over de diverse programma's en projecten die de Commissie rechtstreeks steunt. Terwijl er in de lidstaten centrale portaalsites zijn met informatie over alle operationele programma's en financiële instrumenten, zou er ook op EU-niveau zo'n site moeten zijn.

3.2.4.1. De verstrekte informatie moet gebruiksvriendelijk zijn om doeltreffende communicatie te waarborgen, zodat alle relevante deelnemers het subsidieproces volledig begrijpen. De Commissie zou moeten proberen ingewikkelde richtsnoeren voor oproepen te vermijden en om door ondernemingen, en niet door subsidiebureaus, voorbereide projecten met groot potentieel een kans te geven. Het wordt ten eerste aangeraden dat de Commissie het werk van haar Europese contactbureau beoordeelt en in geval van inefficiëntie dringend maatregelen neemt aangezien het personeel vaak verschillende, verwarrende en dus onduidelijke inlichtingen verstrekt die elkaar soms zelfs tegenspreken.

⁽¹⁴⁾ Groenboek — *Het opbouwen van een kapitaalmarktenunie; Toegang tot financiering voor kmo's; Familiebedrijven in Europa als bron van nieuwe groei en kwaliteitsvollere banen.*

3.2.5. Het EESC zou ook graag zien dat de Commissie een gebruiksvriendelijk portaal ontwikkelt en invoert dat een korte beschrijving geeft van alle financieringsopties op EU-niveau en links naar de webpagina van elk apart programma. De Commissie heeft al waardevolle ervaring opgedaan met de TED-portaalsite, die gebruiksvriendelijk is en veel informatie verschaft.

3.2.6. Hetzelfde geldt voor de rapportage over projecten die al goedgekeurd of zelfs voltooid zijn. De Commissie heeft voor de aparte programma's geen publieke en samenvattende statistieken voor projecten waarvan landen de financiering al goedgekeurd hebben. De informatie is onvolledig en versnipperd over diverse elektronische portalen.

3.2.7. Een gedetailleerde analyse is geboden van de impact van projecten die tijdens de vorige programmeringsperiode zijn uitgevoerd, inclusief mislukkingen en de mate waarin de geïnvesteerde middelen hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van Europese doelstellingen. Het effect van de ESIF op het mkb is niet geëvalueerd, evenmin als hun bijdrage aan het verbeteren van het concurrentievermogen. De lidstaten en de Commissie vergeten vaak dat het mkb de grote aanjager van nieuwe banen is en dat deze ondernemingen meer en beter gerichte steun verdienen.

3.2.8. Het EESC is bezorgd over de mate waarin de auditoren van de Commissie de vereenvoudiging van de procedures en de kosten gebruiken. Vaak is sprake van een zeer formele, administratieve aanpak, waaruit blijkt dat de auditor meer praktijkervaring met de gecontroleerde sector moet opdoen. Het EESC pleit daarom voor uitgebreide communicatie over de vereenvoudiging tussen de deskundigen van de verschillende DG's en de auditoren van de Commissie, omdat de regels voor de besteding van de financiering vaak verschillend geïnterpreteerd worden.

3.2.9. Verder is het EESC sterk voorstander van de invoering van vereenvoudigde kostenopties in het kader van het ESF. Zo wordt in artikel 14, lid 1, de taak om vereenvoudigde kostenopties te omschrijven door de Commissie overgedragen aan de lidstaten, hetgeen niet passend is⁽¹⁵⁾. Volgens de richtsnoeren voor de toepassing van vereenvoudigde kostenopties conform artikel 14, lid 1, geven de lidstaten hun oordeel over vereenvoudigde kosten op basis van hun onderzoek en vervolgens stelt de Commissie een gedelegeerde handeling vast, die de procedure echter onnodig ingewikkeld maakt en de aan de lidstaten verleende bevoegdheid ondermijnt. Het zou een oplossing zijn als de Commissie de standaardschalen van eenheidskosten en forfaitaire bedragen voor typische activiteiten van het Europees Sociaal Fonds (ESF) zou vaststellen; deze hoeven bij een audit niet berekend te worden.

3.2.10. Volgens het EESC is het zinvol het aantal indicatoren in de operationele programma's (OP's) verder terug te brengen. De invoering van gemeenschappelijke indicatoren was een goed begin, maar bepaalde OP's tellen nog steeds vele specifieke indicatoren, waarvan sommige door de Commissie tijdens de onderhandelingen kunstmatig zijn geïntroduceerd. Het EESC is van oordeel dat de aandacht bij de monitoring van de OP's verlegd moet worden van de specifieke naar de gemeenschappelijke indicatoren omdat zo een betere vergelijking van de aparte OP's in verschillende lidstaten mogelijk is.

3.2.11. Het EESC zou graag zien dat er voor alle ESIF meer gebruik wordt gemaakt van resultaat- in plaats van outputindicatoren en is voorstander van meer aandacht voor de discrete bijdrage van de ESIF aan groei en de ontwikkeling van milieu-indicatoren om rekening te houden met de nieuwe, horizontale nadruk op het milieu.

3.2.12. Het is in principe een goede zaak dat lokale ontwikkelingsinstrumenten (zoals geïntegreerde territoriale investeringen en door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling) begunstigen meer flexibiliteit en bewegingsruimte bieden⁽¹⁶⁾. Het EESC vraagt zich echter af in hoeverre deze instrumenten praktisch gebruikt kunnen worden, aangezien ze zeer complex en niet altijd duidelijk zijn over praktische regelingen en de verdeling van de financiering, taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende operationele programma's.

⁽¹⁵⁾ Artikel 14, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1304/2013, vermeldt: „Naast de in artikel 67 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 bedoelde opties kan de Commissie door de lidstaten betaalde uitgaven op basis van door de Commissie vastgestelde standaardschalen van eenheidskosten en vaste bedragen terugbetalen.”

⁽¹⁶⁾ Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD).

4. Verwachte resultaten van de ESIF-programma's

4.1. O&I, ICT en ontwikkeling van het mkb

4.1.1. Wat onderzoek en innovatie (O&I) betreft, moeten volgens het EESC het internationale economische en technologische klimaat en ontwikkelingen op de voet worden gevolgd. Er moet direct rekening mee worden gehouden bij de opzet van specifieke acties op EU-niveau en deze informatie moet aan de lidstaten worden doorgegeven. Aangezien de ontwikkelingen op deze gebieden uiterst snel gaan, dient er ook een zeer flexibel kader te komen, zodat maatregelen kunnen worden aangepast.

4.1.2. De Commissie moet nauwkeurig nagaan welk type starters- en technologische centra in de meest recente programmeringsperiode zijn opgezet en hoe duurzaam zij zijn gebleken, en vaststellen welke resultaten er door hun bijdrage aan O&I in de EU geboekt zijn — in vergelijking met de belangrijkste wereldwijde concurrenten — voordat de steun aan de desbetreffende regelingen wordt voortgezet. **Er bestaat veel bezorgdheid over de meerwaarde van starters- en technologiecentra voor het promoten van O&I en over de transparantie van hun financiering in het algemeen. Het EESC verzoekt om een grondige analyse en vergelijking van de investeringen met de voordelen op operationeel niveau en ten aanzien van de opbrengst van de investeringen, de marktwaarde en duurzame resultaten.**

4.1.3. Het EESC steunt de bevordering van de digitale interne markt en de vermelde resultaten ten eerste, die naar schatting gevolgen hebben voor 14,6 miljoen huishoudens en 18,8 miljoen mensen. Maar het zou zinvol zijn om te weten of deze cijfers voor huishoudens en personen **gebaseerd zijn op een degelijke analyse**, inclusief actuele **percentages** van het totale aantal Europese huishoudens en personen. Het EESC kan niet nagaan of de voorgenomen steun voor bedrijven toereikend is om te garanderen dat de doelstellingen bereikt worden. Daarom zou de Commissie een grondige effectbeoordeling moeten uitvoeren, die ook indicatoren moet omvatten voor verbetering, m.a.w. voor meer en betere banen en een verbetering van het welzijn en de levensstandaard van de Europese burger. Digitalisering van diensten hoeft niet per se te betekenen dat de gecreëerde banen fatsoenlijk en hoogwaardig werk inhouden. Gebrek aan grondige studies naar de gevolgen van de digitalisering van de arbeidsmarkt zet het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen op losse schroeven. Het EESC heeft in recente adviezen ⁽¹⁷⁾ zijn bezorgdheid al geuit over de digitalisering en de invloed daarvan voor de socialezekerheidsstelsels.

4.1.4. Het deel van het MKB dat steun ontvangt en het verwachte aantal gecreëerde banen acht het EESC totaal onvoldoende; het zou graag zien dat er op dit gebied meer inspanningen worden geleverd. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook Europese criteria uit te werken om de prestaties van de lidstaten op dit gebied op de voet te volgen en te beoordelen.

4.1.5. Enigszins bezorgd is het EESC over de manier waarop financiering aan bedrijven wordt toegekend voor programma's die de Commissie rechtstreeks financiert, aangezien bedrijven in sommige lidstaten er duidelijk beter voor staan. Bijvoorbeeld: volgens officiële statistieken zijn voor Horizon 2020 in totaal 36 732 geldige voorstellen ingediend. Voor de eerste honderd projecten luiden de cijfers als volgt: 29 794 volledige voorstellen in een procedure met één fase, 5 617 beknopte voorstellen in de eerste fase in een procedure met twee fasen en 1 321 volledige voorstellen in de tweede fase van procedures met twee fasen. Maar de meeste aanmeldingen komen uit de vijf grootste lidstaten: het Verenigd Koninkrijk, Italië, Duitsland, Spanje en Frankrijk. Dit zijn landen met een groot aantal goedgekeurde projecten, terwijl andere landen het er bekaaid van afbrengen. Daarom raadt het EESC sterk aan om de situatie snel grondig te analyseren, maatregelen te formuleren en uit te voeren om de verspreiding van informatie, gelijke toegang en een geografisch evenwicht te bevorderen.

4.1.6. Hetzelfde geldt voor grootschalige projecten en met benoemde evaluatoren, waarbij de deelname uit de nieuwe lidstaten veel geringer is. Dat verklaart waarom sommige landen een zwak innovatieprofiel hebben: ze hebben geen toegang tot nieuwe en rechtstreekse financiering van de EU. Deze kwestie moet snel en doeltreffend worden aangepakt.

⁽¹⁷⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 40.

4.2. Milieu, klimaatverandering, energie en vervoer

4.2.1. Het CvdR is ingenomen met de geraamde bijdrage aan energie-efficiëntie, maar zou deze schattingen graag in relatieve termen uitgedrukt zien voor een duidelijker beeld van de algehele prestaties i.v.m. milieubescherming en de bestrijding van de klimaatverandering.

4.2.2. Volgens de mededeling zijn zes lidstaten van plan circa 2 miljard euro te besteden voor slimme elektriciteits- en gasinfrastructuur. De vraag is of de Commissie kan garanderen dat deze plannen op EU-niveau meerwaarde en synergie opleveren en niet ongecoördineerd blijven.

4.2.3. De aandacht wordt gevestigd op het gebrek aan methodologie, analyse en beoordeling van de vraag hoe doeltreffend duurzame energiebronnen zijn en hoe het gebruik ervan de klimaatverandering tegengaat. Het is onduidelijk of klimaatverandering het gevolg is van verontreiniging door conventionele energiebronnen, industriële productie of meer verkeer en de hierdoor in het milieu uitgestoten gassen. De invoering van alternatieve energiebronnen kan negatief uitpakken voor economische groei omdat de opgewekte energie duurder is. Er zijn win-winoplossingen nodig om dit vermijden.

4.2.3.1. Ten aanzien van het concurrentievermogen beveelt het EESC aan dat de Commissie een analyse maakt van de reële impact van het gebruik van duurzame energiebronnen en de mate van verontreiniging door elke conventionele bron. Voor de bestrijding van klimaatverandering uitgetrokken financiering kan zo gericht besteed worden, bijv. om tegen geringe kosten nieuwe, zeer veilige technologieën voor schone auto's te ontwikkelen.

4.3. Werkgelegenheid, sociale inclusie en onderwijs

4.3.1. Het EESC betreurt ten eerste dat een coherent en geïntegreerd migratiebeleid, alsook een beleid voor het beheer van de vluchtelingenstroom nog steeds ontbreken. Duizenden jongeren en kinderen die de afgelopen twee jaar HET EU-grondgebied hebben bereikt, verkeren in een situatie waarin mensen onder de EU-armoedegrens dreigen te komen. In de verschillende lidstaten lopen de instrumenten en het beleid in dit verband uiteen.

4.3.2. Het EESC beschouwt de integratie van vluchtelingen als een belangrijke en dringende beleidskwestie, maar het regionale beleid en de regionale fondsen schieten tekort om dit complexe vraagstuk aan te pakken: er dienen een specifiek beleid en specifieke middelen te komen.

4.3.3. De tenuitvoerlegging van het YEI heeft forse vertraging opgelopen. Het EESC is altijd voorstander geweest van actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en blijft er met name op aandringen dat de lidstaten jongerenorganisaties en -diensten bij het YEI zouden betrekken. Nadere analyses zijn geboden om te achterhalen waarom het YEI zo'n trage start heeft gehad. Daar jongerenwerkloosheid voor de arbeidsmarkten van veel lidstaten een ernstig probleem is, zou de Commissie voor een doeltreffendere uitvoering van het YEI moeten zorgen. Een optie is een langere uiterste termijn, zoals die vermeld is in artikel 22, onder a), van Verordening (EU) 2015/779. De Commissie heeft het richtsnoer voor de controle op 17 september 2015 goedgekeurd, waardoor de lidstaten te weinig tijd hebben om hun managementstructuren zo aan te passen dat zij aan de termijn voldoen.

4.3.4. De Commissie zou een speciale website moeten maken voor de uitvoering van het YEI en statistieken moeten verschaffen van de reeds gehaalde doelstellingen. De Commissie zou informatie van de lidstaten moeten verzamelen, nu er al twee jaar zijn verlopen na de start van het initiatief.

4.3.5. De Commissie dient te beseffen dat inactieve jongeren geen homogene groep vormen en dus verschillende soorten steun en maatregelen behoeven om volledig deel te nemen aan onderwijs, opleiding en werkgelegenheid. Deze aspecten dienen aan te sluiten op de huidige behoeften van de betreffende arbeidsmarkt om uitzicht te bieden op toekomstig werk. Hiertoe beveelt het EESC aan om voor de uitvoering van het YEI jongeren en hun organisaties meer te betrekken, in nauwe samenwerking met potentiële werkgevers en hun organisaties, en af te stappen van een zuiver administratieve aanpak die in de nationale actieplannen voor het YEI geen flexibiliteit biedt.

4.3.6. Onderwijs is de sleutel tot toekomstige economische groei en ontwikkeling van de lidstaten en tot een groter concurrentievermogen van de EU op andere wereldmarkten. Het gebrek aan hooggekwalificeerde werknemers in alle lidstaten heeft zeer ernstige negatieve effecten. Voorts is de kloof tussen vraag en aanbod in diverse sectoren geconcentreerd: techniek, geavanceerde technologieën, telecommunicatie enz. Het EESC meent dat de toenemende kloof tussen de arbeidsmarkt en het onderwijsstelsel de komende 10 tot 15 jaar tot specifieke structurele belemmeringen voor de productie leidt. Aanbevolen wordt om de financiering voor onderwijs meer te richten op een grotere aantrekkelijkheid en meer kwaliteit van beroepsopleidingen/cursussen en het onderwijs zó te hervormen dat het voor diverse beroepen, disciplines, sectoren en industrieën beter is afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt en op die van de lidstaten. De Commissie zou ook meer moeten investeren in volwassenenonderwijs, daar de meeste werklozen en werknemers volwassenen zijn. Zij hebben geavanceerde vaardigheden nodig en moeten hun kennis opfrissen, vooral van de nieuwe technologieën.

4.4. Vergroting van de institutionele capaciteit en een doelmatig openbaar bestuur

4.4.1. Elke lidstaat zou functionele analyses uit moeten voeren om de institutionele slagkracht van overheden te vergroten. Er zou een Europees platform voor de uitwisseling van informatie moeten komen. Aan de hervormingen van overheids- en gerechtelijke diensten in de lidstaten moet een effectbeoordeling voorafgaan van de in de eerdere programmeringsperiode bestede financiering.

4.4.2. Het EESC vreest dat de Commissie in de programmeringsperiode 2007-2013 een vorm van ex-postconditionaliteit heeft toegepast. De nieuwe maatregelen introduceren ex-anteconditionaliteit in de huidige programmeringsperiode, waarbij wordt beoordeeld of de voorwaarden voor feitelijke toekenning van de middelen aanwezig zijn voordat investeringstoezeggingen zijn gedaan, alsook een meer omstreden vorm van macro-economische conditionaliteit. In het laatste geval is toekenning van financiering afhankelijk van nationale overheden en regio's die al een sterke economische groei, goed georganiseerde administraties en hoogwaardige publieke diensten kennen. De Commissie behoudt zich het recht voor om de financiering op te schorten als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan.

4.4.3. Volgens het EESC is vereenvoudiging een van de belangrijkste factoren voor het welslagen van het uitgevoerde programma. Hoewel het regelgevingskader voor deze programmeringsperiode voldoende prikkels bevat om het proces te versnellen, is er nog ruimte voor beter gerichte steun van de Commissie aan de lidstaten. Het standpunt van de Commissie over de verschillende praktijken moet duidelijker naar voren komen om de lidstaten met minder ervaring te helpen om gebruik te maken van de diverse opties voor vereenvoudiging (bijv. m.b.t. kostenopties), zodat het vertrouwen in de eindresultaten versterkt wordt. Het feit dat de lidstaten⁽¹⁸⁾ volgens de mededeling moeten voldoen aan 750 ex-antevoorwaarden, baart het EESC zorgen.

5. Europese territoriale samenwerking/Interreg

Het EESC beveelt sterk aan dat de Commissie meer non-bbp-indicatoren vaststelt voor het meten van de kwaliteit van het bestaan en de kwaliteit van de economische groei.

5.1. Het vraagt zich bezorgd af hoe doeltreffend de programma's zijn voor lokale en regionale overheden die nog schulden hebben, hoewel de groeiende overheidsschuld voornamelijk het gevolg is van activiteiten van de centrale autoriteiten. Dit betekent dat sommige regio's of gemeenten van financiering uitgesloten zijn.

⁽¹⁸⁾ Mededeling van de Commissie „Investeren in banen en groei — naar een maximale inzet van de Europese structuur- en investeringsfondsen”, COM(2015) 639 final, blz. 14.

5.2. De ESIF-verordening is nogal conservatief en stelt wettelijke grenzen aan een herprogrammering van de bestaande partnerschapsovereenkomsten. Deze aanpak is enigszins onpraktisch en zal onwerkbaar zijn als er nog een crisis uitbreekt. De omslachtige procedures staan flexibiliteit in de toepassing van de ESIF in de weg en kunnen ertoe leiden dat de Europa 2020-doelstellingen niet worden bereikt.

5.3. Programma's voor territoriale samenwerking moeten voor lokale autoriteiten ruimer toegankelijk zijn door de principes van administratieve verdeling van de lidstaat in kwestie soepeler toe te passen, zulks omdat veel gemeenten die onder het gezag van administratieve gemeenten of gebieden vallen, niet onafhankelijk aan inschrijvingen mogen deelnemen omdat zij goedkeuring van hogerhand moeten hebben. Dit verhindert met name de ontwikkeling van kleine gemeenschappen in berggebieden.

6. Landenfiches

6.1. De Commissie moet actiever toezicht houden op de uitvoering van aanbevelingen in een lidstaat en ervoor zorgen dat andere lidstaten zich ertoe verbinden en de aanbevelingen uitvoeren. Al deze aanbevelingen moeten ten uitvoer worden gelegd met grotere inbreng van de sociale partners. Het is opmerkelijk dat de laatste jaren de ontevredenheid over de in vele landen lopende hervormingen is toegenomen. Hervormingen worden vaak opgelegd met voorbijgaan aan de tradities van verschillende landen. De op Europees niveau aangenomen wetgeving wordt in sommige lidstaten heel vrij en in andere heel nauwkeurig uitgevoerd. Daarom moeten sociale partijen nauwer bij een en ander moeten worden betrokken.

6.2. De lidstaten hebben te maken met een zeer gecompliceerde procedure voor herprogrammering, die tot meer bureaucratie zal leiden, omdat zij moet worden geflankeerd door dezelfde verplichtingen die gelden voor het opstellen van partnerschapsakkoorden (prestatie-indicatoren, voorwaarden enz.). Dit noopt zeer waarschijnlijk tot een beroep op meer deskundigen en meer geld. Wordt het huidige personeel door extra werk overmatig belast, dan bestaat het gevaar dat de arbeidsproductiviteit daalt, het tegendeel van wat men beoogde.

6.3. De sociale partners en andere stakeholders die deel uitmaken van de toezichtscomités voor de OP's, klagen vaak over de invloed van nationale diensten op de besluitvorming en over de druk om cijfers over te leggen in plaats van aandacht voor daadwerkelijke verbeteringen. Ook klagen ze over het gebrek aan kosten-batenanalyses.

Brussel, 25 mei 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 de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten

(COM((2015) 615 final — 2015/0278 (COD))

(2016/C 303/14)

Rapporteur: Ask Løvbjerg ABILDGAARD

De Raad heeft op 13 januari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten”

COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 mei 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is zeer te spreken over het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese toegankelijkheidswet.

1.2 Dit voorstel is een goed voorbeeld van Europese regelgeving die ervoor moet zorgen dat zowel burgers als bedrijven kunnen profiteren van de interne markt.

1.3 Op basis van markttoezicht en analyses in heel Europa van toegankelijkheidsbarrières voor personen met een functionele beperking stelt het EESC voor om het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel, na evaluatie van de tenuitvoerlegging van dit richtlijnvoorstel en in overleg met de belanghebbenden, geleidelijk uit te breiden tot betaalterminals, de horecasector, verzekeringen, elektronische tijdschriften en kranten, alsook tot gebouwen en websites die toegang bieden tot producten en diensten die onder de richtlijn vallen.

1.4 Het EESC moedigt alle betrokken partijen aan tot een ruimere interpretatie van de rechtsgrondslag van het voorstel, nl. artikel 114 VWEU, om te voorkomen dat de aandacht voor wat toegankelijkheidseisen betreft uitsluitend wordt gericht op de bestaande marktfragmentatie.

1.5 Het EESC stelt voor om het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot vervoersinfrastructuur en voertuigen die niet anderszins onder de EU-regelgeving inzake toegankelijkheid vallen, om onbedoelde lacunes in de regelgeving te voorkomen.

1.6 Het EESC stelt voor een specifieke bepaling op te nemen in de tekst van de richtlijn waarin staat dat de daarin vervatte toegankelijkheidsverplichtingen alleen van toepassing zijn op nieuwe producten en diensten, d.w.z. producten en diensten die dateren van na de inwerkingtreding van de richtlijn. Daarmee kan worden voorkomen dat reeds gedane investeringen in toegankelijkheid voor niets zijn geweest.

1.7 Het EESC pleit voor de invoering van een Europees labelsysteem voor toegankelijkheid om ervoor te zorgen dat personen met een functionele beperking betrouwbare en gebruiksvriendelijke informatie over de toegankelijkheid van producten en diensten kunnen vinden.

1.8 Het EESC zou graag zien dat de richtlijn het pad effent voor strenge en goed uitgeruste handhavingsinstanties die in staat zijn tot samenwerking met instanties in andere lidstaten, met het oog op de totstandbrenging van een gelijk speelveld voor marktdeelnemers waar het gaat om toegankelijkheidseisen.

1.9 Het EESC benadrukt het belang van actief markttoezicht om te voorkomen dat de controle op de naleving van de Europese toegankelijkheidswet door alle betrokken partijen te sterk leunt op individuele klachten van consumenten met een functionele beperking.

1.10 Het EESC beveelt aan om „begrijpelijkheid” op te nemen als criterium voor alle relevante producten en diensten waarop de richtlijn betrekking heeft.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1 Toegankelijkheidsmaatregelen voorkomen of verwijderen belemmeringen voor wie gebruik wil maken van algemene producten en diensten. Zij stellen personen met een functionele beperking, waaronder personen met een handicap ⁽¹⁾, in staat die producten en diensten op voet van gelijkheid met anderen waar te nemen, te bedienen en te begrijpen.

2.2 Er is veel vraag naar toegankelijke producten en diensten en door de vergrijzing van de bevolking van de Europese Unie zal het aantal burgers met een handicap en/of functionele beperking aanzienlijk toenemen.

2.3 Rekening houdend met de vergrijzing van de bevolking, zullen in 2020 naar verwachting ongeveer 120 miljoen personen in de Europese Unie meervoudige en/of lichtere handicaps hebben.

2.4 De verbetering van de werking van de interne markt voor toegankelijke producten en diensten is zowel in het belang van deze burgers/consumenten als van bedrijven.

2.5 Op dit moment worden marktdeelnemers geconfronteerd met uiteenlopende en vaak tegenstrijdige nationale toegankelijkheidseisen, waardoor zij niet optimaal kunnen profiteren van de mogelijkheden van de interne markt.

2.6 In het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) ⁽²⁾, waarbij de EU samen met 25 van haar lidstaten partij is ⁽³⁾, neemt toegankelijkheid een centrale plaats in.

2.7 Het voorstel voor een richtlijn is ook bedoeld om de lidstaten te helpen hun nationale verbintenissen na te komen, evenals hun verplichtingen op het gebied van toegankelijkheid uit hoofde van het UNCRPD, en aldus te voldoen aan de verplichtingen van de EU als partij bij het Verdrag.

⁽¹⁾ Volgens het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap zijn personen met een handicap ook personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen, in wisselwerking met diverse belemmeringen, kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen in de samenleving te participeren.

⁽²⁾ VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD)

⁽³⁾ Het UNCRPD is door alle EU-lidstaten ondertekend; Finland, Ierland en Nederland moeten het Verdrag nog ratificeren.

2.8 Zoals eerder aangegeven, bestaan er al bepaalde verschillen tussen de lidstaten in wetgeving, normen en richtsnoeren inzake toegankelijkheid, en zullen deze verschillen naar alle waarschijnlijkheid verder toenemen naarmate de lidstaten nieuwe toegankelijkheidsregels ontwikkelen. Dit is deels een gevolg van de inwerkingtreding van het UNCRPD voor de EU en het merendeel van haar lidstaten, maar ook te wijten aan het algemene karakter van de bepalingen ervan, die op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd en uitgevoerd op nationaal niveau.

2.9 Zowel autoriteiten als alle economische actoren hebben te maken met onzekerheid over de toegankelijkheidseisen voor de potentieel grensoverschrijdende verkoop van producten en diensten en over het geldende beleidskader op het gebied van toegankelijkheid. Bovendien bestaat de kans dat er in de toekomst nog onzekerheden bijkomen, wanneer de lidstaten de UNCRPD verder gaan implementeren.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1 De voorgestelde richtlijn beoogt binnen de EU te zorgen voor een gemeenschappelijke definitie en een gemeenschappelijk uitvoeringskader voor de toegankelijkheidseisen voor bepaalde producten en diensten.

3.2 Het doel is de toegankelijkheidseisen voor een reeks producten en diensten te harmoniseren:

- computers en bedieningssystemen;
- geldautomaten, kaartautomaten en incheckautomaten;
- smartphones;
- tv-uitrusting voor digitale televisiediensten;
- telefoniediensten en desbetreffende uitrusting;
- audiovisuele mediadiensten en bijbehorende apparatuur;
- diensten voor personenvervoer met vliegtuig, bus, trein en over water;
- bankdiensten;
- elektronische boeken;
- elektronische handel.

3.3 Bovendien wordt in het voorstel met dezelfde toegankelijkheidseisen vorm en invulling gegeven aan de — reeds bestaande, maar niet nader gedefinieerde — toegankelijkheidsverplichting zoals vastgelegd in het EU-recht, bijvoorbeeld op het gebied van overheidsopdrachten en structuur- en investeringsfondsen.

3.4 Het voorstel bevat geen gedetailleerde voorschriften over de manier waarop in de praktijk moet worden voldaan aan de verplichting om een product of dienst door naleving van de vastgelegde toegankelijkheidseisen toegankelijk te maken. Als deze benadering tot belemmeringen in de interne markt leidt, geeft dit voorstel de Commissie andere opties om sturing te geven aan de lidstaten, zoals normalisatie- en uitvoeringsmaatregelen.

3.5 Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om via vrijwillige geharmoniseerde normen een vermoeden van conformiteit met de toegankelijkheidseisen vast te stellen. Het geeft de Europese Commissie ook de kans om technische specificaties te publiceren waar ontoereikende Europese normalisatie leidt tot duidelijke lacunes in de toegankelijkheidsrichtsnoeren.

3.6 Het voorstel bevat lichte procedures voor conformiteitsbeoordeling (zelf opgestelde verklaringen) en maakt gebruik van bestaande mechanismen voor markttoezicht om te beoordelen of producten aan de toegankelijkheidseisen voldoen. Ook is voorzien in een lichtere procedure om de conformiteit van diensten te controleren.

3.7 Het voorstel verplicht de lidstaten om de termijn voor de toepassing van alle maatregelen van de richtlijn, inclusief het vrije verkeer van producten en diensten, op uiterlijk zes jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn vast te stellen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een wetgevingsinstrument dat ervoor moet zorgen dat de interne markt ten goede komt aan zowel burgers als bedrijven.

4.2 Het richtlijnvoorstel kan de interne markt transparanter, duidelijker en consistenter helpen maken voor marktdeelnemers, inclusief producenten en dienstverleners, waardoor de prijs van toegankelijke goederen en diensten in de EU kan dalen. Het voorstel kan met name de drempel verlagen voor kleinere marktdeelnemers die toegankelijkheidsoplossingen willen aanbieden buiten hun vaak kleine nationale markten.

4.3 Daarnaast kan het voorstel vertrouwen helpen kweken bij consumenten die bepaalde toegankelijkheidsbehoeften hebben wanneer zij over de grens goederen en diensten gaan kopen, vooral omdat het voorstel ook betrekking heeft op elektronische handel (e-commerce).

4.4 Het EESC is ervan overtuigd dat het voorstel voor een richtlijn nog doelgerichter zou zijn als het een grotere reikwijdte en strengere handhavingsmechanismen zou hebben.

4.5 Het EESC raadt de Commissie aan om haar enge interpretatie van artikel 114 VWEU te heroverwegen. De interpretatie die aan het voorstel ten grondslag ligt, beperkt de reikwijdte van de richtlijn in ernstige mate en houdt onvoldoende rekening met eventuele toekomstige belemmeringen van de grensoverschrijdende levering van toegankelijke goederen en diensten. Hierdoor ontstaat het gevaar dat bedrijven die actief zijn in sectoren en markten die niet onder het voorstel vallen nauwelijks toegankelijkheidsoplossingen opnemen in hun langetermijnplanning.

4.6 Volgens het huidige voorstel zijn de toegankelijkheidseisen van de richtlijn alleen van toepassing op bepaalde onderdelen van een dienst, waardoor andere onderdelen ontoegankelijk worden of, in sommige gevallen, de hele dienst ontoegankelijk wordt voor personen met functionele beperkingen. Een voorbeeld hiervan zijn bankdiensten: volgens de richtlijn zijn banken niet verplicht om hun gebouwen fysiek toegankelijk te maken voor personen met functionele beperkingen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Op basis van markttoezicht en analyses in heel Europa van toegankelijkheidsbarrières voor personen met een functionele beperking stelt het EESC voor om het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel, na evaluatie van de tenuitvoerlegging van dit richtlijnvoorstel en in overleg met de belanghebbenden, geleidelijk uit te breiden tot:

- betaalterminals, waaronder klantenkaartbetaalsystemen;
- de horecasector, waaronder het hotelwezen;
- de verzekeringsbranche, inclusief particuliere en publieke pensioenregelingen;
- elektronische versies van kranten en tijdschriften;
- gebouwen die in verbinding staan met of toegang verlenen tot de producten en diensten die onder de richtlijn vallen;
- websites en mobiele toepassingen die worden verstrekt door marktdeelnemers die onder de richtlijn vallen.

5.2 In het algemeen zou het EESC graag zien dat artikel 114 VWEU ruimer wordt geïnterpreteerd, zodat het toepassingsgebied van de richtlijn groter wordt. Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie zouden ook aspecten als mogelijke marktfragmentatie, de technische complexiteit van de regulering van een bepaalde markt en consumentenbescherming in overweging kunnen worden genomen wanneer wetgevingshandelingen worden voorgesteld op basis van artikel 114 VWEU⁽⁴⁾. De huidige marktfragmentatie is derhalve niet het enige criterium dat moet worden gehanteerd bij het vaststellen van het toepassingsgebied van de richtlijn.

5.3 Het EESC stelt voor om het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot vervoersinfrastructuur en voertuigen die niet anderszins onder de EU-regelgeving inzake toegankelijkheid vallen, om onbedoelde lacunes in de regelgeving te voorkomen. Door een dergelijke geleidelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn zouden eisen kunnen worden gesteld aan de toegankelijkheid van relevante transportinfrastructuur, van gebouwen die in verbinding staan met transportinfrastructuur, evenals van voertuigen die niet onder bestaande EU-regelgeving vallen, zodat er geen willekeurig onderscheid meer wordt gemaakt tussen verschillende vervoerswijzen en transportinfrastructuur en de toegankelijkheid van de hele vervoersketen voor personen met een functionele beperking die willen reizen wordt verbeterd.

5.4 Het EESC vindt dat moet worden aangegeven dat de richtlijn alleen van toepassing is op nieuwe producten en diensten, d.w.z. producten en diensten die dateren van na de inwerkingtreding van de richtlijn, om te voorkomen dat reeds gedane investeringen in toegankelijkheid voor niets zijn geweest. Gezien de korte levensduur van IT-producten en -diensten zou het zinvol zijn om de termijn van zes jaar voor de inwerkingtreding te verkorten, in ieder geval voor bepalingen die betrekking hebben op ICT en aanverwante diensten.

5.5 Indien delen van gebouwen en fysieke infrastructuur ook onder het toepassingsgebied van de richtlijn zouden vallen, zoals het EESC aanbeveelt, dan zou kunnen worden overwogen om de toegankelijkheidseisen gefaseerd toe te passen, d.w.z. op kortere termijn in het geval van ICT-producten en -diensten en op langere termijn voor gebouwen.

5.6 Het EESC zou graag zien dat de richtlijn uitdrukkelijk voorziet in de invoering van een Europees toegankelijkheidslabel voor producten en diensten dat de uitvoering van de richtlijn zou kunnen vergemakkelijken. CE-markering, zoals voorgesteld door de Commissie, is niet bedoeld om de toegankelijkheid voor consumenten met functionele beperkingen aan te geven. Van de consument kan niet worden verwacht dat hij op de hoogte is van het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn; hij zal dan ook niet in staat zijn om vast te stellen of de CE-markering van een bepaald product betekent dat het product aan de Europese toegankelijkheidswet voldoet of aan Europese regelgeving van geheel andere aard. Het gebruik van CE-markering moet derhalve worden beschouwd als een instrument voor het op de markt brengen van producten en diensten overeenkomstig de geldende wetgeving en niet als bron van informatie voor de consument over toegankelijkheid.

5.7 Aangezien de CE-markering niet voor diensten geldt zijn er volgens het EESC extra redenen om naar aanleiding van de Europese toegankelijkheidswet een nieuw toegankelijkheidslabel voor de EU in te voeren. Een label voor de toegankelijkheid van diensten zou van nature ook moeten inhouden dat het betrokken personeel zich in zekere mate bewust is van toegankelijkheidskwesties.

5.8 Het EESC zou willen benadrukken dat de richtlijn bescherming moet bieden tegen de afzwakking van de geldende toegankelijkheidsnormen in de lidstaten. Ook moet worden voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan bestaande goed werkende labelsystemen voor toegankelijkheid. Tegelijkertijd is het van essentieel belang dat de richtlijn wordt toegepast, om ervoor te zorgen dat er geen tegenstrijdige toegankelijkheidseisen worden gesteld aan marktdeelnemers.

5.9 Het EESC stelt voor om twee extra definities toe te voegen aan de richtlijn:

- een definitie van „dienstverlener”, om eventuele misverstanden te voorkomen ten aanzien van het feit dat sommige dienstverleners op wie het voorstel in kwestie van toepassing is niet onder het toepassingsgebied van andere EU-regelgeving voor dienstverlening vallen;
- een definitie van „website”, om eventuele misverstanden te voorkomen ten aanzien van bepaalde functionaliteiten die op een gegeven website ter beschikking worden gesteld via sites van derden. Een dergelijke definitie moet ervoor zorgen dat de eisen ook uitdrukkelijk van toepassing zijn op alle websites, en de functionaliteiten daarvan, die betrekking hebben op de producten en diensten die onder de richtlijn vallen.

⁽⁴⁾ Zaak C-217/04, Verenigd Koninkrijk tegen Europees Parlement en Raad, 2 mei 2006.

5.10 Het EESC vindt het belangrijk dat er bijzondere aandacht wordt besteed aan de toepassing van de voorgestelde bepalingen met betrekking tot fundamentele wijzigingen en onevenredige last, om te voorkomen dat uitzonderingen op de algemene verplichtingen van de richtlijn op willekeurige wijze worden toegepast. Het EESC ziet in dat per geval moet worden bekeken of er behoefte is aan fundamentele wijzigingen en of er sprake is van een onevenredige last. Voorgesteld wordt dat de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, waaronder sociale partners en met name vertegenwoordigers van organisaties van personen met een handicap, worden betrokken bij de toepassing van de begrippen „fundamentele wijziging” en „onevenredige last” in verband met het elders in de richtlijn beoogde markttoezicht.

5.11 Het EESC stelt voor om de bepalingen m.b.t. de handhaving van de richtlijn in de tekst van het voorstel aan te scherpen. Het is essentieel dat handhavingsinstanties een gelijk speelveld tot stand helpen brengen voor marktdeelnemers in de hele EU om het doel van de richtlijn te bereiken, nl. vrij verkeer van toegankelijke producten en diensten in de interne markt. Om deze reden moet een handhavingsinstantie in de ene lidstaat worden verplicht tot samenwerking met handhavingsinstanties in andere lidstaten. Bovendien moeten handhavingsinstanties over voldoende analysecapaciteit en technische expertise beschikken. Dit zorgt er ook voor dat handhavingsinstanties alle relevante belanghebbenden richtsnoeren kunnen aanreiken over de correcte toepassing van de toegankelijkheidseisen van het richtlijnvoorstel.

5.12 Actief markttoezicht is belangrijk, om te voorkomen dat de effectieve en transparante toepassing van de voorgestelde richtlijn te sterk leunt op individuele klachten. Markttoezicht gebaseerd op individuele klachten brengt een aanzienlijk risico met zich mee, nl. dat de richtlijn arbitrair wordt toegepast en dat er mogelijk ook verschillende voorwaarden gelden voor de marktdeelnemers in de lidstaten, een situatie die de richtlijn moet helpen voorkomen.

5.13 Het EESC vindt het positief dat in bijlage I bij het richtlijnvoorstel, over de toepasselijke functionele toegankelijkheidseisen, „begrijpelijkheid” als criterium wordt gebruikt voor verbeterde toegankelijkheid voor personen met een verstandelijke beperking, evenals voor het grote publiek. Maar de gevallen waarin „begrijpelijkheid” als relevante functionele eis moet worden gesteld lijken vrij willekeurig te zijn gekozen. Het EESC beveelt de Commissie aan om „begrijpelijkheid” op te nemen als criterium voor alle relevante producten en diensten waarop de richtlijn en de bijlagen daarbij betrekking hebben.

Brussel, 25 mei 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 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad tot oprichting van een Communautair Bureau voor visserijcontrole

(COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)),

de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een Europese grens- en kustwacht en adequaat beheer van de Europese buitengrenzen

(COM(2015) 673 final)

en het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad

(COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD))

(2016/C 303/15)

Rapporteur: Giuseppe IULIANO

Corapporteur: Cristian PÎRVULESCU

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 21 januari en 4 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad tot oprichting van een Communautair Bureau voor visserijcontrole”

COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD),

de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een Europese grens- en kustwacht en adequaat beheer van de Europese buitengrenzen”

COM(2015) 673 final

en het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad”

COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 mei 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC kan zich in grote lijnen vinden in de voorstellen van de Commissie tot wijziging van de verordeningen, maar plaatst hier wel enkele kanttekeningen bij.

1.2 Doordat sommige lidstaten hun grenzen hebben gesloten loopt het vrije verkeer van personen ernstig gevaar. De Europese instellingen moeten de werking van Schengen garanderen. Tijdens de zitting van 17 februari 2016 nam het EESC een belangrijke resolutie ⁽¹⁾ aan waarin het zich sterk maakt voor de Schengenruimte en er bij de Raad en de lidstaten op aandringt om de vrijheid van verkeer te waarborgen en de Schengenruimte te consolideren en uit te breiden.

1.3 De Schengenregels moeten in alle lidstaten op dezelfde wijze worden toegepast, en daarvoor zijn nieuwe, juridisch bindende maatregelen nodig. Het EESC kan echter niet instemmen met het voorstel van de Commissie om EU-burgers stelselmatig en verplicht te controleren aan de buitengrenzen van de Schengenruimte, aangezien daardoor een van de fundamentele vrijheden in het gedrang komt.

1.4 Voor een goede werking van Schengen moeten de EU en de lidstaten samen toezicht houden op de buitengrenzen, dat wil zeggen de gemeenschappelijke grenzen. Van de EU-instellingen kwam het EESC als eerste met het voorstel om een Europese grenspolitie in het leven te roepen.

1.5 De voorgestelde uitbreiding van Frontex met nieuwe teams en met een snel interventieteam van 1 500 agenten zou gepaard moeten gaan met meer transparantie over zijn activiteiten en de manier waarop het wordt aangestuurd en met een beter geregelde verantwoordingsplicht („accountability”) van het Agentschap.

1.6 Het Agentschap en de nationale autoriteiten moeten beter gaan samenwerken. Het Agentschap moet de werking van het netwerk voor risicoanalyse versterken. Daarvoor kan het verbindingsfunctionarissen in de lidstaten detacheren en mag het de operationele capaciteit en de hulpbronnen evalueren. De EU moet ervoor zorgen dat de lidstaten meewerken aan de grensoperaties van het Agentschap.

1.7 Het meest zinnige voorstel uit het Commissiedocument is dat het Agentschap het recht zou moeten krijgen om op te treden, ook als de betrokken lidstaat daar niet om heeft verzocht. Het is een goede zaak dat de Commissie over een eventueel optreden van het Agentschap aan de buitengrenzen kan besluiten, maar dan wel alleen in noodgevallen en door middel van een transparante procedure waarbij de Europese wetgevers (Parlement en Raad) onmiddellijk op de hoogte worden gesteld.

1.8 De verschillende agentschappen en instellingen met bevoegdheden voor de grenscontroles, voor de bewaking van de kusten, de veiligheid op zee, reddingsacties op zee, de douane en de visserij dienen hun activiteiten onderling beter te coördineren. Zij moeten zich echter wel van hun specifieke taken blijven kwijten. Daarom zou in de verordening alleen de Europese grenswacht genoemd moeten worden en zou het woord 'kustwacht' geschrapt moeten worden ⁽²⁾.

1.9 Grenscontroles mogen niet 'gemilitariseerd' worden. De grenswacht moet geen militair karakter hebben, maar dat van een civiele politiedienst.

1.10 Wanneer mensen aan de buitengrenzen — te land of ter zee — in onveilige en levensgevaarlijke omstandigheden verkeren, dienen grenswachten en andere instanties ter plekke hen in de eerste plaats te redden en hun adequate hulp te bieden. In de afgelopen maanden zijn tal van mensen die door oorlog huis en haard moesten verlaten omgekomen aan Europese kusten en grenzen zonder dat de autoriteiten het nodige deden om hen te redden en te beschermen.

1.11 Aan het voorstel van de Commissie voor een beter beheer van de buitengrenzen zou, naast de veranderingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, gevolg moeten worden gegeven. De huidige crisis is veroorzaakt doordat de EU niet in staat is om het gemeenschappelijke asielstelsel te ontwikkelen en adequate bescherming te bieden aan de honderdduizenden ontheemden en asielzoekers die naar onze grenzen komen. Sommige regeringen hebben de voorstellen van de Commissie en de besluiten van de Raad voor herplaatsings- en hervestigingprogramma's van de hand gewezen en weigeren te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag en het internationaal recht.

⁽¹⁾ PB C 133 van 14.4.2016, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 177 van 18.5.2016, blz. 57.

1.12 Het EESC wijst erop dat de autoriteiten zich in veel gevallen niet hebben gehouden aan het beginsel van non-refoulement, dat expliciet wordt genoemd in het internationaal asielrecht en in het Verdrag. Het nieuwe geïntegreerde systeem voor het beheer van de buitengrenzen zou voor een betere naleving van de mensenrechten moeten zorgen.

1.13 Om het Agentschap bij te staan bij de bescherming van de grondrechten zou een vertegenwoordiger van het EESC tot het adviesforum moeten worden toegelaten. Het EESC stelt ook voor om de grondrechtenfunctionaris ruimere bevoegdheden te geven, zodat hij op eigen initiatief kan optreden en het door de ombudsman voorgestelde klachtenmechanisme („complaint mechanism”) tot wasdom kan brengen.

1.14 Het EESC vestigt de aandacht op de verwaarlozing en het gebrek aan bescherming van duizenden niet-begeleide minderjarigen die op de vlucht voor oorlog in Europa belanden, en zou graag zien dat de Commissie snel de nodige maatregelen neemt om hen te beschermen.

2. Achtergrond

2.1 Het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex) is opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004.

2.2 In een eerder advies⁽³⁾ sprak het EESC zijn steun uit voor de oprichting van Frontex, waarbij het erop wees dat aan de grenzen het asielrecht (beginsel van non-refoulement) moet worden gerespecteerd en grondrechten beschermd moeten worden.

2.3 Bij Verordening (EG) nr. 863/2007 is vervolgens een mechanisme voor de oprichting van „snelle-grens-interventieteams” (RABIT) in het leven geroepen en is Verordening (EG) nr. 2007/2004 in die zin gewijzigd dat de taken en bevoegdheden van in het kader van dit mechanisme uitgezonden functionarissen erin zijn omschreven. Dankzij deze wijziging kunnen lidstaten nu het Agentschap verzoeken om snelle interventiekorpsen van adequaat opgeleide, uit andere lidstaten afkomstige deskundigen naar hun grondgebied te sturen.

2.4 Het EESC heeft zich in een advies⁽⁴⁾ positief uitgelaten over de aanpassing van de verordening. Wel wees het er daarin op dat de mensenrechten en het recht op asiel beter beschermd moeten worden. Ook vroeg het aandacht voor het risico van „militarisering” van de bewakings- en controleactiviteiten aan de buitengrenzen.

2.5 In Richtlijn 2008/115/EG, de zogenoemde „terugkeerrichtlijn”, worden gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de repatriëring van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, „overeenkomstig de grondrechten (...) met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen”.

2.6 De laatste wijziging van Frontex geschiedde in oktober 2011, waarbij grenstoezicht als een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten werd omschreven en een geïntegreerd beheer in gang werd gezet. Er werden Europese teams van grenswachters opgericht, maar net als voorheen zal het Agentschap pas bijstand verlenen als een lidstaat daarom vraagt. Verder kreeg Frontex een grotere rol bij terugkeeroperaties en is het mandaat van het Agentschap op het punt van de bescherming van de grondrechten verbeterd.

3. Voorstel van de Commissie: Een Europese grens- en kustwacht en adequaat beheer van de Europese buitengrenzen

3.1 De door de Commissie voorgestelde oprichting van een Europese grens- en kustwacht is een van de maatregelen uit de Europese migratieagenda om het beheer en de beveiliging van de buitengrenzen van de EU te verbeteren. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de oproep die de ministers van binnenlandse zaken op 20 november 2015 deden om de veiligheidscontroles aan de buitengrenzen van de EU aan te scherpen⁽⁵⁾.

⁽³⁾ PB C 108 van 30.4.2004, blz. 97.

⁽⁴⁾ PB C 44 van 11.2.2011, blz. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>

3.2 De Europese grens- en kustwacht zal bestaan uit een Agentschap voor de Europese grens- en kustwacht, met Frontex als basis, en de instanties die in de lidstaten met het grensbeheer zijn belast. Deze nationale instanties blijven bevoegd voor het dagelijks beheer van de buitengrenzen.

3.3 De nieuwe Europese grens- en kustwacht zal beschikken over een reserve van ten minste 1 500 agenten en deskundigen, die binnen drie dagen inzetbaar zijn, en technisch materieel. Verder taken en kenmerken zijn: monitoring en toezicht, het recht om in te grijpen, kustwachttoezicht, een mandaat om in derde landen actief te zijn, waarborgen van de interne veiligheid en een grotere rol bij terugkeeroperaties. Dankzij een Europees standaardreisdocument voor terugkeer zullen terugkerenden door meer derde landen worden toegelaten.

3.4 De Europese Commissie heeft daarnaast voorstellen gedaan voor het beheer van de buitengrenzen van de EU en de bescherming van het Schengengebied zonder binnengrenzen. Om de veiligheid binnen het Schengengebied te vergroten stelt de Commissie verder voor om iedereen die het Schengengebied inkomt of verlaat aan de hand van databases systematisch te controleren. Deze voorstellen zullen het mogelijk maken om migratie doeltreffender te beheren, de interne veiligheid van de EU te verhogen en het beginsel van vrij verkeer van personen te beschermen.

3.5 De Commissie stelt voor een specifieke wijziging aan te brengen in de Schengengrenscodes die verplichte systematische controle van EU-burgers aan de land-, zee- en lucht buitengrenzen mogelijk maakt. Die controle zal geschieden aan de hand van databases zoals het Schengeninformatiesysteem, de Interpol database van gestolen en verloren reisdocumenten en de relevante nationale systemen. Gezien dit voorstel wordt het ook des te noodzakelijker om de biometrische identificatiemiddelen in het paspoort van EU-burgers te verifiëren als er twijfel bestaat aan de echtheid van het paspoort of de legitimiteit van de houder. Controles zullen ook verplicht worden bij het verlaten van de Europese Unie.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Tijdens de vergadering van het Europees Migratieforum⁽⁶⁾ op 26 en 27 januari 2015 wisselde het door de Commissie en het EESC uitgenodigde maatschappelijk middenveld van gedachten met de Europese instellingen over de humanitaire nood situatie en de toestroom van immigranten en asielzoekers. Na de conclusies van het Forum besloot de Commissie tot een aantal maatregelen om het asielbeleid en het beheer van de grenzen te verbeteren. Helaas is de Raad voorbijgegaan aan de conclusies van het Forum. Als wel gehoor was gegeven aan zijn aanbevelingen, hadden veel van de problemen van nu voorkomen kunnen worden.

4.2 Door de huidige crisis blijkt dat aan het model voor het beheer van de buitengrenzen de nodige beperkingen kleven en dat het mandaat van Frontex te restrictief is. Volgens diverse adviezen van het EESC⁽⁷⁾ zou de EU moeten beseffen dat de buitengrenzen van het Schengengebied gemeenschappelijke grenzen zijn en dat het beheer ervan daarom een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU als de lidstaten zou moeten zijn.

4.3 Van de EU-instellingen kwam het EESC als eerste met het voorstel om een Europese grenspolitie in het leven te roepen. Ook heeft het voorstellen gedaan voor de eerbiediging van de grondrechten bij grenscontroles en in het terugkeerbeleid⁽⁸⁾.

4.4 Parallel aan de veranderingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou gehoor moeten worden gegeven aan de voorstellen van de Commissie voor een beter beheer van de buitengrenzen. De massale toestroom van ontheemden en asielzoekers aan de buitengrenzen van sommige landen gaat hun capaciteit te boven. Duidelijk blijkt dat het Dublin-systeem tekortschiet bij het opvangen van deze toestroom. De verantwoordelijkheden moeten, mede uit overwegingen van solidariteit, worden gedeeld. Het EESC bepleit dat:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>

⁽⁷⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 1, PB C 458 van 19.12.2014, blz. 7, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 162.

⁽⁸⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 29.

4.4.1 de EU het noodplan voor de herverdeling van vluchtelingen uitvoert en het mechanisme voor permanente herplaatsing in gang zet — zaken die in de Europese Raad van 22 september 2015 zijn afgesproken;

4.4.2 er in samenwerking met derde landen en de UNHCR meer hervestigingsprogramma's voor de overbrenging van vluchtelingen van buiten de EU en hun vestiging in de EU worden opgesteld;

4.4.3 nieuwe programma's voor hervestiging binnen de EU in gang worden gezet, waarbij financiële prikkels kunnen worden gegeven aan lidstaten die zich hiervoor aanmelden. Het mechanisme voor hervestiging moet een permanent en efficiënt karakter hebben en gebaseerd worden op een verdeelsleutel.

4.4.4 Al eerder⁽⁹⁾ heeft het EESC erop gewezen dat de Overeenkomst van Dublin dient te worden vervangen door een regeling die sterker door solidariteit binnen de EU wordt gekenmerkt, rekening houdt met de wensen van de asielzoekers en zorgt voor een spreiding van de verantwoordelijkheden over de lidstaten.

4.5 De door de Commissie voorgestelde verordening leidt tot een grotere rol voor het grensagentschap in terugkeeroperaties. Het EESC wijst erop dat:

4.5.1 de administratieve uitwijspprocedure een individueel karakter moet hebben en dat elke betrokken persoon het recht heeft om bij de autoriteiten bezwaar aan te tekenen tegen de administratieve en gerechtelijke behandeling van zijn zaak, en

4.5.2 collectieve uitzettingen op grond van het Handvest expliciet verboden zijn. Ook is hierin bepaald dat niemand mag worden verwijderd naar, uitgezet naar, dan wel uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen (beginsel van non-refoulement).

4.5.3 Het EESC heeft geoordeeld⁽¹⁰⁾ dat de EU Turkije niet als „veilig land” voor asielzoekers mag beschouwen. Bovendien voldoet de onlangs tussen de EU en Turkije gesloten overeenkomst volgens de UNHCR en diverse ngo's niet helemaal aan het internationale asielrecht, aangezien „vluchtelingen moeten worden beschermd, niet afgewezen”⁽¹¹⁾. Ook het besluit van Macedonië om zijn grenzen te sluiten voor vluchtelingen is een inbreuk op het asielrecht.

4.6 Het is een goede zaak dat met de herziening van de Frontex-verordening in oktober 2011 een adviesforum en een grondrechtenfunctionaris actief zijn geworden en dat in het nieuwe voorstel voor een verordening enkele van de voorstellen van het EESC⁽¹²⁾ ter bescherming van de grondrechten aan de buitengrenzen zijn overgenomen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC pleit voor een zowel *geïntegreerde* als *preventieve* aanpak waarbij een zorgvuldige analyse van gegevens over migratiestromen aan de grenzen voorop staat en waarmee voorspeld kan worden waar en wanneer de nationale autoriteiten eventueel bijstand nodig zullen hebben. Ook zou er gezorgd moeten worden voor een reeks richtsnoeren en indicatoren waarmee kan worden nagegaan in hoeverre zo'n geïntegreerd systeem slaagt in zijn complexe opzet. Op basis van de ervaringen die met het Schengensysteem zijn opgedaan en van de procedures ter evaluatie hiervan kan een soortgelijk systeem voor het beheer van informatie en operationele maatregelen worden opgezet.

⁽⁹⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 1.

⁽¹⁰⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 82.

⁽¹¹⁾ <http://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56ec533e9/unhcr-eu-turkey-deal-asylum-safeguards-must-prevail-implementation.html>

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 8.

5.2 Bindende besluiten van het Agentschap en zijn recht om in te grijpen zijn onontbeerlijk, maar de EU moet er wel met alle mogelijke middelen voor zorgen dat de lidstaten altijd meewerken aan operaties van het Agentschap aan de grenzen. De Commissie zou terecht mogen besluiten of het Agentschap in actie moet komen aan de buitengrenzen, maar dan wel alleen in noodsituaties en door middel van een transparante procedure waarbij de Europese wetgevers (Parlement en Raad) onmiddellijk op de hoogte worden gebracht. Dat is een cruciale voorwaarde voor het welslagen van een geïntegreerd en gecoördineerd beheer van de grenzen. Daarnaast moet de transparantie worden vergroot en dient de Commissie in staat te zijn om rekenschap af te leggen van haar beheer en acties.

5.3 De coördinatie tussen alle verschillende agentschappen — voor de bewaking van de kusten, grenscontroles, douanewerkzaamheden, maritieme veiligheid, opsporing en redding op zee, milieubescherming en visserij — moet worden verbeterd. In ieder geval in de EU-begroting kunnen elkaar overlappende maatregelen worden voorkomen en is het aldus mogelijk om tot besparingen te komen. Er mag echter niet gemorreld worden aan de taken van deze verschillende agentschappen en instellingen; voorkomen dient te worden dat zij ondergeschikt worden gemaakt aan een overkoepelende, op de veiligheid gerichte structuur.

5.4 Het voorstel om een uit 1 500 deskundigen (grenspolitie) bestaande Europese grenswacht op te richten kan op bijval van het EESC rekenen. De omvang hiervan kan in de loop van de tijd worden aangepast aan de behoeften. De snelheid waarmee deze grenswachten naar grensgebieden worden gestuurd en de manier waarop zij samenwerken met hun collega's zijn van groot belang.

5.5 Opleidingen zijn eveneens een cruciaal onderdeel van hun operationele voorbereiding. Zowel de grenswachten van het Europese korps als die van de lidstaten zouden een opleiding moeten krijgen. Het Agentschap moet zich actief inzetten voor opleidingen en de uitwisseling van goede praktijken tussen de grenswachten van alle lidstaten. In de opleidingsprogramma's zou extra aandacht moeten worden besteed aan de grondrechten, aangezien vluchtelingen en migranten, die vaak in een uiterst kwetsbare situatie verkeren, als eerste in aanraking met grenswachten komen.

5.6 Het is een goede zaak dat het Agentschap meewerkt aan terugkeeroperaties. Gezien de aandacht die dit beleid zal gaan krijgen, zouden de middelen die het Agentschap hieraan besteedt weleens onvoldoende kunnen blijken. In de mededeling zou mede uit operationeel oogpunt bovendien duidelijk moeten worden gemaakt op welke manier het Agentschap zal deelnemen aan terugkeeroperaties, vooral als het deze op eigen initiatief opstart. Verder dient het Agentschap er bij de terugkeeroperaties waaraan het deelneemt voor te zorgen dat de grondrechten van de betrokken personen worden geëerbiedigd⁽¹³⁾.

5.7 Het Agentschap moet in samenwerking met de betrokken autoriteiten zorgen voor een adequate opvang van personen die worden teruggestuurd, onder meer wat hun veiligheid betreft. Het EESC beschouwt eerbiediging van de mensenrechten als een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor het sluiten van overnameovereenkomsten met derde landen. De lidstaten of de EU zouden dergelijke overeenkomsten niet mogen sluiten met landen die de voornaamste internationale rechtsteksten ter bescherming van de rechten van de mens niet hebben geratificeerd of deze systematisch hebben geschonden⁽¹⁴⁾.

5.8 Bescherming van de grondrechten moet een prioriteit zijn voor het Agentschap. Die rechten gelden voor iedereen, niet alleen voor de burgers van de EU. Asielzoekers en immigranten worden beschermd door het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁽¹⁵⁾. Om precies te zijn maakt het EESC zich zorgen over de eerbiediging van de grondrechten bij operaties die plaatsvinden in derde landen, over de naleving van het non-discriminatiebeginsel bij identiteitscontroles aan de grenzen van de EU, over collectieve uitzettingen en de uitzetting van migranten en asielzoekers naar landen die de mensenrechten schenden, en over de bescherming van kwetsbare personen, zoals vrouwen en niet-begeleide minderjarigen.

⁽¹³⁾ Krachtens artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU is collectieve uitzetting verboden en mag „niemand [...] worden verwijderd of uitgezet naar dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen”.

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 8.

⁽¹⁵⁾ Zie voetnoot 8.

5.9 Om ervoor te zorgen dat de bescherming van de grondrechten de nodige aandacht en ondersteuning krijgen stelt het EESC voor om het Agentschap als lid van het adviesforum voor de grondrechten bij te staan. Het zou verder een goede zaak zijn dat onafhankelijke evaluaties worden gemaakt van de procedures en operaties van het Agentschap. Wat zijn interne organisatie betreft zou kunnen worden volstaan met de benoeming van een functionaris voor de grondrechten. Deze zou dan wel op een degelijke werkorganisatie moeten kunnen terugvallen, de nodige verantwoordelijkheden moeten hebben en over genoeg middelen moeten kunnen beschikken.

5.10 Er zou een nieuw Europees reisdocument moeten komen voor onderdanen van derde landen die worden teruggestuurd.

5.11 De Schengencode zou kunnen worden herzien, maar daarbij moet er wel terdege op worden toegezien dat EU-burgers, woonachtig in of buiten de Schengenruimte, door de controles niet in hun mobiliteit — een van hun fundamentele vrijheden — worden beknot. Algemene invoering van deze controles, met al dan niet geavanceerde technische middelen, zal uiteindelijk het hele Schengensysteem op de helling zetten.

5.12 Op alle niveaus en bij alle activiteiten zou het maatschappelijk middenveld moeten worden ingeschakeld. Zonder de inzet van het maatschappelijk middenveld en EU-burgers was de humanitaire situatie in de territoriale wateren van de lidstaten en op hun grondgebied nog veel erger geweest. Ondersteuning van het maatschappelijk middenveld is van prioritair belang, aangezien het met erg weinig middelen hulp probeert te bieden in extreme situaties.

Brussel, 25 mei 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 inzake het duurzame beheer van externe vissersvloten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1006/2008 van de Raad

(COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD))

(2016/C 303/16)

Rapporteur: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 17 en 22 december 2015, overeenkomstig de artikelen 43, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzame beheer van externe vissersvloten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1006/2008 van de Raad”

COM(2015)636 final — 2015/0289 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 mei 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 146 stemmen vóór en 4 tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC onderschrijft de in dit voorstel vervatte doelstellingen van de Commissie en staat dus achter de herziening van de huidige verordening die gericht is op verdere vereenvoudiging, meer transparantie en beter bestuur; tevens is het de bedoeling de naleving van de normen efficiënt te kunnen controleren, de wederkerigheid met derde landen opnieuw te bevestigen en de eeuwenoude traditie van visserij te behouden door in te zetten op duurzaamheid.

1.2 Wel is het Comité van mening dat het voorstel in zijn huidige vorm buitensporige administratieve en bureaucratische lasten voor de Commissie, de lidstaten en de sector zou kunnen meebrengen, die, als niet de nodige technische, materiële en personele middelen ter beschikking worden gesteld, de voorgenomen vereenvoudiging op de helling zouden zetten en negatieve sociaaleconomische gevolgen voor de werkgevers en werknemers uit de visserijsector zouden hebben.

1.3 Het Comité zou dan ook graag zien dat zowel de bevoegde eenheid van het directoraat-generaal Maritieme zaken en Visserij van de Commissie als de controle instanties van de lidstaten voldoende budgettaire en personele middelen krijgen om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

1.4 De behandeling van de vismachtigingen moet worden overgelaten aan de lidstaten, terwijl de Commissie aan de hand van de machtigingscriteria moet kunnen controleren of de machtigingen geldig zijn. Als hoedster van de Verdragen dient deze laatste er immers op toe te zien dat de lidstaten hun verplichtingen nakomen.

1.5 Het EESC verzoekt de Commissie, de EU-Raad van visserijministers en het Europees Parlement rekening te houden met de algemene en specifieke opmerkingen in dit advies.

2. Achtergrond

2.1 Het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) heeft betrekking op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en het beheer van de visserijen en vloten die deze rijkdommen exploiteren. Het omvat zowel visserijactiviteiten in de wateren van de Unie als visserijactiviteiten die buiten de wateren van de Unie door vissersvaartuigen van de Unie worden verricht. Het GVB werd hervormd bij Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013.

2.2 Verordening (EG) nr. 1006/2008 van de Raad van 29 september 2008 heeft betrekking op machtigingen voor vaartuigen van de Unie die visserijactiviteiten verrichten buiten de wateren van de Unie en op machtigingen voor vissersvaartuigen van derde landen die hun activiteiten in de wateren van de Unie verrichten.

2.3 De Commissie meent dat de vigerende verordening betreffende vismachtigingen moet worden herzien zodat naar behoren rekening kan worden gehouden met de doelstellingen van het nieuwe GVB en de nieuwe bepalingen stroken met Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO-visserij) te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, alsook met Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen.

2.4 Voorts herinnert de Commissie aan de internationale verplichtingen van de Unie als partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, bij de FAO-overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op de volle zee te bevorderen en bij het Internationaal actieplan van de FAO om IOO-visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen.

2.5 Met dit voorstel wordt het toepassingsgebied van de verordening uitgebreid tot onder meer de afgifte van rechtstreekse machtigingen indien er geen partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij bestaat met het derde land in kwestie, machtigingen en kennisgeving met betrekking tot ondersteuningsvaartuigen, toezicht op omvlagging, het opnieuw toewijzen van onvolledig benutte vangstmogelijkheden en de noodzaak een juridisch kader op te zetten dat de Unie helpt de activiteiten van gecharterde vissersvaartuigen van de Unie beter te monitoren op basis van hetgeen door de betrokken regionale organisatie voor visserijbeheer is vastgesteld.

2.6 Daarnaast worden tal van andere kwesties geregeld, zoals de uitwisseling van elektronische gegevens tussen de lidstaten en de Commissie, het aanleggen van een elektronisch EU-register inzake vismachtigingen, de samenhang tussen normen voor vaartuigen van derde landen die in Uniewateren vissen, inclusief voor de gegevens over hun vangsten, en normen voor vissersvaartuigen van de Unie, en ten slotte het feit dat de Commissie gedelegeerde handelingen en, zo nodig, onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen kan vaststellen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC onderschrijft de doelstellingen uit het Commissievoorstel, te weten de versterking van de capaciteit van de EU om toezicht te houden op haar vaartuigen die buiten de wateren van de EU vissen, ongeacht het kader waarbinnen zij actief zijn, rekening houdend met de noodzaak om het juiste evenwicht te vinden tussen een beter toezicht op de vloot van de Unie en het beperken van de werklast voor de nationale overheden en de EU. Het EESC staat achter de herziening van de huidige verordening die gericht is op verdere vereenvoudiging, meer transparantie en beter bestuur en tevens bedoeld is om de naleving van de normen efficiënt te kunnen controleren, de wederkerigheid met derde landen opnieuw te bevestigen en de eeuwenoude traditie van visserij te behouden door in te zetten op duurzaamheid.

3.2 Wel is het Comité van mening dat het voorstel in zijn huidige vorm, zonder dat wordt aangegeven welke instrumenten het best geschikt zijn om de regeling te vereenvoudigen, buitensporige administratieve en bureaucratische lasten zou kunnen meebrengen, die, als niet de nodige technische, materiële en personele middelen ter beschikking worden gesteld, de voorgenomen vereenvoudiging op de helling dreigen te zetten. Er moet een doeltreffende, snelle en tegelijk eenvoudige procedure komen voor de afgifte van machtigingen die wettelijk in orde zijn. Het uitblijven van een dergelijke procedure zou nefaste gevolgen hebben voor de EU-visserijsector: vertragingen bij de afgifte van machtigingen zouden leiden tot het verlies van visdagen en ongunstige sociaaleconomische gevolgen hebben.

3.3 Het Comité is zich ervan bewust dat zowel de bevoegde eenheid van het directoraat-generaal Maritieme zaken en Visserij van de Commissie als de controle-instanties van de lidstaten kampen met een personeelstekort. Het dringt er dan ook op aan dat zij de nodige budgettaire en personele middelen krijgen om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

3.4 Het Comité bevestigt dat voor de Commissie in dit alles een belangrijke rol is weggelegd, maar meent dat de behandeling van de vismachtigingen moet worden overgelaten aan de lidstaten, terwijl de Commissie aan de hand van de machtigingscriteria moet kunnen controleren of de machtigingen geldig zijn.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De definitie van „waarnemersprogramma” (artikel 3, onder f)) zou naast regelingen onder auspiciën van een regionale organisatie voor visserijbeheer, ook betrekking moeten hebben op regelingen van de lidstaten; bedoeling is niet alleen te verifiëren of het vaartuig aan de voorschriften voldoet, het gaat ook om de verzameling van gegevens.

4.2 In artikel 5, lid 1, onder d) van het voorstel wordt bepaald dat de vlaggenlidstaat slechts een vismachtiging mag afgeven indien de marktdeelnemer en het vissersvaartuig in de 12 maanden vóór de aanvraag van de vismachtiging niet zijn onderworpen aan een sanctie voor een ernstige inbreuk. Het Comité is van oordeel dat dit machtigingscriterium moet worden geschrapt omdat het kan leiden tot een buitenproportionele en discriminerende dubbele sanctie. In de Verordeningen (EG) nr. 1224/2009 (controle) en (EG) nr. 1005/2008 (IOO-visserij) is al voorzien in de procedure en sancties voor ernstige overtredingen binnen én buiten de EU-wateren.

4.3 In artikel 7, lid 5, wordt bepaald dat de vlaggenlidstaat op verzoek van de Commissie een machtiging weigert, schorst of intrekt in gevallen van „doorslaggevende beleidsoverwegingen”. Deze formulering is in de ogen van het Comité te dubbelzinnig en kan leiden tot rechtsonzekerheid voor de marktdeelnemers, aangezien de Commissie per geval beslist of er sprake is van „doorslaggevende beleidsoverwegingen”. In het artikel moet worden verduidelijkt dat een machtiging op verzoek van de Commissie kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken, wanneer zij meent dat er een grote kans bestaat op een mogelijke inbreuk.

4.4 In artikel 8 staat te lezen dat een vissersvaartuig van de Unie (...) enkel visserijactiviteiten in de wateren van een derde land (mag) verrichten indien dat land een verdrag- of overeenkomstsluitende partij of een samenwerkende niet-verdrag- of niet-overeenkomstsluitende partij bij een ROVB is. Het EESC vestigt de aandacht op de situatie van Guinee-Bissau, waarmee de EU een partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij heeft gesloten maar dat geen verdrag- of overeenkomstsluitende partij of samenwerkende niet-verdrag- of niet-overeenkomstsluitende partij bij de Internationale Commissie voor de instandhouding van Atlantische tonijnen (ICCAT) is. Het Comité is dan ook van oordeel dat de EU zich niet moet mengen in kwesties die van invloed zijn op de soevereiniteit van derde landen. Overigens zou een dergelijke eis de EU-vloot in een nadelige concurrentiepositie plaatsen ten opzichte van de vloot van derde landen, die hieraan niet hoeven te voldoen. Hoe dan ook dringt het Comité er bij de Commissie op aan om er via de partnerschapsovereenkomst inzake visserij voor te blijven ijveren dat Guinee-Bissau deelneemt aan de werkzaamheden van de ICCAT, dit met het oog op een duurzame exploitatie van de bestanden.

4.5 Wat artikel 12, leden 3 en 4 aangaat, uit het EESC zijn bezorgdheid over het feit dat de Commissie de afgifte van vismachtigingen kan vertragen.

4.6 De artikelen 13 en 14 hebben betrekking op het opnieuw toewijzen van onbenutte vangstmogelijkheden in het kader van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij. Het Comité verzoekt de Commissie in dit verband erop toe te zien dat een en ander strookt met nieuwe toewijzing van vangstmogelijkheden in de EU-wateren en in het kader van bilaterale visserij-overeenkomsten met derde landen zoals Noorwegen.

4.7 Volgens artikel 18, onder c), mag de vlaggenlidstaat enkel een vismachtiging afgeven als de marktdeelnemer de duurzaamheid van de geplande visserijactiviteiten heeft aangetoond aan de hand van de volgende elementen: een door het derde land en/of door een ROVB verstrekte wetenschappelijke evaluatie en een onderzoek van deze evaluatie door de vlaggenlidstaat op basis van de beoordeling van zijn nationaal wetenschappelijk instituut. Het Comité meent dat dit laatste door de vlaggenlidstaat uit te voeren onderzoek moet worden geschrapt.

4.8 In artikel 19, lid 2, wordt bepaald dat de Commissie vijftien kalenderdagen krijgt om de door de lidstaten ingediende informatie nader te onderzoeken, en, mochten er problemen zijn met een bepaald vaartuig (het vaartuig of de eigenaar), over nog eens twee maanden beschikt om bezwaar aan te tekenen tegen de verlening van de vismachtiging. Als deze bepaling wordt toegepast zou dat de verlening van rechtstreekse vismachtigingen ernstige vertraging kunnen doen oplopen.

4.9 Krachtens artikel 27 moet de vlaggenlidstaat de Commissie uiterlijk vijftien kalenderdagen vóór de aanvang van de geplande visserijactiviteiten op volle zee in kennis stellen van de vismachtiging. Het EESC stelt voor de verwijzing naar de termijn van vijftien kalenderdagen te schrappen en enkel aan te geven dat de Commissie op de hoogte moet worden gebracht „voor” de aanvang van de activiteiten.

4.10 Het EESC zou graag zien dat de informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten, alsook met derde landen, volledig elektronisch verloopt. Voorts dringt het erop aan dat een elektronisch register voor vismachtigingen wordt opgezet.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

BIJLAGE

De volgende paragraaf van het afdelingsadvies werd gewijzigd omdat de desbetreffende wijzigingsvoorstellen door de voltallige vergadering werden goedgekeurd; toch werd meer dan een kwart van de stemmen vóór handhaving van deze tekst uitgebracht (artikel 54, lid 4 rvo):

Paragraaf 4.2

In artikel 5, lid 1, onder d) van het voorstel wordt bepaald dat de vlaggenlidstaat slechts een vismachtiging mag afgeven indien de marktdeelnemer en het vissersvaartuig in de 12 maanden vóór de aanvraag van de vismachtiging niet zijn onderworpen aan een sanctie voor een ernstige inbreuk. Hoewel inderdaad sancties moeten worden opgelegd aan marktdeelnemers die een ernstige inbreuk begaan, wijst het EESC erop dat het weigeren van een vismachtiging niet betekent dat de betrokkene twee keer wordt gestraft, maar dat er een machtigingscriterium wordt toegepast. Voorts is het Comité van oordeel dat deze maatregel enkel mag worden toegepast indien er een definitief vonnis is uitgesproken.

Motivering

Dit kan leiden tot een **dubbele sanctie** die **buitenproportioneel** zou zijn, aangezien de marktdeelnemer en de kapitein van het vaartuig niet alleen de sancties krijgen opgelegd die zijn vastgelegd in de artikelen 90 tot en met 92 van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, en in de artikelen 42 tot en met 47 van Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, maar daarnaast ook niet langer in aanmerking komen om een vismachtiging te verkrijgen.

In de bovengenoemde artikelen is al voorzien in zware sancties voor marktdeelnemers die ernstige overtredingen begaan, gaande van economische sancties (minimaal vijf keer de waarde van de visserijproducten die door het plegen van de ernstige inbreuk zijn verkregen) tot de volgende bijkomende maatregelen:

- 1) de inbeslagneming van het bij de inbreuk betrokken vissersvaartuig;
- 2) de tijdelijke stillegging van het vissersvaartuig;
- 3) de inbeslagneming van verboden vistuig, vangsten of visserijproducten;
- 4) de schorsing of intrekking van de vismachtiging;
- 5) de vermindering of intrekking van visserijrechten;
- 6) de tijdelijke of permanente uitsluiting van het recht nieuwe visserijrechten te verkrijgen;
- 7) de tijdelijke of permanente ontzegging van toegang tot overheidssteun of -subsidies;
- 8) de schorsing of intrekking van de status van „erkend marktdeelnemer” die is verleend overeenkomstig artikel 16, lid 3.

In artikel 92 van Verordening (EG) nr. 1224/2009 wordt dan weer voorzien in een puntensysteem voor ernstige inbreuken. Wanneer het totale aantal punten gelijk is aan of meer bedraagt dan een bepaald aantal punten, wordt de visvergunning automatisch geschorst voor een periode van ten minste twee maanden. Dit wordt vier maanden als de visvergunning voor een tweede keer wordt geschorst, acht maanden als de visvergunning voor een derde keer wordt geschorst, en één jaar als de visvergunning een vierde maal wordt geschorst omdat de vergunninghouder het aantal punten krijgt dat tot die schorsing leidt. Wanneer de houder dit aantal punten een vijfde maal krijgt toegekend, wordt de visvergunning definitief ingetrokken.

Voorts druist deze bepaling in tegen het **non-discriminatiebeginsel**, omdat dezelfde inbreuken niet op dezelfde manier zouden worden bestraft binnen en buiten de wateren van de EU. Bij dezelfde inbreuk zouden vaartuigen die buiten de EU-wateren vissen immers een bijkomende sanctie opgelegd krijgen en 12 maanden lang niet in aanmerking komen voor een vismachtiging. Op die manier wordt met twee maten gemeten.

Stemuitslag:

Vóór 92

Tegen 50

Onthoudingen: 23

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008

(COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD))

(2016/C 303/17)

Rapporteur: Vladimír NOVOTNÝ

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 4 en 18 februari 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 192, lid 1, en de artikelen 207 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008”

COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 mei 2016 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 153 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité dringt volmondig aan op de goedkeuring van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008, als **uitgangspunt voor de ratificatie van het Verdrag van Minamata** door de Europese Unie in haar geheel en door de afzonderlijke lidstaten.

1.2 Het probleem van de kwikemissies is een wereldwijd probleem dat om een wereldwijde oplossing vraagt. Hierin voorziet het Verdrag van Minamata. De EU is samen met Japan de belangrijkste initiatiefnemer voor het terugdringen van de druk die door kwik wordt uitgeoefend op het milieu (en de bevolking), maar we moeten ons ervan bewust zijn dat kwik en kwikverbindingen voorgoed aanwezig zullen blijven in het milieu.

1.3 Het Comité stelt vast dat de voortdurende actie van de EU op het gebied van kwik wereldwijd maar met name in de Europese Unie zelf heeft geleid tot een afname van de antropogene emissies van kwik met 75 % ten opzichte van 1990, en dat de vigerende wetgeving garanties biedt voor een verdere geleidelijke terugdringing van de kwikemissies.

1.4 Het Comité beveelt aan dat de toekomstige maatregelen van de EU in overeenstemming zijn met het Verdrag van Minamata zodra dit geratificeerd is en in werking getreden. Het Comité is ervan overtuigd dat een wetgevingskader dat in de eerste plaats de emissies maar ook de productieprocessen en de producten reglementeert, volstaat om de verplichtingen na te komen die voortvloeien uit het verdrag, zonder het concurrentievermogen van de EU als geheel in gevaar te brengen.

1.5 Het Comité acht het van essentieel belang dat een voldoende groot deel van de wetenschappelijke en onderzoekscapaciteiten in de EU wordt ingezet voor de problematiek van kwik en alternatieven voor kwik.

1.6 Het Comité beveelt bovendien aan dat de bevoegde autoriteiten van de EU en de EU-lidstaten die het Verdrag van Minamata hebben ondertekend, na de ratificatie van dat verdrag deelnemen aan de eerste conferentie van de partijen bij het verdrag inzake kwik (COP 1) — die momenteel wordt voorbereid — en nieuwe kennis aandragen om een verdere verlaging van antropogene kwikemissies en het gebruik van kwik in producten en productieprocessen mogelijk te maken.

2. Inleiding

2.1 Kwik is een natuurlijk element op aarde en heeft in de aardkorst een gemiddelde abundantie van zo'n 0,05 mg/kg, met grote lokale verschillen. Ook zijn er zeer kleine hoeveelheden kwik te vinden in de biosfeer. De opname ervan door planten verklaart de aanwezigheid van kwik in fossiele brandstoffen als steenkool, olie en aardgas maar ook in biobrandstoffen. Wat de emissies van kwik betreft is de verbranding van biomassa vrijwel identiek aan de verbranding van kolen. De problematiek van kwik en kwikemissies wordt gedetailleerd beschreven in de documenten van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) ⁽¹⁾.

2.2 Als kwik eenmaal is vrijgekomen in de natuur, dan blijft het daar hardnekkig in verschillende gedaanten circuleren in lucht, water, slib, bodem en biota. Kwik kan, hoofdzakelijk als gevolg van de omzetting door micro-organismen, veranderen in methylkwik, dat zich kan ophopen in organismen, vooral in de aquatische voedselketen (vissen en zeezoogdieren). Bioaccumulatie en de mogelijkheid van verspreiding door de lucht over langere afstanden zijn de redenen waarom kwik en andere zware metalen worden beschouwd als een mondiale bedreiging voor het milieu.

2.3 In sommige delen van de wereld, met name buiten de EU, staan tal van mensen bloot aan kwikniveaus die vele malen hoger liggen dan de veilig geachte norm. Volgens de meest betrouwbare schattingen bedragen de antropogene kwikemissies in de lucht wereldwijd 1 960 ton/jaar, waarvan 87,5 ton/jaar voor rekening komt van de EU (4,5%). De rechtstreekse lozingen van kwik in het water bedragen wereldwijd ongeveer 900 ton/jaar, en de bijdrage van natuurlijke emissies (erosie van gesteente en vulkanische activiteit) is ook zo'n 900 ton per jaar. Een lijst met antropogene emissies van kwik is opgenomen in bijlage 1 bij dit document.

2.4 Ondanks een daling in het wereldwijde kwikverbruik (minder dan de helft ten opzichte van 1980) en de lage prijzen, zijn er nog steeds landen in de wereld waar kwik wordt gedolven. De grootste producenten zijn China en Kazachstan. In Europa vindt er sinds 2003 geen primaire kwikproductie meer plaats, maar als bijproduct van de winning van andere stoffen en bij de verwerking van minerale grondstoffen komt er ook hier nog steeds kwik vrij. Dit kwik wordt als afval beschouwd en wordt behandeld in overeenstemming met de afvalstoffenwetgeving.

2.5 Ook komen er grote hoeveelheden kwik op de wereldmarkt als gevolg van de conversie of sluiting van chloor-alkali-installaties waar het kwikprocédé werd toegepast, in landen waar de handel in kwik — anders dan in de EU — nog niet verboden is.

2.6 Emissies van de verbranding van kolen en verbrandingsprocessen bij de productie van staal en non-ferrometalen zijn de belangrijkste bron van antropogene emissies en vooral van immissies van kwikverbindingen in de nabijheid van de specifieke bronnen van uitstoot in de EU. De bestudering van de verschillende opties heeft enerzijds betrekking op het opvangen van kwik samen met andere elementen bij de reiniging van rookgassen, en anderzijds op specifieke procedés voor het opvangen van kwik — daar waar dergelijke selectieve procedés zinvol zijn.

2.7 Een andere belangrijke bron van antropogene emissies, met name van elementair kwik, zijn de tandheelkundige amalgaamvullingen. Het lijkt erop dat deze emissies (met name in het water) aanzienlijk beter beheersbaar zijn en dat de hiervoor beschikbare technologieën wijdverbreid zijn in de ontwikkelde wereld.

2.8 Het Comité heeft in eerdere adviezen al het standpunt van het maatschappelijk middenveld over de kwestie van schadelijke emissies van kwik en kwikverbindingen verwoord, en het onderhavige advies sluit hier uiteraard op aan ⁽²⁾.

⁽¹⁾ UNEP, 2013. Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. UNEP Chemicals Branch, Geneva, Switzerland.

⁽²⁾ PB C 318 van 23.12.2006, blz. 115.
PB C 168 van 20.7.2007, blz. 44.
PB C 132 van 3.5.2011, blz. 78.

3. Document van de Commissie

3.1 De Unie en 26 van haar lidstaten hebben een nieuw internationaal verdrag inzake kwik ondertekend. Het zgn. Verdrag van Minamata betreft de volledige levenscyclus van kwik op mondiaal niveau, van de primaire kwikmijnbouw tot het beheer van kwikafval, en heeft tot doel de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen antropogene emissies van kwik en kwikverbindingen in lucht, water en bodem. De Unie en de meeste lidstaten hebben dit nieuwe internationale verdrag over kwik ondertekend, dat al 128 handtekeningen draagt en door 25 partijen is geratificeerd ⁽³⁾.

3.2 Uit de gedetailleerde beoordeling van het acquis van de Unie is gebleken dat de regelgeving een klein aantal lacunes bevat die moeten worden opgevuld om de wetgeving van de Unie volledig in overeenstemming te brengen met het Verdrag ⁽⁴⁾. Het onderhavige voorstel is bedoeld om deze lacunes op te vullen. Concreet gaat het om de volgende onderwerpen:

- de invoer van kwik;
- de uitvoer van bepaalde kwikhoudende producten;
- het gebruik van kwik in bepaalde productieprocessen;
- nieuwe toepassingen van kwik in producten en productieprocessen;
- het gebruik van kwik in ASGM (ambachtelijke en kleinschalige goudwinning);
- het gebruik van kwik in tandheelkundig amalgaam.

3.3 Omwille van de juridische duidelijkheid moeten de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag en die nog niet zijn omgezet in EU-recht, worden opgenomen in één rechtshandeling.

3.4 Om de consistentie en juridische duidelijkheid te verbeteren moet verordening (EG) nr. 1102/2008 bij dit voorstel worden ingetrokken en erdoor worden vervangen, terwijl de materiële verplichtingen uit die verordening, voor zover noodzakelijk, moeten worden overgenomen.

3.5 De doelstellingen van dit initiatief zijn ook verenigbaar met de doelstellingen van Europa 2020 betreffende slimme, duurzame en inclusieve groei. Het voorstel zal bijdragen tot eerlijkere wereldwijde voorwaarden voor industriële processen die kwik en kwikverbindingen gebruiken of onopzettelijk uitstoten en voor de productie van en de handel in kwikhoudende producten, waardoor het concurrentievermogen van de bedrijfstak van de Unie zal worden verbeterd.

3.6 Om een betere en doeltreffendere implementatie mogelijk te maken, wordt er bovendien waar mogelijk gestreefd naar vereenvoudiging en verduidelijking van het acquis.

3.7 Uit de effectbeoordeling is gebleken dat de bekrachtiging en implementatie van het Verdrag van Minamata voor de EU aanzienlijke voordelen voor het milieu en de menselijke gezondheid zullen meebrengen, voornamelijk wegens de verwachte vermindering van kwikemissies in andere delen van de wereld.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité stemt in met de goedkeuring van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, omdat dit document de bekroning vormt van de jarenlange inspanningen om een verantwoorde regelgeving tot stand te brengen, waardoor een wereldwijde, duurzame en blijvende terugdringing van de ongewenste effecten van kwik en kwikverbindingen mogelijk wordt gemaakt. Het Comité stelt vast dat het voorstel voor een verordening volledig beantwoordt aan de fundamentele doelstelling, namelijk de bescherming van de gezondheid en van het milieu tegen de schadelijke effecten van kwik.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>

⁽⁴⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Effectbeoordeling bij de documenten „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008” en „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van het Verdrag van Minamata inzake kwik”, SWD [2016] 17 final.

4.2 Het Comité is zeer te spreken over de bijdrage van de EU-instellingen, maar ook van individuele lidstaten, aan de totstandkoming van en onderhandelingen over het Verdrag van Minamata en de ratificatie daarvan.

4.3 Ook stelt het Comité het ten zeerste op prijs dat gedurende het hele proces — zowel vroeger als nu — de onderliggende beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zijn toegepast, zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de reeds goedgekeurde Europese en internationale regelgeving.

4.4 Het Comité is ervan overtuigd dat de Europese inspanningen ertoe zullen bijdragen dat het Verdrag van Minamata snel — voor het einde van 2016 — zal worden geratificeerd, en dat de risico's van de wereldwijde antropogene kwikemissies en het gebruik van kwik voor de gezondheid en het milieu op adequate wijze worden teruggedrongen. Ook is het Comité ervan overtuigd dat de verordening van het EP en de Raad niet verder mag en zal gaan dan hetgeen krachtens het Verdrag van Minamata is vereist.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC is er tevens mee ingenomen dat de resultaten van het overleg met de belanghebbenden in de EU en de resultaten van de besprekingen over het Verdrag van Minamata in deskundigenfora onder auspiciën van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP), zijn opgenomen in de verordening. Het feliciteert de Commissie met de succesvolle voltooiing van deze zeer ambitieuze en grootschalige analytische werkzaamheden, die hebben geresulteerd in het onderhavige voorstel voor een verordening.

5.2 Het Comité onderschrijft het standpunt van de Europese Commissie dat handelsbeperkingen die verder zouden gaan dan de verplichtingen van het Verdrag — zoals een onvoorwaardelijk verbod op de invoer van kwik — niet kunnen worden gerechtvaardigd, omdat zij hogere kosten voor de bedrijfstak van de Unie zouden meebrengen en geen belangrijke voordelen voor het milieu zouden hebben.

5.3 Het Comité is het ook eens met het standpunt van de Commissie in het verordeningvoorstel, namelijk dat beperkingen op de uitvoer van bepaalde kwikhoudende producten niet gerechtvaardigd zouden zijn, aangezien de input en lozingen van kwik in het milieu grotendeels ongewijzigd zouden blijven en kwikemissies als gevolg van een dergelijk verbod zouden kunnen toenemen in derde landen.

5.4 Het Comité stemt tevens volledig in (op grond van de conclusies van het overleg en de resultaten van de analyses) met het argument dat de beperkingen op het gebruik van kwik in bepaalde productieprocessen en de beperkingen op het gebruik van kwik in nieuwe productieprocessen in verhouding moeten staan tot de risico's en samenhangen met de technologische ontwikkeling op langere termijn.

5.5 Het Comité onderschrijft echter de bepalingen van het Verdrag van Minamata dat de partijen maatregelen moeten nemen om de ontwikkeling van nieuwe productieprocessen waarbij kwik wordt gebruikt en de productie en het in de handel brengen van nieuwe kwikhoudende producten te ontmoedigen.

5.6 Het Comité stelt vast dat de uitvoering van Richtlijn 2001/80/EG inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties heeft geleid tot een aanzienlijke beperking van de emissie van kwik door de energiesector — de sector die het meeste bijdraagt aan antropogene emissies en immissies van kwik als gevolg van atmosferische depositie in bodem en water — en dat deze tendens zich voortzet. Sinds 1990 is de EU erin geslaagd om de antropogene emissies van kwik met meer dan 75 % terug te dringen⁽⁵⁾. De volledige uitvoering van Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies zal een belangrijke bijdrage leveren om de uitstoot van kwik verder terug te dringen. Net als de Commissie is het EESC ervan overtuigd dat er momenteel geen noodzaak is tot wijziging en aanvulling van de voorschriften van de richtlijn inzake industriële emissies, met name voor wat de emissies van kwik betreft.

⁽⁵⁾ Bron: EEA, Trends in Emissions of Heavy Metals http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3

5.7 Het EESC steunt de voorgestelde maatregelen ter vermindering van de emissies van kwik afkomstig van industriële processen, op basis van de beste beschikbare technieken (BBT) en de desbetreffende referentiedocumenten (BREF).

5.8 Het EESC benadrukt dat er wetgevingsbepalingen moeten komen voor de permanent veilige opslag van kwik dat niet langer wordt gebruikt bij industriële processen in geschikte geologische structuren, bijvoorbeeld in gesloten zoutmijnen. Het EESC roept de Europese Commissie op om dringend werk te maken van criteria voor de opslagfaciliteiten en vereisten voor de opslag van met kwik verontreinigde afvalstoffen.

5.9 Het EESC waardeert het evenwichtige standpunt van de Commissie over het vraagstuk van tandheelkundige amalgaamvullingen op basis van de meest recente wetenschappelijke kennis. Het is van mening dat de vereisten inzake de apparatuur waarover tandartspraktijken moeten beschikken, namelijk de verplichting om over een kwikafscheider te beschikken en de beperking van het gebruik van tandheelkundig amalgaam tot de ingekapselde vorm ervan, voldoende zijn om het vrijkomen van kwik in het milieu te beperken en de menselijke gezondheid te beschermen⁽⁶⁾. Tegelijkertijd wijst het EESC erop dat er nog onvoldoende gedetailleerde kennis is over de potentiële risico's van nieuwe materialen ter vervanging van tandheelkundig amalgaam.

5.10 Ook wijst het EESC op de hogere kosten van deze behandelingen voor rekening van de gezondheidszorg en op de potentiële medische en maatschappelijke gevolgen voor bepaalde groepen patiënten indien zij deze kosten zelf zouden moeten dragen.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Advies over de milieurisico's en indirecte gezondheidseffecten van kwik uit tandamalgaam (bijgewerkt in 2014) van het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van de 470-790MHz-frequentieband in de Unie

(COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD))

(2016/C 303/18)

Rapporteur: Raymond HENCKS

De Raad en het Europees Parlement hebben op respectievelijk 16 februari 2016 en ... 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 besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van de 470-790MHz-frequentieband in de Unie”

(COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2016 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 167 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie voor gecoördineerde vrijgave, op basis van een vastgesteld tijdschema, van de vrijgemaakte capaciteit in de frequentieband 694-790 MHz (de zogenoemde „700MHz-frequentieband”). Exploitanten van mobiele telefonie zullen hiervan kunnen profiteren om draadloze breedbanddiensten in het kader van de geavanceerde technologie van de vierde en de toekomstige vijfde generatie aan te bieden, terwijl door een betere geografische dekking en een hogere transmissiesnelheid ook de digitale kloof zal worden verkleind.

1.2. Het EESC vreest evenwel dat de kosten die voortvloeien uit het gebruik van de nieuwe technologie in de 700MHz-frequentieband, alsook de veilingprijzen voor de nieuwe capaciteit, voor de consumenten extra lasten zullen meebrengen die voor steeds grotere lagen van de bevolking, evenals voor sommige kleine ondernemingen, onbetaalbaar zullen worden. Een groot aantal kwetsbare personen dreigt aldus over onvoldoende financiële middelen te zullen beschikken om aan de nieuwe digitale dynamiek deel te nemen. Het EESC roept de lidstaten dan ook op te voorzien in een compensatieregeling, met inachtneming van de EU-staatssteunregels, om te voorkomen dat de economische kloof nog groter wordt.

1.3. Gezien de fysieke kenmerken van de radiopropagatie in de 700MHz-band zal de discussie over de mogelijke gezondheidseffecten van blootstelling aan elektromagnetische velden op de gezondheid waarschijnlijk weer opblazen. Het EESC verzoekt de Commissie andermaal⁽¹⁾, met inachtneming van het voorzorgsbeginsel, haar werkzaamheden op dit gebied voort te zetten, vooral omdat nader onderzoek nodig blijft.

1.4. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten bij het toekennen van rechten op het gebruik van de 700MHz-band voor draadloze breedbanddiensten voor elektronische communicatie ervoor zorgen dat de verschillende openbare vervoersnetwerken voor een goed bereik over de nodige kanalen beschikken.

⁽¹⁾ PB C 242 van 23.7.2015, blz. 31.

1.5. Aangezien bepaalde lidstaten de nieuwe frequentiecapaciteit reeds via veiling hebben toegewezen en hun nationale procedure voor de benutting van deze capaciteit reeds hebben gelanceerd, verzoekt het EESC de Commissie ten slotte om de ontwikkelingen op de voet te volgen en, in het kader van haar bevoegdheden ter zake, op te treden als de eengemaakte markt versnipperd dreigt te raken.

2. Inleiding/achtergrondinformatie

2.1. Na de overstap van analoge naar digitale terrestrische televisie, waarbij de technologie een veel kleiner radiospectrum in beslag neemt dan de analoge technologieën, werd aanzienlijke bandbreedte bespaard (ca. 18 % van de totale middelen) dankzij de eerdere vrijgave in de 800MHz-band van het digitale dividend voor mobiele communicatie.

2.2. Het door terrestrische televisie thans gebruikte spectrum komt overeen met de lagere frequenties in de zogenoemde UHF-band (470-862 MHz), waarvan de radiogolven sterkere fysieke propagatiekenmerken hebben (geringere verzwakking dan bij hogere frequenties).

2.3. Bij deze frequenties wordt het signaal over grotere afstand en met een groter penetratievermogen verspreid, wat bijzonder geschikt is voor de dekking van plattelandgebieden en voor verspreiding binnenshuis. Het vrijmaken van lage frequenties die bijzonder waardevol zijn voor bidirectionele mobiele breedband, is ook een goede zaak omdat aldus de kosten voor de aanleg van netwerken (wegens een geringer aantal zend- of transmissiestations), alsook de overheidsuitgaven worden gedrukt. De gebruiksrechten van die frequenties worden immers verkocht aan de exploitanten, volgens regels die nauwkeurig zijn vastgesteld door de instanties die de telecommunicatiesector reguleren. Deze frequenties worden daarom soms ook aangemerkt als „gouden frequenties”. Exploitanten van mobiele communicatie en van de audiovisuele sector concurreren met elkaar bij de toewijzing van de bedoelde frequenties door de overheid.

2.4. Momenteel wordt de frequentieband 470-790 MHz gebruikt voor audiovisuele mediadiensten, zoals digitale terrestrische televisie, en voor programmaproductie en speciale evenementen („PMSE”-apparatuur zoals draadloze microfoons en in-ear-monitoring, gebruikt bij voorstellingen en voor het doorgeven van regieaanwijzingen in tv-studio's). De frequenties die momenteel worden gebruikt voor de technologie van de laatste generatie mobiele communicatie, zijn de frequentiebanden 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz en 2 600 MHz.

2.5. De Wereldradiocommunicatieconferentie 2012 heeft besloten een groot deel van de vrijgekomen frequenties in de 470-790MHz-band (700MHz-band) in Europa en Afrika voor te behouden aan mobiele breedbanddiensten.

2.6. Deze toewijzing aan mobiele diensten in de 700MHz-band, die extra breedbandcapaciteit biedt, sluit naadloos aan bij de doelstelling van het meerjarenprogramma voor het radiospectrumbeleid (RSPP) van de EU, dat bepaalt dat particulieren tegen 2020 toegang moeten hebben tot breedbandsnelheden van ten minste 30 Mb/s.

2.7. De nieuwe frequentie-indeling brengt volgens de ramingen van de Commissie kosten voor televisieomroepen met zich mee, die voortvloeien uit de overgang van de norm voor digitale televisie-uitzendingen van MPEG-2 naar MPEG-4 (600 à 890 miljoen EUR) en/of naar HEVC (450 à 660 miljoen EUR). Voor de consumenten stijgen de kosten eveneens met 40 tot 100 EUR per huishouden voor de aanschaf van nieuwe decoders of adapters.

3. Inhoud van het voorstel voor een besluit

3.1. Het onderhavige voorstel wil het vrijgeven van capaciteit in de 700MHz-band aangrijpen om deze frequentieband vrijwel volledig te harmoniseren op wereldniveau, met name via de op EU-niveau gecoördineerde toewijzing en machtiging van deze frequentie. Met het oog daarop moet het volgende gebeuren:

— de technische voorwaarden voor draadloze breedbanddiensten voor elektronische communicatie moeten worden geharmoniseerd, conform het beginsel van technologie- en dienstenneutraliteit;

- de lidstaten moeten hun nationale stappenplannen met betrekking tot het vrijmaken van de 700MHz-frequentieband vóór 2017 vaststellen en aan de andere EU-landen bekendmaken. Tegelijkertijd moeten ze daarvoor de nodige grensoverschrijdende coördinatieovereenkomsten sluiten;
- er moet een gemeenschappelijke termijn (medio 2020) voor de beschikbaarheid van de capaciteit in de 700MHz-band worden vastgesteld;
- de lidstaten moeten worden verplicht om vóór juni 2022 overdracht van de betreffende gebruiksrechten toe te staan.

3.2. Wat de sub-700MHz-frequentiebanden betreft, is het zaak:

- ervoor te zorgen dat de 470-694MHz-frequentieband of gedeelten van die band beschikbaar zijn voor de terrestrische levering van audiovisuele mediadiensten aan het grote publiek, met inbegrip van gratis televisie, en voor gebruik door draadloze PMSE-apparatuur, waarbij wordt uitgegaan van de nationale behoeften op omroepgebied;
- vóór 2025 een evaluatie te maken van het gebruik van de sub-700MHz-frequentieband, rekening houdend met de resultaten van de Wereldradiocommunicatieconferentie van de ITU in 2023.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ermeê ingenomen dat de capaciteit die wordt vrijgemaakt in de 700MHz-band, voor draadloze breedbandcommunicatie wordt toegewezen, terwijl ook voldoende capaciteit voor digitale terrestrische televisie behouden blijft.

4.2. Het kan zich ook vinden in het voorstel van de Commissie voor een gecoördineerde vrijgave op basis van een vastgesteld tijdschema, ter voorkoming van een „wanordelijke” tenuitvoerlegging. Met de gunning van de vrijgekomen frequenties van de 800MHz-band in 2008 zijn immers negatieve ervaringen opgedaan wegens het ontbreken van een tijdschema voor uitvoering. Het EESC stelt tevens voor dat de Commissie de lidstaten helpt om met derde buurlanden tijdig grensoverschrijdende overeenkomsten inzake frequenties te sluiten om de 700MHz-band gemakkelijker voor draadloze breedband in de interne markt ter beschikking te kunnen stellen.

4.3. De toewijzing van frequentiecapaciteit in de 700MHz-band maakt het voor exploitanten van mobiele communicatie mogelijk de ontwikkelingen op de mobiele communicatiemarkt op middellange termijn op de voet te blijven volgen. Deze markt ontwikkelt zich tot een uitgebreider gsm-systeem van de vierde generatie en stelt zich verder open voor de vijfde generatie, die zich thans in een proeffase bevindt en snelheden van 10 à 50 Gb/s zal kunnen bereiken. De 5G-technologie zal voor de consumenten voor snellere breedband zorgen, die de ontwikkeling mogelijk zal maken van het internet van de dingen, online video, toepassingen in het kader van e-gezondheid, hologrammen enz.

4.4. Het EESC stelt met tevredenheid vast dat de toekomstige connectiviteit via de 700MHz-band bijzonder geschikt is om voor een betere breedbanddekking in plattelandsgebieden te zorgen, hetgeen zal bijdragen tot het dichten van de geografische digitale kloof.

4.5. Daarentegen zal de nieuwe frequentie-indeling voor de consument gepaard gaan met kosten die zeker hoger zullen liggen dan de prognoses van de Commissie (zie punt 2.7 hierboven). Niet alleen de door de exploitanten te dragen kosten van de wijziging van de coderingsnormen van digitale televisie, maar ook de door de mobiele telefonie-exploitanten te betalen aankoopprijs voor de nieuwe capaciteit in de 700MHz-band zullen immers worden doorberekend aan de consument, die zich niet alleen met nieuwe decoders/adapters voor televisie maar ook met nieuwe smartphones zal moeten uitrusten om gebruik te kunnen maken van mobiele diensten van de vijfde generatie.

4.6. Hieruit volgt dat de kosten die direct of indirect voortvloeien uit de nieuwe toewijzing van de 700MHz-frequentie, onbetaalbaar dreigen te worden voor een steeds groter deel van de bevolking, evenals voor sommige kleine ondernemingen, die bovendien hun digitale toegang vaak duurder betalen dan „geïntegreerde” gebruikers, omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden die aan grote gebruikers worden geboden. Een groot aantal kwetsbare personen zal aldus onvoldoende autonoom zijn rechten kunnen doen gelden, wat immers soms alleen digitaal mogelijk zal zijn, zoals bijv. bepaalde uitkeringen of vergoedingen voor ouderen of voor jongeren die werk zoeken. Om te voorkomen dat de economische kloof nog groter wordt, en met het oog op universele digitale connectiviteit, roept het EESC de lidstaten ertoe op om, met inachtneming van de EU-staatssteunregels, te voorzien in een compensatieregeling voor kwetsbare consumenten, teneinde iedereen van de nieuwe digitale dynamiek te laten profiteren.

4.7. Gezien de fysieke kenmerken van de radiopropagatie in de 700MHz-band, zal de discussie over de mogelijke gezondheidseffecten van blootstelling aan elektromagnetische velden op de gezondheid waarschijnlijk weer oplaaien. Het EESC verzoekt de Commissie andermaal ⁽²⁾, met inachtneming van het voorzorgsbeginsel, haar werkzaamheden op dit gebied voort te zetten, vooral omdat nader onderzoek nodig blijft.

4.8. In het voorstel voor een besluit is eveneens bepaald dat de lidstaten „in overweging moeten nemen maatregelen te treffen om een hoogwaardige dekking van hun bevolking en grondgebied te waarborgen bij het verlenen van gebruiksrechten van de 700MHz-band voor draadloze breedbanddiensten voor elektronische communicatie”. Het EESC is in dat verband van mening dat de exploitanten niet alleen in de meest afgelegen plattelandsgebieden, maar ook in de verschillende openbare vervoersnetwerken over de nodige kanalen moeten beschikken om een goede dekking voor mobiele breedband te verzekeren.

4.9. Aangezien bepaalde lidstaten de nieuwe frequentiecapaciteit reeds via veiling hebben toegewezen en hun nationale procedure voor de benutting van deze capaciteit reeds hebben gelanceerd, verzoekt het EESC de Commissie de ontwikkelingen op de voet te volgen en, in het kader van haar bevoegdheden ter zake, op te treden als de eengemaakte markt versnipperd dreigt te raken.

Brussel, 26 mei 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de betrekkingen van de EU met de ACS-landen

(2016/C 303/19)

Rapporteur: Brenda KING

Op 15 juli 2015 heeft de Europese Commissie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te verzoeken een advies op te stellen over

„De toekomst van de betrekkingen van de EU met de ACS-landen”.

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 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 192 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen en conclusies

1.1. Nu de Overeenkomst van Cotonou in 2020 verstrijkt, kan het partnerschap tussen de ACS-landen en de EU opnieuw worden bekeken; zo dient te worden nagegaan hoe de samenwerking er in de toekomst moet uitzien en welke kwesties moeten worden aangepakt. De Commissie wil net als de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) de betrekkingen graag hernieuwen — de ACS-landen zijn immers cruciale partners — en heeft benadrukt dat zij alle mogelijkheden zal bekijken en onder meer zal nagaan of er alternatieven zijn voor een verdrag en een collectieve aanpak.

1.2. In de ogen van het Europees Economisch en Sociaal Comité zijn het de ACS-landen zelf die moeten besluiten of zij als een geheel willen worden beschouwd.

1.3. Het EESC is voorstander van een modern, billijk en doeltreffend partnerschap met de ACS-landen, dat verder gaat dan een donor-begunstigderelatie en is gebaseerd op een samenhangend en geïntegreerd extern EU-beleid dat uitgaat van het beginsel van samenhang in het ontwikkelingsbeleid.

1.4. De maatschappelijke organisaties moeten bij een dergelijk kader worden betrokken, met inbegrip van de particuliere sector die er mee moet worden belast de impact van de overeenkomst op de duurzame ontwikkeling van de partijen na te gaan en te beoordelen. Het maatschappelijk middenveld moet de nodige technische en financiële steun krijgen om deze rol te vervullen.

1.5. De Partnerschapsovereenkomst van Cotonou (CPA) in zijn huidige vorm — een combinatie van investeringen en economische ontwikkeling met een politieke, op waarden gebaseerde aanpak — sluit al goed aan bij de agenda voor duurzame ontwikkeling 2030. Wel moet in de post-Cotonou-overeenkomst rekening worden gehouden met de hier geformuleerde aanbevelingen en moeten bepalingen inzake de monitoring en evaluatie van de overeenkomst worden opgenomen. Het EESC staat klaar om daarbij een belangrijke rol te spelen.

1.6. Het EESC is er voorstander van dat alle vormen van ontwikkelingshulp van de EU aan derde landen onder hetzelfde wettelijke kader en dezelfde democratische controle van het EP vallen, zonder dat wordt geraakt aan de positieve aspecten van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

1.7. Het partnerschap tussen EU en ACS vormt al een algemeen kader voor het aanpakken van mondiale vraagstukken zoals de klimaatverandering, wat tijdens de COP21-onderhandelingen van nut is gebleken. Alle partijen moeten hun krachten bundelen om zowel de ACS-landen als de EU beter bestand te maken tegen de veranderingen en potentiële negatieve effecten af te wenden; we denken dan aan natuurrampen, economische ineenstorting en klimaatmigratie.

1.8. Het EESC is voorstander van betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in alle stadia, vanaf de uitstippeling over de monitoring en uitvoering tot de herziening ex post van het beleid van EU en ACS. Via een holistisch proces van gestructureerde dialoog en geregeld overleg met de maatschappelijke organisaties, zal het partnerschap, geheel in de geest van de CPA, de niet-gouvernementele actoren hierbij volledig betrekken, overeenkomstig artikel 6 van de CPA.

1.9. Voortbouwend op het acquis van de ACS-EU-samenwerking kunnen beide partners op voet van gelijkheid gemeenschappelijke strategieën ontwikkelen voor de toekomstige ontwikkelingssamenwerking op grond van zuid-zuid- en driehoekssamenwerking. Onderlinge uitwisseling tussen deze partners kan een doeltreffende hefboom blijken voor de uitwerking van het nieuwe kader voor internationale ontwikkeling en mondiale uitdagingen, inclusief met betrekking tot de rol van de middeninkomenslanden.

1.10. Een toekomstig partnerschap moet een „partnerschap tussen gelijken” zijn, zoals onderstreept in het nieuwe kader, waarbij het universele karakter van de problemen in de EU en de ACS-landen, waaronder inkomensongelijkheid, jongerenwerkloosheid en klimaatverandering, wordt erkend. De EU en de ACS-landen moeten er samen en op voet van gelijkheid naar streven om de problemen op het vlak van ontwikkeling in zowel de EU-lidstaten als de ACS-landen op te lossen.

2. Inleiding

2.1. De Europese Unie (EU) en de 79 landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) hebben een alomvattende en juridisch bindende internationale overeenkomst waarbij meer dan de helft van de natiestaten in de wereld zijn betrokken. Het gaat om de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou (CPA), die werd ondertekend in Benin in 2000 en gericht is op de versterking van de al lang bestaande samenwerking op het gebied van politiek, handel en ontwikkeling tussen de EU en de ACS-landen. Deze overeenkomst heeft geleid tot de oprichting van een breed scala aan instellingen ter bevordering van de samenwerking ACS-EU tussen regeringen, ambtenaren, parlementsleden, plaatselijke autoriteiten en het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van de particuliere sector. De overeenkomst vloeit voort uit de historische betrekkingen tussen de EU en haar voormalige kolonies, waaruit een hele reeks postkoloniale overeenkomsten is ontstaan, van de associatieovereenkomsten Yaoundé I en II tussen de Europese Economische Gemeenschap en voormalige Franse kolonies in Afrika (1963-1975) tot de Overeenkomsten van Lomé ACS-EU (1975-2000) en de meest recente partnerschapsovereenkomst die in Cotonou werd ondertekend (2000).

2.2. De CPA verstrijkt in 2020, de reden waarom de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid op 6 oktober 2015 een gezamenlijke discussienota hebben uitgebracht. Zoals aangegeven in die nota is het de bedoeling „na te gaan in hoeverre de CPA in de toekomst relevant blijft en een platform biedt om gezamenlijke belangen te behartigen” gezien de institutionele, politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen, zowel in de EU als in de ACS-landen, in een wereld die de afgelopen 15 jaar een heel ander aanzien heeft gekregen.

2.3. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld — specifieke opmerkingen over de politieke dialoog

2.3.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat in artikel 6 van de CPA de betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren wordt gesteund met de erkenning dat zij essentiële schakels in het partnerschap zijn. Het is echter teleurgesteld dat de samenwerking op regeringsniveau is gebleven, ondanks de erkenning dat politieke dialoog belangrijk is voor de bevordering van de participatie van het maatschappelijk middenveld in het ontwikkelingsproces.

2.3.2. Het Comité wijst op de cruciale rol van niet-gouvernementele actoren in het ontwikkelingsproces en bij het toezicht op de economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's). Het is duidelijk dat een meer open en participatief post-Cotonou-kader betere kansen op een tastbaar resultaat biedt.

2.3.3. Het is betreurenswaardig dat een aantal ACS-landen restrictieve wetgeving aan het invoeren zijn die de werkzaamheden van niet-gouvernementele actoren aan banden legt, hetgeen in sommige gevallen nefaste gevolgen heeft gehad voor de actieve deelname van de maatschappelijke organisaties. Uit de duurzaamheidsindex voor de maatschappelijke organisaties 2014⁽¹⁾ blijkt duidelijk dat met name de organisaties die zich bezighouden met belangenbehartiging en mensenrechten in veel landen in Afrika bezuiden de Sahara, in toenemende mate aan banden worden gelegd of dreigementen in die zin ontvangen.

⁽¹⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

2.3.4. Hoe het post-2020-kader er ook komt uit te zien, volgens het EESC is het van groot belang dat de legitimiteit van met name de maatschappelijke organisaties, en in het algemeen de niet-gouvernementele actoren, wordt versterkt zodat zij daadwerkelijk aan het beleid kunnen deelnemen. Het EESC is zich ervan bewust dat uitsluiting van de niet-gouvernementele actoren nefaste gevolgen zou hebben. Het dringt dan ook aan op verdergaande technische en financiële verplichtingen om de actieve deelname van niet-gouvernementele actoren te stimuleren.

3. Achtergrond — CPA

3.1. Dankzij de ondertekening van het Verdrag van Rome in 1957 worden de overzeese landen en gebiedsdelen (LGO) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in een formeel en bevoorrecht kader voor samenwerking samengebracht; dit heeft de betrekkingen van Europa met de ACS-landen sindsdien vormgegeven. De ACS-groep, die in 1975 door de leden werd opgericht bij de Overeenkomst van Georgetown, bestond oorspronkelijk uit 46 ACS-landen: 36 Afrikaanse staten, 7 landen uit het Caribische gebied en 3 uit de Stille Oceaan. Vandaag bestaat de ACS-groep uit 79 landen — 48 in Afrika ten zuiden van de Sahara, 16 in het Caribisch gebied en 15 in de Stille Oceaan (Cuba is lid maar geen ondertekenaar van de CPA en Zuid-Afrika is een verdragsluitende partij bij de CPA maar is vrijgesteld van een aantal bepalingen). Sinds 2000 is de samenwerking tussen de ACS-landen en de EU vastgelegd in de CPA.

3.2. De kerndoelstelling van de CPA is „armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen, overeenkomstig de doelstellingen van duurzame ontwikkeling, en de ACS-landen geleidelijk op te nemen in de wereldeconomie”. Hiertoe zijn drie elkaar aanvullende pijlers in het leven geroepen:

- **Politieke dialoog:** de CPA liep vooruit op zijn tijd, aangezien de overeenkomst gebaseerd is op een alomvattende politieke dialoog die belangrijke bilaterale verbintenissen vereist. In de overeenkomst staat: „De dialoog concentreert zich onder meer op specifieke politieke vraagstukken van gemeenschappelijk belang of van algemene betekenis voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst, zoals de wapenhandel, buitensporige militaire uitgaven, drugs en georganiseerde criminaliteit, alsook discriminatie op grond van etnische afkomst, godsdienst of ras. In het kader van de dialoog wordt voorts regelmatig geëvalueerd welke de ontwikkelingen zijn ten aanzien van de eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen, de rechtsstaat en goed bestuur.”
- **Economische en handelsbetrekkingen:** de CPA borduurt voort op eerdere handelsovereenkomsten in het kader van Yaoundé en Lomé, waaraan niet-wederkerige preferenties ten grondslag lagen die unilateraal werden toegekend door de EU. De EU heeft erkend dat „het huidige systeem wat de economische basis aangaat, een mislukking is gebleken; de ACS-landen zijn in de wereldhandel steeds meer aan de zijlijn komen te staan, de gulle tariefpreferenties ten spijt”⁽²⁾. De nieuwe handelsovereenkomsten waarover in het kader van de CPA wordt onderhandeld — de EPO's — zijn erop gericht deze tekortkomingen te verhelpen en de ACS-landen eindelijk de kans te geven deel te nemen aan de wereldeconomie. De EPO's zijn ook in overeenstemming met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO): zij beperken de negatieve impact van de „niet-wederkerige preferenties” voor ontwikkelingslanden die geen ACS-staat zijn, en stimuleren regionale integratie door te zorgen voor aansluiting bij de bestaande regionale economische instellingen in de ACS-landen en vrijhandelszones. Hoewel de onderhandelingen over deze wederkerige en asymmetrische vrijhandelsovereenkomsten in 2002 van start gingen, is het Cariforum de eerste en enige regio die een uitgebreide EPO heeft ondertekend (in 2007) die verder gaat dan handel en ook de „Singapore-kwesties” omvat. De onderhandelingen met de andere regio's verlopen bijzonder moeizaam, wat te wijten is aan de uiteenlopende visies op economische ontwikkeling. Op dit moment is enkel een aantal interim-EPO's ondertekend met de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SACD), de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC) en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), die alleen betrekking hebben op de handel in goederen.
- **Handel en regionale integratie:** de EPO is gericht op de bevordering van regionale integratie en gaat uit van de overtuiging dat sterkere regionale integratie een stimulans is voor de handel, en daarmee ook voor groei, werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Er gaan echter ook kritische stemmen op die precies het tegenovergestelde beweren, namelijk dat de EPO meer regionale integratie in de weg staat. Dit argument vloeit voort uit het geloof dat de EPO niet leidt tot de noodzakelijke structurele hervormingen van de ACS-economieën waarmee zij hun positie zouden kunnen versterken en een hogere plaats in de mondiale waardeketen zouden kunnen innemen.

⁽²⁾ Karel de Gucht, Europees commissaris voor Handel, A Partnership of Equals, 20e zitting van de Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU, Kinshasa, 4 december 2010, blz. 3. Geraadpleegd op 26 december 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf

- **Handel en duurzame ontwikkeling:** ironisch genoeg krijgt de EPO veel kritiek vanwege een gebrek aan ambitie, met name wat betreft duurzame ontwikkeling. De interim-EPO's met de drie Afrikaanse regio's hebben onder meer aanmerkingen gekregen van EP-leden omdat een hoofdstuk over duurzame ontwikkeling volledig ontbreekt. Dit zou afbreuk doen aan de ambitieuze opzet van de overeenkomst, aan de EU-verbintenis om duurzame ontwikkeling te bevorderen en aan haar eigen beginsel van samenhang in het ontwikkelingsbeleid. In het geval van de EU-Cariforum-EPO — op dit moment nochtans de enige uitgebreide overeenkomst — hebben critici erop gewezen dat de exportbeperkingen ertoe zouden kunnen leiden dat de regio minder goed kan inspelen op systemische schokken, waardoor ook de voedselzekerheid in het gedrang zou kunnen komen.
- **Ontwikkelingssamenwerking:** de samenwerkingsinstrumenten en -methodes hebben tot doel om uitvoering te geven aan de CPA-beginselen van resultaatgerichtheid, partnerschap en eigen inbreng. De programmering en tenuitvoerlegging van het EOF zijn dus opgezet als een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- **Het EOF** wordt rechtstreeks gefinancierd door vrijwillige bijdragen van EU-lidstaten buiten de EU-begroting, maar met het oog op de samenhang wordt erover onderhandeld in combinatie met andere EU-instrumenten voor externe financiering. Het beheer is in handen van de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB beheert de investeringsfaciliteit en verstrekt leningen, garanties en fondsen uit zowel het EOF als haar eigen middelen aan particuliere ondernemingen in de ACS-landen voor kort- en langlopende particuliere en overheidsprojecten.
- De totale middelen van het EOF zijn toegenomen, maar het fonds heeft zijn intergouvernementele karakter en governancestructuur behouden, waardoor het een sleutelement in de ontwikkelingssamenwerking van de EU buiten het meerjarig financieel kader (MFK) is geworden. Vanwege de unieke geschiedenis en juridische status en het intergouvernementele karakter van het EOF heeft het Europees Parlement (EP) er geen medebeslissingsbevoegdheid over. De EP-Commissie ontwikkelingssamenwerking neemt deel aan de algemene beleidsbesprekingen en is in het algemeen een belangrijke CPA-stakeholder. De Paritaire Parlementaire Vergadering kan parlementaire controle uitoefenen over de EOF-toewijzingen voor de nationale indicatieve programma's (NIP's) en de regionale indicatieve programma's (RIP's).
- **Het EOF** en budgettering — Via de bijzondere kwijtingsprocedure verleent het EP kwijting aan de Commissie voor het beheer en de uitvoering van het EOF. Budgettering — de opname van het EOF in de EU-begroting — blijft een bron van wrijving tussen het EP en de Raad, hoewel de Commissie al herhaaldelijk heeft gesuggereerd dat het EOF in de EU-begroting moet worden opgenomen.
- Het EESC meent dat alle vormen van ontwikkelingshulp van de EU aan derde landen onder hetzelfde wettelijke kader en onder dezelfde democratische controle van het EP moeten vallen. Het dringt er daarom op aan dat het EOF wordt opgenomen in de EU-begroting, zonder dat wordt geraakt aan de positieve aspecten ervan (wederkerigheid en wederzijdse verantwoordelijkheid). Dit zou de samenhang van het ontwikkelingsbeleid van de EU ten goede komen.

4. Achtergrond — Een veranderende wereld

4.1. Zoals erkend in de gezamenlijke discussienota, is de wereld aanzienlijk veranderd sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst in 2000. Op EU-niveau zijn er tussen 2000 en 2013 13 nieuwe lidstaten bijgekomen, wat het totale aantal op 28 heeft gebracht. De nieuwe lidstaten hebben geen historische koloniale banden en dus een hele andere — of geen — geschiedenis van economische, politieke en handelsbetrekkingen met de ACS-landen, behalve dan de betrekkingen die zijn aangeknoopt na hun toetreding tot de EU. Algemeen gesproken is de wereld dichter bevolkt, is er meer verbondenheid, onderlinge afhankelijkheid, complexiteit en onzekerheid en krijgen we te maken met nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering, de impact van globalisering, de toename van terrorisme, conflicten en massamigratie.

4.2. Verder zijn er sinds 2000 nieuwe economische machten opgekomen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika en zijn er andere partnerschappen gevormd met organisaties zoals de Afrikaanse Unie en de G77; veel ACS-landen zouden tussen 2020 en 2030 immers de status van middeninkomensland willen verwerven en minder afhankelijk willen worden van buitenlandse hulp.

4.3. Daarnaast is het EU-partnerschap met de drie regio's die de ACS-groep vormen van buitenaf versterkt — hoewel in synergie met de CPA. Zo zijn er het strategische partnerschap tussen Afrika en de Europese Unie, de gezamenlijke strategie voor een partnerschap tussen de EU en het Caribische gebied en de strategie voor een versterkt partnerschap met de eilanden in de Stille Oceaan. De samenwerking met regionale en subregionale organisaties is ook versterkt, met name met de EPO's en op het gebied van vrede en veiligheid.

4.4. Hoewel er successen zijn geboekt op het vlak van wereldwijde ontwikkeling, zijn er nog steeds grote verschillen, gaande van honderden miljoenen mensen die nog steeds in extreme armoede leven tot ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en een toename in de wereldwijde uitstoot van koolstofdioxide van meer dan 50 % sinds 1990. Op internationaal niveau werd in september 2015 een nieuw kader voor de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (DDO's) en voor de financiering ervan goedgekeurd, waarmee tegelijkertijd de onderling samenhangende kwesties van de uitbanning van armoede en duurzame ontwikkeling werden aangepakt. Dit kader wordt ondersteund door een nieuw „wereldwijd partnerschap”, waarbij alle middelen en alle actoren voor de uitvoering ervan worden ingezet, en dat universeel op alle landen van toepassing is.

4.5. Het EESC pleit daarom voor een doeltreffend kader voor internationale betrekkingen dat verder reikt dan de banden tussen donor en begunstigde, de DDO's dichterbij kan brengen en voordeliger is voor de burgers van zowel de ACS-landen als Europa, dankzij politieke, economische en ontwikkelingssamenwerking.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Ontwikkelingssamenwerkingspijler

5.1.1. Het EESC is van mening dat om het evenwicht in het partnerschap te herstellen, de agenda voor 2030 met de 17 DDO's als kader dient te worden gebruikt om „de middelen voor tenuitvoerlegging en de wereldwijde partnerschappen nieuw leven in te blazen” (DDO17). De DDO's bieden een gemeenschappelijk kader waarin 169 doelstellingen zijn opgenomen, dat erop gericht is een einde te maken aan armoede en honger, te zorgen voor toegang tot betaalbare en duurzame energie voor iedereen, veerkrachtige infrastructuur te bouwen, klimaatverandering en de gevolgen daarvan te bestrijden en de rechtsstaat en gelijke toegang tot justitie voor iedereen te bevorderen.

5.1.2. In overeenstemming met het beginsel van een samenhangend ontwikkelingsbeleid biedt het DDO-kader aanvullende en overkoepelende richtsnoeren voor de toekomstige betrekkingen tussen de EU en de ACS, zodat de gemeenschappelijke doelen, die een mondiale reikwijdte zullen hebben, binnen bereik komen. In het licht van het feit dat het interne EU-beleid externe gevolgen heeft, die nadelig kunnen uitwerken voor de partnerlanden, zou de samenwerking bij het streven naar de DDO's bovendien positieve overloopeffecten hebben voor de samenhang in het ontwikkelingsbeleid, omdat zo de prioriteiten op elkaar kunnen worden afgestemd zonder te raken aan de regionale ontwikkelingsagenda's.

5.1.3. De financiële middelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de DDO's, zijn enorm, met investeringen in infrastructuur die volgens de gegevens van de Wereldbank en andere multilaterale ontwikkelingsbanken goed zijn voor ongeveer 80 % van deze middelen. Hoewel het EOF een belangrijke financieringsbron blijft voor de minst ontwikkelde landen, is zijn aandeel beperkt in vergelijking met de totale begroting in veel landen en zal dat naar verwachting nog afnemen. Het mobiliseren van binnenlandse middelen kan in veel ACS-landen echter een belangrijke financieringsbron voor ontwikkeling betekenen. In een verslag van de Wereldbank uit 2013 over ontwikkelingsfinanciering na 2015 wordt geschat dat tussen de 50 en 80 % van de financiering van de infrastructuur voor de DDO's uit de eigen nationale middelen zal komen.

5.1.4. Het EESC is derhalve van mening dat de financiering van ontwikkeling moet worden gebruikt voor het opbouwen van capaciteit om binnenlandse middelen te mobiliseren en te gebruiken. Zo biedt elke dollar aan overzeese ontwikkelingshulp die wordt besteed aan het bouwen van fiscale administratieve capaciteit, volgens de OESO de mogelijkheid om voor duizenden dollars aan extra belastinginkomsten te genereren, afhankelijk van de situatie in het land. In de meeste Afrikaanse landen vertegenwoordigen de belastingen naar schatting niet meer dan 10 à 15 % van het bbp⁽³⁾. Grondstoffenrijke landen kunnen ook worden ondersteund bij het opbouwen van hun capaciteit om te onderhandelen over eerlijke contracten met mijnbouwondernemingen en andere ondernemingen uit de winningsindustrie teneinde hun inkomsten te verhogen en hun DDO-afspraken te kunnen nakomen. Voorts moeten de ACS-landen worden ondersteund in hun streven naar industrialisatie en het verwerken van hun eigen grondstoffen en producten voor de lokale, regionale en internationale markten.

⁽³⁾ The Economist 16.4.2015 „Making Africa Work”.

5.1.5. Ook pleit het EESC voor toekomstige samenwerking om het ernstige tekort aan geschoolde werknemers in snelgroeïende sectoren in de ACS-landen op te vangen, en dat met name in het licht van de voorspelling van de VN dat de bevolking in Afrika zal aangroeien tot 2,5 miljard — een kwart van de wereldbevolking⁽⁴⁾. Het gaat onder meer om de winningsindustrie, energie, water, infrastructuur, landbouw, gezondheid en telecommunicatie. Het tekort aan vaardigheden is een van de redenen waarom ACS-landen grondstoffen uitvoeren die dan elders in de wereld worden verwerkt, wat ten koste gaat van hun eigen industrie en werkgelegenheid. Ook moeten deze landen hun eigen onderzoek kunnen uitvoeren en kunnen beschikken over innovatieve oplossingen om hun problemen op het vlak van ontwikkeling, inclusief de klimaatverandering, aan te pakken. Het aantal onderzoekers in vergelijking met de totale bevolking ligt echter bijzonder laag in Afrikaanse landen. Zo heeft Burkina Faso bijvoorbeeld 45 O&O-specialisten per miljoen inwoners, en Nigeria 38, terwijl dat aantal in Latijns-Amerika gemiddeld 481 bedraagt en 1 714 in Oost-Azië⁽⁵⁾. Bij de aanpak van het tekort aan vaardigheden moet ook worden gekeken naar circulaire migratie. Het Erasmus+-programma zorgt al voor circulaire migratie van jongeren uit de EU; een vergelijkbare regeling moet op poten worden gezet voor jongeren uit de ACS-landen. Dat betekent dat het debat over migratie een andere richting moet uitgaan en zich meer moet richten op mobiliteit, vooral van jongeren, met het oog op onderwijs en opleiding, stages, uitwisselingsprogramma's e.d.

5.1.6. In lijn met het beginsel van samenhang in het ontwikkelingsbeleid en de hierboven geformuleerde aanbeveling om fiscale administratieve capaciteit op te bouwen via steun aan ontwikkeling, zouden de EU en haar lidstaten het probleem van illegale geldstromen serieus moeten aanpakken. Fiscaal bestuur is van cruciaal belang en kan de duurzame ontwikkeling van ACS-landen in een stroomversnelling brengen. Met name in Afrika overstijgen de verliezen via illegale geldstromen de bedragen die het continent ontvangt uit overzeese ontwikkelingshulp en buitenlandse directe investeringen samen.

5.1.7. Voorts mag in het kader van het toekomstige partnerschap niet worden vergeten dat transfers van spaargeld van migranten en vanuit de diaspora een niet te verwaarlozen rol spelen en een fundamentele bron zijn geworden van buitenlandse directe investeringen in ACS-landen, en meer opbrengen dan de overzeese ontwikkelingshulp. Wel is het van belang dat de EU-lidstaten vasthouden aan hun toezegging om 0,7 % van het bni uit te trekken, dit in het kader van het beginsel van samenhang in het ontwikkelingsbeleid.

5.2. De pijler economische en handelsbetrekkingen

5.2.1. De EPO's zijn bedoeld voor het bevorderen van regionale integratie en het creëren van regionale economische gemeenschappen in de ACS-landen (REG's). De onderhandelingen zijn in 2002 van start gegaan, maar er was sprake van tijdsdruk vanwege de WTO-vrijstelling — de instandhouding van de voorkeursbehandeling voor ontwikkelingslanden in de ACS-groep ten aanzien van niet-ACS-ontwikkelingslanden — die eind 2007 zou verstrijken.

5.2.2. Het moeizame verloop van de EPO-onderhandelingen was te wijten aan een aantal aspecten, waaronder de wisselende onderhandelingscapaciteiten en mate van ontwikkeling van de REG's van de ACS-landen, de uiteenlopende visies op ontwikkeling en regionale integratie en de uiteenlopende visies op handel uitgaande van het wederkerigheidsbeginsel. Sinds de onderhandelingen in 2002 van start gingen, zijn er nu zowel algemene als interim-EPO's en een aantal verschillende handelsregelingen voor de ACS-landen, inclusief het stelsel van algemene preferenties (SAP en SAP +) en de „alles behalve wapens"-regeling.

5.2.3. Aangezien de EPO ten doel heeft om bij te dragen tot o.m. duurzame economische groei, armoedebestrijding, regionale integratie en het verhogen van de levensstandaard, is een correcte uitvoering van het toezicht op de werking van de EPO's van cruciaal belang voor de verwezenlijking van deze doelstellingen.

5.2.4. Het EESC beveelt dan ook ten sterkste aan dat er een kader wordt ingevoerd (d.w.z. gemengde raadgevende comités) om ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties, zowel in de EU als in de ACS-landen, een rol spelen bij het toezicht op de EPO's, dat hun aanbevelingen naar aanleiding van de monitoring worden opgevolgd en dat een en ander verenigbaar is met duurzame ontwikkeling, ook na 2020. In de gevallen waarin de EPO-onderhandelingen — bijvoorbeeld met de SADC — al zijn afgesloten en dus waarschijnlijk niet heropend kunnen worden, zou het EESC graag zien dat wordt onderhandeld over een protocol in die zin bij de EPO.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁵⁾ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>

5.2.5. De EU-delegaties zijn hoofdrolspelers en moeten betrekkingen aangaan met lokale niet-gouvernementele actoren en regionale instellingen uit de EU en de ACS-landen om zo in alle transparantie doeltreffend en gecoördineerd te kunnen samenwerken. Voorts moet worden gewerkt aan de gezamenlijke coördinatie van de stappenplannen voor maatschappelijke organisaties van de EU-delegaties en de bijbehorende ACS-strategie voor de regionale maatschappelijke organisaties, om zo tot een overkoepelende benadering van de inzet van het maatschappelijk middenveld te komen.

5.2.6. Daarnaast zou het Comité graag zien dat deze gemengde raadgevende comités nauw samenwerken met het maatschappelijk middenveld, met een gelijkwaardige betrokkenheid van de academische wereld, het bedrijfsleven en de sociale partners (waaronder organisaties van landbouwers, vrouwen en jongeren). Bovendien zouden deze gemengde raadgevende comités voldoende middelen moeten krijgen om doeltreffend en autonoom te kunnen optreden. Voorts beklemtoont het EESC het belang van de financiering van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld van beide partijen bij het partnerschap, zodat het „partnerschap tussen gelijken”, waarnaar de EU en de ACS-landen streven, tot bloei kan komen.

5.3. EOF

5.3.1. Het EOF wordt beschouwd als een betrouwbare en voorspelbare bron van ontwikkelingsfinanciering die een belangrijke rol speelt bij het vasthouden van de interesse van de ACS-landen in de CPA. Een omstreden vorm van EOF-financiering is begrotingssteun of rechtstreekse steun aan nationale begrotingen, hetzij mét vooraf gedefinieerde prioriteiten (sectorale begrotingssteun), hetzij zonder (algemene begrotingssteun). In de periode 2002-2010 heeft de Commissie in totaal 6,2 miljard EUR toegezegd voor algemene begrotingssteun — waarvan meer dan 90 % voor Afrika. Toch mogen — ongeacht de vorm van dit nieuwe partnerschap — de betrekkingen met het Caribisch gebied en het gebied van de Stille Oceaan niet verwateren en mag de graduatie tot middeninkomenslanden meer in het algemeen niet als een belemmering voor duurzame ontwikkeling werken. Het toekomstige partnerschap moet inclusiviteit bevorderen en tot prioriteit maken.

5.3.2. Gemiddeld gaat een vijfde van de EOF-middelen naar sectorale en begrotingssteun. Hoewel begrotingssteun algemeen wordt beschouwd als een doeltreffende manier om de donorhulp te kanaliseren, worden verantwoording en governance erdoor verzwakt wegens gebrek aan adequaat toezicht en afdoende voorwaarden. Voorts is deze steun niet erg zichtbaar aangezien de middelen opgaan in de algemene begroting van het land, waardoor de meeste burgers en nationale actoren zich niet bewust zijn van de omvang van de EOF-bijdragen.

5.3.3. Het EESC is er voorstander van dat alle vormen van ontwikkelingshulp van de EU aan derde landen onder hetzelfde wettelijke kader en dezelfde democratische controle van het EP vallen, om zo de verantwoordingsplicht en de transparantie te verbeteren, zonder te raken aan de positieve aspecten van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

5.3.4. Uit feedback van regionale bijeenkomsten van het EESC blijkt dat maatschappelijke organisaties van mening zijn dat de EU-aanbestedingsprocedures voor financiering te lang, bureaucratisch en ondoorzichtig zijn. Voorts zijn de aanvraagprocedures te omslachtig voor tal van niet-gouvernementele actoren en is er in sommige landen weinig toegang tot relevante informatie.

5.3.5. Het EESC heeft er regelmatig voor gepleit in te zetten op de capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties die toegang moeten hebben tot de nodige middelen om effectieve partners te kunnen zijn die werken aan hun eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsstrategieën, het bestuur en de mensenrechten in hun respectieve landen en regio's, en zich inzetten voor de monitoring daarvan, zoals vermeld in artikel 6 van de CPA. Zowel in de EU als in de ACS-landen moeten deze beginselen worden nageleefd.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's

„Herziening van het Europees nabuurschapsbeleid”

(JOIN(2015) 50 final)

(2016/C 303/20)

Rapporteur: Andrzej ADAMCZYK

Corapporteur: Gintaras MORKIS

De Europese Commissie heeft op 18 november 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

„Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Herziening van het Europees nabuurschapsbeleid”

(JOIN(2015) 50 final).

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 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) onderstaand advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór en 15 stemmen tegen, bij 21 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de goedkeuring door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Europese Commissie van de gezamenlijke mededeling over de herziening van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) en constateert dat veel van de voorstellen die het EESC in zijn advies over het gezamenlijk raadplegingsdocument „Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid”⁽¹⁾ heeft geformuleerd, zijn overgenomen in het herzieningsvoorstel, dat een poging is om het ENB te herdefiniëren teneinde het effectiever te maken.

1.2. De noodzaak van een herziening van het ENB is het gevolg van het mislukken van de uniforme *one size fits all*-aanpak enerzijds en de aanhoudende fragmentatie en teloorgang van de relatieve uniformiteit van zowel het zuidelijk als het oostelijk nabuurschap anderzijds.

1.3. In het nieuwe ENB dient te worden erkend dat de dramatische ontwikkelingen in deze regio's worden veroorzaakt door zowel externe druk als interne instabiliteit, in combinatie met armoede, ongelijkheid, gebrek aan kansen, corruptie, politieke en religieuze radicalisering, evenals gewelddadig extremisme.

1.4. De bedoeling van deze herziening is het ENB voldoende flexibel te maken om landen die niet in staat of bereid zijn om te voldoen aan alle eisen in verband met economische integratie of aanpassing van hun wetgeving aan het *acquis communautaire*, binnenboord te houden. Het nieuwe ENB is dus ontworpen in een geest van inclusiviteit.

1.5. Om de schade als gevolg van de ingrijpende ontwikkelingen in het nabuurschap te beperken, heeft de Commissie in haar mededeling een nieuwe prioriteit, nl. **stabilisering**, en een nieuwe aanpak, nl. **differentiatie**, vastgesteld.

⁽¹⁾ Advies van het EESC over het gezamenlijke raadplegingsdocument „Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid” (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 91).

1.6. De nadruk die wordt gelegd op stabilisering verklaart waarom (interne en externe) veiligheid zo'n prominente plaats inneemt in de mededeling. Hoewel de EU slechts beperkte instrumenten tot haar beschikking heeft, moet de huidige reactieve houding worden vervangen door een proactief beleid van dynamische diplomatie dat gericht is op conflictpreventie en het vreedzaam oplossen van vastgelopen conflicten.

1.7. Het EESC benadrukt het belang van economische ontwikkeling als *conditio sine qua non* voor een stabiele en veilige situatie in de buurlanden van de EU. De Europese Unie moet economische steun blijven verlenen aan de ENB-partners en op lange termijn de condities scheppen die landen aanmoedigen om economische hervormingen door te voeren, de concurrentiepositie te verstevigen en de regelgeving voor bedrijven te moderniseren.

1.8. Het is ook erg duidelijk dat economische ontwikkeling een sociale en milieudimensie moet hebben, want alleen een combinatie van deze factoren kan effectief bijdragen tot werkelijke vooruitgang, stabiliteit en sociale rust.

1.9. Het EESC begrijpt dat de nieuwe werkmethode van differentiatie het gevoel van politiek realisme en de toenemende verschillen tussen uiteenlopende aspiraties van partnerlanden weerspiegelt. Maar ook als niet aan alle economische criteria kan worden voldaan, mag de EU geen compromissen sluiten op het gebied van fundamentele Europese waarden, zoals de sociale dimensie, eerbiediging van de universele mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat. Het is betreurenswaardig dat het beginsel van eerbiediging van de arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in de mededeling niet wordt genoemd als een hoeksteen van gezonde betrekkingen tussen de sociale partners.

1.10. Er wordt niet genoeg nadruk gelegd op de rol van het georganiseerd maatschappelijk middenveld en de autonome sociale en maatschappelijke dialoog. De doelstellingen van het ENB, waaronder stabilisatie, zullen nooit worden verwezenlijkt zonder substantiële betrokkenheid van onafhankelijke maatschappelijke organisaties. Wij mogen nooit vergeten dat de Europese integratie vooral een vredesproject is en dat het maatschappelijk middenveld alle belang heeft bij het welslagen ervan.

1.11. In de mededeling wordt niets gezegd over het ontbreken van een sociale en civiele dialoog en evenmin over de schending van het recht van vereniging en vrije organisatie in het ENB-gebied.

1.12. In de mededeling lijkt een nogal defensieve aanpak te worden voorgesteld, in de zin dat de ambities van het ENB worden beperkt als gevolg van het krimpende potentieel ervan. Het is waar dat de EU wordt geconfronteerd met disruptieve, soms tragische ontwikkelingen in zowel het zuidelijk als het oostelijk nabuurschap. Een gebrek aan visie zal echter niet helpen om uit de impasse te raken. Het EESC stelt voor om een nieuwe, doortastende en dynamische ENB-agenda op te stellen die ook het vooruitzicht van toetreding tot de EU zou moeten omvatten voor bepaalde landen, vooral in het oosten, die dat ambiëren en in staat en bereid zijn om aan de eisen te voldoen.

1.13. Het EESC is verheugd over de verklaring dat betere communicatie over en promotie van het EU-beleid centraal zal staan in het nieuwe ENB om de achtergrond van het EU-beleid en de positieve impact van concrete EU-acties beter te kunnen uitleggen. Het is echter even belangrijk om aandacht te besteden aan de risico's die gepaard gaan met misleidende informatie, desinformatie en propaganda en die in strijd zijn met de realiteit, de EU-waarden en de doelstellingen van het ENB.

1.14. Zowel in het zuiden als in het oosten wordt het ENB ondermijnd door externe factoren. Islamitische Staat (IS) probeert o.a. de zuidelijke buurlanden te destabiliseren door oorlog en terreur. De diplomatieke inspanningen en militaire actie van Rusland hebben rechtstreeks effect op het ENB, met name op het Oostelijk Partnerschap. Zijn militaire interventie in het zuiden versterkt bovendien het autoritaire regime in Syrië.

2. De noodzaak van een nieuw, herzien ENB

2.1. Het EESC verwelkomt de herziening van het ENB door de Commissie, die ten doel heeft de doelstellingen ervan te herdefiniëren en een nieuwe algemene aanpak vast te stellen na de dramatische ontwikkelingen in het nabuurschap van de EU.

2.2. De betrekkingen van de EU met haar buurlanden zijn gebaseerd op artikel 8 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin wordt bepaald dat de Unie bijzondere betrekkingen dient te ontwikkelen met haar buurlanden, die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen die stoelt op de waarden van de Unie en wordt gekenmerkt door nauwe en vreedzame, op samenwerking gebaseerde betrekkingen.

2.3. Oorspronkelijk waren de doelstellingen van het ENB ambitieus en was het algemene doel om een zo nauw mogelijke politieke associatie en een zo groot mogelijke economische integratie met de zuidelijke en oostelijke buurlanden van de EU tot stand te brengen.

2.4. Een van de gevolgen van economische integratie is een in potentie grotere toegang tot de interne markt van de EU, die hand in hand moet gaan met moeilijke politieke, economische en institutionele hervormingen, evenals toewijding aan democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten.

2.5. Sinds de invoering van het ENB in 2003-2004 heeft het nabuurschap echter ingrijpende veranderingen ondergaan en is het oorspronkelijke *one size fits all*-beginsel volstrekt ineffectief gebleken.

2.6. Sinds 2014 ondervindt het oostelijk nabuurschap de ernstige gevolgen van het agressieve beleid van het huidige presidentiële bestuur in Rusland, met name van de oorlog in Oekraïne en de (deels succesvolle) manoeuvres om de oostelijke buurlanden van de EU te laten toetreden tot de door Rusland gedomineerde Euraziatische Economische Unie.

2.7. Gezien het feit dat elk land recht heeft op zijn eigen politieke perspectief, dient te worden opgemerkt dat de huidige regering van Rusland haar eigen nabuurschapsbeleid wil ontwikkelen, dat onverenigbaar is met het ENB, en wenst te worden gezien als een mondiale speler en een entiteit die van even groot belang is als de EU.

2.8. Hoewel de constructieve samenwerking tussen de EU en Rusland potentieel gunstig zou kunnen zijn voor beide zijden, lijkt het onwaarschijnlijk dat het in de nabije toekomst mogelijk is om een belangenconflict in het oostelijk nabuurschap te vermijden, tenzij Rusland zijn agressieve en subversieve houding wijzigt. De recente ontwikkelingen in Syrië tonen aan dat dit wellicht ook van toepassing is op het zuidelijk nabuurschap.

2.9. In het zuidelijk nabuurschap betekenen de oorlog in Syrië, de conflicten in Libië, de opkomst van IS, controversiële politieke ontwikkelingen in enkele landen in de regio en andere, gewapende, conflicten in het Midden-Oosten dat de met de Arabische Lente geassocieerde sterke hoop op vrede en een overgang naar democratie is afgenomen, althans in de nabije toekomst.

2.10. Al deze negatieve ontwikkelingen, in combinatie met de groeiende kloven op een groot aantal gebieden tussen verschillende landen in zowel het zuidelijk als het oostelijk nabuurschap, vragen om een nieuwe prioriteitstelling, een nieuwe aanpak, nieuwe werkmethoden en een meer proactieve en effectieve EU-diplomatie. De mededeling is een reactie op deze uitdagingen.

3. Stabilisatie — een nieuwe prioriteit

3.1. De Commissie heeft zich achter het standpunt van het EESC geschaard met betrekking tot de noodzaak om stabiliteit, een grotere veiligheid, flexibiliteit en differentiatie en een grotere wederzijdse participatie tot prioriteiten van het ENB te maken. In de herziening wordt stabilisatie aangemerkt als de meest urgente opgave in grote delen van de nabuurschapsregio en daarom wordt aanbevolen om stabilisatie tot de belangrijkste politieke prioriteit van het nieuwe ENB te maken.

3.2. Het EESC is van mening dat deze aanbeveling gegrond is, aangezien de recente ontwikkelingen aantonen dat de EU slechts gedeeltelijk in staat is gebleken om stabiliteit, welvaart en veiligheid in de buurlanden te bevorderen.

3.3. Ook is het heel duidelijk dat bedreigingen voor de stabiliteit in de omliggende landen niet alleen grote belemmeringen vormen voor de overgang naar democratie en het hervormingsproces waar de EU op aandringt, maar ook negatieve gevolgen hebben voor de landen waar de door het ENB geïnspireerde overgangprocessen succesvol verlopen, alsmede voor de EU zelf.

3.4. Conflictpreventie en -beheersing moeten substantieel worden versterkt, met name omdat veel vastgelopen conflicten een ernstige bedreiging vormen voor de stabiliteit in zowel het zuidelijk als het oostelijk nabuurschap. Om een positieve rol te kunnen spelen bij het vinden van vreedzame oplossingen, zou Europa enerzijds onpartijdig moeten blijven en anderzijds slachtoffers en de meest kwetsbare en bedreigde personen moeten bijstaan.

3.5. Ook is het vrij duidelijk dat de instabiliteit niet alleen het gevolg is van externe druk; in de gezamenlijke mededeling wordt terecht een verband gelegd tussen enerzijds instabiliteit en anderzijds armoede, ongelijkheid, corruptie en een gebrek aan kansen, die allemaal de vatbaarheid voor radicalisering kunnen vergroten. Het evenwicht tussen de economische en de sociale dimensie is echt ver te zoeken in dit document en het belang van welvaart en sociale bescherming voor stabiliteit wordt onderschat.

4. Differentiatie

4.1. Doel van het nieuwe ENB is de verschillende aspiraties, ambities en belangen van partnerlanden in kaart te brengen en de situatie die het gevolg is van uiteenlopende ontwikkelingen in bepaalde buurlanden van de EU, te weerspiegelen.

4.2. In de gezamenlijke mededeling wordt verklaard dat „de EU [...] met de regeringen, het maatschappelijk middenveld en de burgers van partnerlanden [zal] blijven werken aan vraagstukken met betrekking tot mensenrechten en democratie”. Deze verklaring is verre van categorisch en weerspiegelt het nieuwe gevoel van politiek realisme en de bereidheid om het niet zo nauw te nemen met de bevordering van de Europese waarden zoals vervat in het Handvest van de grondrechten van de EU.

4.3. In de mededeling worden de verdragen en aanbevelingen van de IAO niet genoemd. Eerbiediging van de fundamentele arbeidsnormen van de IAO is een beginsel waaraan niet mag worden getornd, zeker niet door differentiatie.

4.4. In de mededeling wordt opgemerkt „dat er verschillende soorten betrekkingen zullen ontstaan en dat het gevoel van betrokkenheid van beide partijen daardoor zal toenemen. De EU is bereid om nieuwe prioriteiten voor een partnerschap eventueel gezamenlijk vast te stellen en zo de betrekkingen duidelijker te concentreren op gezamenlijk bepaalde gedeelde belangen”. Dit betekent niet alleen een verandering in het taalgebruik, maar ook dat er afstand wordt genomen van een meer „normatieve aanpak” die vooral bestaat in het overbrengen van Europese waarden in partnerlanden.

4.5. De verandering van strategie kan deels worden toegeschreven aan een wens om afscheid te nemen van de illusie dat alle mensen de democratische normen van de EU willen omarmen en dat alleen repressieve regimes hen daarvan weerhouden. Niettemin is het EESC van mening dat er geen compromis mag worden gesloten over universele mensenrechten of democratische waarden.

4.6. Feit is ook dat enkele partnerlanden de opvatting hebben geuit dat het ENB te prescriptief is en onvoldoende rekening houdt met de specifieke kenmerken en aspiraties van de partnerlanden.

4.7. De op stimulansen gebaseerde „meer voor meer”-aanpak is slechts gedeeltelijk doelmatig geweest. Deze aanpak heeft niet gewerkt in landen waar lokale elites zich verzetten tegen een door de EU verlangde transformatie. Bovendien heeft de toepassing van het „meer voor meer”-beginsel soms de indruk gewekt dat er werd betaald voor het eerbiedigen van EU-waarden. De enige manier om ervoor te zorgen dat EU-waarden worden geëerbiedigd, is door mensen en gemeenschappen te overtuigen van het universele belang ervan, zodat ze zich deze waarden eigen maken. Het is niet effectief om waarden te kopen in ruil voor projecten. In dit verband waardeert het EESC de verklaring dat „de EU [zal] nagaan hoe zij haar partners beter kan overtuigen van de noodzaak van fundamentele hervormingen, onder andere door samenwerking met het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en sociale actoren”.

4.8. Niettemin mogen we, zelfs rekening houdend met de nieuwe gedifferentieerde aanpak, het „meer voor meer”-beginsel niet laten verworden tot een „meer voor minder”-beginsel ten behoeve van de nieuwe, allesoverheersende doelstelling van stabilisatie in de buurlanden. Het beginsel van voorwaardelijkheid bij de tenuitvoerlegging van het „op maat gemaakte” beleid binnen het ENB moet verder worden ontwikkeld.

4.9. Het valt te bezien of de nieuwe gedifferentieerde aanpak in de praktijk niet een stapsgewijze ontmanteling van het ENB en een geleidelijke overgang naar een zuiver bilaterale aanpak betekent.

4.10. Ook moet worden benadrukt dat de nieuwe „gedeelde verantwoordelijkheid”, waaronder minder betutteling en een meer gelijkwaardig partnerschap moet worden verstaan, in combinatie met de differentiatie niet mag leiden tot *cherry picking*, waarbij partnerlanden alleen die onderdelen van het partnerschap eruit pikken die hun regeringen goed uitkomen.

4.11. De gedifferentieerde aanpak zal ook gevolgen hebben voor de verslaggeving over de voortgang in de partnerlanden. Er zal een nieuwe vorm van evaluatie worden ontwikkeld, die aansluit bij specifieke, met de partners vastgestelde doelstellingen. Het is jammer dat de huidige transparante voortgangsverslaggeving, waarbij voor alle landen tegelijk en in dezelfde vorm verslag wordt uitgebracht, zal worden vervangen door een reeks verschillende verslagen voor verschillende landen in een nader te bepalen vorm.

5. Rol van het georganiseerde maatschappelijk middenveld

5.1. In de mededeling wordt niet genoeg aandacht besteed aan de rol van het georganiseerde maatschappelijk middenveld en van de sociale en maatschappelijke dialoog. Het document bevat alleen een vage verwijzing naar de noodzaak om een grotere betrokkenheid met het maatschappelijk middenveld, waaronder de sociale partners, te realiseren en om te „onderzoeken hoe het maatschappelijk middenveld in de breedste zin, alsmede de sociale partners, bij het proces kunnen worden betrokken”.

5.2. In bijna alle landen, zowel in het zuidelijk als in het oostelijk nabuurschap, bestaat een duidelijk tekort aan sociale en maatschappelijke dialoog, hoewel er ook landen zijn, zoals Tunesië en Georgië, waar in dit opzicht substantiële vooruitgang is geboekt.

5.3. In de mededeling wordt niets gezegd over de schending van het recht van vereniging en vrije organisatie van werkgevers, werknemers en ngo's in het ENB-gebied en ontbreekt elke visie op de wijze waarop voor deze organisaties een omgeving kan worden geschapen waarin ze worden gestimuleerd om deel te nemen aan de formulering, programmering, uitvoering, monitoring en evaluatie van overheidsbeleid.

5.4. In de mededeling wordt de nadruk gelegd op hervorming van het openbaar bestuur en op het nakomen door ENB-partners van hun verbintenissen inzake gelijkheid van mannen en vrouwen, maar wordt niet ingegaan op de rol van het maatschappelijk middenveld in dit opzicht.

5.5. Het EESC zal zich samen met zijn partnerorganisaties in de ENB-landen blijven inzetten voor het gezamenlijk monitoren van de tenuitvoerlegging van het ENB en het onderzoeken van de effecten van de nieuwe differentiatieaanpak.

6. Migratie en mobiliteit

6.1. Hoewel de EU-strategie en de concrete acties van de EU in verband met migratie en mobiliteit niet specifiek zijn voor het ENB, is samenwerking met partnerlanden in dit verband van cruciaal belang.

6.2. Het vinden van een oplossing voor de aanhoudende vluchtelingen crisis moet onderdeel zijn van een bredere EU-strategie, maar een efficiënte en effectieve tenuitvoerlegging van de migratie- en mobiliteitsagenda van het ENB kan in dat kader bijzonder relevant zijn.

6.3. In de mededeling wordt heel terecht opgemerkt dat „het aanpakken van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding essentieel is voor de stabilisatie van de nabuurschapsregio”. Dit is echter niet erg consistent met de differentiatieaanpak, die mogelijk zal leiden tot een minder ambitieuze opstelling als het gaat om het veroordelen van stelselmatige schendingen van politieke, sociale en economische rechten door bepaalde partnerregeringen, hoewel dit de belangrijkste onderliggende oorzaak van instabiliteit blijft.

6.4. Ook wijst het EESC erop dat visumversoepelingsinitiatieven moeten worden beoordeeld als een van de meest cruciale instrumenten voor een nauwere interactie met de ENB-landen. Het EESC is sterk voorstander van visumversoepelingsregelingen en waarschuwt dat een eventuele ontmanteling van het Schengengebied deze in het gedrang kunnen brengen.

6.5. Ook staat het EESC achter de verklaring in de mededeling dat de EU „een realistische en eerlijke kijk op migratie [wil] blijven houden en [...] alle vormen en uitingen van racisme en discriminatie fel [zal] bestrijden. Zij stimuleert interculturele dialoog, culturele diversiteit en wederzijds begrip”.

7. Economische ontwikkeling voor stabilisering

7.1. Het EESC is verheugd over de inspanningen om het concurrentievermogen te vergroten, de economieën van de ENB-partners te ondersteunen en de perspectieven voor de lokale bevolking te verbeteren als de belangrijkste voorafgaande voorwaarde voor een stabiele en veilige omgeving in het nabuurschap van de EU. Alle buurlanden hebben economische problemen; deze zijn echter zeer verschillend van aard, zowel wat de oorzaken ervan als wat hun omvang en effect op de stabiliteit betreft. Daarom komt het differentiatieaspect in verband met de toekomstige ontwikkeling van de betrekkingen met buurlanden alleen al vanwege de economische en sociale verschillen tussen deze landen als geroepen. Hervorming van het openbaar bestuur, gerechtelijke apparaten en de veiligheidssector en de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit zijn prioriteitsgebieden voor verdere samenwerking. Voortgang op al deze terreinen is van cruciaal belang voor stabiliteit, maar ook een stabiele en veilige omgeving is noodzakelijk om succes te boeken.

7.2. Het EESC waardeert dat er wordt verwezen naar de noodzaak om reeds gesloten associatieovereenkomsten/overeenkomsten inzake diepe en brede vrijhandelsruimten (AA/DCFTA) volledig en daadwerkelijk uit te voeren, samen met hervormingen in de ENB-landen. Om te kunnen profiteren van een DCFTA moeten partnerlanden evenwel een moeilijk proces van essentiële modernisering van productieprocessen en diensten ondergaan. De mededeling is in dit opzicht duidelijk door de steun van de EU voor capaciteitsopbouw te bestempelen als tegemoetkomend aan de uitdagingen van de DCFTA.

7.3. Het doel van een voltooide vrijhandelsruimte tussen de EU en ENB-landen, waarbij gestreefd wordt naar een steeds nauwere samenwerking, zou niet mogen worden losgelaten. De mogelijkheid van toetreding tot de EU-markt motiveert buurlanden om economische hervormingen door te voeren en productiemethoden en bedrijven te moderniseren. Door de onstabiele politieke en economische situatie, die niet bevorderlijk is voor investeringen, ondervinden zelfs de landen waarmee een DCFTA is gesloten echter moeilijkheden bij het moderniseren van hun economieën. Toegang tot de EU en andere internationale markten is rechtstreeks gerelateerd aan werkgelegenheid en de vooruitzichten van jongeren op de arbeidsmarkt. De diep gewortelde aanwezigheid van oligarchen en corruptie belemmeren economische hervormingen. De EU zou meer druk moeten uitoefenen en alle mogelijke middelen moeten gebruiken om de situatie te verbeteren, zodat meer investeringskapitaal kan worden aangetrokken in landen met een gezond economisch klimaat.

7.4. Ook is het duidelijk dat de uitvoering van de DCFTA grote sociale uitdagingen zal meebrengen. Daarom is de betrokkenheid van alle belanghebbende partijen bij het proces, en in het bijzonder de sociale partners, van cruciaal belang. Binnenlandse adviesorganen en platforms van het maatschappelijk middenveld kunnen in dit verband een positieve rol spelen en moeten worden betrokken bij alle aspecten van de uitvoering van de DCFTA.

7.5. Het EESC constateert tot zijn genoegen dat in de mededeling naar behoren aandacht wordt besteed aan onderwijs en beroepsopleiding (met name voor jongeren). Er zal waarschijnlijk meer steun worden verleend aan het basis- en middelbaar onderwijs in de landen waar dit het hardst nodig is en de mogelijkheden voor de buurlanden om deel te nemen aan Erasmus + zullen worden uitgebreid, zowel in aantallen deelnemers als voor wat betreft de financiering ervan; daarnaast zullen ook andere maatregelen worden genomen voor de ontwikkeling van de vaardigheden van jongeren, zodat zij gemakkelijker werk kunnen vinden.

7.6. De ontwikkeling van vervoersverbindingen met buurlanden kan verder bijdragen tot de versterking van hun economieën. De bepaling dat de EU de kern van het trans-Europees vervoersnet zou moeten uitbreiden naar de oostelijke partnerlanden en samen met internationale financiële instellingen en andere partners investeringen zou moeten bevorderen en benchmarkplannen voor een Euro-mediterraan vervoersnetwerk zou moeten ontwikkelen, moet worden toegejuicht. Deze plannen zijn ook erg belangrijk voor maatschappelijke organisaties, die actief moeten worden betrokken bij de uitvoering daarvan.

7.7. De EU is voor haar energievoorziening afhankelijk van buurlanden. Daarom zijn gezamenlijke energieprojecten voor beide partijen belangrijk en noodzakelijk. Met name energiebesparing en energie-efficiëntie, terugdringing van emissies en projecten op het gebied van hernieuwbare energie zijn relevant. In de gezamenlijke mededeling wordt terecht benadrukt dat de energiedialoog van de EU met buurlanden over energiezekerheid, hervorming van de energiemarkt en bevordering van een duurzame energie-economie moet worden geïntensiveerd met het oog op het opbouwen van een robuuste energie-unie waarin een ambitieus klimaatbeleid centraal staat.

7.8. Het EESC schaart zich achter de uitspraak dat „landbouw in veel partnerlanden een belangrijke sector [is] voor de werkgelegenheid en de EU moet steun blijven verlenen voor duurzame en inclusieve beleidslijnen en investeringen in de modernisering van de sector, evenals voor diversifiëring naar andere inkomensgenererende activiteiten op het platteland”. Er zij echter op gewezen dat de harmonisering op het gebied van landbouw en voedselproductie, als gevolg van de uitvoering van de DCFTA, niet mag resulteren in landbouwproducten van slechtere kwaliteit of in minder strenge arbeidsnormen.

8. De veiligheidsdimensie

8.1. Het EESC is ingenomen met de sterke nadruk die in de gezamenlijke mededeling wordt gelegd op de veiligheidsdimensie. Het is van fundamenteel belang dat de partnerlanden beter bestand worden gemaakt tegen externe en interne bedreigingen en dat hun modernisering wordt bevorderd om op lange termijn economische en sociale stabiliteit tot stand te brengen.

8.2. Het EESC steunt de prioriteiten van het veiligheidshoofdstuk van het ENB, waarin voorrang wordt gegeven aan de aanpak van terrorisme, het voorkomen van radicalisering en georganiseerde criminaliteit, het verstoren van corruptie en het bestrijden van cybercriminaliteit. Deze prioriteiten zouden kunnen worden onderstreept als een kerntaak bij het vergroten van de veiligheid in zowel het nabuurschap als de EU zelf.

8.3. Benadrukt dient echter te worden dat niet alleen terroristische of criminele organisaties een bedreiging voor de stabiliteit van de ENB-landen vormen, maar ook bepaalde regeringen die het internationaal recht schenden en conflicten en crises in de ENB-regio uitlokken.

8.4. Het EESC verwelkomt het initiatief om een nieuwe impuls te geven aan samenwerking inzake aangelegenheden die verband houden met het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), en wijst in het bijzonder op de mogelijkheid om GVDB-missies en -operaties en waar nodig EU-gevechtsgroepen te gebruiken bij de praktische tenuitvoerlegging van gedeelde verantwoordelijkheid en veiligheidsbelangen. De GVDB-instrumenten en diplomatieke inspanningen zouden echter niet alleen moeten worden gebruikt in reacties op crises, maar ook als politiek middel voor crisispreventie. De EU zou nadruk moeten leggen op een grotere betrokkenheid bij conflictpreventie en diplomatieke bemiddeling tussen landen of niet-gouvernementele actoren in potentiële conflictsituaties.

9. Regionale dimensie

9.1. Het EESC verheugt zich over het in de gezamenlijke mededeling ingenomen standpunt dat bestaande fora voor regionale samenwerking moeten worden behouden — waarbij het Oostelijk Partnerschap en de regionale samenwerking in het zuidelijk nabuurschap moeten worden versterkt. Benadrukt moet echter worden dat zich binnen de bestaande regionale kaders de afgelopen jaren aanzienlijke discrepanties en divergenties hebben ontwikkeld. Het zou bemoedigend kunnen zijn om een duidelijker onderscheid te maken tussen de ENB-partners die reeds een hoger niveau van integratie met de EU hebben verwezenlijkt (door middel van associatieovereenkomsten/overeenkomsten inzake diepe en brede vrijhandelsruimten — AA/DCFTA) of voornemens zijn dat te doen, en de overige landen.

9.2. Het blijft onduidelijk hoe het nieuwe ENB nauwere samenwerking met partnerlanden zal bevorderen die met succes een AA/DCFTA ten uitvoer hebben gelegd en Europese aspiraties hebben. Het EESC herhaalt zijn opvatting dat sommige landen in het oostelijk nabuurschap een duidelijk Europees perspectief van toetreding moet worden geboden. Dit zou niet alleen de regeringen van deze landen stimuleren en motiveren bij hun inspanningen om hun landen te hervormen en hun wetgeving in overeenstemming te brengen met het *acquis communautaire*, maar zou ook het maatschappelijk middenveld aanmoedigen om bij te dragen aan deze inspanningen. Dit zou ook de Europese waarden en identiteit dichterbij de burgers van partnerlanden brengen.

9.3. Het EESC steunt het idee van thematische kaders die een algemene ontwikkeling in de richting van meer op de belanghebbende partijen toegesneden initiatieven en projecten in het zuidelijk en oostelijk nabuurschap zouden moeten bevorderen. Het voorgestelde idee lijkt echter net even te breed te zijn en een duidelijk doel te ontberen. Fora voor discussie over zaken als migratie, energie en veiligheid vormen de allereerste stap op weg naar een diepere samenwerking op de bovengenoemde gebieden. De EU zou duidelijker moeten zijn over de specifieke resultaten die ze met deze thematische kaders wil bereiken.

9.4. Bedacht moet worden dat enkele burens van burens (met name Rusland) zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het ENB, maar nooit van deze gelegenheid gebruik hebben gemaakt. Daarom zouden de thematische kaders uitsluitend moeten worden gebruikt voor heel specifieke doelstellingen en derde partijen niet de kans moeten bieden om hun doelstellingen te verwezenlijken ten koste van ENB-beginselen. De samenwerking met „burens van burens”, zoals omschreven in de mededeling, is allesbehalve duidelijk gedefinieerd en daarom moet dergelijke samenwerking zorgvuldig worden gemonitord om te voorkomen dat derden er misbruik van maken om de belangen van partnerlanden, de EU of het ENB te schaden. Betrokkenheid en samenwerking met andere actoren buiten het nabuurschap (of burens van burens) zouden moeten zijn gebaseerd op de welwillendheid en soevereine besluiten van de ENB-partners om nieuwe actoren bij hun samenwerking met de EU te betrekken.

10. Flexibiliteit van de financieringsinstrumenten

10.1. Het EESC verwelkomt het initiatief om „een aanzienlijk bedrag aan extra middelen proberen te mobiliseren via de investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (NIF) en een verregaandere samenwerking met de grote internationale financiële instellingen”, evenals de tussentijdse evaluatie van de externe financieringsinstrumenten van de EU in 2017. Het zou duidelijk moeten worden benadrukt dat de groeiende behoeften en uitdagingen in het nabuurschap van de EU niet alleen een effectievere herverdeling van de 15 miljard EUR van het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) voor de periode 2014-2020, maar ook substantiële aanvullende middelen vereisen.

10.2. Het EESC steunt de voorstellen om gebruik te maken van een „flexibiliteitsbuffer” binnen het ENI, d.w.z. dat er middelen worden gereserveerd voor noodprogramma's of onvoorziene behoeften, en om het Financieel Reglement aan te passen zodat de ongebruikte middelen naar het volgende jaar kunnen worden overgeheveld.

10.3. Wij vinden echter dat het ENB zich vooral zou moeten concentreren op het verbeteren van bestaande financieringsinstrumenten in plaats van de nadruk te leggen op nieuwe financieringsstructuren of „trustfondsen”. Nauwere samenwerking tussen lidstaten en partnerlanden zou moeten resulteren in een grotere transparantie van de uitgaven en een grotere mate van verantwoording. Dat betekent dat er sneller moet kunnen worden gereageerd op de veranderende politieke en veiligheidssituatie ter plaatse en dat, waar nodig, de middelentoewijzing moet worden bijgestuurd. Ook zou de EU een duidelijke aanpak moeten vaststellen wanneer partners niet voor nauwere samenwerking kiezen, door stimulansen te creëren om fundamentele waarden te eerbiedigen en verdere essentiële hervormingen door te voeren.

10.4. De EU en de lidstaten zouden mogelijkheden voor gezamenlijke programmering in het kader van het ENB moeten onderzoeken. Tegenover de lidstaten en andere belanghebbenden zou een grotere transparantie van de programmering en de verslaggeving over de resultaten moeten worden betracht. Maatschappelijke organisaties kunnen hierbij een actieve rol spelen.

11. Zichtbaarheid, communicatie en voorlichting

11.1. Het EESC is ingenomen met het voornemen om de zichtbaarheid van EU-beleid te vergroten en een doeltreffendere communicatie over het nieuwe ENB te bevorderen. In de mededeling wordt zeer terecht geconstateerd dat „een betere publieksdiplomatie kan helpen de achtergrond van het EU-beleid en de positieve gevolgen van concrete EU-acties beter toe te lichten”. Het is eveneens belangrijk om de schade die wordt veroorzaakt door misleidende informatie, desinformatie en propaganda die in strijd met EU-waarden en de beginselen van het ENB is, niet te negeren.

11.2. De EU zou passende instrumenten en bronnen moeten vinden om de communicatie-uitdagingen in de ENB-partnerlanden en binnen de EU aan te gaan. De door de EDEO ingestelde „EU East Stratcom-taskforce” is niet meer dan een eerste stap in de bewustmaking van de burgers van EU- en ENB-landen van de vijandige en ontwrichtende inhoud van overheidscommunicatie. De EDEO zou zich moeten inzetten voor het verder versterken van de strategische communicatie van de EU.

11.3. De migratie-uitdagingen in zowel de ENB-regio als de EU zouden de hoogste prioriteit moeten krijgen in termen van strategische communicatie en overheidsdiplomatie. De EU en haar lidstaten zouden moeten erkennen dat misleidende communicatie over migratie en vluchtelingenbeleid veel schade kan toebrengen aan de samenhang tussen de lidstaten en het vertrouwen van de ENB-partners, en zelfs aan de stabiliteit van de EU.

Brussel, 25 mei 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 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 258/2014 tot vaststelling van een Unieprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen voor de periode 2014-2020

(COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD))

(2016/C 303/21)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 28 april 2016 en 29 april 2016 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 258/2014 tot vaststelling van een Unieprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen voor de periode 2014-2020”

(COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)).

Aangezien het Comité zich in zijn op 20 maart 2013 goedgekeurde advies (CESE 1031/2013 — 2012/0364 COD) ⁽¹⁾ al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn 517e zitting van 25 en 26 mei 2016 (vergadering van 25 mei 2016) met 154 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, besloten er geen nieuw advies over op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 64.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1306/2013 op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2016

(COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD))

(2016/C 303/22)

De Raad heeft op 11 april 2016, overeenkomstig artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1306/2013 op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2016”

(COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)).

Aangezien het Comité zich in zijn op 22 mei 2013 goedgekeurde advies (EESC-2942-2013_00_00_TRA_AC) (*), zijn op 5 juni 2014 goedgekeurde advies (EESC-2014-02897-00-00-AC) (**) en zijn op 22 april 2015 goedgekeurde advies (EESC-2015-02052-00-00-AC) (***) al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 25 mei 2016) met 161 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemde adviezen heeft ingenomen.

Brussel, 25 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

(*) EESC-advies NAT/602 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een overeenkomstig Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2013, PB C 271 van 19.9.2013, blz. 143.

(**) EESC-advies NAT/646 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een overeenkomstig Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2014, PB C 424 van 26.11.2014, blz. 73.

(***) EESC-advies NAT/668 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1306/2013 van de Raad op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2015, PB C 291 van 4.9.2015, blz. 60.

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL