



Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

RESOLUTIES

Europees Economisch en Sociaal Comité

527e zitting van het EESC van 5 en 6 juli 2017

2017/C 345/01	Resolutie over de bijdrage van het Europees Economisch en Sociaal Comité aan het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2018	1
2017/C 345/02	Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken	11

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

527e zitting van het EESC van 5 en 6 juli 2017

2017/C 345/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een doeltreffender EU-beleid ten behoeve van kmo's (initiatiefadvies)	15
2017/C 345/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Namaak en piraterij” (initiatiefadvies)	25
2017/C 345/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële reconversie in de EU-bietsuikerindustrie” (initiatiefadvies)	32
2017/C 345/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Van de verklaring van Cork 2.0 naar concrete stappen” (initiatiefadvies)	37
2017/C 345/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de staatssteunregels voor compensatie van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang (Besluit 2012/21/EU en communautair kader) (initiatiefadvies)	45

2017/C 345/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van de digitalisering en robotisering van het vervoer voor de EU-besluitvorming (initiatiefadvies)	52
2017/C 345/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de externe dimensie van de sociale economie (initiatiefadvies)	58

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

527e zitting van het EESC van 5 en 6 juli 2017

2017/C 345/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/40/EU betreffende de periode voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen (COM(2017) 136 final — 2017/0060(COD))	67
2017/C 345/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt (COM(2017) 142 final — 2017/0063 (COD))	70
2017/C 345/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de grensoverschrijdende uitwisseling tussen de Unie en derde landen van exemplaren in toegankelijke vorm van bepaalde door het auteursrecht en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben (COM(2016) 595 final — 2016/0279 (COD))	76
2017/C 345/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2016) 755 final — 2016/0371 (CNS)) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkoop van goederen (COM(2016) 757 final — 2016/0370 (CNS)) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften betreft (COM(2016) 758 final — 2016/0374 (CNS))	79
2017/C 345/14	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. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 ⁽¹⁾ . (COM(2016) 815 final — 2016/0397 (COD))	85
2017/C 345/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst — Europese duurzaamheidsmaatregelen (COM(2016) 739 final)	91
2017/C 345/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie „Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019” (COM(2016) 773 final)	97
2017/C 345/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „De rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie” (COM(2017) 34 final)	102
2017/C 345/18	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 2011/65/EU betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (COM(2017) 38 final — 2017/0013 (COD))	110

⁽¹⁾ Voor de EER en Zwitserland relevante tekst.

2017/C 345/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid: Gemeenschappelijke uitdagingen en hoe inspanningen te bundelen om betere resultaten te realiseren (COM(2017) 63 <i>final</i>)	114
2017/C 345/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Energieprijzen en -kosten in Europa (COM(2016) 769 <i>final</i>)	120
2017/C 345/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (COM (2016) 818 <i>final</i> — 2016/0411 (COD))	126
2017/C 345/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Bouwen aan een Europese data-economie (COM(2017) 9 <i>final</i>)	130
2017/C 345/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens in elektronische communicatie, en tot intrekking van Richtlijn 2002/58/EG (reglement betreffende privacy en elektronische communicatie) (COM(2017) 10 <i>final</i> — 2017/0003 (COD))	138

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

RESOLUTIES

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

527E ZITTING VAN HET EESC VAN 5 EN 6 JULI 2017

Resolutie over de bijdrage van het Europees Economisch en Sociaal Comité aan het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2018

(2017/C 345/01)

Tijdens zijn op 5 en 6 juli 2017 gehouden zitting (vergadering van 5 juli) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité de volgende resolutie uitgebracht, die met 191 stemmen vóór en 6 tegen, bij 16 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Een positief verhaal uitdragen voor de EU

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) wijst erop dat 2018 het laatste volledige werkjaar is voor de huidige Commissie en het huidige Europees Parlement. Daarom roept het EESC de Commissie op een ambitieus, maar pragmatisch werkprogramma op te stellen, om een goed antwoord te kunnen bieden op de uitdagingen waar de Europese Unie voor staat nu zij beslissende keuzes moet maken. Gelet op de mondiale ontwikkelingen en de onzekerheid over de brexit is een breed, participatief en gestructureerd debat over de toekomst van Europa meer dan ooit noodzakelijk. Het is belangrijk terug te gaan naar het begin en te herinneren aan het oorspronkelijke project en de fundamentele waarden en doelstellingen van de Unie zoals die in de Verdragen zijn verankerd.

1.2. We moeten voortbouwen op de tot nu toe geboekte positieve resultaten. De opkomst van nationalistische, protectionistische, autoritaire en populistische opvattingen en bewegingen moet echter worden beschouwd als waarschuwing voor de leiders van de EU-instellingen en de lidstaten: we moeten nagaan wat er moet worden gedaan om het vertrouwen van de burgers terug te winnen en een succesvolle toekomst van het Europese project veilig te stellen.

1.3. Daarom dringt het EESC er bij de Commissie op aan om te streven naar een sterke, solide en samenhangende Unie die is staat is te zorgen voor duurzame groei, kwaliteitsbanen, en welzijn en gelijke kansen voor alle Europese burgers, op basis van een gezamenlijke visie en een positief verhaal ingebed in publieke betrokkenheid en participatie. Een verenigde, samenhangende Unie, die is gebaseerd op het engagement van de lidstaten voor het Europese project, is hard nodig om een antwoord te bieden op de economische, sociale en milieu-uitdagingen waar de EU voor staat. Interne samenhang is ook een eerste vereiste wil de EU een sterke mondiale speler kunnen zijn op gebieden als internationale handel, veiligheid, energie, klimaatbeleid en bevordering van de mensenrechten.

1.4. Het EESC beseft dat 2018 door de brexit-onderhandelingen een uitdagend jaar zal worden. Het is echter belangrijk dat de Commissie doorgaat met de implementatie van al overeengekomen maatregelen, met name die welke betrekking hebben op initiatieven voor de interne markt. Tegelijkertijd is het nodig voorbereidingen te treffen voor de toekomst van de EU op langere termijn. Het EESC verwijst hier naar zijn standpunten over het witboek over de toekomst van Europa. Tevens zal het adviezen uitbrengen over de bijbehorende discussiedocumenten. Daarom worden de desbetreffende onderwerpen in deze bijdrage slechts kort aangestipt.

1.5. Omdat economie, werkgelegenheid, milieu en het welzijn van de burgers nauw met elkaar verband houden, roept het EESC de Commissie op om van duurzame ontwikkeling het overkoepelende uitgangspunt van haar werkprogramma te maken. Het zou dan ook aan de drie „duurzaamheidspijlers” willen bijdragen door:

a) de economische fundamenten van Europa te versterken;

- b) de sociale dimensie van Europa te bevorderen;
- c) de overgang naar een koolstofarme en circulaire economie te faciliteren.

1.6. Het EESC benadrukt dat deze pijlers universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk zijn. De EU moet ambitieus zijn en streven naar beleid en initiatieven die win-winoplossingen opleveren in termen van economische, sociale en milieuvoordelen.

1.7. Met het oog hierop verzoekt het EESC de Commissie dringend om haar beleid op geïntegreerde wijze te ontwikkelen, een samenhangende, consistente benadering te hanteren, daarbij al haar diensten te betrekken en een einde te maken aan de verkokering van beleidsvorming en wetgeving. Het verzoekt haar tevens om de EU-wetgeving kwalitatief te blijven verbeteren, te vereenvoudigen en te verduidelijken — conform de beginselen van betere regelgeving — teneinde praktische voordelen voor alle spelers te creëren.

1.8. Daarnaast herhaalt het EESC zijn pleidooi voor de uitwerking van een algemene strategie om de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) uit de agenda van de Verenigde Naties voor 2030 in al het relevante EU-beleid te integreren. Het vraagt de Commissie om een strategische langetermijnvisie op duurzaamheid te formuleren, voortbouwend op het aanstaande EESC-advies over „De transitie naar een duurzamere Europese toekomst — een strategie voor 2050”.

1.9. Het EESC onderstreept dat het van cruciaal belang is om het maatschappelijk middenveld op gestructureerde wijze te betrekken bij de uitwerking, uitvoering en monitoring van EU-beleid, -programma's en -initiatieven, teneinde concrete resultaten te boeken, maatschappelijk draagvlak te creëren en de sociale samenhang te bevorderen. Voor de sociale partners is een specifieke rol weggelegd in de uitwerking en uitvoering van beleidsmaatregelen die al dan niet rechtstreeks van invloed zijn op de werkgelegenheid en de arbeidsmarkten.

1.10. Het EESC presenteert zijn voorstellen voor maatregelen uitvoerig in onderstaande hoofdstukken 2 t/m 5. Het vat zijn **belangrijkste beleidsprioriteiten** voor het werkprogramma van de Commissie voor 2018 als volgt samen:

- Het EESC roept de Commissie op om door te gaan met de uitvoering van de strategieën en programma's voor de verdere ontwikkeling van de interne markt, rekening houdend met de economische en sociale dimensie daarvan in het kader van duurzame ontwikkeling. Aangezien de EMU de kern van de interne markt vormt, zijn met name maatregelen nodig ten aanzien van de kapitaalmarkten en de digitale, energie- en vervoersmarkten. Verder pleit het EESC voor een actief handelsbeleid, rekening houdend met de noodzaak van transparantie en nauwe betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.
- De Commissie zou een alomvattende strategie moeten goedkeuren voor de stimulering van ondernemerschap, innovatie en industriële ontwikkeling, met daarin ook aandacht voor de kansen en uitdagingen van mondiale megatrends, zoals de om zich heen grijpende digitalisering, de snelle opkomst van het internet der dingen en de overgang naar een koolstofarme en circulaire economie.
- Het EESC roept de Commissie op om de sociale dimensie van de EU verder te ontwikkelen, teneinde kwaliteitsbanen te scheppen, vaardigheden en competenties te verbeteren, sociale investeringen en de ontwikkeling van de sociale economie te stimuleren, en armoede, ongelijkheid, discriminatie en sociale uitsluiting te bestrijden, met speciale nadruk op de maatschappelijke integratie van jongeren. Bijzondere aandacht verdienen voorts de ingrijpende maatschappelijke veranderingen ten gevolge van de digitalisering.
- Het EESC pleit voor maatregelen om publieke financiële middelen efficiënt en doelgericht te besteden en om in te spelen op toekomstige, met de brexit samenhangende uitdagingen en op de noodzaak van duurzame groei, innovatie, werkgelegenheid en cohesie. In aanvulling op publieke investeringen moeten ook particuliere investeringen worden aangemoedigd om aan de grote investeringsbehoeften tegemoet te komen.
- De Commissie zou moeten doorgaan met de uitvoering van maatregelen, waaronder adequate controle van de buitengrenzen, om Europa te beschermen tegen veiligheidsdreigingen. Ook zou de Commissie krachtigere maatregelen moeten nemen om van de EU een sterkere speler op het wereldtoneel te maken door middel van multilaterale samenwerking en actieve conflictpreventie. Daarnaast acht het EESC het noodzakelijk dat er meer wordt samengewerkt op defensiegebied.

- Het EESC verzoekt de Commissie een strategie uit te werken om te zorgen voor een gestructureerde en efficiënt georganiseerde burgerdialoog op permanente basis. Het wil de Commissie hierbij graag helpen.

2. De economische fundamenten van Europa versterken

2.1. Het Europees semester en de EMU

2.1.1. De Europese Commissie zou in het Europees semester een grotere coördinerende rol moeten krijgen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de doelstellingen en aanbevelingen van de Europa 2020-strategie nakomen en de structurele hervormingen doorvoeren die vereist zijn voor duurzame economische groei op de lange termijn, het scheppen van kwaliteitsbanen en sociale vooruitgang. Nauwere betrokkenheid van de sociale partners en andere representatieve maatschappelijke organisaties, en een grotere deelname van hen aan de uitwerking en uitvoering van hervormingsprogramma's zijn cruciaal om dit proces te laten slagen. Daarmee wordt erkend dat voor de sociale partners een specifieke rol is weggelegd, gezien hun exclusieve bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken.

2.1.2. Het EESC pleit voor symmetrische macro-economische aanpassing in de eurozone door zowel lidstaten met tekorten als lidstaten met overschotten. Daarbij hoort een algemene positieve begrotingskoers voor de eurozone als geheel.

2.1.3. De Economische en Monetaire Unie is een van de hoekstenen van de Europese integratie. Het EESC verwijst naar zijn eerdere standpunten ter zake en dringt aan op initiatieven om de EMU te voltooien en in dat verband onder meer de governance, democratische controle en macro-economische dialoog verder te ontwikkelen.

2.2. Financiële middelen en investeringen

2.2.1. De Commissie moet met het volgende meerjarig financieel kader (MFK) de weg vrijmaken voor een efficiënte en doelgerichte besteding van middelen en inspelen op toekomstige, met de brexit samenhangende uitdagingen en op de noodzaak van duurzame groei, concurrentievermogen, innovatie, werkgelegenheid en sociale samenhang. Dat vraagt om een prestatie- en resultaatgerichte aanpak. Het EESC roept de Commissie op om de looptijd van het volgende MFK gelijk te trekken met die van de politieke cycli van de Commissie en het Europees Parlement. Ook verzoekt het om voorbereidingen te treffen voor de invoering van nieuwe soorten eigen middelen van de EU.

2.2.2. Het EESC verwelkomt de tweede fase van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI), waarvan het doel is om investeringen te stimuleren door nog meer particulier kapitaal te mobiliseren, samen met overheidskapitaal uit zowel nationale als regionale bronnen. Daartoe zou het EFSI naast banken ook andere financieringsbranches moeten omvatten.

2.2.3. Het EESC beklemtoont dat Europese fondsen doeltreffend en efficiënt moeten worden benut. Investeringen in innovatie, ondernemerschap, ontwikkeling van vaardigheden, actief arbeidsmarktbeleid en digitale, energie- en vervoerssystemen moeten voorrang krijgen om te garanderen dat er genoeg geld gaat naar projecten met een grote sociale impact.

2.2.4. Het EESC benadrukt dat aan de kapitaalmarktunie verder vorm moet worden gegeven om de toegang tot particuliere financiering te verbeteren, waarbij speciale aandacht moet worden geschonken aan de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen. Ook moet financiering met eigen vermogen en via de kapitaalmarkt worden bevorderd.

2.2.5. Wat de voltooiing van de bankenunie betreft, onderstreept het EESC dat verdere risicodeling vergezeld moet gaan van verdere voorstellen voor risicovermindering. Tijdens de aanstaande hervorming van de bancaire regelgeving zou de Commissie goed moeten letten op de specifieke kenmerken en mogelijkheden van kleine en niet-complexe banken.

2.2.6. Het EESC dringt aan op maatregelen ter bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve fiscale planning. Het belastingvoordeel dat schuldfinanciering van bedrijven momenteel in de belastingstelsels oplevert, zou moeten worden aangepakt. Ten aanzien van de btw herhaalt het EESC zijn aanbeveling om van het huidige overgangregime over te stappen naar een definitief btw-regime dat op maat van de Europese interne markt is gesneden.

2.3. Digitale, energie- en vervoerssystemen

2.3.1. Het EESC wijst op de betekenis van de digitale interne markt voor de samenleving als geheel. Digitale vaardigheden, een gunstig ondernemingsklimaat en consumentenvertrouwen zijn enkele van de meest essentiële

voorwaarden om het potentieel van de digitalisering te kunnen benutten. Aangezien gegevens een productiefactor zijn en een grondstof waarmee economische meerwaarde kan worden gecreëerd, zijn toegankelijkheid en vrij verkeer van gegevens van cruciaal belang. Tegelijkertijd moeten particuliere en commerciële gegevens adequaat worden beschermd, met name de door individuele ondernemingen gegenereerde data. Het EESC roept de Commissie op zich te blijven inspannen om de cyberveiligheid en samenwerking op dit vlak te vergroten. Verder pleit het voor internationale samenwerking op digitaal gebied, bijvoorbeeld in het kader van de OESO.

2.3.2. De ontwikkeling van digitale infrastructuur moet doorgaan, zoals breedband en draadloze verbindingen, digitale energie- en vervoerssystemen, en slimme gebouwen en gemeenschappen. In het onderwijs, de gezondheidszorg en in sociale sectoren moet het gebruik van digitale toepassingen worden gestimuleerd. Ook moet een optimaal gebruik van de digitale mogelijkheden worden bevorderd om administratieve procedures vlotter te laten verlopen. Speciale aandacht verdienen dekking in afgelegen gebieden en minimale digitale toegang voor iedereen, ook ter bevordering van de integratie van kwetsbare groepen in de samenleving.

2.3.3. Het EESC is van begin af aan een groot voorstander van de energie-unie. Het vraagt de Commissie door te gaan met de uitvoering van de strategie voor de energie-unie, te zorgen voor adequate energie-infrastructuur en soepel functionerende energiemarkten en te garanderen dat burgers en ondernemingen kunnen beschikken over veilige, betaalbare en klimaatvriendelijke energie. Het onderstreept het belang van de energiedialoog op EU-, nationaal en lokaal niveau, waaraan het maatschappelijk middenveld volop meedoet. Het zal regelmatig zijn mening geven over de staat van de energie-unie en afzonderlijke initiatieven.

2.3.4. Vervoer houdt nauw verband met de energie-unie. Aangezien vervoer een van de belangrijkste factoren is die maatschappelijke activiteiten mogelijk maakt, zou de Commissie in haar werkprogramma daarvoor een prominente plaats moeten inruimen. Het hoofddoel van haar maatregelen zou moeten zijn om burgers en ondernemingen toegankelijke, vlotte, veilige, betaalbare en klimaatvriendelijke mobiliteits- en vervoersoplossingen te verschaffen. Dat vereist substantiële particuliere en overheidsinvesteringen in vervoerssystemen en de ontwikkeling van openbaar vervoer. Vervoersgerelateerde energie- en klimaatvraagstukken en de invoering van nieuwe technologieën zouden niet los van vervoersmarkt kwesties mogen worden gezien.

2.3.5. Gelet op het horizontale belang van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) verzoekt het EESC de Commissie om de compensatieregels voor de levering van DAEB en hun toepassing te verbeteren. Aldus moeten richtsnoeren worden verschaft en moet een overzicht van goede praktijkvoorbeelden ontstaan.

2.3.6. Het EESC erkent dat zowel steden als plattelandsgebieden van grote betekenis zijn voor de economische, sociale en territoriale ontwikkeling en samenhang. De EU zou de rol van steden moeten benadrukken door te blijven werken aan een duidelijke stedelijke agenda en die adequaat uit te voeren. De Commissie zou het aanzienlijke potentieel van platteland-, berg- en eilandgebieden moeten benutten in haar nieuwe benadering van geïntegreerde territoriale ontwikkeling.

2.4. *Ontwikkeling van producten en diensten*

2.4.1. Het EESC roept de Commissie op een alomvattende aanpak en strategie vast te stellen voor industriële ontwikkeling. Speciale aandacht zou moeten worden geschonken aan de kansen en uitdagingen die gepaard gaan met mondiale megatrends, zoals de om zich heen grijpende digitalisering, de snelle opkomst van het internet der dingen, het verweven raken van maakindustrie en diensten, en de overgang naar een koolstofarme en circulaire economie.

2.4.2. Ook het groeipotentieel van de dienstensector, m.i.v. de retailsector, moet worden aangeboord, met bescherming van de rechten van consumenten en werknemers, en waarbij erkend dient te worden dat er nog steeds belemmeringen in de interne markt bestaan.

2.4.3. Beleid voor innovatie, ook op sociaal gebied, is cruciaal voor economische concurrentiekracht en vernieuwing en om maatschappelijke voordelen te behalen. Het EESC pleit ervoor om in het kader van Horizon 2020 supranationale netwerken en transversale netwerken tussen universiteiten, ondernemingen en maatschappelijke organisaties te stimuleren. Het beveelt ook aan om de administratieve regels inzake financiering en staatssteun te vereenvoudigen.

2.4.4. Er is een EU-strategie voor Industrie 4.0 en Samenleving 4.0 nodig waarin de nadruk ligt op technologieën en platforms, normen en referentiestructuren, netwerken van regionale innovatiehubs en vaardigheden op alle niveaus.

2.4.5. Ten aanzien van de uitdagingen die mondiale megaontwikkelingen meebrengen voor afzonderlijke sectoren zoals de auto-, staal- en kolenindustrie, dringt het EESC erop aan om structurele veranderingen in goede banen te leiden met behulp van rechtvaardige en passende overgangsregelingen en overleg met de sociale partners over sectorspecifieke vraagstukken. Daarnaast moeten nieuwe kansen in bijvoorbeeld de ruimtevaart- en defensie-industrie worden gegrepen en te gelde gemaakt, waarbij gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van industriële sectoren in het algemeen moeten worden gewaarborgd, met goede arbeidsvoorwaarden.

2.4.6. Er zouden specifiek inspanningen moeten worden geleverd om de financiering, innovatie en internationalisering van kleine en middelgrote ondernemingen te bevorderen en de Small Business Act voor Europa zou volledig ten uitvoer moeten worden gelegd. Het beleid voor kleine en middelgrote ondernemingen zou moeten worden afgestemd op de uiteenlopende behoeften van de verschillende soorten ondernemingen, zoals familiebedrijven, traditionele kleine en micro-ondernemingen, start-ups en scale-ups, inclusief ondernemingen uit de sector sociale economie. Het EESC verzoekt de Commissie verder om met een raadpleging te komen over de definitie van kleine en middelgrote ondernemingen.

2.4.7. Het EESC vindt het belangrijk dat een brede visie wordt uitgewerkt op nieuwe trends in productie- en consumptiepatronen, zoals de economische modellen van de circulaire, functionele en deeleconomie, en op ontwikkelingsmogelijkheden zoals die in de sociale economie bestaan. Er zijn maatregelen nodig om de invoering van deze nieuwe en uiteenlopende modellen te faciliteren, maar tegelijkertijd moeten een gelijk speelveld en de naleving van relevante en passende wetgeving worden gegarandeerd met het oog op de bescherming van burgers en consumenten en van de rechten van werknemers.

2.4.8. Gelet op de specifieke rol van de sociale economie herhaalt het EESC zijn pleidooi voor een alomvattend actieplan voor de sociale economie, conform de conclusies van de Raad van december 2015 over „De bevordering van de sociale economie als belangrijkste motor van economische en sociale ontwikkeling in Europa”.

2.4.9. Wanneer in het kader van het volgende MFK wordt gesproken over de financiering, modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), moeten multifunctionaliteit, de diversiteit van landbouwmodellen en duurzaamheid het uitgangspunt blijven. Verder zijn in de landbouwsector meer inspanningen nodig op het vlak van onderzoek en digitalisering.

2.4.10. Het EESC roept de Commissie op om over te stappen op een geïntegreerder landbouw- en voedselbeleid en daarbij ook rekening te houden met de vereiste verschuiving in de richting van een circulaire economie en de noodzaak om voedselverspilling drastisch te verminderen. De Commissie zou tevens met wetgeving moeten komen om een eind te maken aan oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen.

2.4.11. Om ervoor te zorgen dat industrie en landbouw zich adequaat kunnen ontwikkelen en vernieuwen, moet het politieke en regelgevingskader een stabiel en voorspelbaar investerings- en ondernemingsklimaat verschaffen en voldoen aan de beginselen van betere regelgeving, met het oog op het welzijn van de burger.

2.5. *Internationale handel*

2.5.1. Het EESC pleit voor actieve en faire handelsbesprekingen met partners als Japan, de Mercosur en de Asean, en voor een vlotte toepassing van reeds gesloten overeenkomsten, waarbij rekening dient te worden gehouden met de kwesties die in eerdere EESC-adviezen aan de orde zijn gesteld. In het kader van de uitvoering van de Commissiemededeling „Handel voor iedereen” vindt het EESC het belangrijk dat onderhandelingen op evenwichtige en transparante wijze worden gevoerd en burgers en ondernemingen voordelen opleveren, waarbij milieu-, sociale, arbeids-, consumentenbeschermings- en andere normen en publieke diensten moeten worden beschermd. Al met al onderstreept het EESC het belang van transparantie en het van begin af aan betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de onderhandelingen over en uitvoering en monitoring van handelsovereenkomsten.

2.5.2. Het EESC is ingenomen met de verbeteringen in de beslechting van geschillen met investeerders dankzij de invoering van een nieuw systeem ter vervanging van ISDS, maar roept de Commissie op verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het ICS echt als een onafhankelijk internationaal juridisch orgaan kan functioneren.

2.5.3. De bilaterale onderhandelingen die de EU voert, mogen geen afbreuk doen aan haar verbintenis jegens de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en aan het streven naar een sterk multilateraal akkoord op mondiaal niveau. Het EESC verwacht dat op gebieden als landbouw en digitale handel actief follow-up wordt gegeven aan de WTO-ministerconferentie

van 2017. Bovendien is het dringend zaak dat de risico's en kansen worden beoordeeld vanuit het oogpunt van het maatschappelijk middenveld, om te bepalen hoe het verder moet met de lopende multilaterale onderhandelingen over de overeenkomst inzake de handel in diensten (TiSA) en de overeenkomst inzake milieugoederen (EGA). Het EESC pleit er ook voor om de hervormingen van het handelsbeschermingsbeleid van de EU snel goed te keuren en door te voeren.

2.5.4. Het EESC wijst op het belang van consistentie tussen handelsbeleid, de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, het klimaatakkoord van Parijs en het EU-ontwikkelingsbeleid. Daarom moet ernaar worden gestreefd om in handelsovereenkomsten ambitieuze hoofdstukken op te nemen over handel en duurzame ontwikkeling evenals krachtige monitoringmechanismen voor het maatschappelijk middenveld.

2.5.5. Het EESC pleit voor toezicht door het maatschappelijk middenveld op alle aspecten van de overeenkomsten, waaronder de onderdelen die niet specifiek voorzien in een gezamenlijk monitoringorgaan waarvan onder andere het maatschappelijk middenveld deel uitmaakt. De expertise van het EESC biedt in dit verband unieke voordelen.

2.5.6. Verder pleit het voor een debat met het maatschappelijk middenveld over de effectbeoordeling en de praktische implementatie van het voorgestelde multilaterale investeringshof.

3. De sociale dimensie van Europa bevorderen

3.1. Europese pijler van sociale rechten

3.1.1. Het EESC neemt kennis van de Commissiemededeling over een Europese pijler van sociale rechten en het voorstel om een Europese pijler van sociale rechten af te kondigen, alsook van de bijbehorende wetgevende en niet-wetgevende initiatieven. Het buigt zich momenteel hierover en zal tijdig een advies uitbrengen.

3.1.2. Vooralsnog verwijst het EESC naar zijn eerdere advies over de Europese pijler van sociale rechten⁽¹⁾, waarin het zijn algemene doelstellingen uiteen heeft gezet voor de ontwikkeling van de pijler met behulp van zowel wetgevende als niet-wetgevende instrumenten die verband houden met aspecten als het werk van de toekomst, eerlijke arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid, handhaving van het bestaande sociale acquis van de EU en sociale investeringen. Het stelde dat de pijler in alle lidstaten van toepassing moet zijn, maar erkende dat specifieke instrumenten/mechanismen nodig kunnen zijn voor de eurozone. Het wees erop dat het Europees semester en de nationale hervormingsprogramma's de voornaamste instrumenten moeten worden voor de implementatie en monitoring van de pijler, en drong erop aan om concrete benchmarks op te nemen in het Europees semester

3.1.3. De kadervoorwaarden op de arbeidsmarkten moeten gericht zijn op nieuwe en meer gevarieerde loopbanen. Er moeten nieuwe manieren worden gevonden om arbeidskrachten aan te trekken, alsook nieuwe vormen van arbeid. Dit houdt in dat een passend wetgevingskader inzake arbeidsbescherming moet worden geboden, zodat er sprake is van eerlijke arbeidsomstandigheden en de aanwerving van personeel wordt gestimuleerd, ongeacht het soort arbeidsovereenkomst.

3.1.4. Om tegemoet te kunnen komen aan de veranderende vraag naar vaardigheden en competenties, benadrukt het EESC dat er verbeteringen nodig zijn op het vlak van het op werk gebaseerde onderwijssysteem, beroepsonderwijs en -opleiding, levenslang leren en bij- en omscholing. Ook moeten manieren worden ontwikkeld om de overgang van de ene baan naar de andere en van werkloosheid en onderwijs naar werk te versoepelen teneinde een inclusieve arbeidsmarkt te verwezenlijken.

3.1.5. Het EESC beseft dat de toekomst van de EU nauw verband houdt met het vertrouwen van de jongere generatie in het EU-project. De Commissie zou er dan ook krachtiger voor moeten ijveren om de diepere oorzaken van werkloosheid en uitsluiting bij jongeren doeltreffend aan te pakken.

3.1.6. Om inclusieve groei en sociale samenhang te bevorderen, dringt het EESC aan op maatregelen om in te spelen op de behoefte aan sociale investeringen, dat wil zeggen investeringen in mensen en in sociale infrastructuur en diensten. Verder moet worden onderzocht hoe het „plan- Juncker 2” kan worden gekoppeld aan de doelstellingen van het pakket sociale-investeringsmaatregelen, onder andere via het EFSI. Daarnaast pleit het EESC voor een Europees Pact voor sociale investeringen om sociale hervormingen en sociale investeringen te ondersteunen en bij te dragen aan hernieuwde economische, sociale en territoriale convergentie. In de jaarlijkse groeianalyse zou ook nadruk moeten worden gelegd op sociale investeringen.

⁽¹⁾ Advies van 25 januari 2017 over de mededeling van de Commissie „Lancering van een raadpleging over een Europese pijler van sociale rechten” (PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10).

3.1.7. Het Europees Sociaal Fonds zou een kernonderdeel moeten blijven van de ESI-fondsen, met bijzondere aandacht voor de bevordering van de opleiding en arbeidsintegratie van kwetsbare bevolkingsgroepen (bijv. jongeren, immigranten, vluchtelingen en gehandicapten). Het nieuwe Erasmus-proces zou op een systematischere en inclusievere wijze geconsolideerd en uitgerold moeten worden. Het EESC wil er ook nog eens op wijzen dat er Europese uitwisselingsmogelijkheden moeten komen voor alle jongeren.

3.1.8. Het EESC erkent dat armoedebestrijding primair een nationale bevoegdheid is, maar wijst erop dat armoedebestrijding tijdens het hele Europees semester systematisch aan bod zou moeten komen, steun verleend zou moeten blijven worden voor academisch onderzoek naar referentiebudgetten voor een waardig leven, en er vergelijkbare en gemeenschappelijke indicatoren zouden moeten komen, bijvoorbeeld inzake armoede en ongelijkheid, en verplichte sociale effectbeoordelingen voor alle hervormingsplannen die worden voorgesteld in de nationale hervormingsprogramma's en de landenspecifieke aanbevelingen. Het EESC heeft ook gepleit voor de oprichting van een geïntegreerd Europees fonds ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, gebaseerd op ervaringen met de tenuitvoerlegging van het FEAD en het ESF. Bovendien zou de Europa 2020-strategie moeten worden gekoppeld aan de uitvoering van de Agenda 2030.

3.2. **Burger- en consumentenrechten**

3.2.1. Het EESC roept de Commissie op om nauwgezet in de gaten te houden of de fundamentele waarden en beginselen van de EU in alle lidstaten worden geëerbiedigd, en om de procedures ter bescherming en verdediging van de democratie, de rechtsstaat, de grondrechten, de mensenrechten en de toegang tot de rechter aan te scherpen.

3.2.2. Consumentenbeleid sluit nauw aan op de belangen van de burgers en kan daarom het draagvlak voor de Europese integratie beïnvloeden. Het EESC roept de Commissie op om de handhaving en naleving van consumentenrechten te garanderen in het Refit-proces, de digitale wereld en als het gaat over de veiligheid van producten en diensten. De Commissie zou de maatregelen ter bestrijding van energiearmoede en consumptiearmoede moeten aanscherpen en de toegang tot voedsel en diensten voor alle Europeanen moeten vergroten. Ze zou zich ook moeten inzetten voor het recht van consumenten op informatie, opleiding en participatie en hun recht om zich te organiseren ter behartiging van hun belangen als voor hen relevante regels worden opgesteld.

3.2.3. De Commissie zou de herziening moeten afronden van de voornaamste wetgevende en niet-wetgevende instrumenten van het Europees consumentenbeleid als transversaal en horizontaal burgerschapsbeleid en een nieuw actieplan moeten presenteren voor de bescherming en verdediging van de consument voor de komende tien jaar.

3.2.4. Het EESC dringt bij de Commissie aan op alle passende maatregelen om genderdiscriminatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in de besluitvorming aan te pakken en gendergeweld te bestrijden. Ook wordt de Commissie verzocht een agenda op te stellen om minderheden en kwetsbare groepen te beschermen en de volledige inachtneming van de grondrechten en het beginsel van non-discriminatie te bevorderen. De Commissie zou zich meer moeten inspannen om de Richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling te deblokkeren, en zou zich moeten buigen over de leefomstandigheden van kinderen, vrouwen en ouderen in kwetsbare situaties en over nieuwe vormen van kwetsbaarheid.

3.2.5. De Commissie zou de Europese strategie inzake handicaps moeten aanpassen op basis van de aanbevelingen van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap en zou die aanbevelingen moeten doorvoeren in haar externe beleid en programma's, waaronder de invoering van een EU-gehandicaptenkaart die in alle lidstaten wordt erkend. Verder zou moeten worden begonnen met de voorbereiding van een Europese agenda inzake rechten van gehandicapten 2020-2030 en zou het jaar 2021 moeten worden uitgeroepen tot het Europees Jaar van de rechten van personen met een handicap.

3.2.6. Het principe „toegankelijkheid voor iedereen” moet in initiatieven voor de digitale interne markt worden geïntegreerd. In dit verband zou de Commissie er meer aan moeten doen om de onderhandelingen met de andere instellingen over de Europese toegankelijkheidswet af te ronden. Ook moeten de rechten van passagiers worden versterkt, met specifieke nadruk op gehandicapten en mensen met beperkte mobiliteit.

3.2.7. Ook moedigt het EESC de Commissie aan om in onderwijsinstellingen op alle niveaus maatregelen te steunen die studenten helpen om een onderscheid te maken tussen nepnieuws en op wetenschap gebaseerde feiten.

3.3. Migratie

3.3.1. Het EESC onderstreept dat vluchtelingen en asielzoekers moeten worden geholpen en in de samenleving geïntegreerd moeten worden. Het bepleit een doeltreffende hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel met inachtneming van de mensenrechten alsmede de invoering van een echt gemeenschappelijk stelsel voor alle lidstaten. Tevens beveelt het aan meer werk te maken van de hervestiging van en de humanitaire visa voor vluchtelingen, teneinde aan reële behoeften te beantwoorden. Het vraagt de Commissie om toe te zien op de uitvoering van de overeenkomst voor de verdeling van vluchtelingen over de lidstaten.

3.3.2. Verder dringt het EESC aan op herziening van de partnerschapsovereenkomsten met derde herkomst- of transitlanden om ervoor te zorgen dat die overeenkomsten in overeenstemming zijn met de mensenrechten en het internationaal recht, en op de ontwikkeling van financiële instrumenten om de diepere oorzaken van migratie aan te pakken.

3.3.3. Het EESC waardeert de werkzaamheden van de Commissie ten aanzien van legale migratiekanalen, dat wil zeggen haar evaluatie van bestaande richtlijnen, maar pleit voor langetermijnbeheer van arbeidsmigratie, plannen voor de update van legale mobiliteitskanalen en de uitwisseling van informatie over mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Gelet op de demografische structuur van Europa wijst het erop dat de problematiek van de integratie van vluchtelingen en migranten op de arbeidsmarkt moet worden omgevormd tot kans. Investerings- en degelijke steunregelingen zijn de sleutel tot een vlotte integratie op de arbeidsmarkt, zodat migranten de kans krijgen zich ten volle te ontplooien en gebruik te maken van hun vaardigheden, ondernemingsgeest en dynamiek; ook moet hierbij de waarde van diversiteit en verschillende culturen in de Europese samenleving worden erkend.

3.3.4. Het EESC vindt dat het Europees Jaar van het cultureel erfgoed 2018 een unieke kans biedt om alle betrokkenen te mobiliseren om populisme en nationalisme te bestrijden en een positief verhaal over de toekomst van Europa uit te dragen. In dit verband zou ook het besef kunnen worden gestimuleerd dat intercultureel begrip met betrekking tot vluchtelingen en migranten nodig is.

3.4. Interne veiligheid en extern beleid

3.4.1. Het EESC vraagt de Commissie door te gaan met de uitvoering van maatregelen, waaronder adequate controle van de buitengrenzen, om Europa te beschermen tegen veiligheidsdreigingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad en cybercriminaliteit.

3.4.2. Daarnaast vindt het EESC nauwere samenwerking op defensiegebied noodzakelijk. Het is dan ook voorstander van de oprichting van een Europese defensie-unie en is ingenomen met het Europese defensieactieplan.

3.4.3. In het licht van het onvoorspelbare beleid van de VS en het risico van toenemend protectionisme en unilateralisme spoort het EESC de EU aan om niet af te wijken van de koers van haar globale strategie, multilateralisme in VN-verband te ondersteunen en actief bij te dragen aan conflictpreventie en de oplossing van internationale crises. Het benadrukt verder dat de doelstellingen, beleidsmaatregelen en middelen van de lidstaten nauwer op elkaar moeten worden afgestemd zodat de EU een doeltreffendere rol kan spelen op het wereldtoneel.

3.4.4. De uitvoering van de Agenda 2030 zou de basis moeten vormen van de ontwikkelingssamenwerking van de EU. Om leiderschap te tonen, zou de EU een vrijwillige herziening van haar interne en externe werkzaamheden ten aanzien van de SDG's moeten presenteren aan het politieke VN-forum op hoog niveau.

3.4.5. Het EESC steunt de oprichting van een platform voor dialoog met de sociale partners in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid om de arbeidsmarkt beter te kunnen analyseren. Het roept de lidstaten op om een gezamenlijke Europese aanpak te ontwikkelen voor de coördinatie van de sociale zekerheid tussen de EU en haar zuidelijke buurlanden. In het nabuurschapsbeleid moet duidelijk het verband worden gelegd tussen instabiliteit en armoede, en ongelijkheid en het gebrek aan kansen, dat de vatbaarheid voor radicalisering kan vergroten en de democratisering kan belemmeren.

3.4.6. Het EESC onderstreept het belang van externe economische betrekkingen en internationale diplomatie voor behoud en bevordering van stabiliteit en veiligheid. Het moedigt de EU verder aan om de rol die cultuur kan spelen in internationale relaties, ten volle te benutten.

4. De overgang naar een koolstofarme en circulaire economie faciliteren

4.1. Het actieplan voor de circulaire economie moet op geïntegreerde en consistente wijze worden uitgevoerd met gebruikmaking van de mogelijkheden om economische, sociale en milieuaspecten met elkaar te verzoenen. Het EESC roept de Commissie op om marktgestuurde activiteiten te stimuleren door innovatie te bevorderen, toonaangevende initiatieven — zowel in afgelegen als stedelijke gebieden — en de opschaling daarvan te faciliteren en voor een gunstig regelgevingskader te zorgen. Verder wijst het op de verbanden tussen de circulaire economie en andere nieuwe economische modellen.

4.2. Er moet ook voldoende aandacht worden geschonken aan de tenuitvoerlegging van „traditioneel” milieubeleid en wetgeving voor beheer van afval, lucht, water en bodem en de bescherming van de biodiversiteit. Het EESC vraagt de Commissie om hiermee door te gaan in het kader van het proces van milieuanalyse.

4.3. De klimaatdoelstellingen voor 2030 moeten zo kostenefficiënt mogelijk worden gerealiseerd. Daartoe verzoekt het EESC de Commissie om een alomvattende evaluatie van de huidige koolstofarme beleidsinstrumenten te maken en zich ervan te vergewissen dat de instrumenten de juiste zijn en op zo efficiënt mogelijke wijze worden gebruikt.

4.4. De Commissie zou klimaatvraagstukken ook moeten benaderen vanuit het oogpunt van klimaatrechtvaardigheid, dat wil zeggen met aandacht voor kwesties als gelijkheid, mensenrechten en armoede.

4.5. Klimaatdiplomatie blijft een belangrijke taak voor de EU in de strijd tegen de klimaatverandering. Alle grote vervuilers zouden zich moeten verbinden tot streefdoelen die op zijn minst even ambitieus zijn als die van de EU. Het EESC moedigt de Commissie verder aan te streven naar een mondiale koolstofprijs, teneinde een gelijk speelveld te creëren ten opzichte van concurrenten uit derde landen.

4.6. Het EESC vraagt de Commissie een strategie uit te werken voor de vergroting van de „handafdruk” van de EU, dat wil zeggen haar positieve algemene impact op milieu en klimaat. Dat vereist randvoorwaarden die innovatie en investeringen aanmoedigen, en gunstige handelsvoorwaarden voor de export van klimaatoplossingen en koolstofarme producten. Op die manier kan de EU efficiënt bijdragen aan klimaat- en milieudoelen en veel meer bereiken dan als ze alleen binnen haar eigen grenzen opereert.

5. Deelname, betrokkenheid en raadpleging van het maatschappelijk middenveld

5.1. Het EESC benadrukt dat maatschappelijke organisaties een sleutelrol spelen bij de formulering, uitvoering en monitoring van beleid in alle stadia en op alle niveaus, ook het lokale niveau. Dit vereist een cultuuromslag en de erkenning van de waarde van het maatschappelijk middenveld op nationaal en EU-niveau. Die is al verankerd in artikel 11 VEU, op grond waarvan de EU-instellingen een horizontale en verticale civiele dialoog moeten bevorderen en faciliteren en brede raadplegingen moeten organiseren, en waarin de uitgangspunten voor het Europees burgerinitiatief zijn vastgelegd. Hier is sprake van complementaire processen die geen afbreuk doen aan de raadpleging van het EESC en de sociale dialoog.

5.2. Het EESC volgt nauwgezet de werkzaamheden van en neemt actief deel aan de gestructureerde dialoog en adviesfora (bijv. Stakeholdersplatform voor de circulaire economie, Europees Migratieforum), waarin maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van EU-instellingen en lidstaten zijn verenigd. Het vraagt om steun voor zijn plannen voor de oprichting van een platform voor verandering (gendergelijkheid in de vervoerssector) en een institutioneel forum voor burgerparticipatie (in het kader van het burgerinitiatief). Bij de oprichting van platforms als het Refit-platform zou de Commissie moeten overwegen om daarin ook plaats in te ruimen voor het EESC, overeenkomstig het mandaat dat het op grond van de verdragen heeft, en daarbij ervoor moeten zorgen dat de vertegenwoordiging van het EESC een afspiegeling vormt van zijn indeling in drie groepen.

5.3. Ter aanvulling op bovengenoemde initiatieven heeft de Commissie onlangs een speciaal internetportaal opgezet met de naam „Contribute to law-making” („Inspraak”) om in kaart te brengen welke standpunten er leven bij het brede publiek, dus zowel bij organisaties als bij individuele burgers. Het EESC beveelt de Commissie aan om een onderscheid te maken tussen bijdragen van maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Daartoe zou zij samen met het EESC de belanghebbenden in kaart moeten brengen om representatieve en geografisch evenwichtige doelgroepen te definiëren, op basis van het transparantieregister. Bovendien zou de Commissie ervoor moeten zorgen dat de antwoorden een kwantitatief en kwalitatief gewicht hebben, en zich permanent moeten inspannen om de transparantie, toegankelijkheid, feedback en verantwoording ten aanzien van de deelnemers te verbeteren.

5.4. Het EESC roept de Commissie op om een en ander strategischer te benaderen en er een meer gestructureerde institutionele en representatieve grondslag aan te geven door de capaciteiten van reeds bestaande Europese, nationale en regionale representatieve adviesorganen te benutten. Daartoe zou zij nauw met het EESC moeten samenwerken. Ook zou de Commissie er goed aan doen om het EESC te vragen een verkennend advies op te stellen over de manier waarop de civiele dialoog doeltreffend en op permanente basis kan worden georganiseerd, als opmaat naar een specifieke Commissiemededeling ter zake.

5.5. Het EESC wijst erop dat de doeltreffendheid van het Europees burgerinitiatief moet worden verbeterd, in aansluiting op de door EC-vicevoorzitter Timmermans aangekondigde herziening van de EBI-verordening. Tevens dient er te worden gekeken naar nieuwe manieren, zoals digitale toepassingen, om met name de deelname van jongeren en mensen uit kwetsbare groepen te vergroten.

5.6. Het EESC erkent tot slot dat de Commissie rekening heeft gehouden met veel punten uit zijn bijdrage aan haar werkprogramma voor 2017, maar niet al zijn aanbevelingen daarin heeft overgenomen. Het heeft daarom de desbetreffende kwesties in dit document herhaald. Het EESC is bereid om adviezen te geven over de uitvoering van het werkprogramma van de Commissie voor 2018 en in de loop van volgend jaar deel te nemen aan werkzaamheden in het kader van specifieke initiatieven.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken

(2017/C 345/02)

Tijdens zijn op 5 en 6 juli 2017 gehouden zitting (vergadering van 5 juli) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité de volgende resolutie uitgebracht, dat met 226 stemmen vóór en 16 tegen, bij 15 onthoudingen, werd goedgekeurd.

Een gemeenschappelijk doel voor ogen

Visie van het EESC op de toekomst van Europa ⁽¹⁾

1. De Europese samenleving en haar burgers vragen om een geloofwaardige, legitieme en veerkrachtige EU. Al ruim tien jaar lang zucht de EU onder politieke, economische en sociale schokken, die hebben geleid tot somberheid en onzekerheid onder de burgers. De EU heeft overkoepelende strategieën nodig om het welzijn van haar burgers, stevige en duurzame investeringen, en creativiteit en ondernemerschap te bevorderen, alsook om de steeds bredere kloof tussen arm en rijk, armoede en de ongelijke verdeling van de rijkdom aan te pakken. Dat de economie zich momenteel aan het herstellen is mag absoluut geen reden zijn om met de handen over elkaar te blijven zitten. Het EESC dringt juist eens te meer aan op een doordachte en samenhangende koers om vertrouwen te kweken. De nadruk moet vooral komen te liggen op tastbare resultaten voor de burger en op Europa's enorme potentieel.
2. Er moeten geen valse verwachtingen worden gewekt. Het doel moet bovenal een EU zijn die kan zorgen voor volwaardige gelijke kansen voor iedereen. Economische, sociale en milieufactoren hangen met elkaar samen. Het continent moet in staat worden gesteld om zich aan te passen aan de ingrijpende veranderingen en de felle concurrentie in de wereld en om de globalisering effectief vorm te geven overeenkomstig de waarden van de EU.
3. Er moet een eind komen aan de gewoonte om Brussel overal de schuld van te geven, iets wat te veel mensen hebben gedaan en nog steeds doen. Het is cruciaal dat de Europese instellingen en een breed scala van belanghebbenden — waaronder sociale partners en maatschappelijk middenveld — in de lidstaten en op EU-niveau van een gezamenlijk engagement blijf geven. Uiteindelijk hangt de legitimiteit van EU-besluiten af van de kwaliteit van het democratische proces.
4. De uitgezette koers heeft alleen kans van slagen als iedereen hetzelfde *gemeenschappelijke doel voor ogen* heeft dat ooit de grondleggers inspireerde en later in elke grote stap voorwaarts te herkennen was. De EU moet gebruikmaken van haar wetgeving, richtsnoeren, financiële middelen en samenwerkingsverbanden om in alle gewenste richtingen vooruitgang te boeken. Het Verdrag van Lissabon wijst de weg.

De scenario's van het witboek

5. Kiezen tussen scenario's ⁽²⁾ is volgens het EESC niet de manier om tot een *gezamenlijk na te streven doel* te komen of een pad voor de toekomst uit te stippelen. Ten eerste bestaat de EU al enige tijd. De Commissie zou haar voorstellen daarom moeten baseren op een diepgaande analyse van de geschiedenis van de EU — wat zij bereikt heeft en waar zij tekortschiet — omdat daaruit waardevolle ideeën voor de toekomst kunnen worden afgeleid. De beloftes die de lidstaten in de Verklaring van Rome hebben vastgelegd vormen een positief en gezond uitgangspunt ⁽³⁾. Ten tweede zijn de vijf scenario's gericht tot de lidstaten en ligt de nadruk daarin op institutionele veranderingen. Ze zijn dus niet van rechtstreeks belang voor Europese burgers. Ze komen ook kunstmatig over.
6. Voor het EESC is scenario 1, dat in zijn ogen neerkomt op doormodderen, geen optie. Scenario 5 mag voor sommigen aantrekkelijk lijken, maar is zoals de zaken er nu voorstaan niet realistisch. Scenario 2, dat uitsluitend betrekking heeft op de eengemaakte markt, is veel te beperkt. Scenario 4 vergt een akkoord tussen 27 lidstaten, hetgeen tot verlamming van de EU zou kunnen leiden en centrifugale ontwikkelingen in gang zou kunnen zetten, waardoor de doelen en waarden van de EU in gevaar zouden kunnen komen. In scenario 3 zouden mechanismen voor een gedifferentieerde integratie, zoals nauwere samenwerking, van pas kunnen komen om op bepaalde gebieden obstakels te overwinnen en een positieve

⁽¹⁾ Deze tijdens de zitting van 5 juli 2017 door het Europees Economisch en Sociaal Comité goedgekeurde resolutie is opgesteld naar aanleiding van een brief van Jean Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie, van 4 april 2017 waarin hij het EESC vraagt om op basis van het witboek over de toekomst van de EU uiteen te zetten hoe de organisaties van het Europese maatschappelijk middenveld denken over de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie en wat daarbij in hun ogen prioriteit moet krijgen.

⁽²⁾ Zie het „Witboek over de toekomst van Europa”, maart 2017.

⁽³⁾ Verklaring van de leiders van 27 lidstaten en de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie, aangenomen op 25 maart 2017:

<http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

dynamiek in het integratieproces van de EU te bevorderen. Dergelijke mechanismen zijn echter eerder een middel om beleidsdoelen te verwezenlijken dan een doel op zichzelf. Ze zijn een geschikte manier om uit impasses te komen of belemmeringen voor wenselijke EU-wetgeving te overwinnen, maar het is ook zaak om in te zetten op convergentie binnen de EU en versnippering en verdeeldheid te bestrijden. Afspraken tussen landen in de kopgroep zouden daarom altijd open moeten staan voor *bereidwillige lidstaten*, waarbij het accent moet liggen een *gezamenlijk na te streven doel*.

Visie van het EESC op de toekomst

A. Methode

7. Strategische onderwerpen moeten in een gezamenlijke context worden geplaatst om de dreiging van een *Europa à la carte* of centrifugale processen te voorkomen. Het beste is een ontwikkeling waarbij voorwaarden worden gecreëerd om beleidsbevoegdheden over de hele linie beter te kunnen delen. Dit is vooral een kwestie van politieke wil, en als zodanig zou het centraal moeten staan in een echt debat over de toekomst.

8. Het traditionele onderscheid tussen het nationale en het EU-niveau zou moeten verdwijnen. Dwarsverbanden en gemeenschappelijke problemen op het continent maken duidelijk dat een *gezamenlijke missie* nodig is. Wat dat betreft zou er naast het nationale burgerschap ook een Europees burgerschap moeten komen. Bij beleidsvorming moeten alle niveaus van de samenleving worden betrokken. Zij zouden dezelfde doelen moeten nastreven, en om op steun van de burgers te kunnen rekenen zou het effect van besluiten en beleid systematisch op nationaal, regionaal en lokaal niveau geëvalueerd moeten worden.

9. Het Europees Parlement (EP) zou een spilfunctie bij de vormgeving van de toekomstige koers van de EU moeten vervullen. Bovendien is het van wezenlijk belang om de betrokkenheid van nationale parlementen en hun interactie met het EP te bevorderen.

10. Wat de hoofddoelstellingen betreft moeten de lidstaten het eens worden over:

- doelstellingen, gemeenschappelijke instrumenten en deadlines; waar de grootste behoefte aan is, is een gedeelde visie, waarbij samenhang, transparantie, zichtbaarheid en bovenal gezamenlijke communicatie een fundamentele rol spelen;
- een hervorming van de Raad om ervoor te zorgen dat deze effectief en transparant functioneert en over een Commissie die onafhankelijk optreedt bij kwesties waarvoor de EU een exclusieve of gedeelde bevoegdheid heeft, met grote nadruk op de communautaire methode;
- de noodzaak van ordelijke overlegregelingen met alle belanghebbenden, alsook van een correcte tenuitvoerlegging en eerbiediging van de rechtsstatelijke beginselen.

B. Beleid

11. Welke optie voor de toekomst van de EU ook wordt gekozen, het EESC dringt aan op een samenhangende en coherente Europese Unie. Veel van de huidige beleidsmaatregelen maken deel uit van een verdieping van de integratie, een proces van lange adem waar het EESC volledig achter staat. Over bijna al deze maatregelen heeft het EESC zich in de afgelopen tijd uitvoerig uitgelaten, met voorstellen voor de toekomst.

12. Binnen het bredere kader van een duurzame ontwikkeling is de eengemaakte markt met al haar economische en sociale aspecten het onmisbare bindmiddel van de Europese integratie. Zij moet ervoor zorgen dat er werkelijk sprake is van gelijke voorwaarden voor iedereen. In diezelfde geest gold de EMU als een beslissende stap in de goede richting. De structuur van de EMU blijft ondanks indrukwekkende vorderingen echter kwetsbaar. De EMU vervult een centrale rol bij toekomstige ontwikkelingen van de EU en dient daarom absoluut verdiept te worden. Het EESC is voorstander van een geleidelijke overgang naar een politieke unie, met een breed scala aan macro- en micro-economische maatregelen en bepalingen en een sterke sociale dimensie. Voltooiing van de EMU vereist een ware economische governance, met een financiële sector onder beheer van de EU, goed geregelde hervormingen in de betrokken lidstaten en gemeenschappelijke benaderingen van het arbeidsmarktbeleid. Door middel van een betere governance moet een steviger basis worden gelegd voor meer convergentie en voor solidariteit in de eurozone. Daarbij kunnen de zeer competente overheidsdiensten in de EU de nodige steun bieden. De eurozone zou een begin moeten maken met intensievere samenwerking op andere vlakken.

13. Ook op de volgende gebieden zijn een coherentere governance, diepere integratie en de volle inzet van de lidstaten noodzakelijk:

- een gecoördineerd Europees industriebeleid met eerlijke concurrentievoorwaarden als uitgangspunt — ook wat de bestrijding van belastingontwijking betreft — moet garant staan voor één gezamenlijke aanpak (in plaats van een per lidstaat verschillende aanpak) om in heel Europa de randvoorwaarden voor meer concurrentie in een sociale markteconomie te verbeteren, waarbij alle belanghebbenden met overtuiging deelnemen aan consensueel overleg, de weg helpen banen voor (programma's voor) investeringen en het midden- en kleinbedrijf ondersteunen;
- stimulering van opwaartse sociale convergentie — gelijk opgaand met de economische convergentie — van werkgelegenheid en sociale aangelegenheden door de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van sociale rechten, met inachtneming van nationale bevoegdheden;
- een adequaat bestuurde energie-unie, die onontbeerlijk is voor een gezonde gemeenschappelijke markt en energiezekerheid;
- een toekomstgerichte Europese strategie en dito wetgevingskader ter bestrijding van klimaatverandering op basis van de Overeenkomst van Parijs, ook als een bijdrage aan de internationale afspraken, en bevordering van de uitvoering van de duurzameontwikkelingsagenda voor 2030 op alle beleidsterreinen van de EU;
- een digitale eengemaakte markt als belangrijk onderdeel van het toekomstige concurrentievermogen en ter bevordering van hoogwaardige werkgelegenheid, waarbij wordt vooruitgelopen op de gevolgen van digitalisering voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt;
- een verbeterde Europese strategie voor technologie, onderzoek en innovatie;
- een (multilateraal) handelsbeleid, dat met transparante onderhandelingen zou moeten zorgen voor open markten en sociale en ecologische duurzaamheid; in handelsbetrekkingen is bovendien het gelijkheidsbeginsel van belang om Europese belangen veilig te stellen in een wereld waarin protectionisme steeds vaker de kop opsteekt;
- een Europees consumentenbeleid als burgerschapsbeleid.

14. Ook voor sociale aangelegenheden en onderwijs is een meer systematische EU-aanpak nodig om tot overtuigende oplossingen te komen. Sociale zekerheid en onderwijs vallen grotendeels onder het subsidiariteitsbeginsel en dus onder de wetgeving en besluitvorming van de lidstaten, waarbij de sociale partners vaak een actieve inbreng hebben. Bij sociale aangelegenheden moeten de bevoegdheden die de EU en de lidstaten delen beter worden toegepast. Aangezien de spanningen op de arbeidsmarkten toenemen door de digitale revolutie, de structurele zwakke punten van die markten en de globalisering, moet Europa zich zichtbaar sterk maken voor meer convergentie van bepaalde sociale en arbeidsvoorwaarden en tevens hoogwaardige werkgelegenheid helpen creëren, eerlijke mobiliteit bevorderen en een positieve houding van de burgers stimuleren. Specifieke aandacht voor jongeren en jeugdwerkloosheid is nodig. Voor de sociale partners, het maatschappelijk middenveld als geheel en de sociale dialoog is een uiterst belangrijke rol weggelegd.

15. Meer economische en sociale convergentie in de EU is vereist. Daarbij moeten wel de economische en culturele verschillen tussen de lidstaten en de verschillende tradities in het kader van hun sociale stelsels in aanmerking worden genomen. De EU moet niet toekijken, maar een duidelijke verantwoordelijkheid nemen. Voordat een gemeenschappelijke koers kan worden uitgestippeld is er eerst adequaat overleg tussen de sociale partners (en andere betrokken partijen) nodig. Bovendien is het zaak dat de lidstaten de sociale richtlijnen van de EU naar behoren ten uitvoer leggen.

16. Ook voor onderwijs geldt het subsidiariteitsbeginsel. Voor de sociale en economische toekomst van Europa en het engagement van de burgers zijn moderne onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus echter onmiskenbaar van groot belang. De toekomst van de jongere generatie is sterk afhankelijk van onderwijs. Vaardigheden zijn van doorslaggevende betekenis voor jongeren, maar ook voor oudere generaties. De EU moet daarom een actieve bijdrage leveren aan het moderniseringsproces dat momenteel gaande is. Ook bij de communicatie over Europa speelt het onderwijs een belangrijke rol: op lagere en middelbare scholen zijn goede informatie en goed onderwijs nodig over de EU, onder meer over Europese waarden en Europees burgerschap.

17. Het vrije verkeer van personen in het Schengengebied moet weer worden hersteld. Dat betekent per definitie dat gemeenschappelijke grenzen beter gecontroleerd moeten worden. Tegelijkertijd leidt de betreuenswaardige toename van het internationale terrorisme, dat met moorden maar ook met cybercriminaliteit gepaard gaat, tot veel onzekerheid bij het publiek; dit moet een halt worden toegevoerd. Meer dan ooit is samenwerking tussen politie en justitie geboden.

18. Een en ander hangt nauw samen met het buitenlands beleid en het acute probleem van mislukte staten en burgeroorlogen in de directe omgeving van Europa, alsook met de hieruit voortvloeiende migratiestromen die momenteel alle andere Europese kwesties overschaduwen. Het EESC is een groot voorstander van een gezamenlijk migratiebeleid waarbij vluchtelingen conform internationaal recht bescherming wordt geboden, een gemeenschappelijk asielstelsel, maatregelen ter bestrijding van illegale migratie en mensenhandel, en het creëren van legale mogelijkheden om de EU binnen te komen. In dat verband moet de EU echte partnerschappen met aangrenzende landen aangaan en moet met name weer werk worden gemaakt van een echt Euromediterraan beleid.

19. Sinds 1945 heeft Europa nooit meer zo duidelijk voor de uitdaging gestaan om zijn zaken zelf te regelen. Voor de betrekkingen binnen de NAVO en met de VS, en voor een effectieve gezamenlijke Europese aanpak van problemen in de buurlanden van de Europese Unie, dient het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU dringend te worden versterkt. Daarmee staat of valt de interne en externe veiligheid.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

527E ZITTING VAN HET EESC VAN 5 EN 6 JULI 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een doeltreffender EU-beleid ten behoeve van kmo's

(initiatiefadvies)

(2017/C 345/03)

Rapporteur: **Milena ANGELOVA**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	7.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	157/1/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ermee ingenomen dat kmo's als focus van economisch beleid in de EU zijn aangewezen. Het is een goede zaak dat gedurende het laatste decennium veel wetgeving is aangenomen en substantiële fondsen beschikbaar zijn gekomen om deze bedrijven te ondersteunen. Het EESC is het echter eens met het vaak door het midden- en kleinbedrijf (mkb) geventileerde standpunt dat de uitvoering van het mkb-beleid lang niet altijd even efficiënt is, hetgeen afbreuk doet aan de impact van de ondersteunende maatregelen.

1.2. Uit recente studies van het Comité⁽¹⁾ is gebleken dat de meeste kmo's bij beleid en ondersteuning als een homogene groep worden beschouwd en dat er dus geen onderscheid wordt gemaakt tussen de uiteenlopende behoeften van de talloze subgroepen van ondernemingen die onder de definitie van kmo vallen. Er zijn zeer weinig voorbeelden te vinden van op maat gesneden ondersteuningsmechanismen. Een uniforme aanpak van de ontwikkeling van mkb-beleid van de Unie vormt een grote belemmering voor de volledige realisering van de gewenste beleidseffecten op de kmo's⁽²⁾. Derhalve moet het mkb-beleid beter aan de man worden gebracht en moet nauwkeuriger aandacht worden besteed aan de specifieke behoeften van kmo's, in combinatie met de aanstaande openbare raadpleging omtrent de relevantie van de definitie van kmo's.

1.3. Het EESC waarschuwt dat het beleid en de steunmechanismen van de Unie nog steeds door bureaucratie en complexiteit van administratieve voorschriften worden gekenmerkt en zulks ondanks de constante pogingen op EU-niveau om bureaucratische rompslomp tot een minimum te beperken. De Europese kmo's hebben vaak de indruk dat de

⁽¹⁾ EESC-studie: „Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007-2015” (januari 2017); EESC-studie: „Access to finance for SMEs and midcaps in the period 2014-2020: opportunities and challenges” (mei 2015), hierna „EESC-studies” genoemd.

⁽²⁾ De leninggarantiefaciliteit en alle financiële instrumenten van Cosme, zijn goede voorbeelden van op maat gesneden steunmechanismen.

verantwoordelijke functionarissen er geen idee van hebben hoe hun bedrijven functioneren. De meeste steunmechanismen van de Unie lijken ongeschikt om tegemoet te komen aan de grote behoefte van het mkb aan snelle, duidelijke en efficiënte oplossingen.

1.4. Het EESC is bezorgd over het feit dat het merendeel van de kmo's, meestal kleine en microbedrijven, niet op de hoogte is van het bestaan van deze mechanismen en netwerken, zulks als gevolg van een communicatiekloof. Er moet dus meer worden gedaan aan bewustmaking, meer steun om meer kmo's te helpen om aan de juiste informatie te komen, meer betrokkenheid van de officiële instanties van de belangrijkste nationale, regionale en lokale intermediairs die gespecialiseerd zijn in werken met kmo's (werkgevers- en mkb-verenigingen, kamers van Koophandel) en meer gebruiksvriendelijke ondersteuning die op de bedrijfsbehoefte is toegesneden. Verder zijn de meeste instrumenten te ingewikkeld, onduidelijk en bureaucratisch qua opzet en inhoud om aan de behoeften van de kmo's tegemoet te komen. Om dit aan te pakken, dringt het EESC er bij de Commissie en de lidstaten op aan om optimaal gebruik te maken van het Europees semester, het partnerschapbeginsel⁽³⁾ systematisch en overal toe te passen en representatieve kmo-organisaties op Europees, nationaal en regionaal niveau te betrekken bij opzet, uitvoering en monitoring van het mkb-beleid en ondersteunende maatregelen. Landenspecifieke aanbevelingen moeten permanent gericht zijn op ondersteuning van kmo's om te zorgen voor relevante formulering, doeltreffende uitvoering, en kwalitatieve en kwantitatieve metingen van de resultaten.

1.5. Het EESC betreurt het dat de monitoring van het mkb-beleid van de Unie nog steeds versnipperd is. Van de activiteiten van de kmo's wordt uitvoerig verslag gedaan, maar dat geldt totaal niet voor de impact van de EU-ondersteuning op deze activiteiten en de mate waarin bedrijfsontwikkeling aan die steun te danken zou zijn. De beschikbare informatie is meestal van kwantitatieve aard en verschaft geen kwalitatief inzicht. Daarom kunnen de ondersteuningsmaatregelen qua efficiëntie niet goed worden beoordeeld⁽⁴⁾.

1.6. Evenals in eerdere adviezen wijst het Comité er bezorgd op dat de uitvoering van de Small Business Act voor Europa (SBA) verre van compleet is⁽⁵⁾. De resultaten op de verschillende gebieden zijn ongelijk met alle nadelige gevolgen van dien voor ondernemerschap, de interne markt en toegang tot financiering. De situatie betreffende vaardigheden, innovatie en openbare aanbestedingen is sinds 2008 juist verslechterd⁽⁶⁾. Uiteraard dienen de betrokken lidstaten te worden aangemoedigd om passende maatregelen te nemen en de SBA te betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van beleid en wetgeving die van invloed zijn op het mkb.

1.7. *Specifieke aanbevelingen*

1.7.1. De EU moet in haar beleid rekening houden met de diversiteit van de kmo's. Ze moet goed kijken naar de specifieke behoeften van microbedrijven, familiebedrijven, „traditionele” bedrijven, bedrijven van de sociale economie, vrije beroepen en alle andere specifieke subgroepen met nogal verschillende rechtsvormen en werkwijzen. Zulks om adequate maatregelen te bieden om de groei van die kmo's te stimuleren.

1.7.2. Het EESC stelt voor dat de Commissie eens gaat kijken of de huidige definitie van kmo's recht doet aan hun heterogeniteit, sectorale dynamiek, specifieke kenmerken en diversiteit in het afgelopen decennium⁽⁷⁾. Het EESC pleit voor een zichtbaar, samenhangend en horizontaal beleid voor het mkb, en dat op basis van een meerjarig actieplan.

1.7.3. De steunregelingen van de Unie moeten in de taal van het bedrijfsleven worden geschreven zodat zij bijdragen tot meer groei en werkgelegenheid. De ondersteuningsmechanismen zijn veel te gecompliceerd. Daarom moet hulp en advies worden gevraagd aan mkb-organisaties die het best op de hoogte zijn van de behoeften van kmo's, zodat het beleid van de Unie de taal van die sector uitademt. In dit verband rekenen de kmo's op de nationale sociale partners als een belangrijk positief kanaal om hun standpunten kenbaar te maken over de verbetering van het mkb-beleid en dringen zij erop aan dat

⁽³⁾ Artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, uitgewerkt in Verordening (EU) nr. 240/2014.

⁽⁴⁾ Zie http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, blz. 31.

⁽⁵⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 49; PB C 181 van 21.6.2012, blz. 125.

⁽⁶⁾ Factsheet 2016 SBA. SBA-profiel Prestaties gemeten aan de hand van de SBA-indicatoren.

⁽⁷⁾ Bijvoorbeeld in de VS baseert de Small Business Administration criteria niet alleen op eigendomsstructuur, inkomsten en aantal werknemers, maar ook op de economische activiteit van het bedrijf. Dit vergemakkelijkt de uitvoering van relevant industriebeleid.

die partners actiever worden betrokken bij de nationale hervormingsprogramma's. Hun rol, samen met die van mkb-organisaties, Kamers van Koophandel en industrie en andere intermediaire organisaties voor kmo's moet dan ook worden versterkt.

1.7.4. De EU moet de kmo's beter over beschikbare ondersteuning informeren. Daarbij gaat het vooral om de meest kwetsbare subgroepen zoals eenmans- en microbedrijven, traditionele ondernemingen met een gering innovatief vermogen, bedrijven uit perifere gebieden⁽⁸⁾ enz. Centrale steunnetwerken moeten worden gehandhaafd en populairder, gebruiksvriendelijker en begrijpelijker voor kmo's worden gemaakt. Het potentieel voor coördinatie van bestaande ondersteunende netwerken in een gemeenschappelijk loket met inachtneming van de situatie in elke lidstaat moet zorgvuldig worden onderzocht door de Commissie.

1.7.5. Het is cruciaal om een sterk multistakeholderspartnerschap op te zetten met de sociale partners en publieke en particuliere stakeholders die zich met de problemen van het mkb bezighouden, met name op nationaal en regionaal niveau. Het versterken van de wisselwerking met de mkb-organisaties die het meest op de hoogte zijn van de behoeften van kmo's is vooral op nationaal en regionaal niveau wezenlijk voor het overwinnen van de communicatiekloof tussen die bedrijven en ondersteuningsregelingen van de EU. Ook kan dit een nieuw en effectief kanaal zijn om de kmo's te bereiken door gebruik te maken van lokale afdelingen van werkgeversorganisaties, kamers van Koophandel en economie, mkb-verenigingen en beroeps- en sectorale organisaties als belangrijkste tussenpersonen voor het populariseren en bijstellen van bestaande ondersteunende instrumenten.

1.7.6. Het beste voor kmo's is dat lokale overheden samenwerken met mkb-organisaties bij het opzetten en uitvoeren van beleid. De huidige tendens naar intermediairs die in hoofdzaak rond banken zijn georganiseerd is niet de beste optie. Banken moeten de financiële intermediairs zijn, maar voor alle andere aspecten (beleidsvorming, voorlichting, promotie enz.) zijn de representatieve mkb-organisaties het meest geschikt. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om maatregelen te nemen voor ondersteuning van mkb-organisaties bij de uitvoering van het beleid voor kmo's en voor verspreiding van relevante informatie onder die ondernemingen, alsook voor het verstrekken van financiële steun aan die sector.

1.7.7. Het EESC is van oordeel dat de Small Business Act en de twee beginselen ervan — „eerst aan de kleintjes denken” en „slechts eenmaal” — juridisch bindend moeten worden gemaakt. De toepassing van het „eenmaligheidsbeginsel” mag er niet aan in de weg staan dat gastlanden de nodige juridische en professionele eisen voor bedrijfsuitoefening verifiëren. Verder moet het partnerschapsbeginsel worden uitgebreid tot alle wetgevingsprocedures die directe of indirecte invloed hebben op kmo's. In praktische termen, jaarlijkse vergaderingen van platforms op EU- niveau en in de lidstaten worden sterk aangeraden.

2. Kmo's- een centraal element van economisch beleid in de EU

2.1. De steunmaatregelen voor het mkb⁽⁹⁾ zijn nodig omdat, in tegenstelling tot het mkb in andere delen van de wereld, Europese kmo's moeten voldoen aan regelgeving, zowel op nationaal als op Europees niveau — vaak wordt besloten zonder veel overleg met de organisaties die hen vertegenwoordigen, wat in strijd is met de „denk eerst klein”-benadering. Dit vergt dubbele inspanningen en kosten, maar de menselijke en technische hulpbronnen van kmo's zijn beperkt.

2.2. In 2008 heeft de Commissie het „denk eerst klein”-beginsel en het „eenmaligheidsbeginsel” ingevoerd als een beslissende stap naar de verbetering van het concurrentievermogen en het ondernemingsklimaat voor 23 miljoen kmo's in Europa⁽¹⁰⁾. Het EESC steunde deze inspanningen ten zeerste⁽¹¹⁾, maar waarschuwt dat de SBA wettelijk niet bindend is en dat alle bestuurslagen — EU, lidstaten en regio's — niet verplicht zijn die toe te passen. Daarmee blijft de SBA in wezen een louter politieke intentieverklaring.

⁽⁸⁾ De diverse dimensies van kmo's worden zeer goed beschreven in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, blz. 20.

⁽⁹⁾ Europees Handvest voor kleine bedrijven (2000).

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 definitief.

⁽¹¹⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 7, PB C 224 van 30.8.2008, blz. 32, PB C 182 van 4.8.2009, blz. 30.

2.3. De tenuitvoerlegging van de SBA is geëvalueerd en bijgewerkt in 2011⁽¹²⁾, maar de conclusies over het werkelijke effect ervan wekten weinig enthousiasme op en noopten tot meer inspanningen⁽¹³⁾. Het EESC heeft meermaals voorstellen gedaan ter vergroting van de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van kmo's⁽¹⁴⁾. Tegenwoordig wordt het mkb door alle EU-beleidsmaatregelen geraakt, en daarom moeten deze werkelijk horizontaal zijn, zichtbaar en gecoördineerd. Ze moeten samenhang vertonen en op een efficiënte manier worden uitgevoerd⁽¹⁵⁾.

2.4. In het mkb-beleid bestaat geen oog voor de verschillende behoeften van de verschillende categorieën kmo's. Voor meer doelmatigheid bij de beleidsuitwerking en -uitvoering moet een veel nauwkeuriger onderscheid worden gemaakt tussen de adressaten ervan en dienen oplossingen te worden toegesneden op hun specifieke behoeften. De differentiatiecriteria zouden niet alleen op basis van de bedrijfsomvang moeten zijn gebaseerd (in het algemeen: hoe kleiner de onderneming, hoe moeilijker het is om toegang tot financiering te krijgen en des te meer behoefte er bestaat aan advies, begeleiding en mentorschap), maar ook op de locatie (steden versus dorpen en afgelegen plattelandgebieden), de levenscyclus (starter, groeier), en de sector (industrie, handel, landbouw, toerisme enz.).

2.5. Er is al behoorlijk wat voorbereidend werk verricht voor een herziene SBA. Via REFIT wordt geprobeerd om de broodnodige verbeteringen in de EU-wetgeving aan te brengen en administratieve belemmeringen te reduceren. In de loop der jaren is de EU-wetgeving uitgegroeid tot 19 875 documenten⁽¹⁶⁾. Daarvan hebben er 1 527 betrekking op kmo's en betreffen zij meestal staatssteun (343), mededinging (293), interne markt (217), onderzoek en technologische ontwikkeling (133) en begroting (117).

2.6. Uit recente EESC-studies blijkt dat het mkb-beleid van de Unie ondanks talloze initiatieven aan vergaande herziening toe is om steunmaatregelen te diversifiëren, regels te vereenvoudigen en communicatie en samenwerking met kmo's en hun organisaties te optimaliseren om doeltreffend te kunnen inspelen op de variëteit en behoeften van het mkb. De rol van regio's en andere gebieden bij de uitvoering van wetgeving en beleid van de EU, met name ten aanzien van het mkb, is sterk toegenomen⁽¹⁷⁾.

3. Steunmaatregelen voor het mkb — uitdagingen en kansen

3.1. Het mkb wordt steeds meer geconfronteerd met allerlei serieuze uitdagingen:

- voortdurend toenemende concurrentie en globalisering van markten;
- nieuwe bedrijfsmodellen die opkomen als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe technologieën, zoals grootschalige digitalisering (industrie 4.0), de circulaire economie en de deeleconomie;
- tekort aan arbeidskrachten met de vereiste vaardigheden en beroepskwalificaties als gevolg van de demografische crisis in Europa, vergrijzing en migratie.

3.2. Kmo's zijn een heel heterogene groep. Die bedrijven kunnen van elkaar worden onderscheiden aan de hand van omvang, fase in de levenscyclus, locatie, soort eigendom, sector enz. Ook lopen hun behoeften afhankelijk van de kmo-subcategorie uiteen. Eenmansondernemingen (bijna de helft van de kmo's) vormen een speciaal segment dat specifieke behandeling behoeft, maar nagenoeg uitgesloten is van ondersteunende maatregelen. Om ertoe bij te dragen dat deze hoogst kwetsbare groep kan gedijen, moet ook de kwestie van schijnzelfstandigheid naar behoren worden aangepakt.

3.3. Tegen deze achtergrond lijkt het achterhaald en te algemeen om stimuleringsbeleid uitsluitend op de omvang van de gesteunde bedrijven te baseren en wordt voorbijgegaan aan de verschillende behoeften van de verschillende groepen kmo's. Het EESC heeft in zijn adviezen voortdurend aangedrongen op gericht mkb-beleid in Europa⁽¹⁸⁾ en verfijning en actualisering van de definitie van kmo's om meer recht te doen aan de variëteit van het mkb en de verschillen tussen de

⁽¹²⁾ COM(2011) 78 definitief.

⁽¹³⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 51.

⁽¹⁴⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 49; PB C 181 van 21.6.2012, blz. 125.

⁽¹⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

⁽¹⁶⁾ Akkoorden, richtlijnen, verordeningen en besluiten.

⁽¹⁷⁾ Volgens het CvdR wordt meer dan 85 % van de EU-wetgeving op territoriaal niveau toegepast.

⁽¹⁸⁾ ECO/372 gepubliceerd in PB C 13 van 15.1.2016, blz. 8, PB C 383 van 17.11.2015, blz. 64.

lidstaten⁽¹⁹⁾. De Commissie wordt daarom verzocht om een raadpleging op te starten over een „kmo-definitie”. Die moet ook betrekking hebben op de beoordeling van de wijze waarop de definitie wordt gebruikt bij de uitvoering van maatregelen voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.

3.4. Toereikendheid van instrumenten ter vervulling van de behoeften van de kmo's

3.4.1. Deze instrumenten moeten worden bekeken vanuit het oogpunt van hun daadwerkelijk effect op de verbetering van de situatie van de kmo's en of zij in het bijzonder voldoen aan de beginselen van de SBA. Het EESC ziet een duidelijke behoefte aan een kwalitatieve en grondige beoordeling van de efficiëntie van de Europese investeringsfondsen, en merkt ook op dat er in de lidstaten op nationaal en regionaal niveau meer moet worden gedaan om uitvoering te geven aan de beginselen „denk eerst klein” en „eenmaligheid”⁽²⁰⁾.

3.4.2. Het „denk eerst klein”-beginsel en die van de SBA zijn niet expliciet aanwezig in het plan Juncker. Zij komen wel enigszins voor in Horizon 2020 en Cosme, maar moeten beter in de praktijk worden omgezet. Het EESC verzoekt daarom de beleidsmakers van de EU rekening te houden met de beginselen van de SBA in alle EU-wetgeving die een directe of indirecte impact heeft op kmo's.

3.4.3. Krediet, bouwkosten en huurlasten zijn de laatste jaren als gevolg van de crisis afgenomen. In combinatie met een aantal nieuwe gecentreerde instrumenten levert dat goede mogelijkheden op voor starters, maar opschaling van een bedrijf kan nog altijd maar op weinig steun rekenen. Het EESC is ingenomen met het nieuwe initiatief van de Commissie in dit verband⁽²¹⁾.

3.4.4. De toegang tot bancaire kredieten is voor veel kmo's nog steeds een probleem vanwege de wankel balanspositie van banken, het gebrek aan overname van het ECB-beleid in sommige landen en relatief strikte kredietgarantievereisten. Marktgebaseerde financiering via private equity- en durfkapitaalfondsen, die obligaties en equity-instrumenten uitgeven op gespecialiseerde marktsegmenten, en crowdfunding worden steeds belangrijker, maar de meeste kmo's zijn er nog niet klaar voor⁽²²⁾. Ze hebben behoefte aan begeleiding inzake timing, gedetailleerde informatie en ondersteuning om deze mogelijkheden te onderzoeken. De EESC-studie leverde op dat het overgrote deel van de kmo's niet op de hoogte is van steunmogelijkheden via ESIF of van eventuele financiering via een uit EU-fondsen gesteund beleggingsfonds.

3.4.5. Feitenonderzoek wijst uit dat de aandachtsgebieden van de steuninstrumenten niet altijd stroken met de belangrijkste behoeften⁽²³⁾ van kmo's. Dat komt onder meer omdat er te weinig oog bestaat voor de nog altijd bestaande grote verschillen tussen de lidstaten. Zo melden bedrijven uit Zuid-Europa dat toegang tot nieuwe markten hun grootste probleem is, terwijl bedrijven uit Noord-Europa de meeste steun ontvangen voor betere toegang tot (internationale) markten. Hieruit blijkt duidelijk dat de behoeften van kmo's op nationaal niveau zeer verschillen, hetgeen de vraag oproept of pan-Europese instrumenten niet meer in detail zouden moeten worden ontworpen. Dit wordt volledig geschraagd door het jaarverslag over het mkb 2014/2015⁽²⁴⁾, waarin wordt opgemerkt dat de slechtst scorende landen betreffende deze

⁽¹⁹⁾ De gemeenschappelijke definitie van kmo's is vastgelegd in aanbeveling 2003/361 van de EU. Een andere definitie van kmo's is vervat in Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 en in Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 64).

⁽²⁰⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 94.

⁽²¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

⁽²²⁾ PB C 388 van 31.12.1994, blz. 14.

⁽²³⁾ De enquête werd uitgevoerd door EESC, UEAPME, CEEP en BICA van april tot en met mei 2016. Bij het onderzoek van de resultaten werden de lidstaten onderverdeeld in twee categorieën op basis van de gehanteerde indeling in „industrie 4.0”. „The new industrial revolution. How Europe will succeed”, Roland Berger Strategy Consultants, maart 2014. De groep 1-lidstaten zijn Oostenrijk, België, Zweden en Duitsland — met een hoge staat van paraatheid voor de industrie 4.0 en aangeduid als „potentialists” en „frontrunners”. In groep 2 vinden we Bulgarije, Roemenië, Hongarije, Spanje en Cyprus — geëtiketteerd als „hesitators” en „traditionalists”. Deze verdeling is vergelijkbaar met de resultaten van een eerder door het EESC verricht onderzoek (zie ECO/372).

⁽²⁴⁾ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

indicatoren in het Zuiden zijn gelegen. Deze landen rapporteren tevens een zeer laag slagingspercentage voor projecten, waaronder de kmo-component van Horizon 2020 ⁽²⁵⁾.

3.4.6. De hoge verwachtingen betreffende de „kmo-ambassadeurs” zijn tot op heden helaas nog geen werkelijkheid geworden. Slechts weinig kmo-vertegenwoordigers weten wie die functie in hun land uitoefent. De meeste kmo's melden dat de ambassadeurs slechts een ceremoniële en protocollaire functie bekleden in plaats van daadwerkelijk aan stimulering van het mkb mee te werken. De belangrijkste doelstelling van dit netwerk is te functioneren als interface tussen de Commissie en de nationale autoriteiten en de belangen van de kmo's te behartigen bij de nationale autoriteiten en in het nationale wetgevingsproces. Daarom verwachten de kmo's en hun organisaties concreet advies en informatie over EU-beleid.

3.4.7. Bevordering van ondernemerschap is verbonden met toereikende voorwaarden voor een toename van startende ondernemingen, meer nieuwe bedrijven die overleven en succes hebben, hulp voor nieuwe ondernemingen om hun concurrentievermogen te verhogen en sneller en efficiënter te groeien, versnelling van insolventieprocedures en vergemakkelijking van bedrijfsoverdrachten ⁽²⁶⁾. De registratieprocedure en bijbehorende technologie zijn er in de Unie al beter op geworden, maar er moet nog worden gewerkt om de tweede en derde doelstelling te halen. Het „tweede kans”-beginsel functioneert het slechtst in alle lidstaten, en zelfs de Commissie gunt geen opdrachten aan ondernemers die failliet zijn gegaan.

3.4.8. Verder zijn liquidatieprocedures (zowel inzake insolventie als vrijwillige beëindiging) en procedures voor herstructurering en overgang via vererving vanuit zuiver procedureel oogpunt in veel lidstaten ingewikkeld. Het EESC benadrukte reeds de behoefte aan vereenvoudiging en harmonisatie van de insolventiewetgeving ⁽²⁷⁾.

3.4.9. De hoorzitting en de recente EESC-studies bieden ook veel inzicht in de grootste problemen van de Europese kmo's op de belangrijkste beleidsgebieden van de Unie.

3.4.9.1. Lastenvermindering/vereenvoudiging

- Het aantal initiatieven in REFIT ter vrijstelling van of vereenvoudiging voor kmo's is beperkt.
- De definitie van kmo's is nog steeds niet geactualiseerd
- De niet-verplichte mkb-test wordt slechts gedeeltelijk of uiteenlopend door de lidstaten uitgevoerd.
- Openbare raadplegingen over effectbeoordeling en routekaarten worden gehinderd door een bureaucratische aanpak en het feit dat zij niet in alle EU-talen toegankelijk zijn.
- Alle kmo's noemen corruptie en inefficiënt bestuur als een groot probleem voor hun activiteiten.
- Betalingsachterstanden van overheidsinstanties en grote cliënten blijven een slopende trend in sommige lidstaten ondanks de invoering van strengere eisen bij de herziening van de richtlijn betreffende bestrijding van betalingsachterstand ⁽²⁸⁾.

3.4.9.2. Bevordering van ondernemerschap:

- Onderricht in ondernemerschap is nog altijd niet consistent ingevoerd in de meeste nationale onderwijsstelsels.

⁽²⁵⁾ Er is een correlatie tussen de conclusies van het rapport en het aantal tegen eind 2015 goedgekeurde projecten in het kader van het Horizon 2020-instrument:

Oostenrijk (25), België (12), Duitsland (88), Frankrijk (67), Zweden (46) en het Verenigd Koninkrijk (139). In deze landen bereikten de kmo-prestaties op het gebied van werkgelegenheid en toegevoegde waarde aan het eind van 2014 die van het niveau van 2008; Bulgarije (1), Tsjechië (6), Kroatië (1), Cyprus (2), Griekenland (11), Denemarken, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen (5), Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje kwamen nog niet tot het niveau van 2008.

⁽²⁶⁾ Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, „Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice”, The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, USA, 1996.

⁽²⁷⁾ PB C 209 van 30.6.2017, blz. 21.

⁽²⁸⁾ Richtlijn 2011/7/EU.

- De desbetreffende docentenopleidingen zijn sporadisch en meestal met individuele projecten verbonden — er bestaan hier geen Europese initiatieven ⁽²⁹⁾.
- Jeugdprogramma's inzake ondernemerschap, hoe succesvol ook, dreigen hun oorspronkelijk doel voorbij te schieten.
- Promotiecampagnes als de mkb-week zetten er slechts weinigen toe aan om ondernemerschap serieus in overweging te nemen.
- De startkosten bedragen nog altijd het drievoudige van hetgeen als benchmark is neergezet.

3.4.9.3. *Verbetering van markttoegang en internationalisering*

- De interne markt is nog niet voltooid, waardoor de toegang van het mkb tot markten, onder meer met betrekking tot de grensoverschrijdende dienstverlening, belemmerd blijft.
- Administratieve procedures zijn ingewikkeld en invoer en uitvoer kost nog altijd geld.
- De ondersteuning van internationalisering van kmo's is niet op maat gesneden.
- Normalisatie en intellectuele-eigendomsrechten trekken kmo's niet aan omdat zij niet goed worden voorgelicht, de kosten hoog en de regels te ingewikkeld zijn.

3.4.9.4. *De toegang tot financiering vergemakkelijken*

- Het traditionele model is een banklening, met afstand gevolgd door subsidies en financiële instrumenten.
- Subsidies worden niet door de markt aangestuurd en zijn niet afgestemd op specifieke subgroepen en hun beleidsoriëntatie stemt zelden overeen met de behoeften van kmo's.
- Financiële instrumenten zijn beter geschikt voor de onmiddellijke behoefte van kmo's aan werkkapitaal. Helaas is slechts een zeer gering deel van de kmo's goed op de hoogte, is een aanpak op maat ter uitvoering daarvan nog steeds zeldzaam, en is het aanbod ervan sterk afhankelijk van een doeltreffende samenwerking tussen financiële instellingen, intermediairs en eindontvangers. Ook heerst er een gebrek aan gegevens en analyses over hun werkelijke effect. Hetzelfde geldt voor meer samenhang tussen bestaande instrumenten en spelers op regionaal, nationaal en supranationaal niveau en promotie van efficiënte financiële instrumenten (bijv. tegengaranties).
- Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt bij het verstrekken van niet-geleende financiering, zoals private equity, durfkapitaal enz., blijven die instrumenten relatief onderontwikkeld in de meerderheid van de lidstaten ⁽³⁰⁾.
- Een aanzienlijk deel van de kmo's is bang voor de financiële instrumenten van de Europese programma's, omdat ze te ingewikkeld zijn.

3.4.9.5. *Bevorderen van concurrentie en innovatie*

- Horizon 2020 kent speciale fondsen voor kmo's, maar kan geen oplossing bieden voor alle problemen van de kmo's betreffende financiering van innovatie en de nieuwe lidstaten bieden maar weinig projecten.
- Kmo's hebben nog steeds onvoldoende belangstelling voor het programma vanwege de zware en oneerlijke toelatings- en uitvoeringsbepalingen.
- Die regels kunnen kmo's ontmoedigen om aan levensvatbare innovatieprojecten deel te nemen.
- De kosten voor kmo's om vrijwillige instrumenten te gebruiken die zijn ontwikkeld door de Commissie ⁽³¹⁾ blijven relatief hoog en dat betekent dat er slechts een beperkt aantal ondernemingen dat kunnen doen.

⁽²⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_en

⁽³⁰⁾ PB C 388 van 31.12.1994, blz. 14.

⁽³¹⁾ Zoals het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de EU, EU Ecolabel, „EU Environmental Technology Verification” of de milieuoetafdruk van producten.

3.4.9.6. *Zorgen voor cruciale steunnetwerken*

- De verstrekte informatie voldoet nog steeds niet aan de verwachtingen.
- Structuur, inhoud en opzet zijn niet erg gebruiksvriendelijk.
- De voorlichtingswijze is vaak bureaucratisch.
- Meestal wordt informatie in het Engels verstrekt en dat levert een taalprobleem op.

3.5. *Samenhang van beleid*

3.5.1. Voor samenhang moet rekening worden gehouden met de diversiteit van de kmo's en moeten er op micro-economisch niveau data worden verzameld en geanalyseerd. Dit is de enige manier om te komen tot een beter begrip van de diverse behoeften van kmo's in overeenstemming met hun specifieke kenmerken.

3.5.2. Momenteel zijn de Europese bancaire en kapitaalmarkten versnipperd. De kapitaalmarktunie (KMU) is opgestart om hier wat aan te doen, maar kan alleen slagen als zij consistent is met ander beleid ter ondersteuning van het mkb. De beperkte kennis van en inzicht in de verschillende financiële instrumenten onder de meeste kmo's is naar alle waarschijnlijkheid schadelijk voor de ontwikkeling van de KMU. Daarom moet de ondersteuning van het mkb zich uitstrekken tot een lange-termijnbenadering van financiering, voorlichting over de verschillende instrumenten, mogelijkheden voor aanvulling en de voordelen en risico's van de instrumenten.

3.5.3. Meestal zijn de betrekkingen tussen de eigenaar, het management en de werknemers in kmo's hechter dan in grote ondernemingen en de sociale dialoog is dus een win-winsituatie door het leggen van een basis voor toegewijde werknemers met kwaliteitsbanen. Om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden kunnen profiteren van een dergelijke situatie en om de opbouw van sociaal kapitaal binnen een kmo te stimuleren, moet stelselmatig steun worden geboden aan kmo's om hen bewust te maken van het belang van sociale dialoog, gezondheid en veiligheid, arbeidsomstandigheden, innovatieve vormen van arbeidsorganisatie, leren op de werkplek, en de ontwikkeling van vaardigheden. In dit verband is de rol van de sociale partners en ngo's onontbeerlijk.

3.6. *Specifieke aanbevelingen betreffende prioritaire gebieden van het mkb-beleid van de Unie*

3.6.1. *Lastenvermindering/vereenvoudiging*

- Overregulering moet worden vermeden door de EU-wetgeving duidelijker te formuleren/vertalen, systemen op te zetten voor het oplossen van geschillen en onjuiste uitlegging van die teksten, en door het opstellen van „kmo-vriendelijke” nota's en een vademecum van en toelichting op relevante informatie voor het mkb.
- De kmo-test moet verplicht worden gemaakt voor nieuwe wetgevingsvoorstellen en er moet op worden toegezien dat die daadwerkelijk door alle lidstaten en systematisch binnen alle diensten van de Commissie wordt uitgevoerd ⁽³²⁾.
- Kmo's en hun organisaties moeten meer en gestructureerd worden betrokken bij de effectbeoordelingen van nieuwe wetgeving via vereenvoudiging van opmaak en inhoud, beschikbaarheid van informatie in alle EU-talen en beoordeling van de impact op de verschillende groepen kmo's.
- Regelmatig zouden EU-wetgeving en -beleid aan een fitness check moeten worden onderworpen.
- De nationale en regionale mkb-organisaties moeten (verplicht) als partner worden betrokken bij het interinstitutionele debat over nieuwe wetgeving die kmo's raakt.
- De resultaten van REFIT, in termen van lastenverlichting voor kmo's, moeten nauwlettend in de gaten worden gehouden.

⁽³²⁾ De kmo-test is reeds opgenomen in de effectbeoordeling van de Commissie. https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_en

3.6.2. *Bevordering van ondernemerschap:*

- Het optreden van de EU, nationale en regionale mkb-organisaties voor het verstrekken van informatie, opleiding en coaching/mentoring van ondernemingen moet worden ondersteund.
- De bestaande instrumenten ter versterking van de ondernemersgeest onder jongeren moeten worden aangescherpt en ondersteuningsprogramma's moeten op de belangrijkste ondernemersvaardigheden gericht blijven.
- Onderricht in ondernemerschap moet in alle onderwijsprogramma's worden ingevoerd ⁽³³⁾.
- Er moet verder worden gewerkt aan verlaging van de kosten van de procedures voor het opstarten een bedrijf, gemakkelijke toegang financiering en meer mensen te stimuleren om hun ondernemingsvaardigheden te ontwikkelen.
- Ook moeten er eenvoudigere procedures komen voor bedrijfsoverdracht en -beëindiging en tweedekansopties.

3.6.3. *Verbetering van markttoegang en internationalisering*

- Het functioneren van de interne markt moet worden verbeterd ter voorkoming van gold plating, niet-toepassing en andere nationale praktijken die de mededinging scheeftrekken op kosten van de consument en de werknemer.
- De zichtbaarheid van bestaande steunnetwerken voor internationalisering moet worden verhoogd via betere samenwerking met nationale en regionale mkb-organisaties.
- Instrumenten aanreiken die kmo's helpen deel te nemen aan tentoonstellingen, evenementen en beurzen in het buitenland.
- Oprichting van regionale en nationale sectorale clusters van kmo's met een certificaat voor gegarandeerde kwaliteit moet worden gestimuleerd.
- Er moeten meer inspanningen worden geleverd om de kosten van normalisatie en intellectuele-eigendomsrechten voor kmo's terug te dringen en de voordelen ervan voor het concurrentievermogen te promoten.

3.6.4. *De toegang van kmo's tot financiering vergemakkelijken*

- Formaliteiten, toezicht en controles moeten worden beperkt tot wat absoluut noodzakelijk is: verplichte toepassing van het eenmaligheidsbeginsel en het gebruik van elektronische formulieren, vereenvoudiging van de toepassing van de „de minimis“-regel.
- Er moeten op subsidies gebaseerde programma's worden ontworpen die zijn gebaseerd op een zorgvuldige evaluatie van de grootste financiële behoeften van kmo's ter vermindering van laakbare praktijken om zonder bedrijfsstrategie gratis geld te krijgen.
- De samenwerking tussen EIF, financiële tussenpersonen en mkb-organisaties moet worden opgevoerd om zeer effectieve financiële instrumenten te ontwikkelen waarmee kan worden ingespeeld op de behoefte van kmo's aan werkkapitaal, leningen en garanties en waarmee de impact via kwantitatieve indicatoren kan worden beoordeeld.
- Ook moeten er volledig gediversifieerde en innovatieve maatregelen komen om de daadwerkelijk heterogene groep kmo's te steunen ⁽³⁴⁾.
- Kmo's moeten ook worden gesteund bij de uitgifte van obligaties en aandelen op gespecialiseerde marktsegmenten.
- De leninggarantiefaciliteit van Cosme moet, gelet op de financiële gevolgen van de brexit en het beoogde doel, van passende middelen worden voorzien.
- Bekeken moet worden hoe innovatieve financieringsinstrumenten (anders dan leningen) kunnen worden ingezet. Daarbij valt te denken aan private equity, risicokapitaal, business angels en crowdfunding, alsook aan efficiënt gebruik van de steun van garantie-instellingen.

3.6.5. *Bevorderen van concurrentie en innovatie*

- Er moet aandacht uitgaan naar instrumenten om de toegang van kmo's tot risicokapitaal voor innovatie te verruimen.

⁽³³⁾ PB C 332 van 8.10.2015, blz. 20.

⁽³⁴⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 45, PB C 34 van 2.2.2017, blz. 66, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 94.

- De samenwerking tussen kmo's en onderzoeks- en onderwijsinstellingen moet worden gesteund en de onderlinge uitwisseling van informatie moet worden vergemakkelijkt.
- Er moeten gunstige voorwaarden worden gecreëerd voor levensvatbare consortia waarin kmo's met hun marktgerichte innovatieve ideeën een hoofdrol spelen.
- De kmo's moeten worden voorzien van begeleiding/mentoring voor capaciteitsopbouw en technische bijstand, verspreiding van goede praktijken en steun voor samenwerking tussen mkb-organisaties.

3.6.6. *Zorgen voor cruciale steunnetwerken*

- Europese, nationale en regionale mkb-organisaties moeten als belangrijkste „zwaartepunt” worden gepromoot door het opzetten van strategieën voor hun capaciteitsopbouw en door uitvoering van het beginsel van multilevel governance en multifunctioneel bestuur op EU-, nationaal en regionaal niveau en in de wetgevingsprocessen op die niveaus.
- Er moet worden nagedacht over „één loket” voor alle steunmaatregelen voor kmo's. Dat moet zijn: gebruiksvriendelijk, met veel „e-inhoud”, weinig doorverwijzingen en in begrijpelijke taal gesteld.

3.6.7. *Ontwikkeling van de juiste arbeidsvaardigheden*

- De beroepsopleidingen moeten worden aangepast aan de eisen van de arbeidsmarkt en er moeten systemen komen voor monitoring en voorspelling van die eisen.
- De steun voor de lidstaten ter vergemakkelijking van de integratie van kmo's in het leerlingwezen moet worden opgevoerd.
- Ten slotte moeten opleidingen van korte duur worden gesteund en dient de samenwerking tussen werkgevers-organisaties en onderwijsinstellingen te worden gestimuleerd.

Brussel, 6 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Namaak en piraterij”**(initiatiefadvies)**

(2017/C 345/04)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**Corapporteur: **Hannes LEO**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	artikel 29, lid 2, van het rvo Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedgekeurd door de CCMI	22.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	119/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Europese economie is steeds meer gebaseerd op creativiteit en innovatie. Intellectuele-eigendomsintensieve sectoren zijn in Europa goed voor 39 % van het bbp van de EU en 26 % van de werkgelegenheid ⁽¹⁾. Het EESC is van mening dat ondernemingen moeten kunnen gedijen in een milieu dat bevorderlijk is voor innovatie, investeringen en werkgelegenheid.

1.2. Volgens schattingen van de VN ⁽²⁾ en de OESO zijn namaakproducten goed voor 5-7 % (VN) of 2,5 % (OESO) van de wereldhandel. Het merendeel van de namaakproducten in Europa wordt in derde landen geproduceerd, maar ook in de lidstaten stijgt de productie. Het internet heeft de mogelijkheden en de ruimte om online namaakproducten te verkopen zeer fors vereenvoudigd en uitgebreid, terwijl het risico van vervolging nog steeds zeer laag is.

1.3. De namaakindustrie profiteert van **efficiëntieverschillen tussen de douanecontroles** aan de belangrijkste toegangspunten tot de interne markt en van fragmentatie en heterogeniteit van de nationale toepassing van EU-regels en normen. Daarom komen er steeds meer van die producten in de EU, die een risico vormen voor de gezondheid van de consument, de openbare veiligheid en beveiliging en het concurrentievermogen van onze bedrijven.

1.4. Bijgevolg moet een volledig functionerende en interoperabele douane-unie zorgen voor de efficiënte werking van **het nieuwe systeem, dat door het douanewetboek werd ingevoerd**. Op die manier moeten bedrijven worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie, vooral uit de wereldwijde sector nagemaakte en door piraterij verkregen producten. Dat is niet alleen in het belang van die bedrijven, maar ook omdat het rechtstreekse gevolgen heeft voor de volksgezondheid, de openbare veiligheid en beveiliging en de economische groei.

1.5. Aangezien er onderscheid moet worden gemaakt tussen twee soorten namaak — namaak als schending van IER (intellectuele-eigendomsrechten), d.w.z. pure oneerlijke concurrentie zonder dat de veiligheid of volksgezondheid in het geding is, en namaak als strafbaar feit, zoals gedefinieerd in het Geneesmiddelencriminaliteitsverdrag ⁽³⁾ — moet volgens het EESC het elimineren van namaak en piraterij een belangrijke prioriteit voor de EU zijn, niet alleen met het oog op de

⁽¹⁾ Gezamenlijk verslag van het Europees Octrooibureau (EOB) en het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM) over IPR-intensieve sectoren in de EU, september 2013.

⁽²⁾ <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7> — United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

⁽³⁾ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>

gezonde groei van de vrije wereldhandel zonder protectionisme, maar ook met het oog op de professionalisering van de georganiseerde misdaad in de handel in nagemaakte en door piraterij verkregen goederen en de risico's voor de consument. Om dergelijke „criminele namaakpraktijken” te ontmoedigen kunnen strafrechtelijke procedures nodig zijn.

1.6. Met het oog op het beperken van de negatieve gevolgen voor de markt van de toename van namaak en piraterij moeten op sectoraal, nationaal, Europees en multilateraal niveau maatregelen worden genomen betreffende:

- belemmeringen voor productie en investeringen;
- schade aan imago en kwaliteit, waaronder technische non-conformiteit, valse conformiteits- of nalevingscertificaten en valse conformiteitsaanduidingen, en misbruik van dergelijke certificaten en aanduidingen;
- risico's voor gezondheid, veiligheid en milieu;
- gebrek aan certificering, normering en kwaliteitscontrole van nagemaakte goederen;
- verlies van arbeidsplaatsen en obstakels voor het ontstaan van bedrijven;
- (para)fiscale inkomstenderving;
- toenemende problemen op het gebied van veiligheid en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van terrorismefinanciering.

1.7. Het EESC is ervan overtuigd dat er een gemeenschappelijke inspanning nodig is van alle publieke en particuliere actoren voor het ontwerpen en tenuitvoerleggen van een gezamenlijke strategie van gecoördineerde maatregelen die zijn gericht op preventie, opsporing en bestrijding van namaak en piraterij, ondersteund door een toereikend gemeenschappelijk technisch en wettelijk kader.

1.8. Daarbij ligt het initiatief in de eerste plaats bij de particuliere sector van de Unie, bestaande uit industriële bedrijven en dienstverleners die hier het meest bij betrokken zijn (samen met anderen in de leveringsketen). Maar ook moet meegedaan worden door houders van rechten en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en de Europese Commissie moet het regelgevingskader voor IER bijwerken om de bestaande regels te moderniseren en de strafrechtelijke opties waarover de EU en haar lidstaten thans beschikken aan te passen. Gezamenlijk moeten zij werken aan krachtige impulsen, vanaf het begin tot het einde van de gehele leveringsketen. Daarbij moeten zij interoperabele mechanismen voor internationale samenwerking in kaart brengen en leveranciers en klanten controleren, teneinde het risico van namaak in de keten tot een minimum te beperken.

1.9. Die versterkte gezamenlijke actie door de particuliere sector is cruciaal voor doeltreffende partnerschappen met de internetproviders, producenten van inhoud, merkhouders, operators voor elektronisch betalen, adverteerders en reclamenetwerken en online-domeinregisters, en vrijwillige convenanten voor Gemeenschappelijk Optreden, waarmee kan worden gezorgd voor snelle aanpassingen aan plotse veranderingen op de markt.

1.10. Krachtige maatregelen van de particuliere sector moeten worden geflankeerd door overheidsmaatregelen zoals:

- de ontwikkeling van nieuwe semi-juridische technieken om paal en perk te stellen aan de groeiende handel in namaakproducten. Hierdoor wordt privaat-publieke samenwerking mogelijk en kan het optreden van de douane worden geoptimaliseerd door middel van markering en traceerbaarheid;
- interoperabele opsporingssystemen die in verbinding staan met automatische risicobeheersystemen op basis van passende technologieën, zodat eigenaren en rechtheouders in de elektronische handel in staat zijn om inbreuken op te sporen en te voorkomen;
- invoering van een nieuw strategisch plan 2018-2021 met een nieuw en beter gecoördineerd actiekader, met toereikende financiële middelen, meer transparantie en toekomstgerichte capaciteit, meer gedetailleerde inlichtingentechnieken, een „EU-lijst van beruchte landen”, de toepassing van aangescherpte plaatselijke IER-desks, waaronder inspanningen ter bestrijding van criminele namaakpraktijken, en meer geavanceerde instrumenten voor markttoezicht (interactieve

databank) met een doeltreffende gemeenschappelijke douane. Dat alles in overeenstemming met het voorstel voor een richtlijn betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertradingen en douanesancties⁽⁴⁾;

— betere statistische gegevens en analyses betreffende de omvang en impact van namaak.

1.11. Het EESC is van mening dat er een Europese campagne ter bestrijding van namaak moet worden gefinancierd, met inbegrip van een Europese dag tegen namaak en een speciaal telefoonnummer — waarbij de nadruk ligt op:

— de ernstige schade die nagemaakte en gepirateerde producten en de aankoop ervan toebrengen aan hele sectoren van de economie, de gezondheid, het milieu, de Europese innovatie en creativiteit, de werkgelegenheid, openbare inkomsten en economische groei als geheel;

— de behoefte aan substantiële inspanningen om de gegevensbank over namaakproducten te verbeteren en om het verlies van productie en banen in dit verband in kaart te brengen teneinde adequate beleidsmaatregelen te ontwerpen. Op dit moment moeten de statistische basis en de econometrische ramingen nauwkeuriger, betrouwbaarder en beter vergelijkbaar zijn.

1.12. Het Comité beschouwt nauwere coördinatie tussen de verschillende diensten van de Europese Commissie en de Europese agentschappen die zich bezighouden met de kwestie met hun collega's in de lidstaten als essentieel. Dit kan worden bereikt door het verstrekken van voldoende middelen voor samenwerking in heel Europa en inspanningen om tot een echte cultuur van samenwerking te komen. Oprichting van een centrale taskforce 'Namaak' met een voldoende lange levensduur zou effectief moeten kunnen bijdragen tot verwezenlijking van deze doelstelling.

1.13. Het EESC dringt er bij Raad en EP op aan om te bewerkstelligen dat de Europese Commissie:

— snel werk maakt van de technologische en structurele maatregelen en het nieuwe actieplan 2018-2021 voor de bestrijding van namaak en piraterij;

— meer solide ondersteuning geeft aan gezamenlijke actie in de particuliere sector. Zulks middels regels en structuren die waarborgen dat de vrije internationale handel zich ontwikkelt op een eerlijke en proactieve basis.

2. Inleiding: aard en kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken van namaak en piraterij

2.1. Ter wille van verduidelijking van onderhavig onderwerp wordt verwezen naar de namaakconcepten van Verordening (EU) 608/2013. „Elektronische en digitale piraterij”, handel en verspreiding van software of onrechtmatige bestanden die in strijd zijn met de relevante wetgeving inzake intellectuele eigendom, vallen niet binnen de werkingssfeer van dit advies, aangezien zij nauw verband houden met de digitale agenda, waarvoor het EESC een speciale vaste studiegroep heeft opgericht.

2.2. Kwantificering van namaak is complex omdat, zoals met alle aspecten van illegale activiteiten, de beschikbare gegevens te sterk zijn gebaseerd op schattingen. De namaakkanalen zijn namelijk voor het grootste deel in handen van criminele organisaties, die zeer snel het enorme potentieel van dit soort illegale activiteit hebben onderkend en een zeer gering risico lopen om te worden betrapt.

2.3. De laatste jaren is er zoveel namaak dat er nagenoeg geen productsoort meer valt te bespeuren die niet kan worden nagemaakt en verkocht: kleding, mechanische onderdelen en gereedschap, bouwmaterialen en materieel, juwelen, schoeisel, designproducten, speelgoed, cosmetica, geneesmiddelen enz. Namaak is een heuse parallelsector geworden en de producenten hebben te maken met hevige mededinging en moeten er alles aan doen om hun marktaandeel te behouden.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE4500&from=NL>

2.4. Gemakkelijk kunnen kopen leidt ertoe dat de consument vaak voor namaak kiest en dat heeft serieuze negatieve gevolgen voor bedrijven, met name kmo's; minder regulering en moeilijk te controleren e-handel en online-veilingen zijn een doeltreffende en veilige manier om een groot klantenbestand op te bouwen en te handelen in goedkope namaak.

2.5. De namaakindustrie is uitgegroeid tot een van de belangrijkste voedingsbodems en financiers van georganiseerde misdaad. Criminele organisaties hebben de zaak met hun mondiale netwerken nog veel professioneler en winstgevender gemaakt.

2.6. Namaak zou zich het meest voordoen in derde landen. Uit douanestatistieken blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat de meeste namaakproducten afkomstig zijn uit landen buiten de EU. China, dat toch zonder meer heeft toegezegd om namaak aan banden te leggen, is nog altijd een 'topspeler'.

2.7. De opkomst van het internet heeft ook bijgedragen tot nieuwe distributiekanaalen voor nagemaakte producten met minder risico voor de verkopers, omdat die nauwelijks te vervolgen zijn. Daarom moet er in de gehele waardenketen beter worden samengewerkt om namaak zo efficiënt mogelijk online te bestrijden.

2.8. IER-intensieve sectoren zijn in Europa goed voor 39 % van het bbp van de EU en 26 % van de werkgelegenheid ⁽⁵⁾. Volgens recente studies ⁽⁶⁾ vertegenwoordigen namaakproducten 5 tot 7 % van de wereldhandel, hetgeen neerkomt op ruwweg 600 miljard EUR per jaar, terwijl de OESO ⁽⁷⁾ de waarde van ingevoerde namaakgoederen op 2,5 % van de internationale handel in 2013 raamt, wat overeenkomt met 338 miljard EUR, en ook schat dat ongeveer 5 %, of 85 miljard EUR, van in de EU ingevoerde goederen zijn nagemaakt of door piraterij zijn verkregen. Buiten beschouwing gelaten zijn daarbij goederen die worden geproduceerd en verkocht in een en dezelfde lidstaat en producten die op het internet en via indirecte economische activiteit worden gekocht.

2.9. Volgens andere internationale statistische gegevens uit 2017 ⁽⁸⁾ levert de mondiale handel in die goederen jaarlijks naar schatting tussen de 923 miljard en 1,13 biljoen USD op.

2.10. De productie van namaakproducten is, ook op grote schaal, in opkomst in de lidstaten om douanecontroles aan de buitengrenzen van de EU te omzeilen.

2.11. Het in de handel brengen van nagemaakte en door piraterij verkregen goederen veroorzaakt enorme schade aan de economie en draagt bij aan de ontwikkeling van een 'ondergrondse economie', waarin overheden inkomsten mislopen ⁽⁹⁾ die nodig zijn voor essentiële openbare diensten en dat betekent ook een zwaardere fiscale last voor de belastingplichtige, waardoor reguliere banen verloren gaan.

2.12. In de EU is namaak verantwoordelijk voor het verlies van ongeveer 800 000 banen per jaar en ongeveer 14,3 miljard EUR aan jaarlijkse derving aan belastinginkomsten, waaronder btw en accijnzen ⁽¹⁰⁾.

2.13. Het Europees Parlement heeft een aantal resoluties over dit onderwerp uitgebracht, met name zijn resolutie van 9 juni 2015 ⁽¹¹⁾, waarin het onder meer pleit voor een benadering waarin alle actoren in de strijd tegen namaak worden samengebracht, de bewustmaking van consumenten wordt vergroot en zij beter worden voorgelicht, de ontwikkeling van nieuwe handelsmodellen, betere verdedigingsmechanismen voor kmo's, bevordering van convergentie van belangen tussen

⁽⁵⁾ Gezamenlijk verslag van het Europees Octrooibureau (EOB) en het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM) over IPR-intensieve sectoren in de EU, september 2013.

⁽⁶⁾ UNODC, The Globalisation of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment.

⁽⁷⁾ OESO/EUIPO (2016), Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact.

⁽⁸⁾ Global Financial Integrity, Transnational Crime and the Developing World, maart 2017 (statistische gegevens bevestigd door WAITO — april 2017).

⁽⁹⁾ In 2013 naar schatting 90 tot 120 miljard EUR aan gedeelde belastinginkomsten — Frontier Economics — 2016.

⁽¹⁰⁾ Sectorale studies naar negen door namaak getroffen sectoren: cosmetica en lichaamsverzorging, kleding, schoeisel en accessoires, sportartikelen, speelgoed en spelletjes, juwelen en uurwerken, tassen, muziekopnames, wijn en alcoholische dranken, geneesmiddelen.

⁽¹¹⁾ Europarl P8_TA(2015)0219 — 9.6.2015 — <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0219&language=IT&ring=A8-2015-0161>

lidstaten en derde landen, en meer gebruik van gegevens die zijn verzameld door het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO).

2.14. Op 19 maart 2013 heeft de Raad een resolutie aangenomen over het EU-douaneactieplan om inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten te bestrijden (periode 2013-2017). Het plan bevat duidelijke doelstellingen, passende middelen, en resultaat- en prestatie-indicatoren die zijn vastgesteld volgens een duidelijke routekaart betreffende:

- de toepassing en follow-up van nieuwe wetgeving om de intellectuele-eigendomsrechten te handhaven;
- maatregelen ter bestrijding van de schending van die rechten in de handel in goederen en diensten;
- samenwerking met de belangrijkste landen van herkomst, doorvoer en bestemming ter bestrijding van de illegale handel in de hele internationale leveringsketen;
- intensievere samenwerking met het EUIPO en de rechtshandhavingsautoriteiten.

2.15. Op 18 mei 2017 heeft de Raad in zijn conclusies over de vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit voor de periode 2018-2021 onderstreept dat „de criminele markten steeds complexer en dynamischer zijn [...]. Er moet [...] bijgevolg bijzondere aandacht worden besteed aan de onlinehandel in verboden goederen en diensten, met inbegrip van namaakgoederen”.

3. Internationaal overzicht

3.1. Uit de douanestatistieken blijkt duidelijk dat de meeste namaakgoederen uit derde landen komen. De grootste ‘namakers’ zijn niet alleen China en Hongkong, maar er zijn ook andere Aziatische landen die zich sectorieel specialiseren: India in geneesmiddelen, Egypte in voedingsproducten en Turkije in parfum, cosmetica en schoeisel. Maleisië, Wit-Rusland, de Verenigde Arabische Emiraten, Indonesië, Thailand en de Filipijnen blazen ook hun partijtje mee.

3.2. In 2014 hebben de statistische gegevens van de douane uitgewezen dat meer dan 66 % van de nagemaakte textielproducten en kleding van buiten de EU kwam.

3.3. Voor het vervoer van goederen vanuit Azië naar Europa spelen transitpunten een bijzonder belangrijke rol, aangezien zij de centrale overslagplaatsen zijn voor het vervoer van goederencontainers in een netwerk van 3 000 vrije zones in 135 verschillende landen. Daar wordt uitgewisseld, worden documenten verschaft en worden nieuwe etiketten op de goederen in de containers aangebracht.

3.4. Een andere factor waarmee rekening moet worden gehouden, is de forse stijging van namaak en piraterij binnen de EU. Die worden volgens Europol steeds winstgevender voor de georganiseerde misdaad, gaan gepaard met veel minder risico's en houden verband met andere vormen van criminaliteit zoals fraude, vervalsing van documenten, belastingontwijking en mensenhandel.

3.5. Met de verplaatsing van faciliteiten voor namaak en piraterij naar de Unie, de lagere vervoerskosten, het lagere risico op onderschepping en de opkomst van goed georganiseerde criminele netwerken met adequate middelen schijnt een nieuw model het levenslicht te zien; de verwachte uitbreiding van de Tanger/Med-vrije zone in Marokko, op slechts 15 km van de EU, zou die netwerken wel eens nog meer mogelijkheden kunnen bieden om nog grotere partijen nagemaakte goederen op de Europese markt af te zetten.

3.6. De landen waar ondernemingen tussen 2011 en 2013 het zwaarst door namaakactiviteiten werden getroffen zijn de VS 20 %, Italië 15 %, Frankrijk en Zwitserland 12 %, Japan en Duitsland 8 %, het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg. Indirecte verliezen en bijkomende kosten voor nieuwe ontwerpen/innovatieve oplossingen als gevolg van vervalsing mogen ook niet worden onderschat.

4. Bestrijding van namaak en piraterij op de interne markt

4.1. Het EESC verzoekt de lidstaten met klem om maatregelen te nemen die gericht zijn op:

- aanscherping van de nationale maatregelen en wetgeving ter bestrijding van namaak, bevordering van harmonisatie van wetgeving op EU-niveau, ontwikkeling van efficiënte voorzieningen voor administratieve inspectie van namaakproducten en aanpassing van de strafrechtelijke opties waarover de lidstaten beschikken;
- betere, onderling afgestemde nationale handhaving van Europese regels en uitwisseling van goede praktijken;
- het doen verzamelen door de bevoegde autoriteiten van vergelijkbare statistische gegevens, ook over het verband tussen namaak en ongevallen en sterfgevallen, en zulks bijvoorbeeld per productgroep;
- doeltreffendere controle op en preventie van risico's van nagemaakte producten voor de volksgezondheid;
- empowerment van de consument, die via smartphonetechnologie zijn eigen oordeel kan vellen over de authenticiteit van zijn spullen en zelf de kenmerken en de waarde en veiligheid van wat hij koopt kan verifiëren en controleren;
- het verbeteren van de communicatie met consumenten, hen waarschuwen voor de risico's van nagemaakte producten en hun tonen hoe zij met nieuwe methoden namaak gemakkelijk kunnen herkennen: het bewustzijn onder consumenten moet worden verbeterd en er moeten nationale informatie- en voorlichtingscampagnes worden gevoerd;
- actievere betrokkenheid van lokale actoren, intersectorale groepen en consumentenorganisaties bij de bestrijding van namaak op nationaal niveau, met name door middel van voorlichtingscampagnes;
- voldoende financiële en andere middelen voor de douanebeambten en een adequate opleiding in methoden en beleid voor het opsporen van nagemaakte producten;
- vereenvoudiging van de registratie van merken, modellen en andere IER voor kmo's, met behoud van een hoog niveau van technische normen en IER.

4.2. Het EESC pleit voor een nieuw EU-kader 2018-2021 en een volledig gefinancierd en gecoördineerd actieplan met het oog op de versterking van wetgeving tegen namaak en initiatieven op EU-niveau door middel van maatregelen als:

- bespoediging van de oprichting van één Europees douanesysteem door gemeenschappelijke procedures, gemeenschappelijke instrumenten en eenvormige databanken die onmiddellijk kunnen worden geraadpleegd;
- vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor de verzameling van statistische gegevens, waarbij de nadruk wordt gelegd op sectorale initiatieven omdat er geen pasklare oplossingen zijn;
- bevordering van innovatieve tracking- en observatiesystemen;
- meer EU-coördinatie om de strijd tegen namaak in alle lidstaten op hetzelfde niveau te brengen;
- intensivering van inlichtingenvergaring en bilaterale overeenkomsten inzake rechtshandhaving in de hele keten, onder meer met behulp van een uitgebreid lokaal EU-IPR-loket;
- onmiddellijke actie ter bevordering van een vereenvoudigd EU-kader voor steun en bijstand aan Europese kmo's;
- invoeging van anti-namaakclausules in nieuwe vrijhandelsovereenkomsten;
- uitvoering en coördinatie van preventieve maatregelen op internationaal niveau om toezicht te houden op de 3 000 vrije zones en op de volledige distributieketen;

- het belasten van de bevoegde EU-autoriteiten met de verzameling van volledig vergelijkbare statistische gegevens over het verband tussen namaak en ongevallen en sterfgevallen;
- vaststelling van gemeenschappelijke EU-maatregelen voor een doeltreffender controle op en preventie van risico's van nagemaakte producten voor de volksgezondheid;
- verbetering van de EU-communicatie met de consumenten en hen leren hoe ze deze producten kunnen herkennen (JRC-model);
- het stimuleren van het EU-bedrijfsleven om efficiënter informatie uit te wisselen over problemen in verband met namaak en bestrijdingsmaatregelen te nemen, zoals invoering van speciale telefonische meldpunten voor consumenten en betere systemen voor gegevensbeheer;
- gecoördineerde actie op het gebied van e-handel (betalingswijzen en reclame) en goedkeuring van gemeenschappelijke specifieke regels om toezicht te houden op de onlineverkoop van geneesmiddelen en andere delicate producten;
- ontwikkeling van een aanpak van criminele organisaties en hun effect op veiligheid, volksgezondheid en beveiliging, waarbij erkende rechtsbeginselen zoals neergelegd in het geneesmiddelencriminaliteitsverdrag als uitgangspunt worden genomen en worden uitgebreid tot industriële namaakproducten die een risico vormen voor de veiligheid en de volksgezondheid;
- vaststelling, samen met het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), Europol, de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (Enisa), van speciale regels voor het toezicht op de onlineverkoop van geneesmiddelen, voedingsmiddelen en andere delicate producten;
- evaluatie van de rol die tussenpersonen kunnen spelen bij de bescherming van IER, ook met betrekking tot nagemaakte goederen, en eventuele wijziging van het specifieke EU-rechtskader voor handhaving⁽¹²⁾;
- ontwikkeling en ondersteuning van een sterke Europese anti-namaakcampagne binnen en buiten de interne markt, parallel aan de nationale campagnes;
- bevordering van een gemeenschappelijk technologie-initiatief (GTI) op het gebied van namaak, in het kader van Horizon 2020;
- het uittrekken van voldoende middelen voor de maatregelen die in het kader van dit nieuwe actieplan 2018-2021 zijn goedgekeurd.

5. Zorgen voor optimale governance

5.1. Het is essentieel om te zorgen voor een nauwere coördinatie tussen de verschillende diensten van de Commissie en de Europese agentschappen die zich bezighouden met dit onderwerp. Dit kan worden gedaan door de oprichting van een taskforce die rechtstreeks rapporteert aan de voorzitter van de Commissie, contacten kan onderhouden met de relevante segmenten van de particuliere sector, internationale organen en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

5.2. Deze taskforce "Namaak" moet een alomvattend jaarverslag uitbrengen over de vorderingen die zijn gemaakt met technologische, structurele en regelgevende aspecten, met name op internationaal niveau.

5.3. De Europese Commissie en de Europese agentschappen, en met name het EUIPO, Europol en OLAF, alsmede ngo's die actief zijn in de strijd tegen namaak, moeten hun inspanningen voor internationale coördinatie middels jaarlijkse internationale conferenties opvoeren.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Zie COM(2016) 288 final.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële reconversie in de EU-bietsuikerindustrie”**(initiatiefadvies)**

(2017/C 345/05)

Rapporteur: **José Manuel ROCHE RAMO**Corapporteur: **Estelle BRETNALL**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrond	artikel 29, lid 2, van het rvo Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedgekeurd door de CCMI	22.6.2017
Goedgekeurd door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	111/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De EU-bietsuikersector staat voor een van de grootste mijlpalen in zijn geschiedenis: op 1 oktober 2017 worden de productiequota afgeschaft. Het verdwijnen van die quota brengt voor de EU-bietsuikerproducenten nieuwe kansen met zich mee: zo zullen zij meer suiker voor voedingsdoeleinden kunnen produceren en onbepikt mogen uitvoeren. Om hiervan te kunnen profiteren heeft de EU-bietsuikersector alles op alles gezet om zijn concurrentiepositie te versterken. De afschaffing van de productiequota brengt echter ook nieuwe risico's en onzekerheid met zich mee en kan een extra belasting betekenen voor de sector. De concurrentie zal toenemen, zodat de prijzen voor telers en verwerkers onder druk komen te staan, terwijl het marktaandeel van isoglucose naar alle waarschijnlijkheid groter zal worden. De minder concurrerende EU-bietsuikerproducenten en -telers zullen misschien moeite hebben om het hoofd boven water te houden in een dergelijke context van meedogenloze concurrentie en volatilitieit. Dat kan ernstige gevolgen hebben voor werknemers, ondernemingen, landbouwers en plattelandsgemeenschappen. Beleidsmakers moeten oog hebben voor de toekomst van de sector.

1.2. Na het verdwijnen van de productiequota blijft er nog maar één specifiek instrument over om de EU-bietsuikersector te ondersteunen, namelijk de steun voor de particuliere opslag van suiker. Het is echter niet duidelijk hoe en wanneer een dergelijke steunregeling kan worden ingevoerd, mocht er zich een crisis voordoen op de EU-markt voor bietsuiker. Steun voor particuliere opslag zal pas doelmatig zijn als de voorwaarden voor de inwerkingtreding van de regeling duidelijker worden omschreven. Zo zou de Commissie een objectieve prijsdrempel kunnen vastleggen; wordt deze bereikt, dan kan de procedure voor de invoering van steun voor particuliere opslag in gang worden gezet. Op die manier wordt de besluitvorming minder subjectief en zal het gemakkelijker zijn om de steunverlening bij een crisis sneller en op uniforme wijze te doen verlopen. Voorts moet worden gekeken naar de mogelijkheid van algemene crisisbepalingen, zoals artikel 222 van de Integrale-GMO-verordening. Het Comité is ingenomen met de oprichting van de Waarnemingspost voor de suikermarkt; wel hoopt het dat de samenstelling ervan evenwichtig zal zijn en dat de leden tijdig zullen worden bijeengeroepen wanneer zich een problematische marktsituatie voordoet.

1.3. Ook marktinstrumenten die het voortbestaan van de suikerproductie in de EU-lidstaten ondersteunen, moeten deel uitmaken van het GLB. De EU-bietsuikerindustrie levert een cruciale bijdrage aan de werkgelegenheid en de economische activiteit, alsook aan het concurrentievermogen van de voedsel- en drankindustrie. Op dit moment biedt het GLB de lidstaten de kans om gekoppelde steun te verstrekken aan sectoren of regio's waar specifieke vormen van landbouw of specifieke landbouwsectoren die om economische, sociale of ecologische redenen van bijzonder belang zijn, met bepaalde moeilijkheden kampen. Dat is het geval voor de suikerbietenteelt in kwetsbare gebieden. Gekoppelde rechtstreekse betalingen moeten erop gericht zijn het risico te verkleinen dat de bietsuikerproductie in deze gebieden afneemt of verdwijnt, om zo plattelandsvlucht tegen te gaan en de biodiversiteit in stand te houden. In een context van toegenomen

volatiliteit zouden landbouwers naast rechtstreekse steun ook vlotter toegang moeten krijgen tot instrumenten voor risicobeheer. Verwerkers en landbouwers zijn onderling van elkaar afhankelijk; de betrekkingen tussen telers en verwerkers uit de sector zijn dan ook vastgelegd in een specifiek contractueel kader.

1.4. Mochten zich na 1 oktober 2017 ongunstige ontwikkelingen voordoen op de EU-suikermarkt, dan dreigen er ontslagen te vallen. De Europese Commissie zou moeten nagaan in hoeverre de verschillende structuur- en investeringsfondsen (ESIF) geschikt zijn om de werkgelegenheid op regionaal of lokaal niveau te ondersteunen; het gaat dan met name om de werknemers en landbouwers die zouden worden getroffen door de mogelijke sluiting van installaties. Het kan nodig blijken in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de criteria voor het gebruik van bepaalde van deze fondsen.

1.5. Vanaf 1 oktober 2017 zijn de Europese bietsuikerproducenten verplicht om zowel de verkoopprijs van hun hoofdproduct als de aankoopprijs van hun grondstoffen bekend te maken. Deze mate van transparantie is echter niet terug te vinden verderop in de toeleveringsketen, noch bij de isoglucoseproducenten. De Commissie zou de aanbevelingen van de taskforce landbouwmarkten om de transparantie van de markt uit te breiden tot de gebruikers, ter harte moeten nemen, zodat een beter beeld ontstaat van de manier waarop de toegevoegde waarde over de toeleveringsketen wordt verdeeld. De transparantie van de markt — of het nu om isoglucoseproducenten of om de gebruikers van suiker gaat — mag niet van invloed zijn op de concurrentiepositie van de betrokken bedrijven.

1.6. Na het afschaffen van de quota zal een stijging van de suikerexport van cruciaal belang zijn voor de EU-suikersector. De Commissie zou de uitvoer van suiker uit de EU moeten stimuleren en de willekeur waarmee derde landen handelsbeschermingsinstrumenten inzetten, aan de kaak moeten stellen. Daarnaast moet zij in haar streven naar liberalisering van de handel in het kader van de vrijhandelsbesprekingen omzichtig te werk gaan. Ook moet zij krachtiger verzet aantekenen tegen de handelsversturende steunmaatregelen van de grootste mondiale suikerproducenten en -exporteurs, zowel in het kader van de WTO als tijdens bilaterale handelsbesprekingen.

1.7. Voor het toekomstige concurrentievermogen van de sector is het cruciaal dat meer wordt ingezet op alternatieve afzetmogelijkheden voor suikerbieten, zoals bio-ethanol, diervoeders, biokunststoffen en chemicaliën op biologische basis. De Europese Commissie zou voor biobrandstoffen moeten vasthouden aan het maximumpercentage van 7 % dat kan worden meegeteld voor het behalen van het streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in de vervoerssector. Er mag niet worden geraakt aan bijlage IX van de richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG), waarin melasse wordt ingedeeld als grondstof voor geavanceerde biobrandstoffen. De Europese Commissie en de Europese Investeringsbank zouden innovatie op het gebied van andere bijproducten op biologische basis moeten stimuleren, bijvoorbeeld via een EU-fonds voor innovatie en een programma voor leningen met lage rente.

2. Het belang van de bietsuikerproductie voor plattlandsgebieden en het milieu

2.1. De EU is de belangrijkste producent van bietsuiker ter wereld. Tussen 2011/2012 en 2015/2016 bedroeg de jaarlijkse productie gemiddeld 17,2 miljoen ton. Suikerfabrieken kopen elk jaar zo'n 107 miljoen ton suikerbieten van 137 000 Europese telers. Suikerbieten worden voornamelijk verwerkt tot suiker, maar van een aanzienlijke hoeveelheid worden ook andere producten gemaakt zoals diervoeders, hernieuwbaar ethanol en bioproducten. Deze producten zijn belangrijk omdat zij bij een overaanbod kunnen fungeren als buffer.

2.2. De meeste bietsuikerfabrieken liggen in plattlandsgebieden die gekenmerkt worden door lage industriële activiteit. Vaak vormen zij de economische ruggengraat van hun regio, waar de industriële alternatieven niet voor het oprapen liggen. De EU-suikersector is goed voor bijna 28 000 directe arbeidsplaatsen, die voornamelijk te vinden zijn in de meest concurrerende suikerbietenproducerende regio's. Het gaat om relatief hooggekwalificeerde banen, en de lonen in de suikerindustrie liggen hoger dan in de meeste andere landbouwsectoren. Naast deze directe banen creëert de economische activiteit van de suikerindustrie ook nog eens 150 000 indirecte banen, onder meer in de sectoren vervoer, logistiek en bouw.

2.3. Als een suikerproducent de boeken neerlegt is het alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden mogelijk om de suikerproductie weer op te starten. De bouw van een suikerfabriek brengt immers enorme kosten mee, die normaliter honderden miljoenen euro belopen. De sluiting van één fabriek betekent doorgaans dat een essentiële industriële activiteit voorgoed verdwijnt en dat er honderden directe en indirecte arbeidsplaatsen verdwijnen. De zoektocht naar alternatieve werkgelegenheid in de industrie kan leiden tot plattlandsvlucht en ontvolking.

2.4. Voor telers is de situatie vergelijkbaar. Suikerbieten moeten worden geteeld in de buurt van de verwerkende bedrijven. Het vervoer van bieten brengt immers relatief hoge kosten mee: om één ton suiker te produceren zijn zes à zeven ton bieten nodig. Als een bietsuikerfabriek de deuren sluit kunnen de telers hun suikerbieten niet meer kwijt. Tenzij er binnen een economisch haalbare afstand een andere fabriek is zullen zij zich gedwongen zien over te schakelen op andere teelten. Dat is een grote financiële strop voor de telers, van wie er velen zwaar hebben geïnvesteerd in specifiek materiaal, bijvoorbeeld voor het rooien van bieten, dat niet voor andere gewassen kan worden gebruikt. Als een groot aantal landbouwers plotseling overschakelt op andere teelten kan dat de lokale landbouwmarkten bovendien zwaar onder druk zetten.

2.5. De productie van bietsuiker is ecologisch duurzaam. Suikerbieten worden altijd geteeld in wisselbouw met andere veldgewassen. Wisselbouw helpt de bodem vruchtbaar te houden en gaat het aantal ziekteverwekkers en plagen in de bodem tegen, zodat er minder behoefte is aan gewasbeschermingsmiddelen. De ontwikkeling en verspreiding van goede praktijken is schering en inslag in de EU-regio's die zich bezighouden met de bietenteelt. Om de bodem vruchtbaarder te maken en erosie tegen te gaan worden de telers aangemoedigd mulch te gebruiken en bewerking van de bodem te beperken. Suikerfabrieken houden hun energieverbruik minimaal door gebruik te maken van warmtekrachtkoppeling (WKK), warmte terug te winnen en zuinig gebruik te maken van water.

3. De concurrentiepositie van de EU-bietsuikerindustrie

3.1. De EU-suikerindustrie heeft zwaar geïnvesteerd in technische verbeteringen en kostenbesparingen, evenals in menselijk kapitaal, onderzoek, onderwijs en opleiding. De gemiddelde kosten voor de productie van quotumsuiker in de EU zijn de laatste 26 jaar met amper 0,4 % per jaar toegenomen, terwijl de jaarlijkse inflatie 2,2 % bedroeg. De kosten nemen met andere woorden al twee decennia af in vergelijking met de inflatie ⁽¹⁾. Dankzij deze winst is de concurrentiepositie van de EU-industrie van suikerhoudende voeding en dranken erop vooruit gegaan.

3.1.1. De opbrengst van suikerbieten is de laatste jaar aanzienlijk gestegen, wat te danken is aan een combinatie van technische verbeteringen en betere zaadrasen waarvoor de industrie, de telers, de sector onderzoek en ontwikkeling en de handelaars in zaad de handen ineen hebben geslagen. De gemiddelde bietsuikeropbrengst (tonnen suiker/ha) is de laatste 26 jaar met 2,4 % per jaar gestegen, en die trend zal naar verwachting ook na 2017 aanhouden. De suikeropbrengst per hectare in de EU ligt nu hoger dan in Australië of in Midden- en Zuid-Brazilië, die tot de meest concurrerende regio's ter wereld behoren. Vier van de tien grootste suikerfabrieken van de wereld liggen in de EU ⁽²⁾.

3.2. Deze concurrentievoordelen zijn gedeeltelijk te danken aan de verregaande herstructurering van de sector tussen 2006 en 2009. Na de hervorming van 2006 moest de EU-bietsuikerindustrie bijna de helft van de fabrieken sluiten. Hierdoor ging 4,5 miljoen ton aan productiecapaciteit verloren en verdwenen meer dan 24 000 directe arbeidsplaatsen en 165 000 landbouwleveranciers ⁽³⁾. Deze veranderingen hebben de economische levensvatbaarheid van de EU-bietsuikersector verbeterd, zij het tegen een hoge sociale prijs. De werkgelegenheid is sinds het verkoopseizoen 2008/2009 relatief stabiel gebleven, evenals het aantal fabrieken.

3.3. De lange traditie van sociale dialoog op Europees en nationaal niveau heeft ervoor gezorgd dat suikerverwerkers en werknemers uit de sector uitstekende betrekkingen onderhouden. De sociale dialoog in de EU-suikersector bestaat al sinds 1968 en is in moeilijke tijden van cruciaal belang gebleken voor een vlotte transitie op sociaal niveau; dat was bijvoorbeeld het geval bij de hervorming van het suikerbeleid van de EU in 2006. Door het gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid te versterken draagt de sociale dialoog bij aan het concurrentievermogen van de sector.

3.4. In 2017 zal worden ingezet op verdere versterking van het concurrentievermogen; zo zouden producenten kunnen trachten de vaste kosten terug te dringen door fabrieken op volle capaciteit te doen draaien. Dit zou echter kunnen betekenen dat het verwerkingsseizoen wordt verlengd, wat voor zowel de verwerkers als de telers hogere risico's inhoudt: het rooien en opslaan van bieten in de winter gaat namelijk gepaard met onzekerheid.

⁽¹⁾ Cijfers uit de CEFS-enquête inzake jaarlijkse productiekosten, die elk jaar wordt gehouden om de gemiddelde productiekosten van EU-quotumbietsuiker te berekenen.

⁽²⁾ F.O. Licht's „International Sugar and Sweetener Report”. 18 mei 2017. Vol. 149, Nr. 14. Het gaat om Südzucker, Tereos, ABSugar, en Nordzucker.

⁽³⁾ CEFS-statistieken.

3.5. Om verspilling te voorkomen gebruiken EU-suikerverwerkers de hele suikerbiet om naast suiker nog een reeks andere producten te vervaardigen. Een greep uit de voorbeelden: stenen en aarde die overblijven na het schoonmaken van de bieten worden verkocht aan de bouwsector, de vezels (pulp) en melasse uit de bieten worden verwerkt in diervoeder, en bijproducten als melasse en andere siroop kunnen worden gebruikt om hernieuwbaar ethanol te produceren. Daarnaast gaan suikerproducenten zich ook steeds meer toeleggen op de productie van ingrediënten voor biogebaseerde producten voor onder meer de sectoren kunststof, textiel, geneesmiddelen en chemische producten.

4. Betrekkingen in de bevoorradingketen

4.1. Verwerkers van bietsuiker en suikerbiettelers zijn van elkaar afhankelijk. De telers zijn afhankelijk van de suikerfabrieken die beschikken over de vaste activa en de expertise om de suiker uit de bieten te halen, en de verwerkers hebben hun vaste telers nodig om de bieten aan te leveren. Om de kosten van het bietenvervoer zo laag mogelijk te houden is het belangrijk dat de telers gevestigd zijn in de buurt van de suikerfabriek waaraan zij leveren. Veel van de grootste suikerfabrieken zijn bovendien coöperaties, zodat hun bietenleveranciers rechtstreeks betrokken zijn bij de sector.

4.1.1. Gezien de onderlinge afhankelijkheid van verwerkers en telers is een specifiek contractueel kader noodzakelijk, zodat de rechten en verplichtingen van beide partijen met elkaar in evenwicht zijn. De contractuele betrekkingen tussen suikerbiettelers en suikerbietverwerkers na 2017 zijn vastgelegd in artikel 125 van en bijlage X bij de integrale-GMO-verordening. Deze bepalingen zijn onlangs aangevuld met een gedelegeerde verordening, waarin wordt bepaald dat waardedelingsclausules nog steeds op vrijwillige basis kunnen worden opgenomen in de contracten tussen bietentelers en suikerfabrieken⁽⁴⁾. Een meerderheid van de suikerproducenten heeft voor de periode 2017/2018 en daarna contracten gesloten waarin de suikerbietprijzen en de marktprijzen voor suiker op een of andere manier aan elkaar gelinkt worden.

4.1.2. Net als in het verleden zullen bietsuikerproducenten ook na de afschaffing van de quota verplicht blijven om maandelijks verslag uit te brengen over prijzen, productie en voorraden. Vanaf 1 oktober 2017 moeten de prijzen van suikerbieten worden meegedeeld aan de Europese Commissie en elk jaar worden gepubliceerd. Deze mate van transparantie, die kenmerkend is voor de suikerverwerkende sector, is niet terug te vinden verderop in de toeleveringsketen, noch bij de isoglucoseproducenten. Er zijn aanwijzingen dat de prijsstransmissie in de suikertoeleveringsketen laag is⁽⁵⁾, en het zou de moeite kunnen lonen om na te gaan of de transparantie voor de gebruikers van EU-bietsuiker zou kunnen worden verhoogd.

4.2. Ook rietsuikerraffinaderijen zijn actief op de EU-suikermarkt. Zij verwerken geen suikerbieten maar zijn afhankelijk van de invoer van ruwe rietsuiker voor raffinage. De minst ontwikkelde landen kunnen rechtenvrij onbeperkte hoeveelheden suiker invoeren in de EU in het kader van de „alles behalve wapens”-regeling, net als de ACS-landen die een economische partnerschapsovereenkomst (EPO) met de EU hebben gesloten. EU-rietsuikerraffinaderijen kunnen in het kader van bilaterale overeenkomsten met Midden-Amerika, Colombia, Peru, Ecuador en Zuid-Afrika profiteren van rechtenvrije markttoegang, waarbij het op dit moment om 420 000 ton per jaar gaat. In het kader van de CXL-quota voor invoer tegen verlaagde rechten, die zijn verdeeld over Brazilië, Australië, Cuba en alle derde landen („Erga Omnes”), is jaarlijks meer dan 700 000 ton ruwe suiker voor raffinage beschikbaar, een hoeveelheid die naar verwachting in 2017/2018 nog zal stijgen tot bijna 800 000 ton. Zowel in recent afgeronde als in lopende vrijhandelsbesprekingen biedt de EU derde landen nog ruimere toegang tot de EU-suikermarkt.

5. Afloop van de productiequota

5.1. De suiker- en isoglucoseproductie in de EU voor gebruik in levensmiddelen is sinds 1968 aan banden gelegd door productiequota. Deze zullen op 1 oktober 2017 oftewel de start van het EU-verkoopseizoen voor suiker 2017/2018, worden afgeschaft. Vanaf dat moment zal het de EU-producenten van suiker en isoglucose vrij staan onbeperkt suiker en isoglucose voor gebruik in levensmiddelen te produceren. Ook zal er een einde komen aan de bestaande exportbeperking⁽⁶⁾. Vanaf 1 oktober 2017 zal de EU-suikersector dan ook onbeperkt suiker kunnen uitvoeren.

⁽⁴⁾ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1166 van de Commissie 17 mei 2016 tot wijziging van bijlage X bij Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de aankoopvoorwaarden voor bieten in de suikersector met ingang van 1 oktober 2017.

⁽⁵⁾ Areté, oktober 2012. Studie over prijsstransmissie in de suikersector. Definitief rapport. Europese Commissie, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling Aanbesteding nr. AGRI-2011-EVAL-03.

⁽⁶⁾ Zie DS266. Op dit moment kan de EU 1,35 miljoen ton suiker per verkoopseizoen exporteren, wat neerkomt op 10 % van de productie van quotumsuiker.

5.2. De suikerproductie zal naar verwachting structureel toenemen vanaf 2017/2018. Bovendien zal isoglucose waarschijnlijk een groter aandeel in de EU-markt voor zoetstoffen gaan innemen: isoglucoseproducenten hopen „mettertijd” 2 à 3 miljoen ton te gaan produceren, waarvan een groot gedeelte zal worden gebruikt voor frisdrank ⁽⁷⁾. Ter vergelijking: de suikerconsumptie in de EU neemt lichtjes af.

5.3. Een toename van de interne suikerproductie en een groter marktaandeel van isoglucose zouden kunnen wegen op de EU-prijzen voor witte suiker in de periode na het verdwijnen van de quota. Uit de door de Commissie opgestelde vooruitzichten voor de landbouwmarkten op de middellange termijn (2016-2026) blijkt dat de EU-prijzen voor witte suiker na de afschaffing van de quota nog maar zelden boven de referentiedrempel van 404 euro/ton zullen uitstijgen, en met andere woorden lager zullen liggen dan de gemiddelde kosten van de suikerproductie en de suikerbietenteelt.

5.3.1. In 2015 bereikten de EU-prijzen voor witte suiker het laagste niveau sinds de invoering van het systeem van prijsnotering in 2006 ⁽⁸⁾. Uit de gerapporteerde financiële resultaten bleek dat deze situatie ingrijpende gevolgen had voor de EU-suikerproducenten, van wie er velen in het boekjaar 2015/2016 geen winst hebben gemaakt. Met name suikerproducenten in Italië staan onder zeer hoge druk, en één producent heeft ervoor gekozen het verkoopseizoen 2015/2016 over te slaan. Ook de enige suikerproducent in Griekenland heeft het zwaar.

5.4. Vanaf 1 oktober 2017 krijgen de EU-suikerproducenten het recht om onbeperkt te exporteren. Op die manier krijgen zij misschien de kans om hun inkomsten te doen stijgen ter compensatie van de lage suikerprijzen in de EU. Naar schatting zal de suikerconsumptie wereldwijd met 1,5 à 2 % per jaar toenemen (dat komt neer op 2 à 3 miljoen ton per jaar), wat betekent dat de vraag voldoende groot zou moeten zijn voor een stijging van de uitvoer van suiker uit de EU.

5.4.1. De EU kan echter alleen meer suiker gaan uitvoeren als de derde landen hun markten voldoende open stellen. De Commissie zou zich tijdens de vrijhandelsbesprekingen moeten richten op openstelling van de suikermarkten van de netto-suikerimporteurs, zowel via de verlaging/afschaffing van douanerechten als de invoering van tariefcontingenten. Ook moet zij de afschaffing van de uitvoerrechten van EU-producten met een hoog suikergehalte voortzetten en strenge oorsprongsregels voor dergelijke producten ondersteunen, zodat de EU-suikerproducenten meer kunnen exporteren.

5.4.2. Wel kunnen handelsbeschermingsinstrumenten van derde landen die export nog een stok in het wiel steken. Zodra de deregulering een feit is, dus vanaf 1 oktober 2017, zou de Europese Commissie al het mogelijke moeten doen om hiertegen op te treden, en gemaakte afspraken moeten door de sector worden gesteund.

5.5. Zowel in recent afgeronde als in lopende vrijhandelsbesprekingen biedt de EU derde landen toegang tot de EU-suikermarkt. De openstelling van de markten heeft tot gevolg dat de EU-prijzen voor witte suiker worden blootgesteld aan neerwaartse druk en toegenomen volatiliteit. De huidige wereldmarkt is een overschottenmarkt die te maken krijgt met dumping en sterke volatiliteit, waar de handelsprijzen vaak lager liggen dan de gemiddelde productiekosten van zelfs de meest efficiënte mondiale bedrijven. Dat is grotendeels te wijten aan de handelsversturende steunmaatregelen van een aantal van de grootste suikerproducenten en -exporteurs, zoals Brazilië en Thailand. Resultaat is dat de EU-bietsuikerindustrie niet op gelijke voet kan concurreren met suikerproducenten uit derde landen. De Commissie moet de suikersector in het kader van de onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten beschouwen als een gevoelige sector en dus vasthouden aan de EU-invoerrechten voor suiker. De lopende onderhandelingen met Mercosur vormen een ernstige bedreiging voor de sector, aangezien Brazilië wereldwijd de belangrijkste producent en exporteur is. De Commissie moet dan ook klaar staan om de grootste subsidieverleners in het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de WTO en tijdens de handelsonderhandelingen tot de orde te roepen.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Cijfers van de vereniging van de zetmeelindustrie StarchEurope.

⁽⁸⁾ In februari en juni 2015 zijn de prijzen gekelderd tot 414 EUR/ton.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Van de verklaring van Cork 2.0 naar concrete stappen”**(initiatiefadvies)**

(2017/C 345/06)

Rapporteur: **Sofia BJÖRNSSON**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.7.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	123/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de verklaring van Cork 2.0 en met de conferentie waaruit deze verklaring in september 2016 is voortgekomen. De verklaring bevat een aanhoudend krachtig pleidooi voor een plattelandsbeleid op EU-niveau.

1.2. De plattelandsgebieden in de EU zijn niet homogeen en de omstandigheden verschillen sterk, zowel binnen als tussen de lidstaten. Vanwege deze verschillen is het volgens het EESC belangrijk dat de beschikbare EU-fondsen op doelgerichte en strategische wijze worden gebruikt. Daarbij moet worden uitgegaan van zowel de prioriteiten van de lidstaten en hun regio's als, en dit is het belangrijkste, de initiatieven van de plattelandsbevolking. Ook verplichte „rural proofing” van politieke besluiten en strategieën kan een manier zijn om rekening te houden met en aandacht te besteden aan de specifieke omstandigheden van het platteland.

1.3. Plattelandsontwikkeling is een horizontale kwestie die vrijwel alle beleidsterreinen betreft. Er is een coherenter beleid voor regionale en plattelandsontwikkeling nodig, en er is eveneens een forse bijdrage uit de ESI-fondsen (Europese structuur- en investeringsfondsen) nodig. Het EESC constateert dat van alle ESI-fondsen het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) de meeste aandacht besteedt aan plattelandsontwikkeling, en onderstreept dat het aandeel van de andere ESI-fondsen, zoals het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF), zou moeten worden verhoogd.

1.4. Ook zijn er tal van mogelijkheden voor vereenvoudiging van het beleid. Het EESC wil beklemtonen dat vereenvoudiging van de regelgeving voor ESI-fondsen noodzakelijk is, zowel op EU-niveau als bij de nationale en regionale uitvoering van het beleid. Het huidige systeem is zo complex dat sommigen niet eens de moeite nemen om steun aan te vragen.

1.5. In veel delen van Europa, vooral op het platteland, zijn nog steeds geen stabiele oplossingen voorhanden op het gebied van internetcommunicatie. Het EESC vindt dat onacceptabel. Bewoners van het platteland hebben breedband nodig, bijv. om te kunnen bellen, voor hun eigen veiligheid en ook voor hun levenskwaliteit. De toegang tot breedband kan een factor zijn die bepaalt in welke mate vooral jonge mensen ervoor kiezen om in een streek te blijven of eruit weg te trekken. Voor bedrijven en ondernemers is breedband een noodzaak.

1.6. De landbouwsector speelt vanwege zijn sterke affiniteit met het land een zeer belangrijke rol in plattelandsgebieden. Landbouwproductie speelt niet alleen een essentiële rol als leverancier van duurzame voedingsmiddelen voor de bevolking, maar is ook een aanjager van plattelandsontwikkeling. Het EESC vindt het dan ook vanzelfsprekend dat de meeste middelen waarover het Elfpo beschikt, bestemd zijn voor landbouwactiviteiten. Goede voorwaarden voor jonge landbouwondernemers zijn een *conditio sine qua non* voor een duurzame landbouwproductie op lange termijn.

1.7. Het EESC wil beklemtonen dat duurzame ontwikkeling staat of valt bij een goed investeringsklimaat.

1.8. Het EESC stelt vast dat VN-ontwikkelingsdoel nr. 17 en de subdoelen daarvan, evenals het klimaatakkoord van Parijs (COP21) algemene doelstellingen bevatten die betrekking hebben op alle EU-beleidsgebieden, met name plattelandsontwikkeling. De lokale en regionale overheden op het platteland moeten actief worden betrokken bij de uitvoering van de desbetreffende internationale verplichtingen.

2. Algemene opmerkingen

Cork 2.0

2.1. In 1996 hield de Commissie een conferentie in Cork, Ierland. Deze conferentie resulteerde in de verklaring van Cork, die de basis legde voor de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de programma's voor plattelandsontwikkeling. In het najaar van 2016 hield de Commissie opnieuw een conferentie in Cork, waar de „verklaring van Cork 2.0” werd aangenomen.

2.2. Deze verklaring werd met een ruime meerderheid aangenomen op een conferentie die was georganiseerd door het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling en waaraan werd deelgenomen door ongeveer 340 vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld uit een groot aantal EU-lidstaten en van nationale, regionale en Europese overheidsinstanties, evenals door afgevaardigden van het EESC. Tijdens de sluitingsceremonie werd deze verklaring, getiteld „Een betere levenskwaliteit in plattelandsgebieden”, na stilzwijgende goedkeuring van de deelnemers gepresenteerd.

2.3. De verklaring gaat vooral over het landbouw- en plattelandsbeleid in de EU, maar ook de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (Agenda 2030) ⁽¹⁾ en het klimaatakkoord van Parijs (COP 21) ⁽²⁾ komen erin aan bod.

2.4. Na een aantal inleidende overwegingen worden tien beleidslijnen uiteengezet:

- Punt 1: De welvaart op het platteland bevorderen
- Punt 2: De waardeketens op het platteland versterken
- Punt 3: Investeren in de levensvatbaarheid van het platteland
- Punt 4: De landelijke omgeving in stand houden
- Punt 5: Natuurlijke hulpbronnen beheren
- Punt 6: Klimaatactie aanmoedigen
- Punt 7: Kennis en innovatie stimuleren
- Punt 8: Plattelandsbestuur verbeteren
- Punt 9: Beleidsuitvoering en -vereenvoudiging bevorderen
- Punt 10: Prestaties en toerekenbaarheid verbeteren

2.5. De verklaring vertrekt vanuit een brede kijk op plattelandsontwikkeling en haar kracht ligt in haar omvang en inhoud, omdat alle aspecten die essentieel zijn voor een levensvatbare en duurzame landbouw in de EU erin worden behandeld. Het EESC stelt echter vast dat de omvang meteen ook het zwakke punt is van de verklaring, die hierdoor complex wordt en geen ruimte biedt voor een EU-focus. Gezien de belangrijke uitdagingen waarmee de plattelandsgebieden worden geconfronteerd, is het volgens het EESC belangrijk dat de beschikbare middelen doelgericht worden ingezet om te zorgen voor concrete resultaten. Daarbij moet worden uitgegaan van zowel de prioriteiten van de betreffende lidstaat of regio als, en dit is het belangrijkste, de initiatieven van de plattelandsbevolking.

⁽¹⁾ Zie het advies over „Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst” (zie bladzijde 15 van dit Publicatieblad).

⁽²⁾ Zie het advies over „Wat na Parijs?” (PB C 75 van 10.3.2017 blz. 103).

2.6. De verklaring van Cork 2.0 lijkt inhoudelijk grotendeels op de verklaring uit 1996, met dien verstande dat er hoofdstukken over klimaat en digitalisering aan toegevoegd zijn.

2.7. Het EESC beschouwt zichzelf als een natuurlijke partner bij de uitvoering van de verklaring en verzoekt de Commissie om voortgangsverslagen op te stellen over hoe de uitvoering vordert.

EU-middelen voor plattelandsontwikkelingsbeleid

2.8. Alle EU-landen hebben nationale of regionale programma's voor plattelandsontwikkeling, die deels door het Elfpo en deels uit nationale (publieke of particuliere) bron worden gefinancierd. Deze programma's bevatten maatregelen die duurzame ontwikkeling in drie opzichten — economisch, sociaal en milieuopzicht — beogen te stimuleren. Ze zijn opgesteld door de betreffende lidstaat of regio en goedgekeurd door de Commissie.

2.9. Het Elfpo is een van de zogeheten „ESI-fondsen” (Europese structuur- en investeringsfondsen), waartoe ook het Cohesiefonds (CF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) behoren. Voor de praktische toepassing van de ESI-fondsen zijn gemeenschappelijke bepalingen opgesteld⁽³⁾. Bovendien heeft elk land voor alle fondsen partnerschapsovereenkomsten met beleidsprioriteiten gesloten, die in aanmerking moeten worden genomen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Er is dus een nauw verband tussen de fondsen onderling en er is een strategie voor de coördinatie.

2.10. In het kader van Elfpo zijn er plattelandsnetwerken opgericht, deels op Europees niveau via het Europees Netwerk voor plattelandsontwikkeling, deels op nationaal en regionaal niveau. Netwerken creëren platforms voor bijeenkomsten en voor het uitwisselen van ervaringen, en leggen daarmee de basis voor een effectieve uitvoering en goede verwezenlijking van de doelstellingen van de programma's voor plattelandsontwikkeling.

2.11. Het Comité van de Regio's heeft onderzoek laten doen naar de mate waarin de ESI-fondsen voor plattelandsontwikkeling worden gebruikt⁽⁴⁾. Het wekt geen verbazing dat de meeste middelen voor dit doel uit het Elfpo komen. Het aandeel van de andere fondsen is relatief klein tot zeer klein. Aangezien plattelandsontwikkeling een horizontale aangelegenheid is en belangrijk is voor de cohesie in de EU, moet dat aandeel volgens het EESC dringend worden vergroot.

2.12. De ESI-fondsen zijn tot dusver de belangrijkste middelen op EU-niveau geweest om de doelstellingen van de verklaringen van Cork uit te voeren, en zullen dat in de toekomst ook blijven. De volgende financieringsperiode van de EU start in 2021 en het zal van de formulering van het beleid voor deze periode afhangen in hoeverre de doelstellingen van Cork 2.0 kunnen worden verwezenlijkt. Het EESC constateert bovendien dat er een forse bijdrage uit de ESI-fondsen nodig is om de verklaring in de praktijk te brengen en de beleidsdoelstellingen te halen.

3. Maatregelen

Erkenning van het potentieel van het platteland

3.1. In het eerste punt van de verklaring staat dat er een toetsingsmechanisme voor het platteland moet komen dat ervoor zorgt dat het potentieel van het platteland wordt erkend in het beleid en de strategieën van de Unie. Het plattelands- en landbouwbeleid moet voortbouwen op de identiteit en de dynamiek van plattelandsgebieden door multisectoriële benaderingen te hanteren en moet meerwaarde geven aan duurzaamheid en sociale inclusie, alsook de lokale ontwikkeling verbeteren.

3.2. Erkenning van het potentieel van het platteland betekent dat er objectief en systematisch rekening wordt gehouden met en aandacht wordt besteed aan de specifieke omstandigheden van plattelandsgebieden. Het kan een instrument zijn om na te gaan wat de impact van beleidsbesluiten op het platteland is en te voorkomen dat deze besluiten een negatieve invloed hebben.

3.3. Erkenning van het potentieel van het platteland vindt bijvoorbeeld plaats in Finland, het Verenigd Koninkrijk en Canada. Dit kan zowel verplicht als op vrijwillige basis gebeuren. In Noord-Ierland bestaat er sinds 2016 een wet op basis waarvan het potentieel van het platteland moet worden erkend. In andere landen wordt een soortgelijk systeem gehanteerd.

3.4. Om resultaat te boeken, moet erkenning van het potentieel van het platteland verplicht zijn. De mensen die de besluiten nemen, moeten hiervoor over een goede basis beschikken. Het heeft geen zin als de erkenning van het potentieel van het platteland alleen resulteert in conclusies en verslagen en geen invloed heeft op de besluitvorming.

⁽³⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.

⁽⁴⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>

3.5. Ook moet worden ingezien dat er niet één platteland is in de EU en de lidstaten, maar meerdere plattelandsgebieden met verschillende mogelijkheden en verschillende omstandigheden. Om plattelandsontwikkeling te doen slagen moet hiermee ook rekening worden gehouden bij de erkenning van het potentieel van het platteland en in het Europees en nationaal beleid. Ook de plattelandsbevolking speelt een rol in de vaststelling van een identiteit voor het platteland en de ontwikkeling daarvan, evenals in de discussie en besluitvorming over de mate waarin het landelijke karakter moet worden behouden.

Leader en door de gemeenschap aangestuurde lokale ontwikkeling

3.6. In punt 8 van de verklaring wordt gesteld dat moet worden voortgebouwd op het succes van Leader en van de „bottom-up- en lokale initiatieven” die aan dit programma ten grondslag liggen. Het EESC heeft in tal van documenten uiting gegeven aan zijn standpunt ten aanzien van het cohesiebeleid van de EU, de partnerschappen die in het kader hiervan zijn aangegaan, de Leader-methode en de nieuwe benadering van door de gemeenschap aangestuurde lokale ontwikkeling.

3.7. Het EESC stemde in met de analyse van de Commissie in haar derde cohesieverslag uit 2004, nl. dat naar een evenwichtiger ontwikkeling werd gestreefd door de bestaande verschillen terug te dringen, territoriale onevenwichtigheden te voorkomen en meer samenhang te brengen in het regionaal en sectorieel beleid ⁽⁵⁾.

3.8. Het Comité constateert echter dat dit doel niet is bereikt en dat er behoefte is aan een meer samenhangend beleid voor regionale en plattelandsontwikkeling.

3.9. Het EESC heeft zich ook positief uitgesproken over het partnerschapsbeginsel als effectieve manier om de ESIF-programma's te promoten. Het partnerschapsbeginsel houdt in dat niet alleen de traditionele economische en sociale actoren een bijdrage leveren, maar ook organisaties van het maatschappelijk middenveld, milieupartners, niet-gouvernementele organisaties en instanties die gelijke kansen van mannen en vrouwen bevorderen.

3.10. De Leader-methode is een beproefd ontwikkelingsinstrument waardoor de publieke sector en het maatschappelijk middenveld deelnemen aan lokale partnerschappen. Het EESC constateerde al in 2011 dat voor deze methode ook gebruik zou moeten kunnen worden gemaakt van middelen uit alle ESI-fondsen. Het is ook een positieve factor geweest voor het verbeteren van de verbindingen tussen stad en platteland ⁽⁶⁾. De methode kan ook in een stedelijke omgeving worden toegepast, maar het EESC wil erop wijzen dat zulks niet ten koste van de ontwikkeling van het platteland mag gaan.

3.11. Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 is „door de gemeenschap aangestuurde lokale ontwikkeling” („Community-Led Local Development” (CLLD)) in het kader van de Leader-methode ontstaan als nieuw instrument waaraan de vier ESI-fondsen gezamenlijk bijdragen. Lokale ontwikkeling kan het meest doeltreffend tot stand worden gebracht door wie in het gebied woont en werkt en de situatie kent.

3.12. Minstens 5 % van de Elfpo-middelen moet via CLLD moet worden besteed. De opzet van de methode is echter zodanig — de vier pakketten regels moeten door elk fonds afzonderlijk worden gevolgd — dat de mogelijkheden om er op eenvoudige, rationele wijze gebruik van te maken beperkt zijn. Voor de volgende programmeringsperiode moet de Commissie een ingrijpende vereenvoudiging voorstellen, zodat het potentieel van door de gemeenschap aangestuurde lokale ontwikkeling als instrument voor zowel stedelijke als plattelandsgebieden volledig kan worden benut, evenals een minimumhoeveelheid fondsen voor deze methode.

Diensten en werkgelegenheid

3.13. Factoren als diensten en werkgelegenheid zijn van invloed op de mate waarin mensen willen of kunnen blijven wonen in plattelandsgebieden of daarheen willen verhuizen. De algemene tendens in de EU is dat mensen vertrekken uit plattelandsgebieden, waardoor een neerwaartse spiraal ontstaat en de kans dat gemeenschappelijke doelstellingen en de VN-doelen voor duurzame ontwikkeling worden gehaald afneemt. Ook de demografische ontwikkeling kan een uitdaging zijn, en er moet worden gestreefd naar goede levensomstandigheden voor zowel jonge als oude mensen op het platteland.

⁽⁵⁾ Zie het advies over „Territoriale samenhang” (PB C 228 van 22.9.2009, blz. 123).

⁽⁶⁾ Zie het advies over „Leader als instrument voor lokale ontwikkeling” (PB C 376 van 22.12.2011, blz. 15).

3.14. Er kunnen verschillen tussen stad en platteland bestaan voor wat betreft elementaire publieke en commerciële diensten als onderwijs, gezondheidszorg, postdiensten, supermarkten en openbaar vervoer. Dit kan een bepalende factor zijn voor de keuze van mensen voor de plaats waar zij willen of kunnen wonen. Voor gezinnen met kinderen kan de aanwezigheid van goede kinderopvang van invloed zijn op de mate waarin ouders kunnen werken. In sommige delen van de EU is de toegang tot diensten in het algemeen slechter in plattelandsgebieden dan in stedelijke gebieden. Met dit probleem moet rekening worden gehouden in de ruimtelijke ordening om ervoor te zorgen dat de levenskwaliteit van de plattelandsbevolking hierdoor niet in het gedrang komt.

3.15. In diverse EU-landen is de werkloosheid hoger op het platteland dan in de stad. Maar de verschillen zijn groot, hetgeen ook blijkt uit de statistische gegevens van Eurostat⁽⁷⁾. Sommige bedrijven hebben moeite met het vinden van geschoold personeel in plattelandsgebieden. Aan beide zijden kan er dus sprake zijn van een mismatch tussen vraag en aanbod. Jongeren die willen gaan studeren, trekken naar steden waar een universiteit of hogeschool is en keren vervolgens niet meer terug.

3.16. Het onderbrengen van immigranten — en vooral hun gezinnen — is een uitdaging voor de bewoners van plattelandsgebieden en zal dat de komende jaren blijven. Het streven naar en behoud van wederzijds vertrouwen en respect moet worden aangemoedigd. Plattelandsgebieden kunnen een goede leefomgeving zijn voor immigrantengezinnen. In landen met veel immigranten — bijv. vluchtelingen en migranten — en veel arbeidsimmigratie kan het een uitdaging zijn om werk te vinden, maar het kan ook arbeidskansen creëren.

3.17. Zaken als de kans op een baan en de opleidingsmogelijkheden komen vooral in de punten 3 en 7 van de verklaring aan bod. Het onderwerp dienstverlening wordt meer zijdelings behandeld. Het EESC is van mening dat communautaire initiatieven zowel directe als indirecte gevolgen hebben voor de ontwikkeling, vooral in het geval van banenkansen die ontstaan door bedrijfsvriendelijke maatregelen. De toegang tot diensten is eerder een kwestie die de betreffende lidstaten aangaat, zelfs indien ESF-financiering bijv. kan worden gebruikt als katalysator.

Landbouw en plattelandsontwikkeling

3.18. Landbouwgronden en bossen beslaan ongeveer 85 % van de grondoppervlakte van de EU, met grote verschillen tussen landen en regio's onderling. Het cultuurlandschap biedt mogelijkheden voor de productie van levensmiddelen, diervoeder, energie en vezels, maar kan ook de instandhouding en productie van collectieve goederen als een rijke flora en fauna helpen bevorderen. Het landschap is een factor die plattelandsgebieden onderscheidt van stedelijke gebieden en is een uniek aspect van de plattelandsontwikkeling in de EU; de landbouwsector speelt vanwege zijn sterke affiniteit met het land dan ook een zeer belangrijke rol in plattelandsgebieden. Kwesties als de instandhouding van de landelijke omgeving en het beheer van natuurlijke hulpbronnen komen in punt 4 en 5 van de verklaring aan de orde. De voorwaarden voor een duurzaam gebruik en beheer zijn van doorslaggevend belang voor de intrinsieke waarden van het landschap, de waterkwaliteit en de biodiversiteit.

3.19. Landbouwproductie komt aan de orde in de verklaring, zij het indirect, en hieruit kan worden afgeleid dat landbouwproductie (in de vorm van levensmiddelen) in zekere zin als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Zoals eerder gezegd, krijgen aspecten die verband houden met de instandhouding en het beheer van het milieu en van natuurlijke hulpbronnen meer expliciete aandacht. Het EESC wil erop wijzen dat landbouwproductie deels een essentiële rol speelt als leverancier van duurzame voedingsmiddelen voor de bevolking, en deels een aanjager van plattelandsontwikkeling is. De mensen die werkzaam zijn in de land- en bosbouwsector vertegenwoordigen een groot deel van de bevolking op het platteland, scheppen werkgelegenheid en leggen de basis voor de vraag naar diensten. Een belangrijk aspect hier is de mogelijkheid voor nieuwe boeren, vooral jonge boeren, om een bedrijf over te nemen en de werkzaamheden voort te zetten. Het aandeel jonge boeren is laag en er zijn inspanningen nodig om generatie-opvolging te stimuleren.

3.20. Voor een duurzame landbouwproductie is het noodzakelijk dat de drie dimensies van duurzame ontwikkeling — economische, sociale en milieudimensie — in acht worden genomen. De economische dimensie kan in sommige gevallen van doorslaggevend belang zijn voor het beheer. Denk bijvoorbeeld aan soortenrijke weilanden en velden die geleidelijk in omvang afnemen omdat het minder winstgevend is om er vee op te laten grazen, met alle negatieve gevolgen van dien voor de biodiversiteit. Dit voorbeeld toont aan dat als landbouwbedrijven niet economisch levensvatbaar zijn, dit van invloed is op het milieu en illustreert ook het belang van compensatie voor boeren voor de milieudiensten die zij leveren.

(7) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level

3.21. Het EESC is van mening dat de landbouwsector een terrein van plattelandontwikkeling is waarvoor het Elfpo de hoofverantwoordelijkheid draagt en moet dragen. De meeste middelen waarover het Elfpo beschikt zijn — terecht — bestemd voor landbouwactiviteiten, bijv. in de vorm van milieucompensatie, bij- en nascholing, steun voor gebieden met natuurlijke beperkingen en investeringssteun. Andere onderdelen van het Elfpo — bijv. energie, breedband en innovatiesteun — hebben een positief effect op de landbouw in meer algemene zin. Anderzijds is de landbouw een bedrijfsactiviteit als elke andere en mag de doelgroep niet worden uitgesloten van inspanningen die via andere ESI-fondsen worden geleverd.

3.22. De landbouw- en bosbouwbedrijven van vandaag kunnen worden beschouwd als zowel scheppers van een nieuw landschap als beheerders van een landschap dat door vroegere generaties is gebruikt. Voor veel mensen is het cultuurlandschap een belangrijke factor voor een betere levenskwaliteit, en het belang ervan voor vrijetijdsbesteding, recreatie in de open lucht en toerisme mag niet worden onderschat. Door de intrinsieke waarde van het landschap en de grond kunnen op veel verschillende manieren kansen voor bedrijven en andere kansen ontstaan.

3.23. Een evenwichtiger territoriale ontwikkeling moet ook een overgang naar duurzame voedselsystemen omvatten⁽⁸⁾. De ontwikkeling van een totaalaanpak van voedselsystemen is essentieel om de economische, milieu- en sociale uitdagingen in verband met voedselproductie en -consumptie het hoofd te bieden en de initiatieven op verschillende niveaus en in verschillende sectoren in goede banen te leiden. Dergelijke initiatieven omvatten bijvoorbeeld de bevordering van korte toeleveringsketens met als doel verbetering van de plattelandontwikkeling door de toegang tot gezond en vers voedsel voor consumenten te vergemakkelijken⁽⁹⁾. Dit kan ook de lokale economie en de landbouwproductie ten goede komen.

Innovation

3.24. Het belang van innovatie voor plattelandontwikkeling, om nieuwe ideeën te genereren en uit te voeren, kan niet worden overschat. Innovatieve oplossingen creëren de voorwaarden voor een duurzame samenleving, bijv. voor de bijdrage van het platteland tot een meer circulaire, biogebaseerde economie en klimaatvriendelijke oplossingen en de mogelijkheid tot de productie van meer met minder middelen. De overdracht van en de toegang tot kennis zijn een bepalende factor voor het realiseren van innovatieve nieuwe ideeën.

3.25. Nieuwe technieken en nieuwe innovatieve productievormen bieden een goede basis voor een duurzamere landbouwproductie die resulteert in beter dierenwelzijn en de mogelijkheid om meer te produceren met minder middelen in de vorm van bijv. plantenvoeding of gewasbeschermingsmiddelen. Voor de toepassing van nieuwe technieken en het realiseren van innovaties zijn in veel gevallen omvangrijke investeringen nodig die een risico met zich mee kunnen brengen voor landbouwondernemers. Dat risico kan vaak niet door één persoon worden gedragen. Investeringssteun uit bijv. het programma voor plattelandontwikkeling kan een optie zijn om technieken en methoden te gebruiken waar de samenleving om vraagt. Er kan een inherent conflict zijn tussen de ontwikkeling van landbouwtechnologie en het aantal beschikbare banen, omdat meer mechanisering en structurele veranderingen in veel gevallen tot een daling van de werkgelegenheid leiden, hoewel de ontwikkeling ook tot meer economisch stabiele werkgelegenheid kan leiden.

3.26. Bij het vaststellen van strategieën voor en het realiseren van innovatie moet worden uitgegaan van de aanwezige behoefte in plaats van de hoeveelheid beschikbare middelen. In punt 7 van de verklaring wordt de behoefte aan meer kennis en zowel technische als sociale innovatie onderstreept, evenals de behoefte aan samenwerking tussen belanghebbenden bij het gebruiken en delen van informatie. Hier kunnen communautaire initiatieven, zoals Europese innovatiepartnerschappen (EIP), bijv. EIP-Agri, van nut zijn vanwege hun bottom-upbenadering waardoor netwerkcommunicatie en uitwisseling tussen belanghebbenden op verschillende niveaus, met name op het gebied van de bedrijfspraktijk, worden gestimuleerd. Om innovatie op landbouwgebied nog meer te stimuleren kan het handig zijn om steun te verlenen aan „innovatiemakelaars”.

Digitalisering

3.27. Tegenwoordig is de toegang tot hogesnelheidsbreedband een onmisbaar onderdeel van de infrastructuur en een vereiste voor een goed functionerende samenleving in zowel stedelijke als plattelandsgebieden en een belangrijke factor voor zowel het aanbod van arbeidskrachten als het aanbod van werk. De trend is dat er steeds meer online gebeurt. In veel delen van Europa, vooral op het platteland, zijn echter nog steeds geen stabiele oplossingen voorhanden. Het EESC vindt dat onacceptabel. Bewoners van het platteland hebben breedband nodig voor hun eigen veiligheid (bijv. om te kunnen bellen) en voor hun levenskwaliteit (bijv. om tv te kunnen kijken). De toegang tot breedband kan een factor zijn die bepaalt in welke

⁽⁸⁾ Zie het advies over „Duurzamere voedselsystemen” (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 64).

⁽⁹⁾ Dit is het onderwerp van een initiatiefadvies van het EESC over „De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een omvattend voedselbeleid in de EU”, dat op de agenda staat van de zitting van december 2017.

mate vooral jonge mensen ervoor kiezen om in een streek te blijven of eruit weg te trekken. Voor bedrijven is breedband een noodzaak, omdat ze in de meeste gevallen hun werk niet kunnen doen zonder een functionerende breedbandverbinding. Denk bijvoorbeeld aan betaalmogelijkheden in een samenleving waarin steeds minder contant geld wordt gebruikt, accounting, internethandel of communicatie met klanten. Landbouwondernemingen zijn een voorbeeld, omdat ICT steeds belangrijker wordt in nieuwe technologische oplossingen.

3.28. De verklaring besteedt aandacht aan de behoefte aan, en de kansen die worden geboden door, digitalisering. Als de marktkrachten niet voldoende zijn om de uitbreiding van breedband te stimuleren, wat vaak het geval is op het platteland, moeten er mogelijkheden voor steun zijn, vindt het EESC. Het EESC is van mening dat het EFRO de belangrijkste bron moet zijn van infrastructuursteun en dat het Elfpo moet kunnen worden gebruikt voor meer fijnmazige en doelgerichte projecten. Daarbij kunnen de Europese Investeringsbank en het Europees Fonds voor strategische investeringen een rol spelen, bijv. door innovatieve financiële instrumenten te verstrekken.

De rol van het platteland in de circulaire economie en de klimaatverandering

3.29. Plattelandsgebieden spelen een belangrijke rol in een kringloop- of circulaire economie. De circulaire economie wordt genoemd in punt 6 („Klimaatactie aanmoedigen”) van de verklaring, maar de circulaire economie heeft nog andere positieve aspecten, die ook in het EESC-advies over het „Pakket circulaire economie”⁽¹⁰⁾ worden besproken. Er is een duurzame kringloop tussen stad en platteland nodig, niet alleen voor wat hulpbronnen betreft, maar ook om de landbouw te versterken en de invoer van productiemiddelen te verminderen. Plattelandsgebieden beschikken dus over een groot potentieel voor het leveren van een bijdrage aan een meer circulaire economie, deels omdat ze restproducten als bron kunnen gebruiken, bijv. als meststoffen en grondverbetersaars, en deels omdat ze hernieuwbare energie en biomateriaal produceren.

3.30. Door minder gebruik te maken van fossiele energie en meer van hernieuwbare energie kunnen klimaatemissies worden teruggedrongen. Ook hier kunnen plattelandsgebieden een bijdrage aan leveren, vooral door de productie van zonne-, wind- en waterenergie, evenals bio-energie. De productie van hernieuwbare energie kan echter van grote invloed zijn op zowel de lokale bevolking als het milieu, en daarom moet rekening worden gehouden met alle elementen van duurzame ontwikkeling.

3.31. Wanneer het om klimaatverandering gaat, moeten wij zowel de gevolgen ervan verminderen als ons hieraan aanpassen. Plattelandsgebieden zijn, dankzij hun uitgestrekte land- en bosbouwgronden, zeer geschikt om koolstof op te slaan en daarmee bij te dragen aan de vermindering van klimaatemissies, maar leveren door hun eigen productie ook een bijdrage aan diezelfde emissies. Om die emissies tot een minimum te beperken, moet bij de productie gebruik worden gemaakt van de beste beschikbare technieken. Er is behoefte aan opleiding op alle niveaus — van producenten tot besluitvormers — in combinatie met investeringsmogelijkheden.

3.32. Kortom, plattelandsgebieden beschikken over een groot potentieel voor het leveren van een bijdrage aan een duurzame samenleving en dus ook aan de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN (Agenda 2030) en het klimaatakkoord van Parijs (COP21), zoals duidelijk naar voren komt in de verklaring Cork 2.0. De uitdagingen zijn echter groot en er moet zowel letterlijk als figuurlijk geïnvesteerd worden om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

Vereenvoudiging

3.33. Bij discussies over steun uit de EU-fondsen gaat het vaak over de complexiteit hiervan, zowel voor begunstigden als voor overheden. De complexiteit van het beleid komt aan bod in punt 9 van de verklaring. Het EESC wil beklemtonen dat vereenvoudiging noodzakelijk is, zowel op EU-niveau als bij de nationale en regionale uitvoering van het beleid. Het huidige systeem is zo complex dat sommigen niet eens de moeite nemen om steun aan te vragen en de complexiteit kan de uitvoering en de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid in gevaar brengen. Bepaalde aanvragen kunnen in principe niet worden ingediend zonder de hulp van een consultant. Rechtszekerheid voor iedereen moet vooropstaan.

3.34. Voor de huidige periode, 2014-2020, werden de administratieve regels voor de ESI-fondsen beschreven in een gemeenschappelijke verordening⁽¹¹⁾. In wezen was dit een positieve stap, omdat meer coördinatie tot meer efficiency in met name de uitoefening van het openbaar gezag kan leiden, maar de individuele begunstigden profiteren hier vermoedelijk minder van, vooral omdat zij meestal geen steun uit verschillende fondsen aanvragen. De voordelen kunnen mogelijk groter zijn voor door de gemeenschap aangestuurde lokale ontwikkeling in landen waar de lokale ontwikkeling steun uit verschillende fondsen krijgt. De impact van de verordening gemeenschappelijke bepalingen is iets wat wellicht verder onderzoek vereist.

⁽¹⁰⁾ Zie het advies over het „Pakket circulaire economie” (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

⁽¹¹⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1489147469173&uri=CELEX%3A32013R1303>

3.35. Het huidige beleid voor plattelandsontwikkeling in het kader van het Elfpo wordt uitgevoerd aan de hand van programma's voor plattelandsontwikkeling, waarbij prioriteiten en aandachtsgebieden worden vastgesteld. Dit heeft tot een systeem geleid met een zeer gefragmenteerde programmabegroting, met aparte begrotingsposten voor alle maatregelen, aandachtsgebieden en prioriteiten. Dat is de transparantie van de programma's allerminst ten goede gekomen en heeft tot meer administratieve rompslomp voor de overheidsinstanties geleid, die op hun beurt een beroep doen op middelen die bestemd zijn voor de uitvoering van de programma's, waardoor de kans dat de programmadoelen worden bereikt kleiner wordt.

3.36. Punt 10 van de verklaring bevat een pleidooi voor verbetering van prestaties en toerekenbaarheid. Dit is ook een leidend beginsel voor de begrotingsactiviteiten van de Commissie, die in 2015 het initiatief „EU Budget Focused on Result” lanceerde. Burgers en belastingbetalers moeten informatie kunnen inwinnen over de resultaten van het beleid en over de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden bereikt.

Brussel, 6 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de staatssteunregels voor compensatie van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang

(Besluit 2012/21/EU en communautair kader)

(initiatiefadvies)

(2017/C 345/07)

Rapporteur: **Milena ANGELOVA**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	116/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de tenuitvoerlegging van het regelgevingspakket inzake diensten van algemeen economisch belang (DAEB), dat rechtszekerheid brengt voor openbare dienstverleners. Het pakket houdt het juiste evenwicht tussen de noodzaak om DAEB te bevorderen en te ondersteunen, en de doelstelling om potentiële concurrentievervalsing te voorkomen. Toch zetten de belanghebbenden op regionaal en lokaal niveau, met name verrichters van DAEB in handen van de overheid, vraagtekens bij enkele belangrijke knelpunten in de huidige regelgeving die leiden tot onnodige belemmeringen of een gebrek aan rechtszekerheid (zie de studie van het EESC getiteld „Evaluatie van de verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van het besluit van de Europese Commissie inzake het verstrekken van staatssteun voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang”). Daarom dringt het EESC er bij de Commissie op aan de maatregelen te nemen die nodig zijn om de bestaande regels en de toepassing ervan te verbeteren, richtsnoeren te verstrekken, een compendium van beste praktijken op te stellen en waar nodig te onderzoeken of het pakket moet worden bijgewerkt.

1.2. Op grond van de eerste twee reeksen van verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van het DAEB-pakket, stelt het EESC met bezorgdheid vast dat deze niet ingaan op de essentiële kwestie van de verenigbaarheidsvoorwaarden, een materie die tot in detail aan bod komt in de kaderregeling.

1.3. In de meeste gevallen leiden het gebrek aan rechtszekerheid en/of de aanzienlijke kosten om aan de voorwaarden te voldoen ertoe dat overheden het DAEB-beleid niet volledig kunnen uitvoeren. Dergelijke belemmeringen zijn van rechtstreekse invloed op de regionale en lokale overheden, aangezien de dialoog tussen de lidstaten en de Commissie betreffende staatssteunzaken wordt gevoerd door de centrale overheid, en de andere bestuursniveaus hier niet rechtstreeks aan kunnen deelnemen.

1.4. Het feit dat slechts een handjevol DAEB op regionaal of lokaal niveau worden gerapporteerd (zie bovengenoemde studie) toont aan dat het ontbreken van rechtstreekse kanalen met de Commissie een adequate financiering van openbare diensten in de weg staat, waardoor de bevoegde overheden nog minder geneigd zijn om ten volle gebruik te maken van het besluit en de twijfels met betrekking tot de uitvoering ervan weg te nemen.

1.5. Het EESC verzoekt de Commissie te onderzoeken hoe het besluit kan worden verbeterd en het toepassingsgebied ervan kan worden uitgebreid, om de volgende punten aan te pakken:

1.5.1. Het EESC stelt voor dat de Commissie de vrijstellingsdrempel afschaft en alle DAEB opneemt in het besluit, ongeacht de hoogte van het jaarlijkse compensatiebedrag. Een zorgvuldig onderzoek van de huidige uitvoering bewijst dat dit zal leiden tot een vermindering van de administratieve kosten en complexiteit waarmee de overheden anders te maken krijgen, met name op lokaal niveau, zonder dat dit op enigerlei wijze tot een verstoring van de concurrentie leidt.

1.5.2. In het licht van de arbeidsmarkt en de steeds grotere discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, verzoekt het EESC de Commissie de mogelijkheid te onderzoeken om het toepassingsgebied van het besluit uit te breiden tot diensten die erop gericht zijn de kennis en bekwaamheden van mensen te vergroten en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

1.5.3. Het EESC verzoekt de Commissie zorgvuldig te onderzoeken of bepaalde delen van het besluit kunnen worden gewijzigd, met name wat betreft: de termijn voor het bewaren van alle gegevens die nodig zijn om de verenigbaarheid van de toegekende compensatie te bepalen; de verduidelijking dat de termijn waarvoor een onderneming wordt belast met het beheer van een DAEB geen materiële gevolgen mag hebben voor de subsidiabiliteit van de dienstverrichters; de vaststelling van een onmiddellijk beschikbare methode voor de berekening van de „redelijke winst”; verdere verduidelijking ten aanzien van het vereiste dat de winst op het punt van productie-efficiëntie moet worden verdeeld binnen de onderneming; een meer flexibele aanpak voor kleine overschrijdingen die niet meer bedragen dan 10 % van de gemiddelde jaarlijkse compensatie.

1.6. Het EESC is van mening dat de voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van de kaderregeling als volgt moeten worden verduidelijkt:

- nadere uitwerking van alternatieve manieren om te voldoen aan de voorwaarden voor de verenigbaarheid met artikel 106, lid 2, van het VWEU — voorwaarden die overigens reeds op grote schaal worden toegepast in de praktijk;
- voorkomen dat verplichtingen worden ingevoerd die wellicht inbreuk maken op de nationale wetgevingsprocedures en zo onnodige problemen veroorzaken;
- rekening houden met de nieuwe wettelijke vereisten voor overheidsopdrachten en concessies;
- de ex ante-vaststelling koppelen aan de volledige ex post-berekening van de nettokosten, tenzij het overheidsorgaan de compensatie als lump sum wenst vast te stellen op het moment van toewijzing;
- goedkeuring van beide methoden voor het berekenen van de compensatie — *Net Aggregated Costs* en *Net Avoided COST* — en hierover nadere richtsnoeren verstrekken in de kaderregeling, die momenteel nauwelijks aanwijzingen bevat voor de wijze waarop de relevante nulscenario's moeten worden vastgesteld;
- een onderscheid maken tussen bijzondere of uitsluitende rechten die een voordeel opleveren waarvan de winst in aanmerking moet worden genomen bij de financiering van openbare dienstverplichtingen, en de universele dekking waaraan nadelen kleven voor de aangewezen dienstverrichter;
- een nadere toelichting geven op de winstgevendheidsnormen, en toestaan van meerdere normen in plaats van één bepaalde norm op te leggen aan de lidstaten;
- meer duidelijkheid geven over alternatieve methoden voor de berekening van de prikkels, waarvan het gebruik niet verplicht mag worden gesteld, gezien het complexe karakter ervan.

1.7. Het EESC stelt vast dat het Europees Parlement en de Raad geen verordeningen hebben vastgesteld waarin de beginselen en voorwaarden voor het functioneren van de diensten van algemeen economisch belang worden vastgelegd, met name op economisch en financieel gebied. De Commissie, het Parlement en de Raad zouden dan ook moeten bestuderen hoe zij deze taak, die hen wordt opgedragen in artikel 14 VWEU, kunnen nakomen zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de lidstaten en de in dat artikel genoemde Verdragsregels.

2. Onderwerp van onderhavig initiatiefadvies

2.1. In zijn actieplan voor 2017 heeft het EESC gehamerd op het belang van DAEB als een essentieel onderdeel van het Europees economisch en sociaal model dat is vastgelegd in artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2.2. Artikel 14 roept de Unie en de lidstaten op om er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden, zorg voor te dragen „dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen”. Ook schrijft het voor dat „het Europees Parlement en de Raad [...] volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen deze beginselen en voorwaarden vast[stellen], onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren”. Dit mandaat heeft tot op heden geen specifieke wetgevingsinitiatieven opgeleverd. Wel heeft de Commissie een ambitieus regelgevingspakket inzake staatssteun voor DAEB ontwikkeld, waarvoor zij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie als uitgangspunt heeft genomen.

2.3. De voorwaarden betreffende de verenigbaarheid met de Verdragsbepalingen inzake staatssteun en artikel 106, lid 2, VWEU zijn omstreden, zelfs nadat het Gerecht van eerste aanleg in 1997 oordeelde⁽¹⁾ dat de compensatie die wordt toegekend aan bedrijven met een openbaredienstverleningstaak als staatssteun moet worden beschouwd. Tot dan toe was de consensus dat de compensatie van de extra kosten die voortvloeien uit de strengere verplichtingen in verband met DAEB geen voordeel opleverde. Het Hof van Justitie heeft zijn standpunt in 2001 teruggedraaid⁽²⁾, omdat het van oordeel was dat de compensatie alleen als staatssteun kan worden beschouwd wanneer het bedrag hiervan hoger is dan de extra kosten voor de aangewezen dienstverrichter. Ten slotte zijn in het Altmark-arrest van 2003⁽³⁾ de criteria vastgelegd waaraan iedere compensatieregeling moet voldoen om buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels te vallen.

2.4. De Commissie bepaalt de verenigbaarheid van DAEB met de voorschriften inzake staatssteun, waarbij zij zich strikt houdt aan de eerste drie Altmark-criteria. Dit vereist:

- een duidelijke definitie van de openbaredienstverplichtingen en een specifieke opdracht aan de aangewezen dienstverrichter via een openbaar besluit;
- de voorafgaande vaststelling van de parameters voor een objectieve en transparante berekening van de compensatie;
- een compensatie die niet hoger mag zijn dan de kosten die worden gemaakt bij de uitvoering van de openbare dienst, rekening houdend met de overeenkomstige inkomsten en een redelijke winst;
- de selectie van de aangewezen dienstverrichter verloopt als volgt:
 - ofwel via een openbare aanbestedingsprocedure;
 - ofwel door de hoogte van de compensatie vast te stellen op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en naar behoren uitgeruste onderneming zou maken om de dienst in kwestie te verlenen, gekoppeld aan de overeenkomstige inkomsten, vermeerderd met een redelijke winst.

2.5. In 2005 heeft de Commissie het „Monti-Kroespakket” goedgekeurd, dat in 2011 is bijgewerkt (het „Almuniapakket”). Dit pakket, waarin de belangrijkste voorschriften voor de financiering van DAEB zijn opgenomen, omvat een mededeling⁽⁴⁾ van de Commissie (hierna de „kaderregeling” genoemd), waarin de voorwaarden voor de verenigbaarheid van DAEB worden vastgelegd, en een besluit⁽⁵⁾ van de Commissie waarin steunregelingen waarvan het minder waarschijnlijk is dat zij de concurrentie zullen verstoren, omdat hiermee een beperkt bedrag gemoeid is (artikel 2, lid 1, onder a), van het besluit stelt de jaarlijkse drempel vast op 15 miljoen EUR), of die zijn gericht op activiteiten waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften (zoals ziekenhuizen; gezondheidszorg en langdurige zorg; kinderopvang; toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding; sociale huisvesting; zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen; lucht- of zeeverbindingen met eilanden, luchthavens en havens met een laag verkeersvolume) worden vrijgesteld van de meldingsplicht. De Commissie heeft te kennen gegeven dat zij voornemens is dit pakket regels vijf jaar na de inwerkingtreding ervan aan een toetsing te onderwerpen.

2.6. Als onderdeel van zijn „Programma voor Europa” wil het EESC met dit initiatiefadvies een bijdrage leveren aan de komende evaluatie door de Commissie, door de ervaringen met de tenuitvoerlegging van het DAEB-pakket onder de loep te nemen. Hiervoor heeft het een studie laten uitvoeren naar de toepassing van de DAEB-regels op door de overheid verleende compensaties („Evaluatie van de verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van het besluit van de Europese Commissie inzake het verstrekken van staatssteun voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang”).

⁽¹⁾ Zaak T-106/95.

⁽²⁾ Zaak C-53/00.

⁽³⁾ Zaak C-280/00.

⁽⁴⁾ PB C 8, 11.1.2012, blz. 15.

⁽⁵⁾ PB L 7, 11.1.2012, blz. 3.

2.7. Compensaties voor DAEB zijn zelden van invloed op de concurrentie, aangezien zij betrekking hebben op de extra kosten die de aangewezen dienstverrichters maken bij het vervullen van de publieke taak. Om deze verplicht aan te melden als staatssteun lijkt een al te ijverig stap, die alleen gerechtvaardigd is in gevallen waarin andere deelnemers onmiskenbaar schade zouden kunnen lijden. Daarentegen ontbreken communautaire maatregelen om op te treden tegen gedragingen die de marktomstandigheden ernstig ondermijnen, zoals dumping uit derde landen of prijzen die worden vastgesteld op een lager niveau dan gerechtvaardigd is. Een uitbreiding van de werkingssfeer van het besluit waarin DAEB worden vrijgesteld van de aanmeldingsplicht, in combinatie met een grotere rechtszekerheid en meer flexibiliteit bij de toepassing van de regels, is dan ook van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de Verdragsbepalingen ter bescherming van deze essentiële diensten correct worden nageleefd.

3. Verbetering en uitbreiding van het toepassingsgebied van het besluit

3.1. Het EESC is van mening dat het besluit het juiste evenwicht houdt tussen de noodzaak om DAEB te bevorderen en te ondersteunen, en de doelstelling om potentiële concurrentievervalsing te voorkomen. Vrijstelling van de aanmeldingsplicht vermindert de administratieve kosten en complexiteit waarmee de overheden anders zouden worden geconfronteerd, met name op lokaal niveau. Omdat DAEB die volgens het besluit niet in aanmerking komen voor compensatie aan strengere regels moeten voldoen, zouden alleen gevallen waarin er bijzondere bezorgdheid is over verstoring van de mededinging buiten de werkingssfeer van het besluit moeten vallen. Zulks in overeenstemming met het doel om de middelen voor het toetsen van staatssteun op EU-niveau te concentreren. De ervaring heeft uitgewezen dat de Commissie een overweldigende meerderheid van de door haar onderzochte DAEB-regelingen vrijstelling verleent. Sinds het besluit van 2012 en de kaderregeling in werking zijn getreden hebben slechts drie gevallen van DAEB aanleiding gegeven tot een diepgaande onderzoeksprocedure in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU. Twee gevallen hadden betrekking op postdiensten (steunmaatregel SA.35608 betreffende de Griekse post (ELTA) en steunmaatregel SA.37977 betreffende de Spaanse postdiensten) en het derde geval betrof een steunregeling voor een ziekenhuis (steunmaatregel SA.19864 betreffende de financiering van ziekenhuizen van het IRIS-netwerk in het Brussels Gewest), na een uitspraak van het Hof tot nietigverklaring van een goedkeuringsbeschikking van de Commissie. In alle door de Commissie onderzochte gevallen speelden klachten van concurrenten een belangrijke rol. Dit alles zorgt voor volledige naleving, zonder dat de DAEB systematisch moeten worden aangemeld. Daarnaast bieden de jurisprudentie en de praktijk van de Commissie voldoende handvaten voor belanghebbenden om te beoordelen of zij het besluit veilig kunnen toepassen zonder dat zij de DAEB moeten aanmelden om volledige rechtszekerheid te krijgen. Het EESC stelt derhalve voor dat de Commissie de vrijstellingsdrempel afschaft en alle DAEB opneemt in het besluit, ongeacht het jaarlijkse compensatiebedrag, naar het voorbeeld van de compensatieregelingen voor het personenvervoer⁽⁶⁾.

3.2. De vaststelling van een drempelwaarde voor de hoogte van de steun waarboven aanmelding verplicht is, kan relevant zijn voor toetsing op EU-niveau, met name in gevallen waarin de steunverlening op ondoorzichtige wijze verloopt, zoals bij belastingverlagingen of -vrijstelling, zachte leningen of overheidsgaranties. Voorts voorziet het besluit dat specifieke activiteiten kunnen worden getoetst indien er zorgen rijzen over de mededinging; in dergelijke gevallen kan een aanmeldingsplicht worden opgelegd. Hoe dan ook, door vast te houden aan de extreem lage drempel die is vastgelegd in artikel 2, lid 1, onder a), van het besluit, wordt een onnodige last gelegd op de schouders van de overheden, zonder dat dit zichtbare voordelen oplevert voor de handhaving van de mededingingsregels. Het EESC zou de Commissie daarom willen verzoeken de aanmeldingsplicht te beperken tot vormen van steun of bepaalde activiteiten die een potentiële verstoring van de mededinging inhouden en derhalve nader moeten worden onderzocht om een gelijk speelveld te waarborgen.

3.3. Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan of het toepassingsgebied van het besluit kan worden uitgebreid tot diensten die erop zijn gericht de kennis en bekwaamheden van mensen te vergroten en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Bovendien is er behoefte aan verduidelijking ten aanzien van „grijze gebieden” waarbij particulieren betrokken zijn. Nadere richtsnoeren zouden hiervoor welkom zijn.

3.4. Het besluit zou de volledige verenigbaarheid met Gemeenschapsrecht van hogere rang moeten waarborgen en onnodige lasten voor de lokale en regionale overheden moeten voorkomen. Zo zijn de lidstaten krachtens artikel 8 verplicht om gedurende de hele toewijzingsperiode en ten minste 10 jaar na afloop van die periode, alle gegevens beschikbaar te houden die nodig zijn om de verenigbaarheid van de toegekende compensatie te bepalen. Deze regel is in strijd met artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad, waarin wordt bepaald dat na het verstrijken een termijn van 10 jaar, verleende steun niet kan worden teruggevorderd. Daarom ziet de Commissie er in de praktijk meestal vanaf de verenigbaarheid van de toegekende compensatie te toetsen. Het bijhouden van informatie die geen enkel nut heeft voor het toezicht op staatssteun voor een periode langer dan 10 jaar vormt een onevenredige belasting voor de overheden en druist in tegen de in het Verdrag verankerde beginselen van evenredigheid en behoorlijk bestuur.

⁽⁶⁾ PB L 315, 3.12.2007, blz. 1.

3.5. Artikel 2, lid 2, van het besluit is van toepassing op gevallen waarin ondernemingen worden belast met het beheer van een DAEB voor maximaal 10 jaar, behalve voor DAEB die aanzienlijke investeringen vergen, waarvoor een langere periode gerechtvaardigd is. Hoewel de Commissie deze regel in de praktijk meestal zo interpreteert dat een onderneming voor maximaal 10 jaar wordt belast met het beheer van een DAEB, zou de formulering van het besluit ertoe kunnen leiden dat ondernemingen die gedurende een langere periode een openbare dienst verlenen, buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook te verduidelijken dat de termijn waarvoor een onderneming wordt belast met het beheer van een DAEB geen materiële gevolgen mag hebben voor de subsidiabiliteit van de dienstverrichters. Deze kwestie is bijzonder gevoelig in het geval van dienstverrichters die eigendom zijn van de overheid en die door hun overheid zijn belast met het beheer, aangezien hun enige doel het verrichten van de openbare dienst is.

3.6. Artikel 5, lid 5, 7 en 8, zou een onmiddellijk beschikbare methode voor de berekening van de „redelijke winst” moeten bieden. De huidige aanpak, die lijkt op die welke in de kaderregeling wordt gehanteerd, omvat vele methoden voor de berekening van de compensatie — zoals de interne opbrengstvoet — die veel te ingewikkeld zijn voor een lokale DAEB, waardoor het gebruik hiervan wordt ontmoedigd. Voor het opzetten van winstgevendheidsbenchmarks zijn dure adviesdiensten nodig, die voor de meeste DAEB onbetaalbaar zijn. Het EESC verzoekt de Commissie om deze kwestie te verduidelijken, aangezien de Commissie in de praktijk instemt met een directe vergelijking met de winstgevendheid van vergelijkbare sectoren op basis van de beschikbare officiële of particuliere gegevensbronnen die op grote schaal worden erkend als volledig representatief.

3.7. Artikel 5, lid 6, heeft betrekking op doelmatigheidsprikkels. Een definitie hiervan ontbreekt echter, zodat verdere verduidelijking nodig is, met name ten aanzien van het vereiste dat de winst op het punt van productie-efficiëntie moet worden verdeeld tussen de onderneming en de lidstaat en/of de gebruikers. Het EESC verzoekt de Commissie om alle twijfels over de interpretatie van dit vereiste weg te nemen.

3.8. In artikel 6, lid 2, van het besluit wordt bepaald dat een eventuele overcompensatie ertoe zou moeten leiden dat de parameters voor het berekenen van de compensatie voor de toekomst worden bijgewerkt. Wanneer het bedrag van de overcompensatie niet meer dan 10 % van het bedrag van de gemiddelde jaarcompensatie bedraagt, mag deze naar de volgende periode worden overgedragen. Om volledig consistent te zijn zouden de parameters in het laatste geval niet moeten worden aangepast, om een nieuwe beoordeling te vermijden die zou leiden tot rechtsonzekerheid voor de aangewezen dienstverrichters in gevallen die niet van invloed zijn op de mededinging. Het EESC beveelt aan dat de Commissie een meer flexibele aanpak hanteert voor kleine overschrijdingen die niet meer bedragen dan 10 % van de gemiddelde jaarlijkse compensatie, door deze vrij te stellen van de verplichting tot bijwerking van de parameters.

3.9. Iedere discriminerende behandeling van lokale en regionale overheden, en dus ook van DAEB die op dit niveau worden verricht, moet worden voorkomen. Momenteel is het zodat lokale en regionale overheden hun verzoeken, antwoorden en twijfels alleen via de officiële kanalen van hun lidstaat — op centraal niveau — kunnen kenbaar maken, aangezien formeel gesproken alleen de lidstaat met de Commissie in discussie kan gaan over bepalingen inzake staatssteun. De informatie die de lokale en regionale overheden onder de aandacht van de Commissie wensen te brengen moet worden overgebracht door de betrokken lidstaat. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om een meer gestructureerde dialoog met de lokale en regionale overheden te voeren over procedures en kwesties betreffende overheidssteun. De regels en vereisten inzake staatssteun moeten ook worden aangepast aan de specifieke behoeften van de lokale en regionale overheden en aan de voor hen beschikbare middelen, om een eerlijke en gelijke behandeling te garanderen.

4. Verduidelijking van de voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van de kaderregeling

4.1. In de kaderregeling worden de verschillende voorwaarden voor de verenigbaarheid met artikel 106, lid 2, van het VWEU en de desbetreffende jurisprudentie uitvoerig uiteengezet. Hoewel een uitgebreide toelichting wordt gegeven bij de door de Commissie toegepaste criteria, leidt de vaak overdreven voorzichtigheid tot onnodige problemen en onzekerheid. De Commissie heeft dergelijke moeilijkheden in de praktijk vaak overwonnen door een pragmatische interpretatie van de kaderregeling te geven. Het opnemen van specifieke verwijzingen naar deze oplossingen zou de rechtszekerheid ten goede komen en zou de gelijke behandeling effectief versterken, met behoud van het beginsel dat elk geval op zijn merites moet worden onderzocht. Het EESC beveelt dan ook aan dat de Commissie aangeeft welke andere manieren er zijn om te voldoen aan de voorwaarden, en die al op grote schaal worden toegepast in de praktijk. Hiermee zouden veel van de twijfels waarmee de overheden en dienstverrichters worden geconfronteerd, worden weggenomen.

4.2. Krachtens het Verdrag valt het toekennen en bepalen van een openbare-dienstverleningsopdracht onder de fundamentele bevoegdheid van de lidstaten. De verwijzingen in punt 13 van de kaderregeling naar de voorwaarden waaraan DAEB/openbare diensten moeten voldoen kunnen dus alleen dienen als een nuttige leidraad. Het feit dat deze verwijzingen zijn opgenomen kan echter aanleiding geven tot legitieme zorgen over een mogelijke beperking van de bevoegdheden van de lidstaten. Het is immers aan de lidstaten om, in het algemeen belang, te beslissen over de normen op het gebied van „kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling, bevordering van de universele toegang en gebruikersrechten” waaraan iedere essentiële dienst moet voldoen, ongeacht de marktdekking of de opdracht. De lidstaten hebben eveneens de

bevoegdheid om te beslissen of het waarborgen van deze normen een taak van openbare dienstverlening/DAEB moet zijn. Hoewel de marktvoorwaarden zeer relevant zijn, kunnen zij geen afbreuk doen aan het vermogen van de overheid om het algemeen belang te verdedigen. Het EESC stelt dan ook voor dat de Commissie slechts verwijst naar haar Mededeling betreffende staatssteunregels, en de reikwijdte van haar beoordeling beperkt tot het controleren of er mogelijk sprake is van een kennelijk fout, een zaak die uiteindelijk onder de bevoegdheid van het Hof van Justitie valt.

4.3. In punt 14 van de kaderregeling worden ten onrechte voorwaarden gesteld aan de bevoegdheid van de lidstaten om een publieke opdracht te verlenen, door van hen te verlangen dat zij een publieke raadpleging organiseren om rekening te houden met de belangen van gebruikers en dienstverrichters. Aldus wordt inbreuk gemaakt op exclusief nationale bevoegdheden, die dus buiten de bevoegdheid van de Commissie vallen. Overheden besteden altijd de nodige aandacht aan de belangen van betrokkenen. Hen dwingen om de noodzaak van een opdracht te rechtvaardigen en een publieke raadpleging te houden, of alternatieve instrumenten in te voeren, valt nauwelijks te rijmen met de bepalingen en beginselen van het Verdrag. In de praktijk is echter gebleken dat de Commissie weinig aandacht schenkt aan deze regel, met name indien de lidstaten problemen ondervinden bij de handhaving hiervan. Daarom stelt het EESC voor dat de Commissie dit punt anders formuleert om te voorkomen dat verplichtingen worden ingevoerd die wellicht inbreuk maken op de nationale wetgeving en zo onnodige problemen veroorzaken.

4.4. Het vereiste in punt 19 van de kaderregeling dat dienstverrichtingsopdrachten de Unieregels inzake overheidsopdrachten in acht moeten nemen, gaat voorbij aan het feit dat de secundaire wetgeving op dit gebied grondig is geëvalueerd naar aanleiding van het pakket inzake overheidsopdrachten van 2014. De richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten is volgens zijn artikel 1, lid 2, alleen van toepassing op aankopen door aanbestedende diensten en kan geen bindende regeling opleggen aan DAEB, omdat zij betrekking hebben op taken die worden verricht door een onderneming voor rekening van de overheid. Zo zou iedere verplichting op grond van de aanbestedingsregels in strijd zijn met de richtlijn. Het pakket inzake overheidsopdrachten van 2014 bevat tevens voor de eerste maal regels betreffende concessies. Maar het zou zeer misleidend zijn te stellen dat DAEB onder deze regeling kunnen vallen: bij concessies nemen ondernemingen het volledige risico op zich zodra de concessie is verleend, hetgeen in scherp contrast staat met DAEB, waarbij de overheid de extra kosten voor de exploitatie van de dienst op zich neemt, om zo het risico tot een minimum te beperken. Alleen wanneer de overheid ervoor kiest een DAEB als een concessie te behandelen, zou deze regeling van toepassing kunnen zijn, maar in deze gevallen zou er geen sprake zijn van steun omdat de aangewezen dienstverrichter alle risico's zou dragen. Noch de regels inzake overheidsopdrachten noch de regels inzake concessies zouden dus van toepassing zijn op diensten van algemeen economisch belang. Juridisch gezien kan de kaderregeling de lidstaten alleen verzoeken om, in voorkomend geval, de beginselen van transparantie en gelijke behandeling toe te passen op de selectie van dienstverrichters, met name particuliere. Dit kan echter geen bindende verplichting zijn. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om punt 19 van de kaderregeling te herzien, om rekening te houden met de nieuwe wettelijke vereisten op het gebied van overheidsopdrachten en concessies.

4.5. Hoewel in punt 22 van de kaderregeling staat dat de compensatie kan worden gebaseerd op de verwachte dan wel op de werkelijk gemaakte kosten en inkomsten, verlangt de Commissie in de praktijk maar al te vaak dat het bedrag van de compensatie van tevoren wordt vastgesteld. Een dergelijke berekeningsmethode, waarmee wordt vermeden dat overheden achteraf compensatie toekennen op basis van de effectieve nettokosten, lijkt een ongepaste inmenging die tot onoplosbare problemen zou kunnen leiden: indien de vooraf vastgestelde bedragen de nettokosten niet dekken, zou de dienstverrichter stelselmatig worden geconfronteerd met onderfinanciering. Als het overheidsorgaan aanvullende steun geeft om deze kloof te overbruggen, zou het in beginsel sancties opgelegd kunnen krijgen voor overtreding van de in het besluit gestelde voorwaarden. In de praktijk ziet de Commissie deze onverenigbaarheid meestal door de vingers, behalve wanneer iemand hiertegen in beroep gaat. Terwijl het passend lijkt om vooraf de methode voor de berekening van de compensatie vast te stellen zouden de daaruit voortvloeiende, voorlopige bedragen geen bindend karakter mogen hebben. Pas wanneer de jaarlijkse resultaten beschikbaar zijn kan de berekening van de nettokosten en de overeenkomstige compensatie worden gemaakt. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan te zorgen voor volledige consistentie en overeenstemming met het tweede Altmark-criterium, door de *ex ante*-vaststelling te koppelen aan de volledige *ex post*-berekening van de nettokosten, tenzij het overheidsorgaan de compensatie wenst vast te stellen op het moment van toewijzing.

4.6. De Net Avoided COST (NAC)-methode voor het berekenen van de compensatie is gebaseerd op de aanname dat in afwezigheid van een openbare dienstverplichting, de aangewezen dienstverrichter zijn activiteiten zou verwaarlozen en ernaar zou streven om zo veel mogelijk inkomsten te genereren. De conventionele NAC-methode zou betekenen dat de dienstverrichter alle verliesgevendende activiteiten stopzet. Het verschil tussen dit nulscenario en de werkelijke resultaten van de dienstverrichter is bepalend voor de hoogte van de compensatie. De Commissie heeft onlangs gepleit voor een benadering gebaseerd op de Profitability COST (PC, kosten van de winstgevendheid), waarbij het nulscenario zou zijn dat activiteiten die ertoe leiden dat de onderneming haar resultaten niet kan maximaliseren, worden stopgezet. De compensatie dekt dus niet alleen de extra kosten van de DAEB maar ook de minder efficiënte activiteiten, zelfs als deze winstgevend zijn. Om de compenserende betalingen in te perken verlangt de Commissie dat de markt- en immateriële voordelen die de dienstverrichter geniet van de compensatie worden afgetrokken. De voorkeur voor de PC-benadering leidt de facto tot

verschillen in de uitvoering van eenzelfde beginsel, waardoor de rechtszekerheid in het gedrang komt. Het EESC zou graag zien dat de Commissie beide benaderingen goedkeurt en hierover nadere richtsnoeren verstrekt in de kaderregeling, die momenteel vrijwel geen aanwijzingen bevat voor de wijze waarop de relevante nulscenario's moeten worden vastgesteld.

4.7. De kostentoe rekeningsmethode lijkt het meest geschikt te zijn voor de meeste DAEB, aangezien de berekening hierbij wordt gebaseerd op het verschil tussen de kosten van de openbare dienstverplichting en de desbetreffende ontvangsten. De lidstaten die deze methode willen gebruiken moeten echter de redenen aangeven voor het afwijken van de NAC-methode, die normaal gesproken verplicht wordt geacht. Aangezien de NAC-methode een ingewikkelde en dure analyse vergt, waarvoor vaak externe adviesdiensten moeten worden ingeschakeld, beveelt het EESC aan dat de Commissie de kostentoe rekeningsmethode erkent als een volwaardige methode, net als de NAC-methode, behalve voor specifieke activiteiten zoals postdiensten, waarvoor deze methodologie krachtens de derde postrichtlijn verplicht is.

4.8. Punt 32 van de kaderregeling, dat betrekking heeft op de inkomsten, omvat terecht ook de buitensporige winst die wordt gegenereerd door bijzondere of uitsluitende rechten. In de praktijk werden hiertoe onlangs nog winsten uit universele dienstverlening gerekend, zelfs indien deze niet voortvloeien uit dergelijke rechten. Dit leidt tot misleidende beoordelingen. Benadrukt moet worden dat aan universele dekking nadelen kleven omdat de aangewezen dienstverrichter is gebonden aan een bepaald grondgebied, ongeacht de gemaakte kosten. Indien de onderneming deze dienst dus zou verrichten op winstbasis, dan zouden de in het Verdrag neergelegde beginselen worden geschonden wanneer dit overschot verplicht zou moeten worden gebruikt om andere verliesgevende openbare dienstverplichtingen te financieren. Het EESC verzoekt de Commissie dit punt te verduidelijken en een onderscheid maken tussen bijzondere of uitsluitende rechten die een voordeel opleveren waarvan de winst in aanmerking moet worden genomen bij de financiering van openbare dienstverplichtingen, en de universele dekking waaraan nadelen kleven voor de aangewezen dienstverrichter;

4.9. Het begrip „redelijke winst” zoals voorzien in de kaderregeling roept ook een aantal vragen op die moeten worden verduidelijkt. Terwijl in de kaderregeling wordt aangedrongen op het gebruik van de interne opbrengstvoet (IRR), geeft de Commissie toe dat het moeilijk is om deze methode toe te passen. In de praktijk vergelijkt de Commissie bedrijven uit dezelfde of een verwante sector op basis van standaard winstgevendheidscriteria zoals het rendement op eigen vermogen (ROE, return on equity) of het rendement op de verkopen (ROS, return on sales). Maar het gebrek aan rechtszekerheid op dit gebied leidt vaak tot uiteenlopende resultaten. Het EESC stelt dan ook voor dat de Commissie alle gangbare en gevestigde winstgevendheidscriteria erkent, in plaats van er één verplicht te stellen. Het EESC verzoekt de Commissie om een nadere toelichting te geven op de winstgevendheidsnormen, en om meerdere van deze normen toe te staan in plaats van één bepaalde norm op te leggen aan de lidstaten.

4.10. Het doelmatigheidsvereiste dat wordt beschreven in de punten 39 tot en met 46 van de kaderregeling blijkt een enorm obstakel voor de belanghebbenden en de overheden. Aangezien de kaderregeling geen enkele aanwijzing geeft over de wijze van berekening van de doelmatigheidsprykkels, staat de Commissie in de praktijk sterk uiteenlopende beoordelingen toe, waardoor het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling in gevaar worden gebracht. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om meer duidelijkheid te geven over alternatieve methoden voor de berekening van deze prykkels. Gezien het complexe karakter van deze methoden mag het gebruik ervan niet verplicht worden gesteld.

Brussel, 6 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van de digitalisering en robotisering van het vervoer voor de EU-besluitvorming**(initiatiefadvies)**

(2017/C 345/08)

Rapporteur: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	157/0/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De digitalisering en robotisering van het vervoer van personen en goederen leveren de samenleving potentiële voordelen op, zoals betere toegankelijkheid en groter gebruiksgemak voor passagiers, efficiëntere en rendabelere logistiek, grotere verkeersveiligheid en minder uitstoot. Tegelijkertijd bestaat er een aantal zorgen op het vlak van veiligheid, beveiliging, privacy, werkgelegenheid en milieu.

1.2. De technologie biedt oneindig veel mogelijkheden, maar vooruitgang mag niet uitsluitend technologisch zijn en moet zich ook richten op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Politiek debat is daarom noodzakelijk, evenals het adequaat betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de vervoersplanning in met name grote stedelijke gebieden.

1.3. Voor de realisering van digitaal vervoer moeten bestaande knelpunten worden opgelost en zijn in het hele trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V) geïntegreerde investeringen nodig in vervoers-, energie- en telecommunicatiesystemen, waaronder de uitrol van 5G. Dit moet worden ondersteund met EU-financieringsinstrumenten als de Financieringsfaciliteit voor Europese Verbindingen, het EFSI en Horizon 2020.

1.4. De digitalisering en robotisering van het vervoer bieden zowel de maakindustrie als de dienstensector, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen, nieuwe commerciële kansen en zouden een terrein kunnen zijn waarop de EU concurrentievoordelen kan behalen. Daarom pleit het Comité voor een stimulerend en gunstig ondernemingsklimaat, waarin ruimte is voor nieuwe ondernemingsmodellen en de ontwikkeling van Europese digitale platforms wordt gestimuleerd.

1.5. De digitalisering en robotisering van het vervoer brengen grote veranderingen met zich mee voor het soort werk dat gedaan moet worden en de vraag naar vaardigheden. Het is belangrijk op deze structurele veranderingen in te spelen door een eerlijke en vlotte transitie mogelijk te maken, de vaardighedenkloof aan te pakken en de geboekte vooruitgang adequaat te monitoren. Sociale dialoog en voorlichting aan en raadpleging van werknemers zijn tijdens het transitieproces essentieel. Verder moeten de lidstaten hun onderwijsstelsels aanpassen om aan de vraag naar nieuwe vaardigheden te beantwoorden.

1.6. De digitalisering en robotisering van het vervoer vereisen adequate beschikbaarheid, toegankelijkheid en vrij verkeer van gegevens. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat gegevens naar behoren worden beschermd. Ook vragen de nieuwe ontwikkelingen om meer capaciteit op het vlak van cyberbeveiliging en de aanpak van aansprakelijkheidskwesties.

1.7. Het Comité benadrukt het intermodale karakter van digitaal vervoer. Dat raakt aan de kern van de EU-vervoersstrategie en betekent ook dat verbanden moeten worden gelegd met andere beleidsterreinen, zoals de digitale interne markt, energie, industriële ontwikkeling, innovatie en vaardigheden. Aangezien de doelstellingen en vereisten voor de afzwakking van de gevolgen van de klimaatverandering een van de aanjagers van digitaal vervoer zijn, is er eveneens sprake van een nauw verband met milieuduurzaamheid.

2. Achtergrond en huidige trends

2.1. Overall in economie en samenleving is de digitalisering aan een opmars bezig. Vervoer wordt daarbij vaak genoemd als voorbeeld. In dit initiatiefadvies bespreekt het Comité de ontwikkelingen en gevolgen in verband met de digitalisering en robotisering van het vervoer vanuit het oogpunt van de samenleving als geheel, waaronder ondernemingen, werknemers, consumenten en burgers in het algemeen, en zet het uiteen hoe naar zijn mening in de EU-besluitvorming met die ontwikkelingen rekening moet worden gehouden om kansen te benutten en op een juiste manier om te gaan met risico's.

2.2. Er gebeurt al veel op de markten en op verschillende nationale en Europese beleidsterreinen. Het Comité heeft dit thema reeds eerder aangesneden, bijvoorbeeld in zijn adviezen over de toekomst van de auto-industrie⁽¹⁾, een Europese strategie betreffende coöperatieve intelligente vervoerssystemen (C-ITS)⁽²⁾ en kunstmatige intelligentie⁽³⁾.

2.3. De digitalisering van het vervoer kent verschillende verschijningsvormen. Momenteel maken voertuigen, vliegtuigen en schepen al op veel manieren gebruik van digitale informatie. Daarbij valt onder meer te denken aan de technologie en diensten ter ondersteuning van autorijden, trein- en luchtverkeersleiding en scheepvaartbeheer. Voorts is dagelijks sprake van de digitalisering van informatie over passagiers en vracht. Ook worden in goederenterminals vaak robots ingezet voor allerlei logistieke handelingen.

2.4. Verdere automatisering en robotisering bieden nieuwe mogelijkheden voor het vervoer van goederen en personen, en voor verschillende vormen van monitoring en toezicht. Virtuele robots, dat wil zeggen softwarerobots, spelen daarbij een centrale rol omdat dankzij hen meer gebruik kan worden gemaakt van verschillende informatiesystemen en die met elkaar kunnen worden verbonden, waardoor ze als één interoperabele eenheid gaan functioneren.

2.5. De automatisering van het vervoer houdt in dat vervoermiddelen worden ontwikkeld die in staat zijn tot interactie met mensen en kunnen communiceren met infrastructuur en andere externe systemen. De ultieme stap in deze ontwikkeling zijn bestuurderloze en onbemande voertuigen, schepen en luchtvaartuigsystemen die volledig autonoom zijn, dus onafhankelijk functioneren.

2.6. Auto's zonder bestuurder worden momenteel door meerdere autofabrikanten ontwikkeld en in de praktijk getest. In veel steden rijden al bestuurderloze metro's rond en er worden tests met bussen zonder bestuurder en bestuurderloze konvooien vrachtwagens uitgevoerd. Het gebruik van onbemande luchtvaartuigsystemen of drones neemt snel toe en er worden zelfs op afstand bestuurd en autonome schepen ontwikkeld. Niet alleen de mogelijkheden van voertuigen, luchtvaartuigen en schepen, maar ook die van nieuwe soorten infrastructuuro oplossingen en verkeersleidingssystemen worden onderzocht.

2.7. Hoewel stappen worden gezet op weg naar autonome en onbemande voertuigen, zijn de basisstructuren nog altijd gebaseerd op mensen als de belangrijkste spelers. De opvallendste gevolgen mogen verwacht worden wanneer volledig autonoom en onbemand vervoer werkelijkheid wordt. Over wanneer dat zal gebeuren, lopen de voorspellingen sterk uiteen. Het is echter van belang zich op de toekomst voor te bereiden en tijdig de nodige besluiten te nemen.

⁽¹⁾ Informatief rapport van de EESC-adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI) over „De auto-industrie”, CCMI/148, door de CCMI goedgekeurd op 30.1.2017.

⁽²⁾ EESC-advies over „Coöperatieve intelligente vervoerssystemen”, TEN/621 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽³⁾ EESC-advies over „Kunstmatige intelligentie”, INT/806 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

2.8. Dankzij de digitalisering kunnen passagiers en andere vervoersgebruikers via digitale platforms ook gaan profiteren van het nieuwe concept „mobiliteit als dienst” („Mobility as a Service”, MaaS).

2.9. Met de aanhoudende ontwikkeling van MaaS wordt ernaar gestreefd beter te voldoen aan de marktvraag door de boekings-, aankoop- en betalingssystemen van vervoersketens te combineren, realtime informatie over dienstregelingen, weers- en verkeersomstandigheden en beschikbare capaciteit te geven en vervoersoplossingen voor te stellen. MaaS is dus de gedigitaliseerde vervoersinterface van de gebruiker. Tegelijkertijd beoogt MaaS de benutting van de vervoerscapaciteit te optimaliseren.

2.10. De snelle ontwikkeling van technologieën zoals big data, cloud computing, mobiele 5G-netwerken, sensoren, robots en kunstmatige intelligentie — vooral met leercapaciteiten als machinaal leren en „deep learning” — is de belangrijkste aanjager van de ontwikkelingen op het gebied van digitaal en geautomatiseerd vervoer.

2.11. Het mag echter duidelijk zijn dat succesvolle vooruitgang niet mogelijk is als die uitsluitend door technologie wordt aangestuurd. Idealiter moet ontwikkeling gebaseerd zijn op maatschappelijke behoeften. Daar staat tegenover dat burgers vaak moeite hebben om de kansen te zien die nieuwe ontwikkelingen bieden.

3. Gevolgen voor het vervoerssysteem

3.1. De digitale ontwikkeling creëert de voorwaarden voor intermodaliteit en draagt dus bij aan de systeemgerichte benadering van vervoer. Die ontwikkeling betekent ook dat het vervoerssysteem een aantal nieuwe elementen kent naast de traditionele infrastructuur.

3.2. De hoekstenen van het systeem blijven echter wegen, spoorwegen, havens en vliegvelden. Behalve deze basiselementen is er geavanceerde digitale infrastructuur nodig: karterings- en plaatsbepalingssystemen, verschillende soorten sensoren voor gegevensgeneratie, hardware en software voor gegevensverwerking, en mobiele en breedbandverbindingen voor gegevensverspreiding. Ook geautomatiseerde verkeersbeheers- en verkeersleidingssystemen maken deel uit van de digitale infrastructuur.

3.3. Omdat voor zowel de digitale als de gedigitaliseerde infrastructuur elektriciteit vereist is, en gelet op de interactie tussen slimme elektriciteitsnetten en elektrische voertuigen is elektriciteitsinfrastructuur eveneens een cruciaal element van het vervoerssysteem. Tot slot zijn nieuwe diensten en infrastructuur noodzakelijk om toegang te krijgen tot verkeersinformatie en om mobiliteitsdiensten te boeken en te betalen. In het systeem zijn de fysieke infrastructuur en fysieke vervoersdiensten dus met behulp van verschillende soorten digitale elementen aan elkaar gekoppeld.

3.4. Ondanks de snelle ontwikkelingen zijn er nog altijd meerdere obstakels die de vooruitgang in de richting van digitale vervoerssystemen belemmeren en daarom uit de weg moeten worden geruimd, waaronder tekortschietende beschikbaarheid en toegankelijkheid van gegevens, het ontbreken van snelle internetverbindingen, en technische beperkingen ten aanzien van sensoren en realtime plaatsbepaling.

3.5. Het Comité pleit voor investeringen in technologie en infrastructuur als de basis voor digitaal vervoer, met name verkeersbeheers- en verkeersleidingssystemen: Sesar (ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim) en ERTMS (Europees beheersysteem voor het spoorverkeer) zijn projecten die zich al in een vergevorderd stadium bevinden maar waarvoor het aan substantiële financiering ontbreekt. VTMS (monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart) en C-ITS staan nog in de kinderschoenen. Verder moeten er langs het hele TEN-V-kernnetwerk 5G-verbindingen komen. Dit alles moet prioriteit krijgen binnen EU-financieringsinstrumenten als de Financieringsfaciliteit voor Europese Verbindingen, het Europees Fonds voor strategische investeringen en Horizon 2020.

3.6. Digitale systemen dienen ook interoperabel te zijn om zowel nationale als internationale grensoverschrijdende connectiviteit mogelijk te maken. De EU moet ernaar streven op dit vlak koploper en normbepaler te zijn.

3.7. Het Comité benadrukt dat de digitalisering, hoewel die ervoor zorgt dat de bestaande capaciteit optimaal wordt benut, niets afdoet aan de noodzaak van investeringen in de basisvervoersinfrastructuur. Bovendien zullen tijdens de transitie gedeeltelijk automatische en volledig autonome voertuigen en schepen naast elkaar voorkomen, waarmee in de maritieme en weginfrastructuur rekening moet worden gehouden. Ook in de luchtvaart zijn nieuwe uitdagingen ontstaan door het toenemende gebruik van drones.

3.8. Het Comité is voorstander van de ontwikkeling van verkeersbeheerssystemen en gemeenschappelijke regels voor drones op EU-niveau en in internationaal verband met de ICAO. Verder moeten met de IMO regels worden uitgewerkt met het oog op de ontwikkeling en invoering van op afstand bestuurde en autonome schepen, onder meer in havens.

4. Gevolgen voor het bedrijfsleven en innovatie

4.1. De digitalisering en robotisering leiden tot meer efficiëntie, hogere productiviteit en meer veiligheid voor vrachtvervoer en logistiek. Nieuwe commerciële kansen dienen zich ook aan voor de maakindustrie en de dienstensector ten aanzien van automatisering en robots, mobiliteitsdiensten voor burgers, efficiëntere logistieke oplossingen en de digitalisering van het hele vervoerssysteem. Dat geldt zowel voor grote bedrijven als kleine en middelgrote ondernemingen, waaronder start-ups.

4.2. Europese bedrijven zijn koplopers op veel deelgebieden van het digitaal vervoer en daarom zouden hier zeer wel concurrentievoordelen kunnen worden behaald. Aangezien er buiten de EU veel gebeurt wat de ontwikkeling van digitaal en autonoom vervoer betreft, moet de EU ook meer inspanningen leveren op het vlak van innovatie, infrastructuur en de voltooiing van de interne markt, en onder meer het rechtskader aanpassen aan nieuwe operationele omstandigheden.

4.3. Tevens is een open houding nodig ten aanzien van de ontwikkeling en invoering van nieuwe soorten ondernemingsmodellen die zijn gebaseerd op digitale platforms. Om het ontstaan van Europese platforms te stimuleren, moet worden gezorgd voor gunstige en ondersteunende randvoorwaarden en een regelgevingskader dat ondernemingen een gelijk speelveld biedt.

4.4. Aan de basis van de digitalisering en robotisering van het vervoer ligt, net als in alle andere sectoren, in de eerste plaats gegevensbeheer. Vanuit commercieel oogpunt kunnen gegevens worden beschouwd als productiefactor of als grondstof die kan worden verwerkt en verbeterd om meerwaarde te creëren. Daartoe is vrij verkeer van gegevens essentieel. Het Comité pleit daarom voor doeltreffende oplossingen om de problemen in verband met toegankelijkheid, interoperabiliteit en overdracht van gegevens uit de weg te ruimen en voor adequate bescherming van gegevens en privacy te zorgen.

4.5. Het Comité vindt het belangrijk om door de publieke sector gegenereerde vervoers- en infrastructuurgerelateerde massagegevens open te stellen voor alle gebruikers en de toegang daartoe te vergemakkelijken. Verder zijn verduidelijkingen en regels nodig omtrent het beheer van niet-persoonsgebonden gegevens, met name als die afkomstig zijn van sensoren en slimme apparaten. Bij de behandeling van kwesties op het gebied van toegankelijkheid en hergebruik van gegevens dient men zich te realiseren dat in het algemeen niet de gegevens zelf een concurrentievoordeel opleveren, maar de instrumenten en innovatieve hulpmiddelen voor de verfijning ervan en de marktpositie.

4.6. Om ervaring op te doen met digitaal en autonoom vervoer moeten experimenten en proefprojecten met nieuwe technologieën en concepten worden gefaciliteerd. Dat vereist functionerende innovatie- en bedrijfsecosystemen, adequate proeftuinen en een gunstig regelgevingskader. Het Comité roept overheden op om voor een aanpak te kiezen die innovatie stimuleert in plaats van tot in detail eisen en regels te formuleren die ontwikkeling belemmeren.

5. Gevolgen voor werkgelegenheid, arbeid en vaardigheden

5.1. De digitalisering en robotisering van het vervoer hebben gevolgen voor veel beleidsterreinen en uiteraard ook voor de werkgelegenheid. Door nieuwe concepten en processen kunnen arbeidsplaatsen verloren gaan, maar door nieuwe producten en diensten kunnen nieuwe banen ontstaan.

5.2. De meest ingrijpende veranderingen voltrekken zich wellicht in de logistieke en vervoerssector zelf, maar werkgelegenheidsgevolgen kunnen zich ook in aanverwante productiesectoren, toeleveringsketens en regionale clusters voordoen.

5.3. Door de uitrol van onbemand vervoer zal de vraag naar vervoerspersoneel afnemen. Het toenemende gebruik van robots voor fysieke arbeid in terminals heeft dezelfde gevolgen. Voor sommige werkzaamheden zullen controle- en monitoringtaken in de plaats komen, maar daaraan is op termijn waarschijnlijk ook minder behoefte. Tegelijkertijd zal in andere sectoren nieuwe werkgelegenheid ontstaan, met name in de informatie- en communicatietechnologie, digitale dienstverlening, elektronica en robotica. Verder zal de hoeveelheid fysiek werk en routinetaken afnemen, terwijl probleemoplossend vermogen en creativiteit belangrijker zullen worden.

5.4. De veranderende aard van het werk betekent ook dat de markt heel andere vaardigheden nodig heeft. Er is een toenemende vraag naar hoogopgeleide cyberprofessionals zoals softwareontwikkelaars. Maar ook is meer en meer behoefte aan de praktische vaardigheden die verband houden met het gebruik van robots en de samenwerking tussen mens en robot. Bovendien zullen breed inzetbare professionals steeds onmisbaarder worden.

5.5. Het is belangrijk adequaat op deze structurele veranderingen in te spelen door strategieën uit te werken om een eerlijke en vlotte transitie mogelijk te maken, negatieve sociale gevolgen te beperken, de vaardighedenkloof aan te pakken en de geboekte vooruitgang adequaat te monitoren. Sociale dialoog en voorlichting aan en raadpleging van werknemers op alle niveaus zijn tijdens het transitieproces essentieel.

5.6. Er bestaan zowel korte- als langetermijnbehoeften aan onderwijs en opleiding. De lidstaten spelen hier een doorslaggevende rol en dienen hun onderwijsstelsels aan de vraag naar nieuwe vaardigheden aan te passen. Goede praktijkvoorbeelden moeten in Europees verband worden uitgewisseld. De nadruk moet sterk worden gelegd op wetenschap, technologie, engineering en wiskunde en er moet rekening mee worden gehouden dat de behoefte aan het creëren van nieuwe oplossingen brede vaardigheden vereist, onder meer ook op het gebied van de letteren en sociale wetenschappen.

6. Gevolgen voor veiligheid, beveiliging en privacy

6.1. Burgers lijken zich niet in ruime mate bewust van de soorten kansen die de digitalisering en robotisering bieden voor bijvoorbeeld toegankelijkheid en gebruiksgemak op mobiliteitsgebied, terwijl hun perceptie van veiligheid, beveiliging en privacy aanleiding geeft tot de meeste bezorgdheid. Meer kennis en communicatie over voor- en nadelen is noodzakelijk, evenals het adequaat betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de lokale vervoersplanning in met name grote stedelijke gebieden.

6.2. Verdere automatisering maakt het vervoer uiteraard veiliger omdat de kans op menselijke fouten afneemt. Maar er kunnen nieuwe veiligheidsrisico's ontstaan doordat sensoren slechts beperkt vormen kunnen herkennen, door eventuele storingen van apparatuur, onderbrekingen van het internetverkeer en nieuwe soorten menselijke fouten zoals bugs in software. Niettemin wordt het uiteindelijke effect zeker positief geacht.

6.3. Met de toenemende bezorgdheid over cyberbeveiliging zal dit thema ook centraal staan als het over vervoersveiligheid gaat. Cyberbeveiliging betreft niet alleen voertuigen, vliegtuigen en schepen, maar ook de infrastructuur voor ondersteuning, beheer en aansturing ervan.

6.4. De invoering en uitrol van onbemand en autonoom vervoer roepen ook vragen op ten aanzien van de verkeersregels, met name die welke verband houden met ethische aspecten. Omdat vervoer grensoverschrijdend is, zouden de verkeersregels op de interne markt moeten worden geharmoniseerd met het oog op verdere internationale harmonisatie.

6.5. Volledig autonoom vervoer werpt tevens nieuwe vraagstukken op met betrekking tot aansprakelijkheid. Die hebben eveneens hun weerslag op de ontwikkeling van verzekeringsstelsels. De grootste uitdaging zal wellicht worden om bij een ongeval de feitelijke aansprakelijkheid vast te stellen, gelet op de rol van digitale systemen en de betrokkenheid van diverse partijen, zoals de fabrikanten en eigenaars van voertuigen en de beheerders van de infrastructuur. Hiervoor kan het nodig zijn meer gegevens op te slaan om de omstandigheden van een ongeval te kunnen nagaan. Daarom roept het Comité de Europese Commissie op om onderzoek te doen naar mogelijke kaders voor gegevensverzameling en aansprakelijkheids-eisen, rekening houdend met de behoefte aan privacy.

6.6. Als het gaat over privacy en de groeiende vraag naar gegevens, zijn mensen bezorgd dat ze constant in de gaten worden gehouden. Ook het gebruik van vormherkenning heeft gevolgen voor de privacy. Voor de bescherming van persoonsgegevens zal vanaf 2018 de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing zijn met één reeks regels voor de gehele EU. Het Comité heeft in eerdere adviezen gewezen op het belang van privacy en gegevensbescherming, en benadrukt dat gegevens alleen zouden mogen worden gebruikt om vervoerssystemen te laten functioneren en niet voor andere doeleinden zouden mogen worden bewaard.

7. Gevolgen voor klimaat en milieu

7.1. De klimaat- en milieugevolgen van vervoer hangen af van veel factoren. Het verbeteren van de energie-efficiëntie van voertuigen, vliegtuigen en schepen is een essentiële maatregel om uitstoot te verminderen. Energie-efficiëntie gaat meestal hand in hand met de automatisering van operationele en controlesystemen.

7.2. Een andere belangrijke manier om te zorgen voor minder uitstoot, is het vervangen van fossiele brandstoffen door koolstofarme brandstoffen, elektriciteit of waterstof. De uitrol van elektrische voertuigen en slimme elektriciteitsnetten is een afzonderlijk proces maar houdt wel nauw verband met de automatisering van het vervoer.

7.3. Ook maatregelen om verkeersstromen te intensiveren, spelen een grote rol bij het terugdringen van uitstoot. Dankzij digitalisering en automatisering kan vervoer vlot verlopen en worden multimodale vervoersketens efficiënter. Dat betekent efficiënter vervoer, meer energie-efficiëntie, lager brandstofverbruik en minder uitstoot. Daartoe zijn infrastructuur van hoge kwaliteit en soepele grensoverschrijdingen eveneens van cruciaal belang. Verder hebben landgebruik en stadsplanning invloed op de vraag naar vervoer en verkeersstromen.

7.4. Niet alleen het vervoer zelf heeft een milieu-impact, maar ook de levenscyclus van voertuigen, vliegtuigen en schepen (van productie tot sloop). Het terughalen van maakindustrie en de toepassing van concepten uit de circulaire economie dragen bij aan het verminderen van levenscycluseffecten.

7.5. Autonoom vervoer kan tot gevolg hebben dat de eigen auto vaker wordt gebruikt vanwege het grotere gebruiksgemak voor passagiers. Maar autodelen en het openbaar vervoer zouden moeten leiden tot een daling van het aantal privévoertuigen. De voorkeur van de consument is dus doorslaggevend voor de mobiliteit van de toekomst. Die voorkeur kan worden beïnvloed door gemakkelijk toegankelijke reisplanners ter beschikking te stellen die de consument stimuleren milieuvriendelijke keuzes te maken. Ook prijsprikkels kunnen een rol spelen bij het sturen van consumentengedrag.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de externe dimensie van de sociale economie**(initiatiefadvies)**

(2017/C 345/09)

Rapporteur: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	REX
Goedkeuring door de afdeling	8.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	129/1/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De sociale economie speelt een relevante rol en draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van al het EU-beleid met een buitenlandse dimensie: het buitenlands en veiligheidsbeleid, het handelsbeleid, het nabuurschapsbeleid en het beleid inzake de klimaatverandering, ontwikkelingssamenwerking en duurzame ontwikkeling. Zowel op Europees als op nationaal niveau ontbreekt er echter een passend regelgevingskader, wat ervoor zorgt dat deze sector zich niet ten volle kan ontwikkelen en dat de impact ervan niet wordt gemaximaliseerd.

1.2. Het partnerschapsinstrument ⁽¹⁾ voor samenwerking met derde landen, dat is gericht op zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden, zou kunnen bijdragen aan het internationaliseringsproces van de sociale economie van de EU, door het concurrentievermogen, innovatie en onderzoek te bevorderen.

1.3. De EU speelt een belangrijke rol bij het wereldwijd uitbannen van armoede en stimuleren van economische en sociale ontwikkeling, hetgeen tot uiting komt in de agenda voor de periode na 2015 van de EU en de aanvaarding van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties (VN).

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd dat de Raad in de agenda voor de periode na 2015 het belang van „de sociale economie voor banencreatie en duurzame ontwikkeling” onderstreept, waardoor nieuwe perspectieven worden geopend voor de bevordering van de externe dimensie van de sociale economie (punt 43 van de agenda voor de periode na 2015). Het Comité betreurt echter dat de Commissie de sociale economie niet heeft opgenomen in haar voorstel voor een nieuwe Europese consensus over ontwikkeling.

1.5. De succesvolle ontwikkeling van het ondernemerschap die waarneembaar is in verschillende landen buiten de EU laat zien dat de sociale economie, in haar verschillende verschijningsvormen, prominent aanwezig is in het dagelijks leven en in productieactiviteiten in uitgestrekte regio's in Afrika, Amerika en Azië en een doorslaggevende bijdrage levert aan de verbetering van de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van miljoenen mensen.

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 234/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014.

1.6. Onder de verschillende ondernemingsvormen van de sociale economie die in deze regio's kunnen worden waargenomen, wordt de toon aangegeven door onder andere coöperaties en onderlinge maatschappijen, waarvan er een groot aantal actief is in de landbouw en de financiële wereld, met inbegrip van microfinanciering, maar ook op het gebied van de voorziening van schoon water, huisvesting, de integratie van personen met een handicap in de arbeidsmarkt, het terugdringen van informele arbeid door middel van collectieve ondernemerschapinitiatieven van de sociale economie, de toetreding van jongeren tot de arbeidsmarkt, en de emancipatie van vrouwen, die een steeds grotere rol spelen in de productieactiviteiten van coöperaties en onderlinge maatschappijen.

1.7. Naast coöperaties, onderlinge maatschappijen en andere vergelijkbare ondernemingen van de sociale economie met een verenigingsstructuur, springt de belangrijke functie van entiteiten zonder winstoogmerk, verenigingen en stichtingen in het oog, organisaties die bekend zijn onder de noemer ngo's en die allemaal deel uitmaken van de tertiaire sector van de sociale economie, waarin socialebijstands-, gezondheids-, onderwijs- en andere diensten worden verricht en ook initiatieven worden ontplooid om het ondernemerschap in het kader van de sociale economie te bevorderen onder de lokale bevolking.

1.8. De Commissie erkent dat ondernemingen van de sociale economie (*Social Economy Enterprises* — SEE's) een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van de circulaire economie en dat ze hieraan een „essentiële bijdrage” kunnen leveren ⁽²⁾. In Europa zijn er tal van goede praktijken op dit gebied, waarbij SEE's bijvoorbeeld een relevante rol kunnen spelen met betrekking tot de in het plan voor externe investeringen (EIP) voorziene investeringen in hernieuwbare energie in Afrika. Deze ondernemingen dragen aanzienlijk bij aan duurzame economische groei door de negatieve gevolgen voor het milieu te beperken.

1.9. De traditionele financiële instrumenten werken niet voor SEE's, die, zonder afbreuk te willen doen aan de activiteiten van ethische banken, behoefte hebben aan specifieke instrumenten op maat. Daarom betreurt het EESC het dat SEE's, ondanks hun onbetwistbare hoofdrol bij het nastreven van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (*Sustainable Development Goals* — SDG's) en hun aanwezigheid in de sociale economie, niet systematisch worden beschouwd als specifiek erkende speler in de programma's voor de bevordering van internationalisering en van ondernemerschap in het buitenland of in de ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's van de EU. Ook het EIP en het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) bevatten geen specifieke financieringslijn voor SEE's.

1.10. De hernieuwing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou raakt meer dan honderd landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen), met een totale bevolking van 1,5 miljard mensen. De partnerschapsovereenkomst wordt in 2020 hernieuwd en de onderhandelingen hiervoor moeten ten laatste in augustus 2018 beginnen. Het is opvallend dat in de mededeling over een hernieuwd partnerschap, die is gebaseerd op de Agenda 2030 van de VN en de mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, de sociale economie niet specifiek wordt genoemd als niet-overheidspartij binnen het partnerschap, maar is weggemoffeld in de generieke categorie „het maatschappelijk middenveld, de economische en sociale partners en de bedrijfsweld” (punt 4.3.3 van de mededeling).

Op grond van het voorgaande adviseert het EESC het volgende:

1.11. Het handelsbeleid is een van de pijlers van het externe optreden van de EU. Het georganiseerde maatschappelijk middenveld wordt betrokken bij de verschillende overeenkomsten van de EU met andere landen of regio's in de wereld (handels-, associatie- en economische-partnerschapsovereenkomsten) via de gemengde raadgevende comités en interne adviesgroepen die in het kader van deze overeenkomsten worden ingesteld. Het EESC beveelt aan om de participatie van de sociale economie in al deze structuren, die in een aantal gevallen al is gerealiseerd, te veralgemenen en tot een vaste component te maken.

1.12. Het EFDO en de Europese Investeringsbank (EIB) dienen mee te werken aan de totstandbrenging van een specifiek financieel ecosysteem voor SEE's, waar in het EESC-advies over de totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor sociale ondernemingen om wordt gevraagd ⁽³⁾. Bovendien moet in het kader van de technischebijstands- en ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's van het EIP worden overwogen om digitale platforms voor samenwerking te bevorderen. De digitale economie opent nieuwe handelings- en ontwikkelingsruimten voor SEE's. Zo maakt de deeleconomie het mogelijk om not-for-profit-platforms („coöperatieve platforms”) op te zetten en activiteiten te ontwikkelen die van groot belang zijn voor de externe dimensie van de sociale economie, zoals het delen van productiemiddelen (crowdfunding of peer-to-peer-lenen), op samenwerking gebaseerd bestuur en collectief leren. Wat dat laatste betreft kan leren via platforms zinnig zijn in het kader van „leren op de werkplek” door ondernemers van de sociale economie in buurlanden en zuidelijke landen, waardoor het structurerende menselijk kapitaal in die landen wordt versterkt.

⁽²⁾ COM(2015) 614 final, 2.12.2015.

⁽³⁾ Verkennend advies van het EESC over de „Totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor sociale ondernemingen” (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152).

1.13. Het EESC steunt de aanbeveling van de deskundigengroep van de Commissie inzake sociaal ondernemerschap (GECES) om de rol van SEE's in het buitenlands beleid van de EU te versterken. In dit verband dienen de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) hun beleidsmaatregelen en -initiatieven te coördineren teneinde:

- directe en indirecte financiering toe te wijzen aan ondernemingen van de sociale economie in derde landen, samen met de betrokken regeringen en met organisaties die de sociale economie ondersteunen;
- concrete samenwerking met andere mondiale partners te ontwikkelen en innovatie- en investeringsfondsen op te richten om de effecten van de respectieve programma's te versterken.

1.14. De Commissie en de sociale economie moeten de betrokkenheid van de G7 en de G20 bevorderen bij de promotie van specifieke beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de sociale economie (zoals besproken in het inclusief bedrijvenkader van de G20) om de verschillen in de reeks waarden, beginselen bestaansredenen tussen deze organisaties beter te weerspiegelen (aanbeveling 12 van de GECES).

1.15. Via economische diplomatie moeten de rol van de sociale economie op internationale fora (UNTFSSSE, ILGSSE, G20, G7, IAO enz.) en de samenwerking met internationale financiële organisaties worden bevorderd.

1.16. De EU dient bij de onderhandelingen voor handelsakkoorden te waarborgen dat SEE's niet worden gediscrimineerd ten opzichte van andere ondernemingen, door de niet-tarifaire handelsbarrières die deze discriminatie veroorzaken, op te heffen.

1.17. Het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) en andere financiële instrumenten moeten op systematische wijze bijdragen aan de bevordering van de sociale economie, zowel tijdens de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten, als in andere buurlanden die geprivilegieerde overeenkomsten hebben gesloten met de EU.

1.18. De Commissie dient haar leidersrol te versterken op het gebied van internationale samenwerking en de bevordering en erkenning van SEE's als particuliere actoren die een sleutelrol spelen bij de verwezenlijking van de SDG's en als onderdeel van de buitenlandse agenda van de EU. Daartoe moeten de werkzaamheden van de verschillende afdelingen van de Commissie en van de EDEO worden gecoördineerd en programma's voor gezamenlijke actie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking worden opgezet met andere internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Aziatische Ontwikkelingsbank en andere publieke en private entiteiten, waaronder lokale, op zoek naar multilaterale investeringen, en moeten er stimulansen worden gecreëerd om deze financieringskanalen te laten werken. SEE's moeten dringend en over de hele linie een effectieve rol krijgen in de „economische diplomatie” van de EU. De Commissie dient de samenwerkingsverbanden met internationale organisaties (VN, IAO, OESO enz.) te versterken op het gebied van de sociale economie.

1.19. De Commissie dient de sector van de sociale economie uitdrukkelijk op te nemen als actor van de EU bij initiatieven voor de toetreding tot markten in derde landen en bij alle programma's voor ontwikkelingssamenwerking, evenals bij de tenuitvoerlegging van de agenda voor de periode na 2015, en indicatoren en specifieke doelstellingen te ontwerpen voor coöperaties en andere, soortgelijke ondernemingen van de sociale economie. In concrete zin is het belangrijk dat de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid de sociale economie in de volgende partnerschapsovereenkomst van Cotonou uitdrukkelijk erkennen als een van de niet-overheidspartijen, en dat in het EIP en het EFDO specifieke financieringslijnen voor SEE's worden gecreëerd.

1.20. Voor de follow-up en evaluatie van de SDG's moet regelmatig verslag worden uitgebracht over het partnerschapsbeleid tussen staten, andere overheidsinstanties en de sociale economie, met inbegrip van coöperaties, aangezien die een cruciale rol spelen bij de tenuitvoerlegging van de SDG's. Bovendien zouden de staten moeten worden aangemoedigd gegevens te verzamelen en statistieken op te stellen.

1.21. De Commissie dient te zorgen voor de opname van de sociale economie in de *gestructureerde dialoog* die ze via een platform voor duurzaam ondernemerschap voor Afrika met de Europese en Afrikaanse particuliere sector zal opzetten.

1.22. De Commissie moet de preferentiële steun voor de aan de circulaire economie verbonden SEE's opvoeren. Deze SEE's boeken aanzienlijke successen in Europa en kunnen belangrijke actoren zijn wat betreft duurzame groei in landen buiten Europa, door op lokaal niveau banen te scheppen voor jongeren en vrouwen.

1.23. De Commissie en de lidstaten dienen de deelname en raadpleging van ondernemingen en de coördinatie van hun activiteiten in het buitenland te bevorderen, evenals de ontwikkelingssamenwerking met Europese en nationale entiteiten, alsook entiteiten uit partnerlanden die de sociale economie vertegenwoordigen, en met internationale organisaties van de sociale economie die integrerende noord-zuid- en zuid-zuidverbindingen tot stand brengen. Het EESC herhaalt zijn oproep ⁽⁴⁾ tot de oprichting van een „Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling” dat de uitvoering van de Agenda 2030 moet bevorderen en monitoren, met als sleutelspelers de Raad, de Commissie, het Parlement, de vertegenwoordigende entiteiten van de sociale economie en het overige maatschappelijk middenveld.

1.24. Voor de technischebijstands- en ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's van de Commissie moet de deelname, als tussenpersonen en strategische actoren, van de netwerken van de sociale economie en van organisaties die de sociale economie vertegenwoordigen, worden overwogen voor de tenuitvoerlegging van investerings- en samenwerkingsprogramma's in buur- en ontwikkelingslanden, en moeten overheden worden ondersteund bij het creëren van een voor SEE's gunstige institutionele omgeving. Het zuidelijke Middellandse Zeegebied en de Balkan zijn een absolute prioriteit.

1.25. De Commissie en de EDEO dienen in derde landen zowel de identificatie van de verschillende soorten SEE's als de totstandbrenging van een passend wettelijk kader, dat het geheel aan SEE's zichtbaar maakt, te bevorderen. Aangezien dit een ingewikkeld middellange-/langetermijnproces is, moet de nadruk komen te liggen op coöperaties en onderlinge maatschappijen. Zij zijn actoren die overal ter wereld te vinden zijn, met welbepaalde wettelijke activiteitssferen in alle takken van de economie en met een inspirerend waarden- en bestuursstelsel, waardoor ze als de ruggengraat van de sociale economie kunnen worden beschouwd.

1.26. Met dit advies wil het EESC de Europese Commissie aanmoedigen snel aan haar toezegging te voldoen om de kennis van autoriteiten over de sociale economie te verbeteren, door interne briefings te organiseren voor de relevante directoraten-generaal en de delegaties van de Europese Unie in derde landen.

2. Inleiding

2.1. De mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid heeft als twee topprioriteiten de veiligheid van de EU en investeren in de veerkracht van de landen en samenlevingen in het oostelijke deel van Europa en in het zuiden, tot aan Centraal Afrika. Bij de tenuitvoerlegging van deze prioriteiten en van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) kan de sociale economie relevante functies vervullen door processen in verband met inclusieve ontwikkeling en duurzame groei te helpen bevorderen.

2.2. Het ENB, dat is gericht op de landen ten oosten en zuiden van de EU, en het bijbehorende financieringsinstrument, het ENI, vormen samen een cruciaal element voor het bevorderen van de betrekkingen met de 16 landen waarop het ENB van toepassing is, zes in Oost-Europa en tien in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, met een EU-begroting van 15,4 miljard EUR voor de ontwikkeling van deze landen in de periode 2014-2020.

2.3. Het EIP en het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) zullen in de periode 2016-2020 in Afrika en de buurlanden van de EU investeringen ten belope van 44 miljard EUR, en mogelijk tot 88 miljard EUR, bevorderen, waarbij als tegenpartijen voor de investeringsprojecten organisaties uit de publieke sector en particuliere investeerders in aanmerking zullen komen.

2.4. Internationale handel is een van de pijlers van de nieuwe strategie Europa 2020 om de Unie concurrerender en groener te maken. De vrijhandels- en investeringsovereenkomsten van de EU kunnen bijdragen tot een dynamischere economische groei in de Unie, overwegende dat 90 % van de toekomstige economische groei buiten Europa zal plaatsvinden. De EU zou bij de onderhandelingen voor handelsakkoorden moeten waarborgen dat ondernemingen van de sociale economie niet worden gediscrimineerd ten opzichte van andere ondernemingen, door de niet-tarifaire handelsbarrières die deze discriminatie veroorzaken, op te heffen. De sociale economie moet deze overeenkomsten gebruiken om haar ondernemingen te internationaliseren, zowel in de landen van Oost- en Zuid-Europa als in de rest van de wereld.

⁽⁴⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de „Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor wereldwijde duurzame ontwikkeling” (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 58).

2.5. De EU speelt een relevante rol bij het wereldwijd uitbannen van armoede en stimuleren van economische en sociale ontwikkeling. In 2015 bedroeg de officiële ontwikkelingshulp van de EU en de lidstaten 68 miljard EUR ⁽⁵⁾, meer dan 50 % van die hulp wereldwijd.

2.6. De Raad heeft in zijn vergadering van 26 mei 2015 het standpunt van de EU inzake de agenda voor de periode na 2015 („Een nieuw wereldwijd partnerschap voor de uitbanning van armoede en voor duurzame ontwikkeling na 2015”) vastgesteld. Deze agenda voor de periode na 2015 is door de EU verdedigd in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van september 2015, die de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling aannam. In de agenda voor de periode na 2015 onderstreept de Raad „het belang van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en **ondernemingen van de sociale economie** voor banencreatie en duurzame ontwikkeling” (paragraaf 43).

3. Ondernemingen en organisaties van de sociale economie (SEE's)

3.1. SEE's omvatten een grote verscheidenheid aan actoren, die allemaal een gemeenschappelijke identitaire kern bezitten, met beginselen en waarden die kenmerkend voor ze zijn als entiteiten met een vrij en vrijwillig karakter en democratische en participatieve bestuursvormen, die door het maatschappelijk middenveld zijn opgericht met als prioritair doel om op basis van solidariteit tegemoet te komen aan de behoeften van de personen en sociale groepen die er lid van zijn voordat de inbrengers van kapitaal worden beloofd ⁽⁶⁾. Een goed voorbeeld hiervan is de Duitse coöperatie, die door de Unesco tot immaterieel werelderfgoed is verheven.

3.2. De actoren van de sociale economie zijn door de EU-instellingen en door die actoren zelf, alsmede in de wetenschappelijke literatuur, goed in kaart gebracht en afgebakend. In dit verband zij met name gewezen op de resolutie van het Europees Parlement over de sociale economie (2008/2250(INI)) van 25 januari 2009, de door de Commissie bevorderde handleiding voor het opstellen van de satellietrekeningen voor coöperaties en onderlinge maatschappijen („Manual for drawing up the Satellite Accounts of Co-operatives and Mutual Societies”) (2006), de adviezen van het EESC ⁽⁷⁾ en het verslag van het EESC over „De sociale economie in de Europese Unie” ⁽⁸⁾. In al deze documenten wordt de sector van de sociale economie, die bestaat uit een verscheidenheid aan ondernemingen en entiteiten, gekenschetst als een „universum van organisaties dat gebaseerd is op voorrang van mensen op kapitaal, en [...] [dat] organisatievormen als coöperaties, onderlinge maatschappijen, stichtingen en verenigingen [omvat], alsook nieuwere vormen van sociale ondernemingen” (Conclusies van de Raad van de Europese Unie van 7 december 2015 over „De bevordering van de sociale economie als belangrijkste motor van economische en sociale ontwikkeling in Europa”) ⁽⁹⁾.

4. Sociale economie, het Europees nabuurschapsbeleid en de mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid

4.1. De sociale economie kan een bijzonder relevante rol spelen in het externe optreden van de EU. De geschiedenis van de sociale economie is een geschiedenis van successen, niet alleen in Europa, maar ook in een groot aantal buurlanden in het zuidelijke Middellandse Zeegebied en in uitgestrekte regio's in Afrika. Dat heeft de IAO duidelijk gemaakt in Aanbeveling 193 van 20 juni 2002 over de bevordering van de coöperatieve verenigingen door deze aan te merken als een van de pijlers van economische en sociale ontwikkeling die, op basis van hun waarden en bestuursstelsels, een zo groot mogelijke deelname van de hele bevolking aan die ontwikkeling bevorderen en de stabiliteit, het vertrouwen en de sociale cohesie versterken.

4.2. Het belang van coöperaties en de sociale economie in het externe optreden van de EU is door de Commissie en de Raad meermaals onderstreept. Zo worden coöperaties in de mededeling van de Commissie van 12 september 2012 („Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen”) beschreven als relevante actoren van het maatschappelijk middenveld die „bijzonder actief [zijn] voor het bevorderen van ondernemerschap en het creëren van werkgelegenheid door de gemeenschappen aan de basis te mobiliseren”. In de agenda voor de periode na 2015 kent de Raad de sociale economie een betekenisvolle rol toe op het gebied van banencreatie en duurzame ontwikkeling (paragraaf 43 van de agenda voor de periode na 2015).

4.3. De mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid heeft als twee topprioriteiten de veiligheid van de EU en investeren in de veerkracht van de landen en samenlevingen in het oostelijke deel van Europa en in het zuiden, tot aan Centraal Afrika.

⁽⁵⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de „Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor wereldwijde duurzame ontwikkeling” (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 58).

⁽⁶⁾ Op de beginselen van coöperaties van de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA) gebaseerde beginselen en waarden (Manchester, 1995).

⁽⁷⁾ Waaronder het initiatiefadvies van het EESC over de „Diversiteit van ondernemingsvormen” (PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22).

⁽⁸⁾ Verslag Monzón-Chaves van het Internationaal Centrum voor Onderzoek en Informatie over de Openbare, Sociale en Coöperatieve Economie (CIRIEC), 2012.

⁽⁹⁾ Werkdocument van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) van 2011 getiteld „Social and Solidarity Economy: Our common road towards Decent Work”.

4.4. Het ENB is een cruciaal element voor het verwezenlijken van de prioriteiten van de mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Een van de prioriteiten voor het externe optreden in het kader van deze strategie is *investeren in de veerkracht* van de landen en samenlevingen in het oostelijke deel van Europa en in het zuiden, tot aan Centraal Afrika, zowel in landen die onder het ENB vallen als in andere landen.

4.5. De consolidatie van veerkrachtige staten in de onmiddellijke omgeving van de Unie, een prioriteit van het externe optreden van de EU, kan niet worden gerealiseerd zonder sterke, samenhangende en weerbare samenlevingen. De sociale economie, die is gebaseerd op door en voor mensen opgerichte ondernemingen, vormt een dynamische expressie van het maatschappelijk middenveld. SEE's zijn de vrucht van burgerinitiatieven voor collectief ondernemerschap waarin economische en sociale doeleinden met elkaar verenigd zijn in een gemeenschappelijk project dat mensen verantwoordelijk maakt en hun eigen lot laat bepalen en hen in staat stelt hun levensomstandigheden te verbeteren en hoop voor de toekomst te voeden. Dat is de beste garantie voor de consolidatie van veerkrachtige staten oosten en ten zuiden van de EU en andere landen binnen en buiten het ENB, zoals wordt verklaard in de mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid. En het is de beste garantie om het succes van de eerste van de vijf grote prioriteiten van het externe optreden van de EU, „de veiligheid van ons gemeenschappelijk huis, Europa”, duurzaam te maken en voor de lange termijn veilig te stellen, en derhalve om radicaliseringsprocessen een halt toe te roepen.

4.6. Tot slot kan de externe dimensie van de sociale economie een bijzonder nuttige rol spelen bij het scheppen van banen met rechten in landen met een relatief omvangrijke grijze economie of landen die een transitie naar een ander economisch model doormaken, alsook bij het voorkomen van bedrijfssluitingen door werknemers de kans te geven het bedrijf over te nemen en in een coöperatieve rechtsvorm en organisatie te besturen.

5. De sociale economie en het handels- en investeringsbeleid van de EU

5.1. Het handelsbeleid is een van de pijlers van het externe optreden van de EU. Het georganiseerde maatschappelijk middenveld wordt betrokken bij de verschillende overeenkomsten van de EU met andere landen of regio's in de wereld (handels-, associatie- en economische-partnerschapsovereenkomsten) via de gemengde raadgevende comités en interne adviesgroepen die in het kader van deze overeenkomsten worden ingesteld. De sociale economie maakt al deel uit van verschillende van deze overeenkomsten, en het EESC beveelt aan dat dit wordt veralgemeend en dat de sociale economie een vast onderdeel ervan wordt. Het Comité stelt voor om in de hoofdstukken van deze overeenkomsten over duurzame ontwikkeling gebruik te maken van de ervaringen van de sociale economie voor de creatie van ondernemingen met waarden en kenmerken die eigen zijn aan de sociale economie. Bovendien stelt het voor dat organisaties van de sociale economie regelmatig deel uitmaken van de in deze hoofdstukken voorziene interne adviesgroepen van het maatschappelijk middenveld en van de handelsmissies van de Commissie in derde landen.

5.2. De aanwezigheid van de sociale economie in de gemengde raadgevende comités en interne adviesgroepen kan bijdragen tot het dichten van de kenniskloof en het versterken van de banden en de samenwerking tussen de sociale economieën van verschillende regio's, zoals reeds gebeurt tussen de sociale economie van de EU en haar evenknieën in Latijns-Amerika en landen ten zuiden van de Middellandse Zee.

5.3. In het kader van het ENB is via het ENI voor de periode 2014-2016 15,4 miljard EUR uitgetrokken voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid. Het EIP⁽¹⁰⁾, dat een algemeen kader biedt om de investeringen in Afrika en de buurlanden van de EU te verhogen, kan een geschikt instrument zijn om de sociale economie in deze geografische gebieden te bevorderen.

5.4. In november 2017 vindt de vijfde top Afrika-EU plaats, waar het Partnerschap Afrika-EU opnieuw vorm zal worden gegeven en zal worden uitgediept⁽¹¹⁾. De Commissie dient te zorgen voor de opname van de sociale economie in de gestructureerde dialoog die ze via een platform voor duurzaam ondernemerschap voor Afrika met de Europese en Afrikaanse particuliere sector zal opzetten.

5.5. De Commissie erkent dat SEE's een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van de circulaire economie en dat ze hieraan een „essentiële bijdrage” kunnen leveren⁽¹²⁾. In Europa zijn er tal van goede praktijken op dit gebied, met name op het gebied van hernieuwbare energie.

5.6. Vanwege hun kenmerken en waarden kunnen SEE's een relevante rol spelen met betrekking tot de in het EIP voorziene investeringen in hernieuwbare energie in Afrika. Ze hebben namelijk een concurrentievoordeel dankzij een beter beheer van middelen en grondstoffen en dankzij hun lokale banden, waardoor ze op lokaal niveau banen kunnen scheppen voor met name jongeren en vrouwen. De preferentiële steun voor de aan de circulaire economie verbonden SEE's zal ervoor zorgen dat de economische groei duurzamer wordt, waardoor er minder negatieve gevolgen voor het milieu zullen zijn

⁽¹⁰⁾ Mededeling van de Commissie van 14.9.2016, COM(2016) 581 final.

⁽¹¹⁾ JOIN(2017) 17 final, 4.5.2017 (Een vernieuwde impuls voor het Partnerschap Afrika-EU).

⁽¹²⁾ COM(2015) 614 final, 2.12.2015.

dankzij een beter beheer van middelen en minder winning en vervuiling.

5.7. Het partnerschapsinstrument⁽¹³⁾ voor samenwerking met derde landen, dat is gericht op zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden, zou kunnen bijdragen aan het internationaliseringsproces van de sociale economie van de EU, door het concurrentievermogen, innovatie en onderzoek te bevorderen.

5.8. Zoals bij herhaling is opgemerkt, zijn er weinig raakvlakken tussen de logica van de financiële markten en ondersteuning van de ontwikkeling van SEE's. De traditionele financiële instrumenten werken niet voor SEE's, die behoefte hebben aan specifieke, aan hun doeleinden aangepaste instrumenten. Daarom kan het echte potentieel van SEE's alleen worden geconcretiseerd wanneer de toegang tot financiering wordt opgenomen in een op maat gesneden en volledig geïntegreerd ecosysteem⁽¹⁴⁾.

5.9. Ook de GECES heeft gewezen op de noodzaak dat de Commissie „specifieke directe en indirecte financiële middelen [uittrekt] voor organisaties van de sociale economie, met inbegrip van sociale ondernemingen, in derde landen, samen met regeringen en ondersteunende en sociale financieringsorganisaties” (aanbeveling 13 van het verslag van de GECES getiteld „Sociale ondernemingen en de sociale economie in de toekomst”).

5.10. In dit opzicht zouden het ENB en andere financiële instrumenten systematisch moeten bijdragen aan de bevordering van de sociale economie, zowel tijdens de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten, als in andere buurlanden die geprivilegieerde overeenkomsten hebben gesloten met de EU.

5.11. Recentelijk zijn vanuit de Commissie enkele externe initiatieven ontplooid, zoals de kaderpartnerschapsovereenkomst tussen de Europese Commissie en de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA) voor het bevorderen van de coöperatieve sector wereldwijd door middel van een programma waarvan de begroting 8 miljoen EUR bedraagt (2016-2020). Zowel in het ENB als in de mondiale strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid wordt echter verzuimd om SEE's uitdrukkelijk aan te merken als actoren in het externe beleid en de externe programma's van de EU; noch in het EIP, noch in het EFDO, die beide kunnen rekenen op omvangrijke middelen, wordt voorzien in specifieke financieringslijnen voor SEE's, en ook in de acties voor de internationalisering van Europese bedrijven wordt er geen rekening mee gehouden.

5.12. De Commissie en de sociale economie moeten de betrokkenheid van de G7 en de G20 bevorderen bij de promotie van specifieke beleidsmaatregelen ter ondersteuning van inclusieve bedrijven/activiteiten en sociale ondernemingen (zoals besproken in het inclusief bedrijfskader van de G20) om de verschillen in de reeks waarden, beginselen bestaansredenen tussen deze organisaties beter te weerspiegelen (aanbeveling 12 van de GECES).

5.13. Via economische diplomatie moeten de rol van de sociale economie op internationale fora (UNTFSSSE, ILGSSE, G20, G7, IAO enz.) en de samenwerking met internationale financiële organisaties zoals de GSG (*Global Social Impact Investment Steering Group*) worden bevorderd, bijvoorbeeld door deel te nemen aan door de ILGSSE georganiseerde evenementen inzake financiering.

6. Het belang van de sociale economie voor de verwezenlijking van de SDG's

6.1. In de Agenda 2030 van de VN zijn 17 SDG's opgenomen, binnen drie pijlers: een economische pijler, een sociale pijler en een milieupijler. Voor de verwezenlijking van al deze doelstellingen is de sociale economie relevant. De verscheidenheid aan actoren die samen de sociale economie vormen en de vele rechtsvormen die binnen de sociale economie kunnen worden waargenomen, maken het verkrijgen van geaggregeerde gegevens over de activiteiten van de sociale economie moeilijk, ofschoon uit de beschikbare gegevens over coöperaties, onderlinge maatschappijen en andere vergelijkbare entiteiten kan worden afgeleid dat de sociale economie, en dan vooral de coöperaties, van fundamenteel belang zijn voor het bereiken van de SDG's van de Agenda 2030.

6.2. In dit opzicht moet voor de follow-up en evaluatie van de SDG's regelmatig verslag worden uitgebracht over het partnerschapsbeleid tussen staten, andere overheidsinstanties en de sociale economie, met inbegrip van coöperaties, aangezien die een cruciale rol spelen bij de tenuitvoerlegging van de SDG's. Bovendien zouden de staten moeten worden aangemoedigd gegevens te verzamelen en statistieken op te stellen.

⁽¹³⁾ Verordening (EU) nr. 234/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014.

⁽¹⁴⁾ Verkennend advies van het EESC over de „Totstandbrenging van een financieel ecosysteem voor sociale ondernemingen” (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152).

6.3. Bij het verwezenlijken van het doel om armoede terug te dringen en duurzame ontwikkeling te bevorderen spelen coöperaties een cruciale rol in uitgestrekte regio's in Afrika, Azië en Amerika, met name spaar- en kredietcoöperaties en coöperaties voor de productie, de levering en het in de handel brengen van landbouwproducten (door de FAO onderstreepte functie). In landen als Tanzania, Ethiopië, Ghana, Rwanda of Sri Lanka vervullen spaar- en kredietcoöperaties een belangrijke functie bij het verstrekken van financiering aan personen met een laag inkomen voor de aanschaf van productiemiddelen, werkkapitaal of duurzame consumptiegoederen. Ook vervullen de coöperaties van deze landen een voortrekkersrol op het gebied van vrouwenemancipatie⁽¹⁵⁾. Afrika telt 12 000 spaar- en kredietcoöperaties, met in totaal 15 miljoen gebruikers in 23 landen⁽¹⁶⁾.

6.4. Coöperaties en onderlinge maatschappijen zijn in de hele wereld een relevante factor in de gezondheidszorg, zowel in ontwikkelde als in opkomende landen. Wereldwijd bedienen gezondheidszorgcoöperaties meer dan 100 miljoen gezinnen⁽¹⁷⁾.

6.5. Een sector waar coöperaties een doorslaggevende bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de SDG's is de toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen. In Bolivia (Santa Cruz de la Sierra) is 's werelds grootste drinkwatervoorzieningscoöperatie gevestigd, die schoon water van hoge kwaliteit levert aan 1,2 miljoen personen. In de Filipijnen, India en een aantal Afrikaanse landen voorzien drinkwatercoöperaties tienduizenden huishoudens van schoon water. In sommige gevallen hebben coöperatielieden putten gegraven en lokale groepen opgezet om deze putten te beheren. In de Verenigde Staten leveren circa 3 300 coöperaties water voor menselijk gebruik of brandbeschermings-, irrigatie- en afvalwaterverwerkingsdiensten⁽¹⁸⁾.

6.6. Voor het voorzien in waardige huisvesting en het opknappen van ongezonde woonwijken zijn coöperaties een bijzonder doeltreffend instrument. In India heeft de nationale vereniging van woningcoöperaties, samen met arme gezinnen in stedelijke gebieden, 92 000 woningcoöperaties opgericht, met in totaal 6,5 miljoen leden en 2,5 miljoen woningen, waarvan de grote meerderheid is bestemd voor gezinnen met een laag inkomen. In Kenia heeft de nationale vereniging van woningcoöperaties een stadsvernieuwingsprogramma voor ongezonde woonwijken geïnitieerd door de bewoners te organiseren in coöperaties om op die manier toegang tot waardige huisvesting te krijgen⁽¹⁹⁾.

6.7. Coöperaties vormen een waardevol instrument voor het terugdringen van hoge percentages informele arbeid (50 % van alle arbeid wereldwijd is van informele aard), die altijd samenhangen met onwaardige levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. De initiatieven voor collectief ondernemerschap die coöperaties ontplooiën hebben een grote maatschappelijke waarde, omdat ze de waardigheid en de levensomstandigheden (fatsoenlijk werk) van personen verbeteren en een antwoord vormen op een model dat onzekerheid en ongelijkheid in de hand werkt. SEE's vervullen een belangrijke rol bij het verbeteren van de positie van de meest kwetsbare groepen, met name vrouwen, jongeren en personen met een handicap, genereren duurzame inkomsten en bevorderen met succes sociale-innovatieprocessen.

6.8. Naast de rol van coöperaties en onderlinge maatschappijen moet ook nadrukkelijk worden gewezen op die van entiteiten zonder winstoogmerk en niet-gouvernementele organisaties (ngo's), die allemaal deel uitmaken van de tertiaire sector van de sociale economie. Deze entiteiten mobiliseren belangrijke hulpbronnen, waaronder vrijwilligerswerk, waarmee ze sociale, gezondheids-, onderwijs- en andere diensten kunnen aanbieden en in veel gevallen initiatieven nemen ter bevordering van het sociaal ondernemerschap onder de lokale bevolking.

6.9. De in de voorgaande paragrafen genoemde ervaringen met ondernemerschap tonen aan dat het ondernemerschapsmodel van de sociale economie zich laat inspireren door een waardensysteem en een participatief bestuursstelsel die de sociale economie bij uitstek geschikt maken om de vele maatschappelijke uitdagingen die de verwezenlijking van de SDG's met zich meebrengt aan te gaan. Zoals het Europees Parlement heeft verklaard, moeten „voor het merendeel van de sociale problemen lokale oplossingen [...] worden aangedragen om tegemoet te komen aan concrete situaties en problemen”⁽²⁰⁾. Er dient te worden gewezen op de taak van de Taskforce van de Verenigde Naties voor de sociale en solidaire economie (UNTFSSSE) om de sociale en solidaire economie wereldwijd te bevorderen, evenals op de initiatieven van Cooperatives Europe en het project van de ICA en de EU inzake internationale ontwikkeling via coöperatieven.

⁽¹⁵⁾ ICA-IAO.

⁽¹⁶⁾ B. Fonteneau en P. Develtere, *African Responses to the Crisis through the Social Economy*.

⁽¹⁷⁾ ICA-IAO.

⁽¹⁸⁾ *Idem*.

⁽¹⁹⁾ *Idem*.

⁽²⁰⁾ Verslag van het Europees Parlement over de sociale economie (2008/2250(INI)).

6.10. Door hun sterke banden met de lokale gemeenschap en omdat ze zich in de eerste plaats op de behoeften van de mensen richten, verhuizen deze ondernemingen niet, zijn ze doeltreffend bij het tegengaan van de ontvolking van plattlandsgebieden en dragen ze bij tot de ontwikkeling van achtergebleven regio's en gemeenten ⁽²¹⁾. In dit verband moet het werk van het Global Social Economy Forum (GSEF) worden onderstreept, dat zijn volgende vergadering zal houden in de EU (Bilbao, 2018).

6.11. Het businessmodel van de sociale economie:

- genereert rijkdom in plattlands- en achterstandsgebieden door levensvatbare en duurzame economische initiatieven op middellange en lange termijn te initiëren en te ondersteunen;
- bevordert en ondersteunt ondernemerschaps-, opleidings- en managementvaardigheden van groepen die te kampen hebben met sociale uitsluiting en de bevolking in het algemeen door het oprichten van overlegplatforms op nationaal niveau;
- creëert financieringsinstrumenten door middel van krediet- of microkredietcoöperaties om de toegang tot financiering te waarborgen;
- garandeert waardige levensomstandigheden voor kwetsbare groepen door de toegang tot voedsel en sociale basisdiensten als gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en schoon water te verbeteren;
- draagt bij tot het terugdringen van informele arbeid door het stimuleren van initiatieven voor collectief ondernemerschap, waarvoor coöperaties een uitstekend instrument vormen;
- draagt bij tot duurzame economische groei door de negatieve gevolgen voor het milieu te beperken.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ COM(2004) 18 def., („De bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa”), paragraaf 4.3.

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

527E ZITTING VAN HET EESC VAN 5 EN 6 JULI 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/40/EU betreffende de periode voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen

(COM(2017) 136 final — 2017/0060(COD))

(2017/C 345/10)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 3.4.2017 Raad, 31.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde commissie	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	7.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	124/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC neemt kennis van het voorstel van de Commissie.

1.2. Het Comité gaat in beginsel akkoord met dit voorstel en is verheugd dat de Commissie de verlenging van de bevoegdheidsdelegatie voor een bepaalde, verlengbare periode gepast acht, tenzij de Raad en het Parlement zich daartegen verzetten, zoals het Comité altijd heeft gevraagd.

2. Doel van het voorstel

2.1. Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 ⁽¹⁾ betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen ⁽²⁾ voorziet in de vaststelling, aan de hand van gedelegeerde handelingen, van specificaties voor acties op vier prioritaire gebieden.

⁽¹⁾ PB L 207 van 6.8.2010, p. 1; PB C 277 van 17.11.2009, blz. 85.

⁽²⁾ PB L 207 van 6.8.2010, p. 1.

2.2. De richtlijn geeft de Commissie de bevoegdheid om dergelijke handelingen vast te stellen voor een beperkte periode, te weten tot 27 augustus 2017. Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn zijn er vier gedelegeerde handelingen vastgesteld; een vijfde gedelegeerde handeling heeft betrekking op de verlening van EU-brede multimodale reisinformatiediensten.

2.3. In de context van de Europese strategie voor coöperatieve intelligente vervoerssystemen⁽³⁾ (C-ITS) werkt de Commissie samen met deskundigen uit de lidstaten aan de instelling van een juridisch en technisch kader om de invoering van coöperatieve ITS te ondersteunen. Er moet niet alleen worden gewerkt aan dit kader.⁽⁴⁾ Er zijn nog verscheidene andere acties nodig op het vlak van de vier prioritaire gebieden van de richtlijn, zoals het opstellen van specificaties en normen voor de continuïteit en interoperabiliteit van diensten voor verkeers- en vrachtbeheer (prioritair gebied II), specificaties voor andere acties betreffende ITS-toepassingen voor verkeersveiligheid en -beveiliging (prioritair gebied III) en de vaststelling van de nodige maatregelen om verschillende ITS-toepassingen te integreren in een open platform aan boord van voertuigen (prioritair gebied IV).

2.4. De bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie moet volgens haar worden verlengd zodat zij nog andere specificaties kan vaststellen door middel van gedelegeerde handelingen. Bovendien moeten reeds vastgestelde specificaties soms worden geactualiseerd om rekening te houden met de technologische vooruitgang of de lessen die zijn getrokken uit de toepassing in de lidstaten.

2.5. De Commissie stelt daarom voor de bevoegdheidsdelegatie vanaf 27 augustus 2017 met vijf jaar te verlengen en ze daarna stilzwijgend met perioden van dezelfde duur te verlengen, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich daartegen verzet. Het enige doel van onderhavig voorstel is dan ook de juist beschreven bevoegdheidsdelegatie te verlengen, zonder de strategische doelstellingen van de ITS-richtlijn of het toepassingsgebied ervan te wijzigen.

3. Achtergrond

3.1. Dit voorstel van de Commissie past in het meer algemene kader van haar voorstel voor een verordening (COM (2016) 799 final) over de aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing (RPT) aan de artikelen 290 en 291 van het VWEU en waarover het EESC zijn mening al heeft gegeven⁽⁵⁾. Naarmate de voorziene perioden voor de vaststelling van deze gedelegeerde handelingen in de verschillende van kracht zijnde wetgevende instrumenten ten einde lopen, moet namelijk worden beoordeeld in welke mate de initiële termijnen moeten worden verlengd.

3.2. De Commissie brengt verslag uit over de studies die zij heeft uitgevoerd om de noodzaak van de bevoegdheidsdelegatie te verlengen (na augustus 2017) waardoor zij gedelegeerde handelingen kan vaststellen met betrekking tot de specificaties in verband met de ITS-richtlijn, meer bepaald:

- a) in oktober 2014, een verslag over de tenuitvoerlegging van de ITS-richtlijn⁽⁶⁾;
- b) recent uitgevoerde gerichte raadplegingen van groepen belanghebbenden, met name het Europees ITS-comité en de leden van de Europese ITS-adviesgroep.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC vestigt de aandacht op zijn informatieve rapporten en adviezen over de gedelegeerde handelingen⁽⁷⁾ die zijn samengevat in het recente RPT-advies⁽⁸⁾ en herhaalt de essentie van zijn standpunt.

4.2. Het is van mening dat de bevoegdheidsdelegaties op alle gebieden moeten worden afgebakend, zodat:

- a) de doelstellingen duidelijk worden gedefinieerd;
- b) de inhoud nauwkeurig wordt vastgesteld;

⁽³⁾ Een Europese strategie betreffende ITS, op naar de introductie van coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen (COM(2016) 766 final).

⁽⁴⁾ Zie bijlage I bij de richtlijn.

⁽⁵⁾ INT/813 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_en.htm

⁽⁷⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 145; PB C 67 van 6.3.2014, blz. 104; INT/656 (informatief rapport).

⁽⁸⁾ INT/813 — (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

- c) de reikwijdte precies wordt aangegeven en
- d) de duur strikt wordt afgebakend.

4.3. Het EESC heeft zich in het bijzonder betreffende de duur altijd een voorstander getoond van het beginsel van een bepaalde duur, die eventueel voor dezelfde duur mag worden verlengd, behalve in het geval van uitzonderlijke, met redenen omklede gevallen.

4.4. Het Comité merkt op dat de Commissie in het huidige voorstel een bijkomende periode van vijf jaar heeft vastgesteld vanaf 27 augustus 2017, een periode die vervolgens stilzwijgend met dezelfde perioden kan worden verlengd, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich daartegen verzet.

4.5. Het is van mening dat dit voorstel de rechtszekerheid koppelt aan soepelheid die het mogelijk maakt rekening te houden met de technologische evoluties en ten gepasten tijde de technische, functionele en organisatorische specificaties vast te stellen die nodig zijn voor de goede werking van de ITS op het gebied van wegvervoer, en daarom dus ook zijn akkoord verdient.

4.6. Het EESC is ook van mening dat de verlenging van de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie onontbeerlijk is voor de EU-wijd geïntegreerde en gecoördineerde invoering van interoperabele ITS in het wegvervoer en interfaces met andere vervoerswijzen. En dat zeker na de mededeling (2016) 766 final⁽⁹⁾.

4.7. De Commissie moet intussen bij haar voorbereidende werkzaamheden wel raadplegingen houden, onder meer op deskundigenniveau, en die raadplegingen moeten gebeuren in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Met name om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen moeten het Europees Parlement en de Raad alle documenten ontvangen op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en moeten hun deskundigen systematisch toegang hebben tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen,

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Een Europese strategie betreffende ITS, op naar de introductie van coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen, 30.11.2016. EESC-advies TEN/621 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt

(COM(2017) 142 final — 2017/0063 (COD))

(2017/C 345/11)

Rapporteur: **Juan MENDOZA CASTRO**

Raadpleging	Europees Parlement, 26/04/2017 Raad, 27.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	130/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee een noodzakelijke stap wordt gezet om Verordening (EG) nr. 1/2003 doeltreffend te kunnen handhaven.

1.2. Hoewel er nog altijd verschillen bestaan, zijn de stelsels van de verschillende lidstaten dankzij vrijwillige harmonisatie-inspanningen sterk naar elkaar toegegroeid, uitgaande van de EU-regels.

1.3. Het vervolgingssysteem (*case allocation*) in het kader van het ECN moet dubbele vervolging door verschillende lidstaten voorkomen.

1.4. Het Comité stelt te overwegen om de bestuurs- en civielrechtelijke bepalingen in de toekomst door middel van een verordening te reguleren.

1.5. Het mededingingsbeleid dient gelijke kansen te waarborgen. Het Comité benadrukt dat het van belang is dat de nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) over de nodige rechtsmiddelen en -instrumenten beschikken om geheime kartels aan te pakken en wijst erop dat misbruik van een machtspositie ernstige schadelijke gevolgen heeft.

1.6. De **grondrechten** van de onderzochte partijen dienen in overeenstemming met de volledige toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU in acht te worden genomen.

1.7. Het Comité is bezorgd over het ernstige gebrek aan **onafhankelijkheid en middelen** van de NMA's in veel lidstaten. Het is van fundamenteel belang dat de NMA's daadwerkelijk onafhankelijk zijn ten opzichte van de autoriteiten. Het hogere management dient dan ook te bestaan uit onafhankelijke deskundigen met aantoonbare ervaring. Daarnaast moet sprake zijn van een stabiele personeelsbezetting en goed opgeleid personeel.

1.8. Aangezien de schade als gevolg van mededingingsverstoringe gedragingen vaak moeilijk of zelfs onmogelijk te herstellen is, beveelt het Comité aan dat de NMA's de bevoegdheden die zij krijgen ook kunnen gebruiken om dergelijke gedragingen te voorkomen.

1.9. Het Comité heeft er al op gewezen dat van de hoogte van de **geldboeten** een afschrikwekkende werking moet uitgaan, en de geldboeten in geval van recidive verhoogd moeten worden, en is het ermee eens dat de mogelijkheid van de handhavingsautoriteit om sancties op te leggen een centraal onderdeel van het mededingingsbeleid uitmaakt.

1.10. Het Comité acht het positief dat de Commissie de nodige ervaring met **clementiemaatregelen** heeft en beschouwt een uniforme toepassing ervan door de NMA's als een belangrijke voorwaarde voor een echt Europees mededingingsrecht. Clementie mag echter niet verhinderen dat de benadeelde partijen (met inbegrip van consumenten) via groepsacties vergoedingen voor de geleden schade krijgen.

- 1.11. Aangezien NMA's grensoverschrijdend actief zijn is **wederzijdse bijstand** onontbeerlijk.
- 1.12. Bij de omzetting van de richtlijn dienen de bepalingen inzake de **opshorting van de verjaring** te worden afgestemd op de algemene verjaringsregelingen van de lidstaten.
- 1.13. Aangezien NMA's in sommige lidstaten niet **zelf in rechte kunnen optreden** en daardoor hun werk niet goed kunnen doen, is het terecht dat hun deze bevoegdheid wordt verleend.
- 1.14. Het Comité wijst erop dat het van belang is dat de NMA's allerlei soorten **bewijsmateriaal**, ongeacht het medium waarop de informatie is opgeslagen, kunnen gebruiken.
- 1.15. Aangezien de meeste mensen niet op de hoogte zijn van de mededingingsregels zijn voorlichtingscampagnes noodzakelijk.

2. Het Commissievoorstel

- 2.1. De lidstaten van de EU zijn onmisbare partners van de Commissie bij de handhaving van de mededingingsregels van de EU. Sinds 2004 hebben de NMA's van de lidstaten bij Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad de bevoegdheid gekregen om naast de Commissie de mededingingsregels van de EU toe te passen. Al meer dan tien jaar zorgen zowel de Commissie als de NMA's, in nauwe samenwerking met het European Competition Network (ECN), voor de handhaving van de mededingingsregels van de EU. Het ECN is in 2004 speciaal voor dit doel opgericht.
- 2.2. De handhaving van de mededingingsregels van de EU door zowel de Commissie als de NMA's is een onmisbaar element voor een open, concurrerende en innovatieve interne markt en is essentieel voor nieuwe banen en groei in belangrijke sectoren van de economie, met name voor energie, telecommunicatie, digitale diensten en transport.
- 2.3. De mededingingsregels van de EU zijn een van de bepalende elementen van de interne markt: wanneer de mededinging wordt verstoord, kan de interne markt niet zijn volledige potentieel verwezenlijken en de juiste voorwaarden voor duurzame economische groei scheppen. Een sleutelaspect voor een diepere en eerlijkere interne markt is te waarborgen dat de regels voor de interne markt doeltreffend worden gehandhaafd zodat zij dicht bij de burger resultaten opleveren.
- 2.4. De schaal waarop de handhaving van de mededingingsregels van de EU tegenwoordig gebeurt, had de Commissie alleen nooit kunnen bereiken. De Commissie onderzoekt doorgaans concurrentieverstorende praktijken of overeenkomsten die gevolgen hebben voor de mededinging in drie of meer lidstaten of wanneer het nuttig is om op Europees niveau een precedent te scheppen. De NMA's zijn gewoonlijk de aangewezen instanties om op te treden wanneer de mededinging op hun grondgebied ernstig wordt aangetast, omdat zij weten hoe de markten in hun eigen lidstaat functioneren; die kennis is bijzonder waardevol voor de handhaving van de mededingingsregels.
- 2.5. De NMA's beschikken nog over veel onaangeboord potentieel voor een doeltreffendere handhaving van de mededingingsregels van de EU. Verordening (EG) nr. 1/2003 gaat niet nader in op de middelen en instrumenten waarmee de NMA's de mededingingsregels van de EU toepassen. Vele mededingingsautoriteiten beschikken niet over alle middelen en instrumenten die zij nodig hebben om de artikelen 101 en 102 VWEU doeltreffend te handhaven.
- 2.6. De lacunes en beperkingen bij de instrumenten en waarborgen van de NMA's betekenen dat de procedures tegen ondernemingen die gebruikmaken van concurrentieverstorende praktijken, zeer verschillend kunnen aflopen naargelang van de lidstaten waar zij actief zijn: het kan gebeuren dat zij helemaal niet geconfronteerd worden met handhaving op grond van de artikelen 101 of 102 VWEU, of met handhaving die onvolledig is, bijvoorbeeld omdat er van de concurrentieverstorende praktijken geen bewijs kan worden vergaard of omdat de ondernemingen geldboetes kunnen ontlopen. Een ongelijke handhaving van de mededingingsregels van de EU verstoort de mededinging op de interne markt en ondermijnt het systeem van gedecentraliseerde handhaving dat bij Verordening (EG) nr. 1/2003 is ingesteld.
- 2.7. De Commissie acht het dan ook noodzakelijk een wetgevingsvoorstel in te dienen met een tweeledige doelstelling:

— op basis van artikel 103 VWEU worden de NMA's in staat gesteld de concurrentiebeginselen van de EU beter te handhaven, waarbij hun onafhankelijkheid wordt gewaarborgd en zij de nodige middelen en bevoegdheden krijgen;

— op basis van artikel 114 VWEU wordt de interne markt versterkt door een einde te maken aan nationale belemmeringen die een doeltreffende handhaving van de regels door de NMA's beletten. Doel is concurrentievervalsing te voorkomen en te zorgen voor een meer gelijkwaardige toepassing van de regels ten behoeve van consumenten en bedrijven.

2.8. Door de NMA's in staat te stellen elkaar op doeltreffende wijze wederzijdse bijstand te verlenen, wordt een gelijkjer speelveld gecreëerd en de nauwe samenwerking binnen het ECN gevrijwaard.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee een noodzakelijke stap wordt gezet om Verordening (EG) nr. 1/2003 doeltreffend te kunnen handhaven. Een Europees mededingingsstelsel kan alleen tot stand gebracht worden indien de belemmeringen en lacunes die in sommige lidstaten voorkomen en een volledige implementatie van de artikelen 101 en 102 van het VWEU in de weg staan, worden opgeheven.

3.2. De decentrale handhaving van de uit Verordening (EG) nr. 1/2003 voortvloeiende mededingingsregels heeft niet, zoals werd gevreesd, geleid tot een versnippering van de uitvoeringsbevoegdheden op het gebied van het mededingingsbeleid. Hoewel er nog altijd verschillen bestaan, zijn de stelsels van de verschillende lidstaten dankzij vrijwillige harmonisatie-inspanningen sterk naar elkaar toegegroeid, uitgaande van de EU-regels⁽¹⁾.

3.3. Doordat de EU en de lidstaten parallelle bevoegdheden hebben zullen nationale wetgevingen en instanties in bepaalde gevallen aangepast moeten worden. Het vervolgingsstelsel (*case allocation*) in het kader van het ECN moet in ieder geval dubbele vervolging in verschillende lidstaten voorkomen.

3.4. Een richtlijn is volgens de Commissie in dit verband een geschikt rechtsinstrument omdat dan rekening kan worden gehouden met „de juridische tradities en institutionele bijzonderheden van de lidstaten”. Wil men er echter slagen in het streven om de NMA's de regels op uniforme en coherente wijze te laten handhaven, met name wat de lijst van sancties (hoofdstuk V) en de immuniteit tegen en vermindering van geldboeten (hoofdstuk VI) betreft, dan moet iets gedaan worden aan de enorme verschillen die zich thans voordoen. Het Comité stelt dan ook voor te overwegen om de bestuurs- en civielrechtelijke bepalingen in de toekomst door middel van een verordening te reguleren, terwijl de lidstaten volledig autonoom blijven met betrekking tot de strafrechtelijke bepalingen.

3.5. Het mededingingsbeleid dient gelijke kansen te waarborgen. Het Comité benadrukt dat het van belang is dat de NMA's over de nodige rechtsmiddelen en -instrumenten beschikken om geheime kartels (zoals gedefinieerd in artikel 2, onder 9) van het voorstel) aan te pakken en wijst er ook op dat misbruik van een machtspositie (meestal door grote ondernemingen of ondernemersverenigingen) ernstige schadelijke gevolgen voor andere (met name kleine en middelgrote) ondernemingen, consumenten en gebruikers heeft.

3.6. Aangezien de meeste mensen onvoldoende op de hoogte zijn van de mededingingsregels zouden de lidstaten moeten overwegen voorlichtingscampagnes op te zetten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Grondrechten

4.1.1. Onder verwijzing naar de algemene beginselen van het Unierecht en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁽²⁾ waarborgt het Commissievoorstel het recht van ondernemingen op verdediging, vrijheid van ondernemerschap, het recht op eigendom, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artt. 16, 17, 41 en 47 van het Handvest).

4.1.2. De erkenning dat de NMA's over ruime bevoegdheden moeten beschikken om hun taken uit te kunnen oefenen, betekent wel dat de rechten van de onderzochte partijen gewaarborgd en gegarandeerd moeten worden, en moet in overeenstemming zijn met de volledige toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. De NMA's en, in voorkomend geval, nationale rechtbanken moeten ervoor zorgen dat deze garanties toegepast worden. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (HvJ) is het vermoeden van onschuld een algemeen beginsel van het Unierecht (artikel 48, lid 1, van het Handvest), dat door de lidstaten geëerbiedigd moet worden wanneer zij het mededingingsrecht ten uitvoer brengen⁽³⁾. Bovendien heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens de toepassing van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (recht op een eerlijk proces) bevestigd⁽⁴⁾ en heeft het zich uitgesproken over de legitimiteit van de Commissie⁽⁵⁾ en over het ne bis in idem-beginsel⁽⁶⁾ in mededingingsprocedures.

⁽¹⁾ „An academic View on the Role and Powers of National Competition Authorities”, Europees Parlement, 2016.

⁽²⁾ Arrest *Karlsson e.a.*, zaak C-292/97, paragraaf 37.

⁽³⁾ Arresten in de zaken *Eturas*, (C-74/14), paragraaf 38, *E.ON Energie/Commissie* (C 89/11 P), paragraaf 72 en *VEBIC* (C 439/08), paragraaf 63.

⁽⁴⁾ Zaak *Menarini Diagnostics S.R.L./Italië*.

⁽⁵⁾ C-12/03P, *Commissie/Tetra Laval* (2005).

⁽⁶⁾ Zaak *Menarini Diagnostics S.R.L./Italië*.

4.2. *Onafhankelijkheid en middelen*

4.2.1. De NMA's zijn onafhankelijk, d.w.z. dat de uitoefening van hun bevoegdheden „onpartijdig en in het belang van de doeltreffende en uniforme handhaving van die bepalingen geschiedt” (artikel 4, lid 1).

4.2.2. De lidstaten moeten erop toezien dat het personeel en de leden van de besluitvormingsorganen van de NMA's hun taken kunnen uitvoeren (artikel 4, lid 2):

- zonder politieke of andere externe inmenging;
- zonder instructies van overheidsinstanties of andere publieke of private entiteiten te vragen of te aanvaarden;
- en zich daarbij onthouden van elk optreden dat niet verenigbaar is met de uitoefening van hun taken;
- waarbij geldt dat:
 - zij alleen kunnen worden ontslagen wanneer zij niet langer voldoen aan de voorwaarden voor de uitvoering van hun taken of zich volgens het nationale recht schuldig gemaakt hebben aan ernstig wangedrag;
 - de redenen voor ontslag vooraf in nationaal recht vastgesteld moeten zijn;
 - zij niet mogen worden ontslagen om redenen die verband houden met de behoorlijke uitvoering van hun taken en uitoefening van hun bevoegdheden.

4.2.3. Het Comité is bezorgd over de ernstige tekortkomingen die zich volgens de Commissie in veel lidstaten in dit opzicht voordoen. De NMA's kunnen zich alleen van hun taken kwijten indien zij over voldoende personele, financiële en technische middelen (artikel 5) beschikken. Onafhankelijkheid betekent dat de NMA een substantiële mate van autonomie binnen het staatsbestel geniet ⁽⁷⁾, die evenwel geen uitsluiting inhoudt van:

- rechterlijke controle;
- informatieverstrekking aan het parlement;
- periodieke verslaglegging van de activiteiten;
- toezicht op de begrotingsmiddelen.

4.2.4. Het Comité acht het van fundamenteel belang dat de NMA's daadwerkelijk onafhankelijk zijn ten opzichte van de autoriteiten. Het hogere management dient dan ook te bestaan uit onafhankelijke deskundigen met aantoonbare ervaring. Daarnaast moet sprake zijn van een stabiele personeelsbezetting en goed opgeleid personeel.

4.3. *Bevoegdheden*

4.3.1. De NMA's krijgen de volgende bevoegdheden (artt. 6-11):

- **Bevoegdheid om conform de wetgeving van de lidstaat al dan niet met een rechterlijk bevel onaangekondigde inspecties uit te voeren in andere ruimten:** NMA's hebben ten minste de bevoegdheid om „gebouwen, terreinen en vervoermiddelen van de ondernemingen” te betreden, boeken en alle andere bescheiden te controleren, „in eender welke” vorm kopieën te maken, „bedrijfsruimten en boeken of bescheiden te verzegelen”, en om toelichting te verzoeken. Wanneer een onderneming zich verzet tegen een inspectie die door een nationale administratieve mededingingsautoriteit is gelast of door een nationale gerechtelijke autoriteit is toegestaan, „kunnen de nationale mededingingsautoriteiten van de politie of van een gelijkwaardige handhavingsinstantie bijstand krijgen”. Dergelijke bijstand „kan tevens als voorzorgsmaatregel worden verkregen”.
- **Bevoegdheid om inspecties uit te voeren in andere ruimten:** wordt verleend indien er een „redelijk vermoeden” bestaat dat er bescheiden bestaan die relevant kunnen zijn voor een ernstige inbreuk op artikel 101 of artikel 102 VWEU.
- **Verzoeken om informatie.**
- **Bevel om een einde te maken aan een inbreuk.**

⁽⁷⁾ „Independence and accountability of competition authorities”, Unctad, 2008.

- **Opleggen van voorlopige maatregelen:** van toepassing „in dringende gevallen, wanneer de mededinging op ernstige en onherstelbare wijze dreigt te worden geschaad en na een eerste onderzoek dat op een vermoedelijke inbreuk [...] wijst”. De maatregel is van bepaalde duur en kan verlengd worden.
- **Een bindend karakter verlenen aan toezeggingen die door ondernemingen voorgesteld worden.**

4.3.2. Aangezien de schade als gevolg van mededingingsverstoringe gedragingen vaak moeilijk of zelfs onmogelijk te herstellen is, beveelt het Comité aan dat de NMA's de bevoegdheden die zij krijgen ook kunnen gebruiken om dergelijke gedragingen te voorkomen.

4.4. *Geldboeten wegens inbreuk en dwangsommen*

4.4.1. „Doeltreffende, evenredige en billijke” **geldboeten** kunnen worden opgelegd wanneer, „opzettelijk of uit onachtzaamheid”, ondernemingen zich niet onderwerpen aan een inspectie, zegels zijn verbroken, een onjuist of misleidend antwoord is gegeven, onjuiste informatie is verstrekt of voorlopige maatregelen niet in acht worden genomen. Bij nalaten, zoals weigering zich aan een inspectie te onderwerpen, kunnen **dwangsommen** opgelegd worden (artt. 12 en 15).

4.4.2. Zoals gebruikelijk in het sanctierecht moeten de lidstaten bij het bepalen van de hoogte van de geldboete „rekening houden met zowel de ernst als met de duur van de inbreuk”. De maximale geldboete die wordt opgelegd mag niet „lager [zijn] dan 10 % van haar totale wereldwijde omzet in het boekjaar dat aan het besluit voorafgaat” (artt. 13, lid 1, en 14). Indien de geldboete door een ondernemersvereniging betaald moet worden, zijn er verschillende mogelijkheden om de leden aansprakelijk voor de betaling te stellen (artikel 13, lid 2).

4.4.3. Nu alle leden van ondernemersverenigingen of groepen ondernemingen (artikel 13, lid 2) hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, wordt een maas in de huidige wetgeving gedicht ⁽⁸⁾.

4.4.4. Alleen ondernemingen die een administratieve sanctie opgelegd kunnen krijgen, vallen onder het toepassingsgebied van het voorstel. Gedragingen die mogelijk een strafbaar feit vormen vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten. Het HvJ heeft zich reeds over de verenigbaarheid van administratieve en strafrechtelijke sancties uitgesproken ⁽⁹⁾.

4.4.5. Het Comité heeft er al op gewezen dat „van de hoogte van de geldboeten een afschrikwekkende werking [moet] uitgaan, en in geval van recidive [...] zij verhoogd [moeten] worden” ⁽¹⁰⁾ en is het ermee eens dat de mogelijkheid van de handhavingsautoriteit om sancties op te leggen een centraal onderdeel van het mededingingsbeleid uitmaakt. Het maakt zich bovendien zorgen over het feit dat mededingingsregels thans „onvoldoende gehandhaafd” worden vanwege de grote verschillen in wetgeving rond en structuur van de NMA's.

4.5. *Immunititeit tegen en vermindering van geldboeten (clementie)*

4.5.1. De lidstaten krijgen de bevoegdheid om vast te stellen in welke gevallen en op welke wijze immunititeit tegen geldboeten kan worden verleend en vermindering van geldboeten kan worden toegekend. Daarbij moeten wel nauwkeurig omschreven bepalingen in acht worden genomen met betrekking tot:

- voorwaarden voor immunititeit (artikel 16) en vermindering (artikel 17);
- voorwaarden voor de toepassing van dergelijke maatregelen (artikel 18);
- vorm van de verzoeken (artikel 19);
- marker voor een formeel verzoek om immunititeit (artikel 20);
- beknopte verzoeken, indien een verzoek tegelijkertijd bij de Commissie en een NMA wordt ingediend (artikel 21);
- waarborgen voor verzoekers om immunititeit (artikel 22).

⁽⁸⁾ Arrest in zaak C-97/08 P, Akzo Nobel NV/Commissie, paragrafen 45 en 77.

⁽⁹⁾ Arrest van 26.2.2013 — zaak C-617/10.

⁽¹⁰⁾ Advies over het Mededingingsverslag 2014 (PB C 71 van 24.2.2016, blz. 33).

4.5.2. De Commissie stelt de desbetreffende maatregelen voor omdat clementieregelingen belangrijk zijn om geheime kartels op te sporen, maar de huidige grote verschillen tussen de wetgevingen en de concrete toepassing daarvan in de lidstaten rechtsonzekerheid opleveren, de stimulans om clementie aan te vragen verminderen en afbreuk doen aan de doeltreffendheid van het mededingingsbeleid in de EU. Bovendien worden de belangrijkste aspecten van de ECN-modelclementieregeling⁽¹⁾, die door de lidstaten niet geïmplementeerd is, in de nieuwe regeling opgenomen.

4.5.3. Het Comité beschouwt een uniforme toepassing van de clementiemaatregelen door de NMA's als een belangrijke voorwaarde voor een echt Europees mededingingsrecht, en acht het positief dat de Commissie de nodige ervaring met dit soort maatregelen heeft⁽²⁾. Clementie mag echter niet verhinderen dat de benadeelde partijen (met inbegrip van consumenten) via groepsacties vergoedingen voor de geleden schade krijgen.

4.6. *Wederzijdse bijstand*

4.6.1. Samenwerking tussen de NMA's vergt, gezien de nieuwe bevoegdheden die zij met de voorgestelde richtlijn krijgen, bijstand en hulp bij inspecties (artikel 23). Dit betekent ook dat de lidstaten erop toezien dat voorlopige bezwaren worden overgebracht (artikel 24) en aan verzoeken om handhaving van besluiten wordt voldaan (artikel 25). In de voorgestelde richtlijn worden ook de bevoegdheden bij geschillen afgebakend (artikel 26).

4.6.2. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het mededingingsbeleid acht het Comité het noodzakelijk dat deze verplichtingen ingevoerd worden.

4.7. *Opschorting van de verjaring voor de oplegging van sancties*

4.7.1. De Commissie stelt voor dat de verjaring voor de oplegging van sancties in twee specifieke gevallen wordt opgeschort: „voor de duur van de procedures inzake een schending in verband met dezelfde overeenkomst, beslissing of onderling afgestemde feitelijke gedraging bij nationale mededingingsautoriteiten van andere lidstaten of bij de Commissie”(artikel 27, lid 1) en zolang er een gerechtelijke procedure loopt (artikel 27, lid 2).

4.7.2. Het Comité wijst erop dat bij de omzetting van de richtlijn aandacht geschonken moet worden aan de mogelijke tegenspraak met rechtskaders die eveneens voorzien in onderbreking van de termijnen in geval van een gerechtelijke procedure.

4.8. *Bevoegdheid van NMA's om zelf in rechte op te treden*

4.8.1. Voorgesteld wordt om de NMA's de bevoegdheid te geven om vorderingen voor de gerechtelijke autoriteit rechtstreeks in te stellen alsook de volle bevoegdheid om zelf als aanklager of verweerder aan de procedures deel te nemen, met dezelfde rechten als de overige partijen (artikel 28).

4.8.2. In sommige lidstaten beschikken de NMA's thans niet over deze bevoegdheid⁽³⁾, waardoor het moeilijker voor hen is om op te treden. De voorgestelde bepalingen zijn dan ook noodzakelijk voor de NMA's om aan de eisen van het EU-mededingingsbeleid te kunnen voldoen.

4.9. *Toelaatbaarheid van bewijsmateriaal bij de NMA's*⁽⁴⁾

4.9.1. Het Comité wijst erop dat het van belang is dat de NMA's „documenten, mondelinge verklaringen, opnames en enige andere informatie bevattende voorwerpen omvatten, ongeacht het medium waarop de informatie is opgeslagen”(artikel 30) als bewijsmateriaal kunnen gebruiken.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende immunititeit tegen geldboeten en vermindering van geldboeten in kartelzaken (PB C 298 van 8.12.2006, blz. 17).

⁽²⁾ Zie „Cartel leniency in EU: overview”, Thompson Reuters. Zo heeft de Commissie in de volgende zaken verminderingen en kwijtscheldingen verleend: Riberebro 50 % (PB C 298 van 8.12.2006, blz. 17); Hitachi 30 %, e.a.; Philipps, kwijtschelding; Hitachi 50 %; Schenker e.a. 55 %-40 %; DHL, immunititeit (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer 45 % en Webasto, immuniteit.

⁽³⁾ In haar antwoord op de vragenlijst van de Commissie wees de Duitse NMA (*Bundeskartellamt*) het ontbreken van deze bevoegdheid aan als een van de oorzaken van het „zeer disfunctionele” systeem.

⁽⁴⁾ Beperkingen op het gebruik van informatie (artikel 29). De formulering van dit artikel wordt mogelijk nog door de Commissie gewijzigd.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de grensoverschrijdende uitwisseling tussen de Unie en derde landen van exemplaren in toegankelijke vorm van bepaalde door het auteursrecht en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben

(COM(2016) 595 final — 2016/0279 (COD))

(2017/C 345/12)

Rapporteur: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Raadpleging	Raad, 5.4.2017 Europees Parlement, 28.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	215/3/8
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC stemt in met het compromisvoorstel van het voorzitterschap, waarmee een snelle ratificatie van het Verdrag van Marrakesh ⁽¹⁾ mogelijk wordt gemaakt.

1.2. Het is belangrijk en noodzakelijk dat dit verdrag, dat veel personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, in staat stelt om gebruik te maken van een groot aantal toegankelijke werken en hiermee toegang te krijgen tot cultuur, onderwijs en werk, en daardoor de sociale inclusie bevordert, snel door de EU ten uitvoer wordt gelegd.

1.3. Het Comité steunt de voorgestelde verordening ⁽²⁾ en de voorgestelde richtlijn ⁽³⁾ ter implementatie van het Verdrag van Marrakesh, die voorzien in een verplichte uitzondering en ervoor zorgen dat dergelijke werken in een toegankelijk formaat op de eengemaakte markt alsook buiten de EU ter beschikking worden gesteld en verhandelbaar zijn.

1.4. Het Comité is ingenomen met het streven om de grensoverschrijdende uitwisseling van dergelijk materiaal tussen de EU en derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh mogelijk te maken.

1.5. De implementatie van het Verdrag van Marrakesh in de EU dient binnen een redelijke termijn te worden geëvalueerd.

2. Voorstellen van de Commissie en het voorzitterschap

2.1. De voorgestelde verordening is door de Commissie op 14 september 2016 goedgekeurd als onderdeel van het auteursrechtenpakket ⁽⁴⁾, dat een reeks wetgevingsmaatregelen bevat om:

— de onlinetoeegang tot inhoud voor gebruikers in heel de EU op ruimere schaal mogelijk te maken en een nieuw publiek te bereiken;

⁽¹⁾ Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben.

⁽²⁾ COM(2016) 595 final.

⁽³⁾ COM(2016) 596 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final, PB C 125 van 21.4.2017, blz. 27.

- bepaalde uitzonderingen aan de digitale en grensoverschrijdende omgeving aan te passen;
- een goed werkende markt en billijke markt voor auteursrechten tot stand te brengen;
- personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, een betere toegang tot werken en ander materiaal te bieden.

2.2. Met deze verordening stelt de Commissie wetgeving voor ter uitvoering van het Verdrag van Marrakesh, om de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, te bevorderen.

2.3. Het Verdrag van Marrakesh is in 2013 goedgekeurd door de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) om de beschikbaarheid en de grensoverschrijdende uitwisseling van boeken en ander gedrukt materiaal in toegankelijke vormen overal ter wereld te bevorderen. Het is in april 2014 door de Unie ondertekend ⁽⁵⁾.

2.4. Deze maatregelen zijn belangrijk om, in overeenstemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) ⁽⁶⁾, te voorkomen dat auteursrechten een onredelijke of discriminatoire belemmering vormen voor de volledige deelname van alle burgers aan de samenleving of voor de uitwisseling van werken in toegankelijke vorm binnen de EU en met niet-EU-landen die het Verdrag hebben ondertekend. Daarbij moeten dubbel werk en geldverspilling voorkomen worden.

2.5. Tijdens het ratificatieproces deed zich echter de juridische vraag voor of de Unie de exclusieve bevoegdheid heeft om het Verdrag te ratificeren.

2.6. Daarop besloot de Commissie het Hof van Justitie in juli 2015 om advies te verzoeken.

2.7. In de tussentijd keurde de Commissie voorstel COM(2016) 595 final op basis van artikel 207 VWEU goed. Het EESC hoefde daarom niet geraadpleegd te worden.

2.8. Op 14 februari 2017 heeft het Hof van Justitie bevestigd dat de EU in dit verband over een exclusieve bevoegdheid beschikt en tevens verklaard dat het Verdrag van Marrakesh niet onder de gemeenschappelijk handelspolitiek valt ⁽⁷⁾.

2.9. Tijdens zijn vergadering van 22 maart heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers ingestemd met het compromisvoorstel van het voorzitterschap om de rechtsgrondslag te veranderen van artikel 207 (gemeenschappelijke handelspolitiek) in artikel 114 VWEU. Als gevolg daarvan is de Raad verplicht het EESC te raadplegen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Rechtsgrondslag

3.1.1. Rekening houdend met het recente advies van het Hof van Justitie kan het EESC niet anders dan instemmen met het compromisvoorstel van het voorzitterschap, waarmee een snelle ratificatie van het Verdrag van Marrakesh mogelijk wordt gemaakt.

3.1.2. Bovendien betekent de verandering van rechtsgrondslag dat het EESC nu verplicht wordt geraadpleegd en dat de opmerkingen ter zake die het reeds in zijn recente advies over het auteursrechtenpakket ⁽⁸⁾ heeft gemaakt meer gewicht in de schaal leggen.

3.2. Inhoud

3.2.1. Het EESC heeft in zijn advies over het auteursrechtenpakket reeds naar het onderhavige voorstel verwezen. Het wijst nogmaals op het belang en de noodzaak van een snelle ratificatie door de EU van het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, dat op 30 september 2016 in werking is getreden. Dit verdrag stelt veel Europese burgers die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, in staat om gebruik te maken van een groot aantal toegankelijke werken en hiermee toegang te krijgen tot cultuur, onderwijs en werk, en bevordert daardoor de sociale inclusie.

3.2.2. Dankzij het voorstel voor een verordening en het voorstel voor een richtlijn, die deel uitmaken van het auteursrechtenpakket, kan de Unie een internationale verplichting nakomen die zij in het kader van het Verdrag van Marrakesh is aangegaan. Bovendien voldoet zij hiermee ook aan haar verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

⁽⁵⁾ PB L 115 van 17.4.2014, blz. 1.

⁽⁶⁾ UNCRPD.

⁽⁷⁾ PB C 112, 10.4.2017, blz. 3, Advies 3/15 van het Hof (Grote kamer) van 14.2.2017.

⁽⁸⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 27.

3.2.2.1. Het voorstel voor een richtlijn voorziet in een verplichte uitzondering en zorgt ervoor dat dergelijke werken in een toegankelijk formaat ter beschikking worden gesteld en verhandelbaar zijn op de eengemaakte markt.

3.2.2.2. Deze uitzondering mag alleen worden gemaakt voor begunstigen zoals strikt omschreven in artikel 2, lid 2, van de voorgestelde verordening.

3.2.2.3. Het voorstel voor een verordening maakt de grensoverschrijdende uitwisseling mogelijk van dergelijk materiaal tussen de EU en derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh.

4. Verdere opmerkingen

4.1. Het Comité is het ermee eens dat de verordening het enige passende instrument is om een einde aan de bestaande juridische verschillen in de lidstaten te maken.

4.2. Zoals in de richtlijn wordt aangegeven moeten de lidstaten een belangrijke rol spelen om toegankelijke werken zowel in eigen land als in derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh, te promoten en ter beschikking te stellen van de begunstigen.

4.3. Het Comité is bereid om actief aan de evaluatie van de verordening en de richtlijn deel te nemen.

4.4. Bij de evaluatie dient in het bijzonder gelet te worden op de in de richtlijn opgenomen mogelijkheid voor de lidstaten om compensatieregelingen voor rechthebbenden aan te vragen. Zoals ook in de richtlijn staat moet er nauwlettend op worden toegezien dat dergelijke compensatieregelingen geen ongunstig effect hebben op de beschikbaarheid en levering van toegankelijke werken aan de begunstigen.

Brussel, 5 juli 2017.

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 de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde

(COM(2016) 755 final — 2016/0371 (CNS))

en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen

(COM(2016) 757 final — 2016/0370 (CNS))

en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften betreft

(COM(2016) 758 final — 2016/0374 (CNS))

(2017/C 345/13)

Rapporteur: **Amarjite SINGH**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 20.12.2016 en 21.12.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling:	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	123/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC verwelkomt het pakket inzake de modernisering van btw op grensoverschrijdende e-commerce, en onderschrijft zowel de doelstellingen ervan als de focus op het aanpakken van de problemen van kmo's. De voorgestelde voorschriften zullen grote gevolgen hebben voor bedrijven die producten en diensten online aanbieden, dankzij eerlijkere regelgeving, lagere nalevingskosten en gelijke concurrentievoorwaarden ten opzichte van bedrijven buiten de EU. Op de lange termijn zullen de voorstellen het btw-stelsel van de EU toekomstbestendig helpen maken.

1.2. De invoering van het mini-éénloketsysteem van de btw heeft een belangrijke invloed gehad op de vermindering van de nalevingskosten. Toch hebben bedrijven van verschillende omvang niet noodzakelijkerwijs in dezelfde mate kunnen profiteren van deze besparingen. Met name kleine en middelgrote ondernemingen hebben te kampen gehad met verschillende nalevingsaspecten van het mini-éénloketsysteem, en daar hun grote bezorgdheid over geuit. Het EESC is dan ook verheugd over het feit dat er in de voorgestelde wijzigingen van het mini-éénloketsysteem rekening wordt gehouden met deze bezorgdheid.

1.3. Gezien het succes dat het mini-éénloketsysteem van de btw tot dusver heeft bij het verlagen van de nalevingskosten voor bedrijven die zich bezighouden met grensoverschrijdende handel, ligt het voor de hand om het concept van het mini-éénloketsysteem uit te breiden tot diensten die hier niet zijn opgenomen, en tot intracommunautaire aankopen en invoer van goederen. Afgezien van de mogelijke verlaging van nalevingskosten zorgt uitbreiding tevens voor gelijke concurrentievoorwaarden onder e-commerce-bedrijven, wat waarschijnlijk vooral een positief effect heeft op kmo's. De uitbreiding van mini-éénloketsysteem naar goederen schept de voorwaarden voor een eventuele afschaffing van de Low Value Consignment Relief -regeling (LVCR), die de concurrentieverhoudingen heeft verstoord doordat zij een concurrentievoordeel biedt aan buiten de EU gevestigde bedrijven ten opzichte van binnen de EU gevestigde bedrijven. Het EESC verwelkomt daarom de voorgestelde uitbreiding van het mini-éénloketsysteem.

1.4. De wijziging van de btw-tarieven die gelden voor e-publicaties zouden het onderscheid tussen fysieke en niet-fysieke publicaties elimineren en voor neutraliteit in deze markt zorgen. Hoewel het EESC verheugd is over de eliminatie van deze concurrentievervalsing, is het zich bewust van het risico dat een dergelijke eliminatie inhoudt voor de btw-grondslag. Het EESC merkt tevens op dat de voorgestelde maatregelen door de Europese Commissie worden gezien als een opmaat naar een bredere hervorming van de structuur van de btw-tarieven in de EU, en is bezorgd over de gevolgen die een dergelijke deharmonisatie zou hebben op bedrijven die grensoverschrijdende handel drijven, in het bijzonder kmo's.

2. Achtergrond

2.1. De Commissie heeft concrete nieuwe maatregelen voorgesteld als onderdeel van het pakket inzake modernisering van de btw voor grensoverschrijdende elektronische handel tussen ondernemingen en consumenten. De maatregelen zijn gericht op het ondersteunen van grensoverschrijdende elektronische handel door verlaging van de btw-nalevingskosten, verwijdering van btw-belemmeringen voor onlinebedrijven, met name starters en kmo's, en door bestrijding van online btw-fraude door niet-EU-bedrijven.

2.2. Deze maatregelen omvatten met name:

2.2.1. wijzigingen in het bestaande mini-éénloketsysteem, die het voor bepaalde bedrijven mogelijk maken om in elke lidstaat aan hun btw-verplichtingen te voldoen via een digitaal onlineportaal dat door hun eigen belastingdienst en in hun eigen taal wordt aangeboden. Deze wijzigingen omvatten de invoering van een grensoverschrijdende intra-EU-drempel voor de btw en nieuwe, vereenvoudigde nalevingsvereisten;

2.2.2. uitbreiding van het bestaande mini-éénloketsysteem tot intracommunautaire diensten, anders dan die waarop het mini-éénloketsysteem thans van toepassing is, en tot afstandsverkoop van goederen, zowel binnen de EU als uit derde landen;

2.2.3. het afschaffen van de huidige drempels voor intracommunautaire afstandsverkoop, alsmede een btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen van buiten de EU;

2.2.4. wijzigingen in bestaande voorschriften, zodat de lidstaten op e-publicaties zoals e-boeken en onlinekranten een gereduceerd btw-tarief kunnen toepassen, zoals reeds het geval is voor hun gedrukte versies.

Wijziging van het mini-éénloketsysteem van de btw

2.3. Het mini-éénloketsysteem is sinds 1 januari 2015 volledig operationeel en is opgezet ter vereenvoudiging van de btw-nalevingsverplichtingen voor bedrijven die zich bezighouden met grensoverschrijdende handel binnen de EU. Dankzij het mini-éénloketsysteem kunnen bedrijven eenvoudig per kwartaal EU-btw-aangiften online indienen bij hun overeenkomstige nationale belastingdienst, in plaats van zich te moeten registreren in elke lidstaat waar zij hun goederen of diensten verkopen en daar btw aan te geven en te betalen.

2.4. De voorgestelde wijzigingen werden voorafgegaan door intensief overleg door de Commissie van februari tot september 2015. Het proces, dat bestond uit evaluatie, overleg, seminars en effectbeoordelingen, richtte zich met name op de gevolgen van de huidige regels van het mini-éénloketsysteem van de btw voor kmo's. Er kwam aan het licht dat een aantal specifieke kwesties — zoals de noodzaak van een drempel, het gebruik van thuisstaatregels voor bepaalde btw-verplichtingen, zoals facturatie en administratie, en audit-coördinatie — voor kmo's de belangrijkste zorgen zijn, en deze zijn dan ook terug te vinden in de voorgestelde wijzigingen.

2.5. Op basis van de voorgestelde regels wordt een nieuwe intracommunautaire grensoverschrijdende btw-drempel van 10 000 EUR ingevoerd. Voor online opererende bedrijven met grensoverschrijdende verkopen die onder de drempel liggen, zullen deze verkopen worden behandeld als binnenlandse verkopen en wordt de btw betaald aan de eigen belastingdienst. Wat naleving betreft is de eis versoepeld dat leveranciers van elektronische diensten met een omzet van minder dan 100 000 EUR twee bewijsstukken moeten aanleveren. Daarnaast mogen onlineverkopers thuisstaatregels toepassen op gebieden zoals facturatie en administratie, waardoor naleving van de btw-regels wordt vergemakkelijkt, en zullen er nieuwe gecoördineerde controles worden ingevoerd, waarmee wordt voorkomen dat deze verkopers onderworpen worden aan verschillende nationale controleverzoeken.

Uitbreiding van het mini-éénloketsysteem van de btw

2.6. Op dit moment geldt het mini-éénloketsysteem alleen voor telecommunicatie-, omroep- en langs elektronische weg verrichte diensten. Op basis van de voorgestelde wijzigingen zou het toepassingsgebied van het mini-éénloketsysteem worden uitgebreid tot andere intracommunautaire dienstverrichtingen, alsmede tot afstandsverkoop van goederen, zowel binnen de EU als uit derde landen. Op basis van de voorgestelde regels zou deze uitbreiding geleidelijk worden ingevoerd nadat de wijzigingen van de bestaande regels betreffende het mini-éénloketsysteem in werking zijn getreden. Het voorstel is om deze wijzigingen op 1 januari 2021 in werking te laten treden.

2.7. De voorgestelde uitbreiding van mini-éénloketsysteem tot ingevoerde goederen die online zijn besteld, zal de inning van de btw sterk vereenvoudigen. De Commissie is daarom van mening dat deze uitbreiding de voorwaarden schept voor de intrekking van de vrijstellingsregeling voor kleine zendingen, ook wel bekend als de LVCR, op grond waarvan de invoer van goederen met een te verwaarlozen waarde van in totaal niet meer dan 22 EUR wordt vrijgesteld van btw. Het voorstel voorziet dan ook in de afschaffing van deze vrijstelling met ingang van 1 januari 2021.

Wijziging van de btw-tarieven voor e-publicaties

2.8. Volgens de huidige regels hebben lidstaten de mogelijkheid om op publicaties op fysieke dragers een verlaagd btw-tarief toe te passen. De btw-richtlijn staat lidstaten echter niet toe de btw-tarieven die momenteel gelden voor fysieke publicaties ook toe te passen op e-publicaties. Het Hof van Justitie heeft dit standpunt in een reeks recente arresten bevestigd, tegen de achtergrond van de toepassing van verlaagde tarieven op e-publicaties door een aantal lidstaten ⁽¹⁾.

2.9. Op basis van de voorgestelde regels krijgen lidstaten de mogelijkheid om de btw-tarieven voor e-publicaties aan te passen aan de huidige btw-tarieven voor gedrukte publicaties, ongeacht welk tarief zij hanteren. Dit voorstel komt na bestudering van de verschillende alternatieven om de behandeling van e-publicaties af te stemmen op die van de fysieke publicaties, en zou de lidstaten de mogelijkheid geven om verlaagde tarieven onder het minimum van 5 % toe te passen ingeval ze een tarief op fysieke boeken toepassen dat onder dat minimum ligt.

2.10. De bovengenoemde voorstellen betekenen een wijziging van drie wetgevende instrumenten, te weten:

- Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (btw-richtlijn) ⁽²⁾;
- Verordening (EU) nr. 904/2010 van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde ⁽³⁾;
- Richtlijn 2009/132/EG van 19 oktober 2009 houdende bepaling van de werkingssfeer van artikel 143, onder b) en c), van Richtlijn 2006/112/EG met betrekking tot de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde voor de definitieve invoer van bepaalde goederen ⁽⁴⁾.

2.11. Door het pakket als geheel zullen de btw-inkomsten van de lidstaten tegen 2021 stijgen met naar schatting 7 miljard EUR per jaar en zullen de administratieve lasten voor ondernemingen met 2,3 miljard EUR per jaar dalen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Met 20 % van de totale inkomsten is btw een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de EU-lidstaten. Sinds 1995 is deze inkomstenbron met ruim 10 % gestegen ⁽⁵⁾. Het relatieve belang van de belasting voor de inkomsten van lidstaten is na de economische en financiële crisis toegenomen, aangezien de lidstaten hun begrotingsproblemen via belastingmaatregelen hebben aangepakt. Tussen 2008 en 2014 hebben drieëntwintig lidstaten hun btw-tarieven verhoogd en/of hun btw-grondslag uitgebreid ⁽⁶⁾. De btw speelt een belangrijke en steeds grotere rol in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van lidstaten, en op het gebied van de sociale uitgaven.

⁽¹⁾ Zaken C-219/13, K Oy: 2207; C-479/13, Commissie tegen Frankrijk; en C-502/13, Commissie tegen Luxemburg; en C-390/15, RPO.

⁽²⁾ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB L 292 van 10.11.2009, blz. 5.

⁽⁵⁾ R. de la Feria, „Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe” (2015) Intertax 43(2), 154-171.

⁽⁶⁾ Ibid.

3.2. Het is van essentieel belang dat de btw-grondslag wordt beschermd tegen mogelijke gevallen van fraude en tegen uitholling door uitgebreid gebruik van verlaagde tarieven. In 2014 werd de btw-kloof in de EU-27 geschat op 159,5 miljard EUR, 14 % van de totale btw-inkomsten⁽⁷⁾. Hoewel de btw-kloof onder andere is ontstaan als gevolg van fouten, faillissementen en belastingontwijking, is belastingontduiking de hoofdcomponent. De uitholling van de btw-grondslag in de EU-27 is eveneens groot. Bijna 50 % van alle consumptie is onbelast of wordt belast tegen lagere btw-tarieven.

3.3. Het EESC verwelkomt daarom het pakket inzake de modernisering van btw op grensoverschrijdende e-commerce, en onderschrijft zowel de doelstellingen ervan als de focus op het aanpakken van de problemen van kmo's. De voorgestelde voorschriften zullen grote gevolgen hebben voor bedrijven die producten en diensten online aanbieden, omdat ze kunnen profiteren van eerlijkere regelgeving, lagere nalevingskosten en gelijke concurrentievoorwaarden ten opzichte van bedrijven buiten de EU. Op de lange termijn zullen de voorstellen het btw-stelsel van de EU toekomstbestendig helpen maken.

Wijziging van het mini-éénloketsysteem van de btw

3.4. De geleidelijke invoering van het mini-éénloketsysteem, waarvan de laatste fase op 1 januari 2015 in werking trad, was één van de belangrijkste wijzigingen in het Europese btw-stelsel sinds de afschaffing van de fiscale grenzen in 1993. Het systeem biedt bedrijven die in verschillende lidstaten actief zijn de mogelijkheid één lidstaat te selecteren, hun thuisstaat, als hun aanspreekpunt voor btw-identificatie, voor indiening van btw-aangiften en voor betaling van de btw die zij in alle lidstaten tezamen verschuldigd zijn.

3.5. Een beoordeling van de tenuitvoerlegging van het mini-éénloketsysteem van de btw, uitgevoerd door de Europese Commissie, bevestigt dat de maatregel een aanzienlijk effect heeft gehad op de vermindering van de nalevingskosten. Het mini-éénloketsysteem heeft bedrijven een besparing van 500 miljoen EUR opgeleverd — een gemiddelde van 41 000 EUR per bedrijf — vergeleken met het alternatief van directe registratie en betaling. Dit betekent een kostenreductie van 95 %.

3.6. Toch hebben bedrijven van verschillende omvang niet noodzakelijkerwijs in dezelfde mate kunnen profiteren van deze besparingen. Uit raadplegingen door de Commissie blijkt dat kmo's, hoewel ze mogelijk zouden kunnen profiteren van een vermindering van de registratie-eisen, in de praktijk te kampen hebben gehad met een aantal nalevingsaspecten van het mini-éénloketsysteem. Deze problemen zijn sterker voelbaar geweest voor kmo's gevestigd in lidstaten waar de btw-drempel het hoogst is, zoals het VK.

3.7. Het EESC is verheugd over het feit dat er in de voorgestelde wijzigingen van het mini-éénloketsysteem rekening wordt gehouden met deze bezorgdheid.

Uitbreiding van het mini-éénloketsysteem van de btw

3.8. Uitbreiding van het mini-éénloketsysteem wordt sinds 2011 door de Europese Commissie als een hoge prioriteit beschouwd⁽⁸⁾. Gezien het succes dat het mini-éénloketsysteem tot dusver heeft bij het verlagen van de nalevingskosten voor bedrijven die zich bezighouden met grensoverschrijdende handel, ligt het voor de hand om het concept van het mini-éénloketsysteem uit te breiden tot diensten die hier niet zijn opgenomen, en tot intracommunautaire aankopen en invoer van goederen.

3.9. Afgezien van de mogelijke verlaging van nalevingskosten zorgt uitbreiding tevens voor gelijke concurrentievoorwaarden onder e-commerce-bedrijven, wat waarschijnlijk vooral een positief effect heeft op kmo's. De uitbreiding neemt het verschil weg tussen de e-commerce-bedrijven die het mini-éénloketsysteem op basis van de huidige regels kunnen gebruiken en de bedrijven die zich ook toeleggen op grensoverschrijdende e-commerce, maar die door de aard van de diensten of goederen die zij leveren tot dusver geen profijt konden trekken van dezelfde nalevingsvoordelen. De uitbreiding zal tevens tot voordeel strekken van e-commerce-bedrijven die actief zijn in diverse vormen van grensoverschrijdende handel en die tot nu toe onderworpen waren aan twee reeksen nalevingsverplichtingen, die van het mini-éénloketsysteem en die van de standaardregeling. Voor deze bedrijven geldt nu slechts één systeem van regels, namelijk die van het mini-éénloketsysteem.

⁽⁷⁾ CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, 2016.

⁽⁸⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de btw — Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel aangepast aan de eengemaakte markt (COM(2011) 851 final, 6 december 2011).

3.10. De uitbreiding van mini-éénloketsysteem naar goederen schept de voorwaarden voor een mogelijke afschaffing van de LVCR-regeling. Hoewel deze regeling in het verleden voor een welkome vereenvoudiging zorgde, is de hoeveelheid goederen die profiteert van deze regeling in de periode 1999-2013 naar verluidt met 286 % gegroeid, wat waarschijnlijk te verklaren is door de toename van het aantal mensen dat online winkelt⁽⁹⁾. Deze groei heeft op zijn beurt geleid tot een toename van gedeerde btw-inkomsten in alle lidstaten.

3.11. De LVCR-regeling heeft ook de concurrentieverhoudingen verstoord doordat zij een concurrentievoordeel biedt aan buiten de EU gevestigde bedrijven ten opzichte van binnen de EU gevestigde bedrijven. Dit concurrentievoordeel heeft ook geleid tot twee verdere ongewenste gevolgen, namelijk het misbruik van de LVCR-regeling en verstoring van de handels- en invoerpatronen.

3.12. Het EESC verwelkomt daarom de voorgestelde uitbreiding van het mini-éénloketsysteem.

Wijziging van de btw-tarieven voor e-publicaties

3.13. De lijst van producten die in aanmerking kunnen komen voor verlaagde btw-tarieven, zoals uiteengezet in de btw-richtlijn, dateert van 1992. Technologische vooruitgang en ontwikkelingen in het consumentengedrag hebben in de afgelopen vijftig jaar tot veel juridische problemen geleid met betrekking tot de interpretatie van de producten die in die lijst zijn opgenomen. Deze juridische problemen hebben geleid tot uitgebreide rechtszaken op HvJ-EU-niveau.

3.14. In een aantal recente arresten heeft het HvJ-EU vastgesteld dat de producten opgenomen in de lijst van fysieke publicaties niet via juridische interpretatie kan worden uitgebreid tot e-publicaties. Alleen juridische wijzigingen in de bestaande regels van de btw-richtlijn kunnen een dergelijk doel bewerkstelligen.

3.15. De voorgestelde regels zouden het onderscheid tussen fysieke en niet-fysieke publicaties elimineren en voor neutraliteit in deze markt zorgen. Hoewel het EESC verheugd is over de eliminatie van deze concurrentievervalsing, is het zich bewust van het risico dat een dergelijke eliminatie inhoudt voor de btw-grondslag. De opname van e-publicaties in de lijst van producten die in aanmerking komen voor een verlaagd tarief zal niet alleen leiden tot een onmiddellijke derving van inkomsten, maar kan ook aanleiding zijn om ervoor te pleiten dat andere producten eveneens moeten worden opgenomen in de lijst, waardoor de belastinggrondslag nog verder erodeert. Daarnaast kan uitbreiding van de toepassing van verlaagde tarieven onder het 5 %-minimum naar e-publicaties, waar deze tarieven gelden voor fysieke boeken, aanleiding geven tot nieuwe verzoeken om toepassing van tarieven onder dat minimum. Een dergelijke ontwikkeling zou het bestaan van een minimumtarief aantasten en resulteren in verdere uitholling van de grondslag.

3.16. Het EESC merkt ook op dat de voorgestelde maatregelen door de Europese Commissie worden gezien als een opmaat naar een bredere hervorming van de structuur van de btw-tarieven in de EU⁽¹⁰⁾. Terwijl er momenteel twee alternatieven worden bekeken, zou deze bredere hervorming de lidstaten in het algemeen meer vrijheid en flexibiliteit geven bij de toepassing van verlaagde tarieven, door de btw-tarieven feitelijk te deharmoniseren.

3.17. Het EESC is bezorgd over de gevolgen die een dergelijke deharmonisatie zou hebben op bedrijven die grensoverschrijdende handel drijven, in het bijzonder kmo's, die moeite zouden hebben om te bepalen welke btw-tarieven van toepassing zijn op hun producten in de hele EU.

3.18. Het EESC is zich ook bewust van het feit dat artikel 113 van het VWEU, dat de rechtsgrondslag vormt voor goedkeuring van Europese btw-wetgeving, uitsluitend EU-instellingen bevoegdheden verleent om wetgeving betreffende btw-harmonisatie goed te keuren, met als doel de totstandbrenging en verbetering van de interne markt.

⁽⁹⁾ E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, May 2015.

⁽¹⁰⁾ Europese Commissie, Openbare raadpleging over de hervorming van de btw-tarieven (voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de regels voor de toepassing van de btw-tarieven betreft).

4. Bijzondere opmerkingen

Wijziging van het mini-éénloketsysteem van de btw

4.1. Voor kmo's die zijn gevestigd in landen met een hoge drempel heeft de invoering van het mini-éénloketsysteem tot gevolg gehad dat zij zich voor het eerst moesten inschrijven in het btw-register en moesten voldoen aan btw-verplichtingen. Omdat ze door deze nieuwe nalevingskosten mogelijk failliet zouden kunnen gaan, hebben een stel micro-ondernemingen, waarvan er een groot aantal in het VK waren gevestigd, een pressiegroep opgericht ⁽¹⁾, met als doel de EU-instellingen en de Britse belastingdienst attent te maken op hun zorgen.

4.2. Het invoeren van een drempel van 10 000 EUR, onder welk bedrag kleine en middelgrote ondernemingen ervoor mogen kiezen om de btw-regels van hun eigen land te gebruiken, is een goede zaak en zal de bedrijfsvoering van kleine en deeltijdondernemingen zeker vereenvoudigen. Hoewel deze aanpassing voor micro-ondernemingen is toe te juichen, zouden startende en groeiende bedrijven deze drempel echter al snel kunnen overschrijden.

Uitbreiding van het mini-éénloketsysteem van de btw

4.3. Er is melding gemaakt van aanzienlijk misbruik van de LVCR-regeling in het VK (via de Kanaaleilanden) en Finland (Aland-eilanden), waarbij bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar landen buiten de EU om gebruik te kunnen maken van de regeling ⁽²⁾. Dit misbruik leidt tot een verder concurrentienadeel voor bedrijven binnen de EU, en in het bijzonder voor kmo's, die doorgaans sterker worden geraakt. In 2010 werd een groep opgericht door in het VK gevestigde kmo's om actie te voeren tegen het vermeende misbruik van de LVCR-regeling in de Kanaaleilanden ⁽³⁾.

4.4. Meer recentelijk heeft een andere groep, opgericht door in het VK gevestigde kmo's onder de naam VAT Fraud ⁽⁴⁾, gewezen op de problemen van vermeende online fraude gepleegd door handelaren van buiten de EU en verband houdend met de LVCR-regeling. Hoewel de fraude betrekking heeft op goederen met een waarde die buiten de regeling valt, wordt beweerd dat het bestaan van de regeling leidt tot belemmeringen voor de btw- invordering, aangezien douanebeambten moeite hebben om te bepalen welke goederen binnen de regeling vallen.

4.5. De LVCR-regeling heeft naar verluidt ook invloed gehad op de handelspatronen en het invoergedrag onder consumenten in verscheidene lidstaten, te weten Slovenië, Duitsland, Zweden, Denemarken en het VK ⁽⁵⁾.

Wijziging van de btw-tarieven voor e-publicaties

4.6. Aan de juridische problemen met betrekking tot de interpretatie van de producten opgenomen in de lijst producten die in aanmerking komen voor een verlaagd tarief, ligt een fundamenteel dilemma voor het btw-stelsel van de EU ten grondslag: of het elimineren van mogelijke concurrentievervalsingen door uitbreiding van het toepassingsgebied van de lijst producten die in aanmerking komen voor een verlaagd tarief, waardoor de btw-grondslag verder erodeert; of het verder beperken van het toepassingsgebied van de lijst producten, waardoor de belastinggrondslag wordt beschermd, maar waardoor er concurrentievervalsingen ontstaan.

4.7. Het HvJ-EU volgt een casuïstische aanpak bij dergelijke interpretatieproblemen. In arresten over het opnemen van e-publicaties in de productenlijst is het Hof echter tot de conclusie gekomen dat het toepassingsgebied niet kan worden uitgebreid tot deze producten, en hanteert het aldus een strikte juridische interpretatie van de regels.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ De pressiegroep heet EU VAT Action (www.euvataction.org).

⁽²⁾ E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, mei 2015.

⁽³⁾ De groep heet RAVAS — Retailers Against VAT Avoidance Schemes (www.ravas.org.uk).

⁽⁴⁾ www.vatfraud.org

⁽⁵⁾ E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, May 2015.

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. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004

(Voor de EER en Zwitserland relevante tekst)

(COM(2016) 815 final — 2016/0397 (COD))

(2017/C 345/14)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Corapporteur: **Christa SCHWENG**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.2.2017 Raad: 15.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	5.7.2017
Bevoegde afdeling	afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	13.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	135/2/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het voorstel voor een verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels zou moeten leiden tot meer — en niet tot minder — mobiliteit van werknemers en werkzoekenden. Een betere coördinatie van de socialezekerheidsstelsels komt het vrije verkeer van werknemers namelijk ten goede doordat zij nieuwe vaardigheden kunnen ontwikkelen en zich goed leren aanpassen. Bovendien hebben ook werkgevers er baat bij (gemotiveerde en technisch onderlegde werknemers). Uit macro-economisch perspectief kan arbeidsmobiliteit de verschillen in werkloosheid tussen de lidstaten helpen wegwerken, tot een betere verdeling van personele middelen bijdragen en groei en concurrentievermogen in de EU een impuls geven.

1.2. Goed werkende en eerlijke regels voor mobiele maar ook voor niet-mobiele werknemers zijn bepalend voor het politieke draagvlak voor mobiliteit. Een eerlijk evenwicht tussen gastlanden en „thuis“-landen zou bij dit alles het streven moeten zijn.

1.3. Burgers die prestaties bij langdurige zorg mogen „exporteren“ als zij naar het buitenland verhuizen, worden dankzij de nieuwe regels beter beschermd in grensoverschrijdende gevallen. De nieuwe regels betekenen echter niet dat zij nu in iedere lidstaat recht hebben op langdurige zorg, want dat hangt af van de vraag of dergelijke diensten in het gastland aanwezig zijn.

1.4. Het voorstel over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels en de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers zijn beide van belang voor de arbeidsmobiliteit. Maar omdat ze betrekking hebben op verschillende onderwerpen, zou er in de praktijk juist minder rechtszekerheid kunnen ontstaan als er in de verordening over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels wordt verwezen naar de definities in de voorgestelde herziening van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers.

1.5. Volgens de nieuw voorgestelde regels komt een mobiele EU-burger in de gastlidstaat pas in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering als hij of zij daar minstens drie maanden heeft gewerkt. Daardoor neemt de gezamenlijke duur van verschillende verzekeringstijdvakken die recht geeft op een uitkering minder snel toe. Dit zou weliswaar voor landen van bestemming eerlijkere regels kunnen opleveren, maar zou ook fnuikend kunnen zijn voor het voornemen om in een andere lidstaat te gaan werken.

1.6. De vraag is wel hoe de voorgestelde verlenging van de termijn (van drie naar zes maanden) voor de „export” van een werkloosheidsuitkering arbeidskansen kan opleveren voor werkzoekenden. Die kansen hangen namelijk af van de situatie op de arbeidsmarkt, en die verschilt van land tot land.

1.7. Convergentie van werkloosheidsuitkeringen, de samentelling van verzekeringstijdvakken en de criteria voor toekenning van een uitkering zou leiden tot betere en gemakkelijker te coördineren socialezekerheidsstelsels. Bovendien zouden arbeidsbemiddelingsdiensten werkzoekenden beter moeten helpen bij het vinden van geschikte banen.

1.8. De lidstaten moeten er meer voor ijveren dat het economisch inactieve mobiele EU-burgers wordt toegestaan evenredig en conform het beginsel van gelijke behandeling bij te dragen aan een stelsel voor ziekteverzekering in de gastlidstaat. In het algemeen heeft het voor een lidstaat sowieso voordelen om mobiele burgers te ontvangen, zelfs als deze inactief zijn. Uiteindelijk leveren ook zij op de een of andere manier wel een bijdrage aan de economie (en culturele verscheidenheid) van het land.

1.9. Ten slotte mag geen enkele bepaling van de nieuwe verordening de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende grondrechten beperken.

2. Voorgestelde wijzigingen van de regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid

2.1. Aangezien de grensoverschrijdende arbeidsmarkt zich blijft ontwikkelen en nationale socialezekerheidsstelsels veranderen, spreekt het vanzelf dat de bestaande regels geactualiseerd of aangepast moeten worden. Naast de behoefte aan eenvoudiger en gemakkelijker handhavingsmethoden is dat de reden van de veranderingen die de Commissie voorstelt in haar mededeling van 13 december 2016.

2.2. Ten behoeve van de arbeidsmobiliteit moet de voorgestelde verordening zorgen voor duidelijkheid en eerlijke, uitvoerbare regels. Het vrije verkeer van werknemers is nog altijd een van de belangrijkste pijlers van de interne markt. Maar tegelijkertijd is het wel zaak dat nationale autoriteiten optreden tegen misbruik of uitkeringsfraude.

2.3. De belangrijkste veranderingen betreffen het volgende:

- i) Export van werkloosheidsuitkeringen: de minimumperiode voor het „exporteren” van werkloosheidsuitkeringen (naar een andere lidstaat waar de uitkeringsgerechtigde werk zoekt) moet worden opgetrokken van drie naar zes maanden, met de mogelijkheid de uitkering te exporteren voor de resterende periode waarvoor een recht op uitkering bestaat.
- ii) Om te bepalen of een werkzoekende in aanmerking komt voor een werkloosheidsuitkering moet een lidstaat nagaan of deze eerder in andere lidstaten verzekerd is geweest (wat ook volgens de huidige regels dient te gebeuren). Een uitkering is echter alleen mogelijk als de werkzoekende minstens drie maanden in die lidstaat heeft gewerkt (nieuw voorstel). Komen werkzoekenden niet in aanmerking voor een uitkering, dan moet de lidstaat waar zij eerder werkzaam waren die betalen.
- iii) Werkloosheidsuitkeringen voor grensarbeiders: krachtens de voorgestelde regeling dient de lidstaat waar zij eerder werkzaam waren een werkloosheidsuitkering uit te betalen als zij daar gedurende ten minste twaalf maanden hebben gewerkt. Op basis van de huidige regelgeving betalen grensarbeiders echter socialezekerheidsbijdragen en belastingen in de lidstaat waar zij werken. Is de gewerkte periode korter dan twaalf maanden, dan betaalt de lidstaat waar zij wonen de werkloosheidsuitkering.
- iv) Sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve personen: de Commissie wil overgaan tot codificatie van de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die inhoudt dat economisch niet-actieve personen die van de ene lidstaat naar de andere gaan alleen in aanmerking komen voor een socialezekerheidsuitkering als zij voldoen aan de voorwaarde van legaal verblijf zoals omschreven in de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer. Om aan die voorwaarde te voldoen moeten zij echter wel bewijzen dat zij voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering hebben. Dat geldt niet voor actieve werkzoekenden: hun verblijfsrecht vloeit rechtstreeks voort uit artikel 45 VWEU.

- v) Sociale zekerheid van ter beschikking gestelde werknemers: de voorgestelde regels dienen ter versterking van de administratieve voorschriften voor de coördinatie van de sociale zekerheid van ter beschikking gestelde werknemers, zodat nationale autoriteiten goed in staat zullen zijn om de socialezekerheidsstatus van deze werknemers na te trekken en mogelijke oneerlijke praktijken of misbruik aan te pakken.
- vi) Gezinsuitkeringenuitkeringen: de voorgestelde verordening bevat een actualisering van de regels voor uitkeringen bij ouderschapsverlof, die een ouder compenseren voor inkomsten- of loonderving tijdens een periode die is besteed aan het opvoeden van een kind. Wat het voorstel niet wijzigt, is de bestaande regelgeving inzake de exporteerbaarheid van kinderbijslag. Er is ook geen indexering van de kinderbijslag gepland.

3. Overzicht van socialezekerheidsstelsels in de EU

3.1. Socialezekerheidsstelsels garanderen in de regel een inkomen in geval van ziekte, zwangerschaps- en ouderschapsverlof, gezinsomstandigheden, ouderdom, werkloosheid en dergelijke en vallen uitsluitend onder de nationale autoriteiten. Elk land is dus verantwoordelijk voor de opzet van zijn eigen socialezekerheidsstelsel. Hierdoor lopen de stelsels in de EU sterk uiteen, wat geldt voor de hoogte van de uitkeringen en voor de manier waarop ze zijn opgezet.

3.2. Zorgwekkend is dat de stelsels van lidstaat tot lidstaat heel verschillend presteren: de beste stelsels hebben ertoe bijgedragen dat het risico op armoede met 60 % is gedaald, terwijl dit risico in lidstaten met de minst effectieve stelsels nog niet eens met 15 % is afgenomen. Het EU-gemiddelde bedraagt 35 %.⁽¹⁾ Mede door deze verschillen verkeren de burgers in de EU niet overal in dezelfde sociale situatie. Daarom is het zo belangrijk dat de lidstaten het eens worden over de grondbeginselen van een goed werkend en betrouwbaar socialezekerheidsstelsel, zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) bepleitte in zijn adviezen over *Beginselen voor doeltreffende en betrouwbare socialezekerheidsstelsels*⁽²⁾ en de *Europese pijler van sociale rechten*⁽³⁾. De gemeenschappelijke Europese waarden indachtig en met het oog op de economische ontwikkeling moeten een minimuminkomen, een elementaire vorm van gezondheidszorg, een adequate sociale dienstverlening en sociale participatie in elke lidstaat gegarandeerd zijn. Dat kan een impuls geven aan de solidariteit in de lidstaten en ook macro-economische onevenwichtigheden verkleinen.

3.3. Het vrije verkeer van werknemers (vww) is een van de vier vrijheden van de Europese Unie die in al zijn aspecten bevordert en gerespecteerd moet worden, want in de praktijk is er geen sprake van deze vrijheid als de sociale rechten van mobiele burgers en werknemers veronachtzaamd worden. De coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is een van deze aspecten. In het algemeen is de coördinatie van de sociale zekerheid een succes geweest; zij heeft er al vele tientallen jaren lang toe bijgedragen dat de miljoenen werknemers die er gebruik van hebben gemaakt de beste „ambassadeurs” van het vww zijn geweest.

3.4. Voor het vrije verkeer van werknemers en burgers is een betere coördinatie van socialezekerheidsstelsels nodig, zodat duidelijker wordt op welke uitkeringen zij recht hebben. De Europese Unie heeft dan ook regels om nationale socialezekerheidsstelsels onderling te coördineren. Op basis daarvan wordt bepaald onder het socialezekerheidsstelsel van welke lidstaat een burger of werknemer valt. De regels moeten ook voorkomen dat grensoverschrijdende werknemers een dubbele uitkering krijgen. Tegelijkertijd bieden zij garanties voor personen die in een ander land werken of in de EU werk zoeken.

3.5. De bestaande regels hebben betrekking op de coördinatie en niet op de harmonisatie van de socialezekerheidsstelsels. Ze zijn vervat in de Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en (EG) nr. 987/2009. De EU-regels berusten op vier beginselen:

- i) Eén land: burgers vallen altijd onder het socialezekerheidsstelsel van slechts één lidstaat, zodat zij slechts in één land premies betalen en slechts van één land uitkeringen ontvangen.
- ii) Gelijke behandeling: burgers hebben dezelfde rechten en plichten als de onderdanen van het land waar zij verzekerd zijn.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>

⁽²⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 40.

⁽³⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

- iii) Samentelling: als burgers een uitkering aanvragen dienen zij bewijs inzake tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden of van verblijf in andere lidstaten over te leggen (om bijvoorbeeld te bewijzen dat zij conform de nationale wetgeving lang genoeg verzekerd zijn geweest om recht te hebben op een uitkering).
- iv) Exporteerbaarheid: als burgers recht hebben op een uitkering van een lidstaat, blijven zij deze ook ontvangen als zij in een andere lidstaat wonen.

3.6. De Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en (EG) nr. 987/2009 gelden voor iedereen die naar een andere lidstaat verhuist om daar vast te gaan wonen of er tijdelijk te gaan werken of studeren. Ook grensoverschrijdende werknemers vallen daaronder. Bovendien kunnen personen van hun eigen lidstaat gedurende een bepaalde periode een werkloosheidsuitkering krijgen terwijl zij werk zoeken in een andere lidstaat.

4. Algemene opmerkingen

4.1. In 2015 woonden ongeveer 11,3 miljoen EU-28-burgers in de werkende leeftijd (20-64 jaar) — 3,7 % van de totale EU-bevolking uit die categorie — in een andere lidstaat, van wie 8,5 miljoen werk had of op zoek was naar werk (de cijfers voor beide categorieën variëren per lidstaat). De EU telde 1,3 miljoen grensoverschrijdende werknemers (die werken in een andere lidstaat dan waar zij wonen). Het aantal ter beschikking gestelde werknemers bedroeg 1,92 miljoen, ofwel 0,7 % van alle werknemers, waarbij de terbeschikkingstelling gemiddeld vier maanden duurde.

4.2. De coördinatie van de socialezekerheidsstelsels komt het vrije verkeer van werknemers ten goede: werknemers, en indirect werkgevers, profiteren ervan en ook de economie als geheel vaart er wel bij, omdat groei en concurrentievermogen een impuls krijgen. Bijna alle burgers in de EU die mobiel zijn willen beter in hun onderhoud kunnen voorzien en hun vooruitzichten op een baan verbeteren.

4.3. Het recht om in een andere lidstaat te werken levert uit het oogpunt van werknemers niet alleen arbeidskansen op, maar komt ook de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden ten goede, vergroot hun vermogen om zich aan te passen en heeft dankzij de werkervaring die zij opdoen een verrijkend effect op hen. Ook voor de aanpak van arbeidstekorten en vaardigheidslacunes levert het verkeer van werknemers voordelen op, en de publieke dienstverlening in de gastlanden heeft er financieel baat bij. Daarnaast zou het een tegenwicht kunnen vormen tegen de daling van de belastinginkomsten als gevolg van de vergrijzing en aldus de belastingdruk enigszins kunnen verminderen.

4.4. Uit macro-economisch perspectief kan arbeidsmobiliteit de verschillen in werkloosheid tussen de lidstaten helpen wegwerken en tot een betere verdeling van personele middelen bijdragen. Onderzoek lijkt er ook op te wijzen dat de instabiliteit in de nasleep van de financiële crisis en de economische recessie zeker mede dankzij de mobiliteit binnen de EU niet verder is toegenomen.

4.5. Wanneer er sprake is van een eerlijke gang van zaken kan arbeidsmobiliteit gunstige gevolgen hebben voor werknemers, werkgevers en de samenleving als geheel. Het kan burgers en werknemers goede kansen bieden om zich in persoonlijk, economisch en sociaal opzicht te ontwikkelen — reden dus om het vrije verkeer van werknemers te vergemakkelijken. Goed werkende en eerlijke regels voor mobiele maar ook voor niet-mobiele werknemers zijn bepalend voor het politieke draagvlak voor mobiliteit. Een eerlijk evenwicht tussen landen van bestemming en gastlanden zou bij dit alles het streven moeten zijn.

4.6. Voorgestelde veranderingen zouden dan ook altijd moeten leiden tot meer — en niet tot minder — mobiliteit van werkzoekenden en werknemers. Bovendien zouden de regels voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ervoor moeten zorgen dat mensen met verschillende vaardigheden gemakkelijker een baan vinden. Om sociale verschillen weg te werken is het van cruciaal belang dat werknemers uit andere lidstaten en nationale onderdanen bij actieve arbeidsmarktmaatregelen gelijk worden behandeld.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Wat het coördinatiesysteem voor grensarbeiders betreft neemt het EESC kennis van het voorstel om de verantwoordelijkheid voor de betaling van een uitkering voortaan te leggen bij de lidstaat waar de werknemer het laatst heeft gewerkt. Het positieve effect van deze verandering zou echter weleens kunnen tegenvallen wanneer als eis wordt gesteld dat de grensarbeider daar gedurende ten minste twaalf maanden heeft gewerkt. Aan de andere kant beseft het EESC ook dat het voorstel geen sinecure zal zijn voor de lidstaten die verantwoordelijk worden voor de uitbetaling van uitkeringen.

5.2. Burgers die prestaties bij langdurige zorg mogen „exporteren” als zij naar het buitenland verhuizen worden dankzij de nieuwe regels beter beschermd in grensoverschrijdende gevallen. De nieuwe regels zijn vooral van belang in het licht van de vergrijzing en van het streven om gehandicapten onafhankelijk er mobieler te maken; steeds meer burgers die een uitkering voor langdurige zorg behoeven verhuizen van de ene lidstaat naar de andere. De nieuwe regels betekenen echter niet dat zij nu in iedere lidstaat recht hebben op langdurige zorg, want dat hangt af van de vraag of dergelijke diensten in het gastland aanwezig zijn.

5.3. Met de nieuwe regels kunnen ten onrechte uitbetaalde socialezekerheidsuitkeringen gemakkelijker worden teruggevorderd. De lidstaten krijgen zo een uniform instrument om ten onrechte uitbetaalde socialezekerheidsuitkeringen terug te vorderen en duidelijkere procedures voor onderlinge grensoverschrijdende bijstand.

5.4. De voorgestelde herziening van de verordening over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels en de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers zijn beide van belang voor de arbeidsmobiliteit, al hebben ze wel betrekking op verschillende onderwerpen. Waar de richtlijn inzake de detachering van werknemers gaat over de arbeidsvoorwaarden (waaronder lonen) van ter beschikking gestelde werknemers, is de voorgestelde verordening inzake de coördinatie van socialezekerheidsstelsels bedoeld om te bepalen welk socialezekerheidsstelsel van toepassing is. Het nieuwe voorstel betekent geen verruiming van de EU-regels over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels of van de richtlijn inzake de detachering van werknemers. In de praktijk zou er dan ook juist minder rechtszekerheid kunnen ontstaan als er in de verordening over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, die tot een betere toepassing van de regels moet leiden, wordt verwezen naar de definities in de voorgestelde herziening van richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. In een verordening (een in alle lidstaten bindend en rechtstreeks toepasselijk rechtsinstrument) verwijzen naar een richtlijn (alleen wat het te behalen resultaat aangaat bindend voor lidstaten) roept juridische vragen op.

5.5. Er moet worden gezorgd voor uniforme voorwaarden voor de toepassing van de specifieke regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid van gedetacheerde werknemers. In dat verband wordt een procedure vastgesteld voor de bepaling van de omstandigheden waarin document A1 wordt afgegeven, de elementen die daaraan voorafgaand gecontroleerd moeten worden en de intrekking van het document wanneer de juistheid en de geldigheid ervan worden betwist. Aangezien deze aspecten cruciaal kunnen zijn voor de praktische toepassing van de artikelen 12 en 13 van Verordening (EG) nr. 883/2004, baart het toekennen van zulke onduidelijk omschreven bevoegdheden aan de Europese Commissie het EESC zorgen. Omdat detachering van werknemers een gevoelige kwestie is, zou het EESC graag feedback krijgen over de uitoefening van deze gedelegeerde bevoegdheid. Een evaluatie van het effect van de nieuwe procedures zou in dit verband ook een goede zaak zijn. Het EESC maakt zich ook zorgen over het cumulatieve effect van de nieuwe regels inzake detachering, de hierboven genoemde technische wijzigingen van de regelgeving betreffende de sociale zekerheid en het groeiende aantal nationale maatregelen om werknemers uit andere EU-landen te reguleren. De toenemende complexiteit van al deze verschillende regelingen samen kan gemakkelijk leiden tot minder transnationale mobiliteit en moet op Europees niveau goed in de gaten worden gehouden. Ook moeten de regels voor de sociale zekerheid van gedetacheerde werknemers worden nageleefd.

5.6. Volgens de nieuwe regels komt een mobiele EU-werknemer in de gastlidstaat pas in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering als hij of zij daar minstens drie maanden heeft gewerkt. Ten opzichte van de huidige regels (op basis waarvan één dag werken al genoeg is om daarvoor in aanmerking te komen) betekent dit voorstel dat het voor mobiele werknemers moeilijker wordt om een werkloosheidsuitkering te krijgen in het gastland. Daardoor neemt de gezamenlijke duur van verzekeringstijdvakken die recht geeft op een uitkering minder snel toe (ongeacht de laatste woonplaats van een werknemer). Enerzijds zou dat fnuikend kunnen zijn voor het voornemen om in een andere lidstaat te gaan werken, maar anderzijds zou het voor landen van bestemming eerlijkere regels kunnen opleveren.

5.7. Volgens de voorgestelde regels wordt de minimumtermijn waarbinnen werkzoekenden kunnen verzoeken om export van werkloosheidsuitkeringen verlengd van drie naar zes maanden, terwijl in de huidige regelgeving de lidstaat die de uitkering exporteert de duur van deze termijn — drie of zes maanden — bepaalt. Met deze wijziging onderkent de Commissie hoe moeilijk het is om snel aan werk te komen in een andere lidstaat. Maar de vraag is wel hoe de voorgestelde verlenging van de termijn voor de export van een werkloosheidsuitkering arbeidskansen kan opleveren voor werkzoekenden. Die kansen hangen namelijk af van de situatie op de arbeidsmarkt, en die verschilt van land tot land. Het EESC betwijfelt ook of het voorstel wel nut heeft nu de werkloosheid — vooral onder jongeren — zo hoog blijft in diverse lidstaten.

5.8. De voorgestelde nieuwe regels gaan voorbij aan de gebreken in de coördinatie van een overkoepelend systeem dat oorspronkelijk bedoeld was voor lidstaten met min of meer dezelfde koopkrachtpariteiten en socialezekerheidsstelsels. Er zijn daarom effectievere maatregelen nodig om te zorgen voor convergentie van de duur en de hoogte van werkloosheidsuitkeringen en van de samengetelde duur van verzekeringstijdvakken die recht geeft op een werkloosheids-

uitkering. Dat zou leiden tot betere en gemakkelijker te coördineren socialezekerheidsstelsels. De vraag hoe die convergentie gerealiseerd kan worden valt buiten het bestek van dit advies. In theorie komen de voorgestelde nieuwe regels inzake de „export” van werkloosheidsuitkeringen de samenwerking tussen nationale arbeidsbemiddelingsdiensten op alle niveaus in ieder geval ten goede. De herziening maakt duidelijk welke verplichtingen de dienst voor arbeidsvoorziening in de gastlidstaat heeft om werkzoekenden aan werk te helpen en om toezicht te houden op en verslag uit te brengen over hun activiteiten bij de lidstaat die belast is met de betaling van werkloosheidsuitkeringen. Maar arbeidsbemiddelingsdiensten zouden werkzoekenden wel beter moeten helpen bij het vinden van zekere banen, met name gezien de beperkte tijd die deze daarvoor hebben. Dat komt ook de in de vorige paragraaf genoemde convergentie ten goede.

5.9. Voor EU-burgers die naar een andere lidstaat (de gastlidstaat) gaan en niet werken of niet actief werk zoeken kunnen de voorgestelde nieuwe regels betekenen dat zij alleen in aanmerking komen voor sociale voorzieningen als zij aantonen dat zij krachtens de EU-wetgeving recht op legaal verblijf in die lidstaat hebben, wat wil zeggen dat zij voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering dienen te hebben. Met andere woorden: lidstaten moeten zich houden aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer (Richtlijn 2004/38/EG). In het algemeen heeft het voor een lidstaat sowieso voordelen om mobiele burgers te ontvangen, zelfs als deze inactief zijn en geen socialezekerheidspremies afdragen. Uiteindelijk leveren ook zij op de een of andere manier een bijdrage aan de economie (en culturele verscheidenheid) van het land.

5.10. Krachtens overweging 5 ter van het voorstel moeten de lidstaten er dan ook voor zorgen dat economisch inactieve mobiele EU-burgers niet worden verhinderd over een verzekering te beschikken die de ziektekosten in het gastland volledig dekt. Dit houdt ook in dat het dergelijke burgers zou moeten worden toegestaan evenredig bij te dragen aan een stelsel voor ziekteverzekering in de gastlidstaat. De lidstaten zouden er duidelijker voor moeten zorgen dat dit ook werkelijk gebeurt.

5.11. Ten slotte mag geen enkele bepaling van de nieuwe verordening de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende grondrechten beperken. Daarbij gaat het met name om het recht op menselijke waardigheid (artikel 1), het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel 34) en het recht op gezondheidszorg (artikel 35).

5.12. Bij wijze van conclusie onderkent het EESC weliswaar dat er wat de situatie van werkzoekenden betreft behoefte is aan evenwicht tussen de ontvangende lidstaat en de uitzendende lidstaat, maar wijst het erop dat de nieuwe regels de mobiliteit van werkzoekenden niet noodzakelijkerwijs ten goede zullen komen. De zwakste segmenten van de Europese samenlevingen zullen net zo kwetsbaar blijven als zij nu zijn, en aan de sociaaleconomische verschillen tussen en binnen de lidstaten zal evenmin iets veranderen.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst — Europese duurzaamheidsmaatregelen

(COM(2016) 739 *final*)

(2017/C 345/15)

Rapporteur: **Etele BARÁTH**

Raadpleging	Europese Commissie, 8.12.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	13.12.2016
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	124/0/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is teleurgesteld over de mededeling *Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst*, omdat deze de indruk wekt dat alle belangrijke doelstellingen en eisen van de VN-Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling al bereikt zijn en met het bestaande EU-beleid worden aangepakt. De mededeling voert in het EU-beleid niet de paradigmaverschuiving in die werd nagestreefd in de Agenda 2030, namelijk een nieuw ontwikkelingsmodel, dat economisch duurzamer, sociaal inclusiever en op de lange termijn ecologisch meer verantwoord is. Zoals opgemerkt door het Europees Centrum voor politieke strategie⁽¹⁾, en ook door het EESC in eerdere adviezen, is een dergelijke paradigmaverschuiving dringend nodig om de 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) in de EU naar behoren uit te voeren, rekening houdend met de toenemende sociale ongelijkheid en hoge werkloosheid in Europa, alsook met de onhoudbare milieu-impact van zijn economie.

1.2. Het EESC heeft steeds het door de Commissie getoonde leiderschap ondersteund toen de VN-Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling tot stand kwam. Nu de 17 SDG's in praktijk moeten worden gebracht, heeft het EESC de indruk dat zulk concreet leiderschap van de kant van de EU ontbreekt, aangezien zij geen ambitieuze routekaart voor de uitvoering van de SDG's met een looptijd tot 2030 heeft voorgelegd, noch getoond heeft bereid te zijn om haar huidige beleid kritisch te beoordelen en te wijzigen.

1.3. Tot op heden is de Agenda 2030 niet benut voor een nieuwe, proactieve, veranderingsgezinde en positieve kijk op Europa, zoals het EESC, het EP en velen uit het maatschappelijk middenveld graag zouden willen. Zij willen een nieuwe visie voor een duurzamer en sociaal inclusiever Europa voor de burgers waarin niemand wordt achtergesteld; een toekomstgerichte visie die gebaseerd is op de waarden die van Europa een succesvol model hebben gemaakt: solidariteit en mensenrechten, sociale rechtvaardigheid en gelijkheid, democratie en participatie, ondernemerschap en milieuverantwoordelijkheid. Zowel het Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa als de verklaring van Rome ter gelegenheid van de 60e verjaardag van de EU getuigen van onvoldoende besef van de waarde van Europese duurzame ontwikkeling voor de Europese burger.

⁽¹⁾ EPSC Strategic Notes, Sustainability Now! A European Vision for Sustainability, 20 juli 2016; EESC-advies over *Een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling* (PB C 303, 19.8.2016, blz. 73); EESC-advies over *Duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU* (PB C 487, 28.12.2016, blz. 41).

1.4. Het EESC betreurt het dat de Commissie nog geen participatief proces is gestart dat moet uitmonden in een overkoepelende en geïntegreerde strategie voor een duurzaam Europa in 2030 en daarna. Een dergelijke strategie is geboden voor de noodzakelijke langetermijnplanning, beleidscoördinatie en samenhang in de uitvoering van de VN-Agenda 2030. Zij moet deel uitmaken van een nieuw eengemaakt langetermijnkader voor strategisch beleid voor de periode na 2020.

1.5. Het EESC maakt zich zorgen over het gebrek aan coördinatie tussen de EU en de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de Agenda 2030. De genoemde overkoepelende strategie moet fungeren als een gemeenschappelijk kader voor gecoördineerde actie.

1.6. Het EESC waardeert het werk dat de Commissie heeft verricht om de potentiële bijdrage van haar tien prioriteiten aan de uitvoering van de Agenda 2030 in kaart te brengen. Het EESC benadrukt dat de in kaart gebrachte doelstellingen voor het EU-beleid moeten worden aangevuld met een diepgaande analyse van de bestaande lacunes in de EU met betrekking tot de uitvoering van de doelstellingen. Alleen een feitenonderzoek zal de Unie in staat stellen om de gebieden aan te duiden waarop actie nodig is en kritisch te beoordelen in hoeverre het huidige beleid efficiënt is voor de uitvoering van de doelstellingen.

1.7. Het EESC is ingenomen met het besluit van de Commissie om een multi-stakeholderplatform op te richten inzake de uitvoering van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling in de EU⁽²⁾. Het moet gegarandeerd worden dat niet-gouvernementele belanghebbenden in dit platform op voet van gelijkheid kunnen samenwerken met vertegenwoordigers van de instellingen om de benadering met meerdere belanghebbenden van de VN-Agenda 2030 vorm te geven in het EU-beleid inzake duurzame ontwikkeling. Het platform moet een breed scala van niet-gouvernementele belanghebbenden betrekken bij de volledige uitvoeringscyclus van de SDG's in de EU, van het opstellen van nieuwe beleidsinitiatieven, langetermijnstrategieën en bewustmakingsactiviteiten, tot de evaluatie van en het toezicht op de uitvoering van het beleid en de uitwisseling van goede praktijken. Het platform moet tevens samenwerking en partnerschappen tussen de verschillende belanghebbenden vergemakkelijken. Het EESC zal het werk van het platform ondersteunen door een lid te benoemen tot vertegenwoordiger van het EESC in het platform, door expertise te verstrekken, alsook door contacten met maatschappelijke organisaties te vergemakkelijken en met andere activiteiten bij te dragen.

1.8. Wat de bevordering van duurzame ontwikkeling betreft, meent het EESC dat het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 moet worden afgestemd op de prioriteiten voor duurzame ontwikkeling in de EU. Het kader zou het aandeel eigen middelen en inkomsten aanzienlijk moeten laten toenemen en de uitvoering doelmatiger moeten maken.

1.9. Het EESC acht het noodzakelijk om, naast de algemeen gangbare bbp-indicator die tot nu toe nuttig is gebleken, andere relevante indicatoren in te voeren voor het meten van niet alleen economische groei maar ook van impact en resultaten ten aanzien van het welzijn van burgers en het milieu⁽³⁾. De levensvatbaarheid van het gewenste ontwikkelingsproces in 2030 kan namelijk alleen worden gewaarborgd door het garanderen van en het toezien op complexe maatschappelijke en ecologische veranderingen.

2. Inleiding

2.1. Met de VN-Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling kwamen de wereldleiders in 2015 een ongekend breed actieplan overeen om een einde te maken aan armoede, de aarde te beschermen, de mensenrechten te waarborgen en welvaart voor iedereen te garanderen. De 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) voor 2030 vereisen ingrijpende veranderingen van alle landen, zowel ontwikkelings- als ontwikkelde landen.

2.2. Op basis van de resultaten van een aantal conferenties heeft het EESC in 2016 in een reeks van drie adviezen⁽⁴⁾ aanbevelingen geformuleerd voor de uitvoering van de Agenda 2030 in de EU.

⁽²⁾ C(2017) 2941 final

⁽³⁾ EESC-advies over *Nieuwe maatregelen voor ontwikkelingsgerichte governance en uitvoering — aanbevelingen m.b.t. de tussentijdse evaluatie van de Europese structuur- en investeringsfondsen* (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 1); zie ook OESO, *Measuring wellbeing and progress* <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

⁽⁴⁾ EESC-advies over *Een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling* (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 73); EESC-advies over *Duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU* (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41); EESC-advies over *Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor duurzame ontwikkeling* (PB C 34 van 2.2.2017, blz.58).

2.3. In de mededeling „Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst”⁽⁵⁾ heeft de Commissie haar aanpak uiteengezet voor de uitvoering van Agenda 2030 als onderdeel van het interne en externe beleid van de EU. De mededeling ging vergezeld van een aantal andere documenten, met name een mededeling over een nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling en een mededeling over een nieuw partnerschap met de ACS-landen. Het EESC heeft zijn standpunten over deze mededelingen in afzonderlijke adviezen nader uiteengezet⁽⁶⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Volgens de inleiding tot de mededeling heeft de EU het vaste voornemen om het voortouw te nemen in de uitvoering van de Agenda 2030⁽⁷⁾.

3.2. De Commissie heeft echter geen leiderschap getoond: zij heeft nagelaten om een ambitieuze routekaart voor de uitvoering van de SDG's te presenteren.

3.3. De mededeling voldoet niet aan hetgeen de Commissie in haar werkprogramma 2016 aankondigde: een nieuwe aanpak om de economische ontwikkeling en sociale en milieuduurzaamheid in Europa na 2020 te garanderen en de SDG's op een geïntegreerde manier via het interne en externe beleid van de EU te verwezenlijken.

3.4. Volgens de mededeling omvat de reactie van de EU op Agenda 2030 twee benaderingen: volledige integratie van de SDG's in het huidige EU-beleid en een denkproces over de uitvoering op lange termijn van de SDG's na 2020.

3.5. Het EESC onderkent de inspanningen van de Commissie, zoals die tot uiting komen in de mededeling, om de SDG's met het huidige EU-beleid en de tien prioriteiten van de Commissie te verbinden. Er wordt in de mededeling echter te veel ingegaan op het lopende beleid. De Commissie beschouwt de Agenda 2030 niet als een aansporing om haar eigen beleid kritisch te bekijken en te wijzigen. De mededeling weerspiegelt niet de paradigmaverschuiving waar de SDG's voor staan⁽⁸⁾: een nieuw ontwikkelingsmodel dat op de lange termijn economisch duurzamer, sociaal inclusiever en ecologisch meer verantwoord is en dat waarborgt dat de hulpbronnen van onze planeet eerlijker worden verdeeld onder de groeiende wereldbevolking⁽⁹⁾.

3.6. Tot op heden is de Agenda noch door de Commissie noch door de Raad benut voor een nieuwe, proactieve, veranderingsgezinde en positieve kijk op Europa, zoals het EESC, het EP⁽¹⁰⁾ en velen uit het maatschappelijk middenveld graag zouden willen. Zij willen een nieuwe visie voor een duurzamer en sociaal inclusiever Europa voor de burgers waarin niemand wordt achtergesteld⁽¹¹⁾. Noch in het Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa, noch in de Verklaring van Rome van de leiders van de 27 lidstaten, de Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement, ter gelegenheid van de 60e verjaardag van de EU komen de waarde van duurzame ontwikkeling voor de Europese burgers en de noodzaak van een verenigd Europa om hiervoor te zorgen voldoende naar voren.

3.7. Bovendien staat in de mededeling niets over het dringend noodzakelijke kader voor toekomstige maatregelen ter uitvoering van Agenda 2030. Tot dusver heeft de Commissie nog niets gepland voor een participatief proces ter lancering van een overkoepelende en geïntegreerde strategie voor een duurzaam Europa in 2030 en daarna, iets waarop het Comité wel had aangedrongen⁽¹²⁾. Momenteel functioneren de Europese strategische kaders met 2020 als tijdshorizon. Dit is onaanvaardbaar, niet alleen omdat de VN-Agenda uitgaat van de periode tot 2030 en het klimaatakkoord van Parijs van een nog langere termijn, maar ook gelet op de duur van processen voor economische en sociale modernisering. Er moet een

⁽⁵⁾ COM(2016) 739 final

⁽⁶⁾ Advies van het EESC over de Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich mondiaal inzet voor duurzame ontwikkeling (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 58).

⁽⁷⁾ COM(2016) 739 final, blz. 3.

⁽⁸⁾ „We need to turn around our economies” Speech van vicevoorzitter Frans Timmermans tijdens de VN-top van 27 september 2015.

⁽⁹⁾ PB C 487 van, 28.12.2016, blz. 41, paragraaf 3.4.

⁽¹⁰⁾ Resolutie van 12 mei 2016 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//EN>

⁽¹¹⁾ Gemeenschappelijk beroep van de Europese organisaties van het maatschappelijk middenveld en vakverenigingen op de Europese leiders (Common appeal to European leaders by European Civil Society Organisations and Trade Unions), 21 maart 2017 „The Europe we want” https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_Statement_English_201703.pdf?1855fc; Statement by Solidar on „Our Common Future” <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>

⁽¹²⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41, paragraaf 1.5.

overkoepelende strategie voor de periode na 2020 komen, voortbouwend op de tien prioriteiten van de Europese Commissie: de Europa 2020-strategie met de zeven vlaggenschipinitiatieven en de 11 thematische doelstellingen van het cohesiebeleid van de EU. Ook moet het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 hierin worden geïntegreerd.

3.8. De Commissie brengt de multistakeholderbenadering van Agenda 2030 niet volledig in de praktijk. In tegenstelling tot het proces dat heeft geleid tot de goedkeuring van Agenda 2030 is de aanpak van de Commissie tot dusver niet erg transparant en inclusief geweest.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Europese beleidslijnen die bijdragen tot de SDG's (hoofdstuk 2.1 van de mededeling)

4.1.1. Die beleidslijnen lijken slechts papierwerk: een compilatie van beleidsterreinen die op de een of andere manier verband houden met de 17 SDG's. In de inventarisatie wordt onvoldoende rekening gehouden met de realiteit in Europa. Zij wettigt niet de conclusie van de Commissie dat de EU aan alle 17 SDG's werkt, aangezien er geen onderzoek is gedaan naar de vraag of dit beleid daadwerkelijk doeltreffend is of wordt ondermijnd door andere tegenstrijdige maatregelen. Zo zou bijv. de EU-2020-strategie bijdragen tot verwezenlijking van de SDG's inzake armoede en ongelijkheid, maar er wordt geen gewag gemaakt van het feit dat de desbetreffende kerndoelen van Europa-2020 niet zullen worden verwezenlijkt.

4.1.2. Daarom moet de inventarisatie van het EU-beleid worden aangevuld met een gedetailleerde analyse van lacunes om na te gaan waar de EU echt staat met de tenuitvoerlegging van de SDG's⁽¹³⁾. Alleen aan de hand van een feitenonderzoek kunnen de Europese beleidsmakers de juiste prioriteiten bepalen voor de uitvoering van de SDG's. De conclusies die de Commissie in hoofdstuk 2.1 heeft geformuleerd zijn ongeloofwaardig en niet op feiten gebaseerd.

4.1.3. In verband met de mededeling publiceerde Eurostat een statistisch overzicht van de huidige situatie in de lidstaten met betrekking tot de SDG's⁽¹⁴⁾. De Commissie heeft evenwel geen poging gedaan om het noodzakelijke verband te leggen tussen de inventarisatie, de statistische gegevens en de vaststelling van beleidsprioriteiten voor de uitvoering van de SDG's.

4.1.4. Het EESC hoopt dat de invoering van een volledig monitoringskader voor de tenuitvoerlegging van de SDG's in de EU zal leiden tot een meer op feiten gebaseerde aanpak voor het identificeren van de belangrijkste lacunes en uitdagingen voor de Unie met betrekking tot de Agenda 2030.

4.1.5. Het wees er reeds op dat de Unie in de eerste plaats moet werken aan de SDG's betreffende verkleining van de ecologische voetafdruk en creatie van een sociaal inclusiever Europa: SDG 12 (duurzame consumptie en productie), SDG 13 (klimaatacties), SDG 14 en 15 (behoud ecosystemen), SDG 2 (duurzame landbouw), SDG 9 (investeren in infrastructuur en innovatie), SDG 10 (vermindering van ongelijkheid), SDG 8 (fatsoenlijk werk en werkgelegenheid), SDG 1 (armoedebestrijding), SDG 5 (gendergelijkheid) en SDG 4 (onderwijs)⁽¹⁵⁾.

4.2. De bijdrage van de tien prioriteiten van de Commissie aan de Agenda 2030 (hoofdstuk 2.2 van de mededeling)

4.2.1. De mededeling van de Commissie toont aan hoe de tien werkprioriteiten kunnen bijdragen aan de uitvoering van de SDG's. De Commissie moet echter ook de moed hebben om haar prioriteiten te herzien/aan te passen indien dat nodig is om ten volle gebruik te maken van alle mogelijke synergieën in verband met de uitvoering van de SDG's.

4.2.2. Volgens het EESC zou er meer aandacht moeten uitgaan naar de culturele dimensie van duurzame ontwikkeling en de rol van communicatie voor het bevorderen van de Agenda 2030.

⁽¹³⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41, paragraaf 1.7.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, duurzame ontwikkeling in de Europese Unie, 2016.

⁽¹⁵⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41, paragraaf 4.1

4.3. *Bestuur (hoofdstuk 3.1 van de mededeling)*

4.3.1. Het EESC beveelt aan om naast de langetermijnstrategie voor de uitvoering van de Agenda 2030 een kader op te zetten voor beheer en coördinatie om de samenhang te waarborgen tussen gecentraliseerde en gedecentraliseerde maatregelen, en om maatschappelijke organisaties op nationaal en regionaal niveau erbij te betrekken.

4.3.2. Het Europees semester moet worden uitgebouwd tot een instrument voor verticale coördinatie op meerdere niveaus. Zulks met het oog op de uitvoering van de SDG's in de lidstaten⁽¹⁶⁾. Helaas grijpt de Commissie in haar mededeling de gelegenheid niet aan om het EU-semester in die richting verder uit te werken.

4.3.3. Hoewel sinds 2010 duurzame ontwikkeling in de Europa 2020-strategie is opgenomen, is er volgens het EESC geen samenhang bereikt tussen economische, sociale en ecologische doelstellingen. Mechanismen voor beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling moeten dus worden versterkt.

4.3.4. Het EESC is ingenomen met de meer geïntegreerde aanpak van de Commissie in de nieuwe structuur en de coördinerende rol van het VFP om voortgang te maken met de werkzaamheden in verband met de uitvoering van de SDG's. De coördinerende eenheden in de Commissie moeten echter wel worden uitgerust met voldoende capaciteit om deze processen met de nodige voortvarendheid aan te pakken.

4.3.5. Het is aan de EU-leiders om gebruik te maken van het potentieel voor beter bestuur, het beheer te versterken, en beter te begrijpen waarom het belangrijk is om transversale coördinatiemethodes te gebruiken die gericht zijn op verbetering van de interactie en eventuele overdracht van de controle aan de sociaaleconomische spelers tijdens de voorbereidingsfase, zodat „participatie” doeltreffender wordt. Zodoende zouden zij kunnen profiteren van de vele krachten tijdens de uitvoeringsfase.

4.3.6. In de mededeling wordt helaas niet ingegaan op de aanpak en de verbetering van dit proces.

4.4. *Financiering (hoofdstuk 3.2 van de mededeling)*

4.4.1. De vaststelling van het MFK voor de periode na 2020 moet worden aangegrepen als optie om de EU-middelen met de tenuitvoerlegging van de prioriteiten voor duurzame ontwikkeling in de Unie op één lijn te brengen.

4.4.2. Het EESC is het ermee eens dat de EU meer werk dient te maken van haar financiële ondersteuningsmechanisme voor de verbetering van economische prestaties op territoriaal, regionaal en lokaal niveau en voor het algemeen welzijn, tevens rekening houdend met de behoeften aan duurzaamheid. Economische welvaart zou de economische basis moeten vormen voor de SDG's, maar er moeten dan wel voorschriften komen om de sociale en milieudoelstellingen gestalte te geven. De hervorming van het Europese belastingstelsel kan resulteren in stijging van de begrotingsmiddelen en betere uitvoering van Agenda 2030.

4.4.3. De Commissie legt bijzondere nadruk op kwesties die verband houden met duurzame financiering. Het is volgens het EESC van bijzonder belang dat voor particuliere en publieke investeerders de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd voor de grootschalige langetermijninvesteringen in innovatie en modernisering van de infrastructuur, die vereist zijn om de overgang naar een meer duurzame economie mogelijk te maken⁽¹⁷⁾.

4.5. *Meting van vorderingen (hoofdstuk 3.3 van de mededeling)*

4.5.1. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om een regelmatige en gedetailleerde monitoring van de SDG's door te voeren binnen een bredere context: in de Commissie, agentschappen, de EDEO en de lidstaten. Er ontbreekt evenwel specifieke informatie over dit monitoringsysteem.

4.5.2. Het stemt wel tot tevredenheid dat ESTAT werkt aan een reeks indicatoren voor het toezicht op de uitvoering van de SDG's in de EU. Het EESC benadrukt dat besluiten over monitoring en in het bijzonder over de ontwikkeling van de indicatoren aanzienlijke beleidsgevolgen hebben. De verdere ontwikkeling van die indicatoren moet daarom worden besproken en het maatschappelijk middenveld dient op transparante wijze te worden geraadpleegd.

⁽¹⁶⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41, paragraaf 1.11; (EESC-advies over *Jaarlijkse Groeianalyse 2017* (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 73)).

⁽¹⁷⁾ EESC-advies over *Duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU* (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41); zie ook EESC-advies over *Groenboek — Langetermijnfinanciering van de Europese economie* (PB C 327 van 12.11.2013, blz. 11); zie ook *The Green Book*, overheid VK https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

4.5.3. Het EESC verwacht dat er, na de publicatie van een regelmatig SDG's- monitoringsverslag van Eurostat en een voldoende lange termijn waarin maatschappelijke organisaties hun achterban kunnen raadplegen, via het multi-stakeholderplatform een dialoog zal plaatsvinden over de conclusies die voortvloeien uit de monitoring en over de nodige beleidsveranderingen.

4.5.4. Diverse EESC-studies hebben bevestigd dat het noodzakelijk is om, naast de algemeen gangbare bbp-indicator die tot nu toe nuttig is gebleken, andere relevante indicatoren in te voeren voor het meten van niet alleen economische groei maar ook van impact en resultaten (bruto binnenlands resultaat). Het toezicht op de gewenste ontwikkeling in de aanloop naar 2030 moet steunen op een complexe reeks economische, sociale en milieu-indicatoren ⁽¹⁸⁾.

4.5.5. Het monitoringskader moet ook worden gekoppeld aan het Europees semester.

4.5.6. VN-2030 eist van de staten om een kader tot stand te brengen voor toezicht *en evaluatie*, hetgeen impliceert dat instrumenten worden opgezet voor de volledige beleidscyclus van strategie-ontwikkeling, tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie van strategieën. De evaluatie is niet in aanmerking genomen in de mededeling. De reden hiervoor kan zijn dat een overkoepelende strategie en een overkoepelend actieplan voor de uitvoering van SDG's, die regelmatig kunnen worden getoetst, ontbreken.

4.6. *Gedeelde verantwoordelijkheid en een op een op multi-stakeholder gebaseerde aanpak*

4.6.1. De doelstellingen van de SDG's vormen een agenda voor alle betrokken partijen. Die kunnen alleen in de praktijk worden gebracht als het maatschappelijk middenveld, bedrijven, vakbonden, plaatselijke gemeenschappen en andere belanghebbenden een actieve rol spelen en verantwoordelijkheid dragen. Participatieve bestuursmodellen moeten zorgen voor betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld op alle niveaus: lokaal, nationaal, Europees en VN. De SDG's verlangen dat instellingen en belanghebbenden op een geïntegreerde wijze en dus in verschillende sectoren samenwerken.

4.6.2. Recentelijk heeft de Commissie besloten om een multi-stakeholderplatform op te richten voor de uitvoering van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling in de EU ⁽¹⁹⁾. Het EESC is ingenomen met dit nieuwe project en biedt zijn hulp aan om van het platform een succes te maken.

4.6.3. Het is echter teleurgesteld dat de Commissie in haar mededeling niet is ingegaan op het voorstel van het EESC voor de oprichting van een Europees forum voor duurzame ontwikkeling in partnerschap met de Commissie, en ook niet op zijn aanbevelingen voor de opzet van een dergelijk forum ⁽²⁰⁾, gebaseerd op de resultaten van de presentaties over het voorgestelde forum tijdens conferenties, werkgroepen van de Raad, de Commissie en raadpleging van andere belanghebbenden, waarbij de deelnemers hun steun uitspraken voor het forum.

4.7. Het EESC waardeert het dat de Commissie in haar besluit tot oprichting van het platform de taken ervan met betrekking tot de follow-up van de SDG's en de uitwisseling van goede praktijken heeft uitgebreid en een adviserende rol heeft opgenomen voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in het overleg voor de uitvoering van de SDG's op lange termijn, alsook betrokkenheid bij het toezicht op en de evaluatie van de uitvoering van het beleid. Het platform moet tevens samenwerking en partnerschappen tussen de verschillende belanghebbenden vergemakkelijken. Het EESC is van mening dat een dergelijk participatieplatform een cruciale rol moet spelen in een nieuwe vorm van Europese governance, die zou moeten worden gekenmerkt door gedeelde betrokkenheid.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Zie: Genuine progress indicator (GPI), Happy Planet index, the „footprint index” enz.

⁽¹⁹⁾ C(2017) 2941 final

⁽²⁰⁾ EESC-advies over *Een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling* (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 73).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie „Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019”

(COM(2016) 773 final)

(2017/C 345/16)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Raadpleging	Commissie, 27.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	13.12.2016
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	130/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De reikwijdte van het werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019 schiet tekort om te fungeren als aanjager van een ingrijpende gedragsverandering in de toeleveringsketen van goederen en diensten, in een tempo dat strookt met de ambities van het actieplan voor de circulaire economie.

1.2. Het ecologische ontwerp van goederen en diensten moet zich niet beperken tot het energieverbruik. Hoewel dit belangrijk is, moet gekeken worden naar de volledige levenscyclus van producten, inclusief de duurzaamheid ervan, onderhouds- en reparatiegemak, mogelijkheid tot delen en digitalisering, hergebruik, modernisering, recycleerbaarheid en de concrete benutting na gebruik in de vorm van secundaire grondstoffen voor producten die op de markt worden gebracht.

1.3. Gelet op de digitalisering, de deel- en de functionele economie moet ecologisch ontwerp de beginselen van de circulaire economie opnemen, ter wille van consistentie tussen de verschillende strategieën die tot een nieuw economisch model moeten leiden.

1.4. De onderdelen van een product moeten vlot opnieuw te gebruiken en/of te bewerken zijn en de oprichting van een sterke markt voor secundaire grondstoffen stimuleren.

1.5. Etiketteringsvoorschriften kunnen verbeterde strategieën voor ecologisch ontwerp bevorderen en de consument helpen bij de besluitvorming en zo een gedragsverandering bewerkstelligen. De etikettering moet ook informeren over de levensverwachting van een product en/of over belangrijke onderdelen daarvan.

1.6. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) herhaalt zijn steun voor de toepassing van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als instrument ter bevordering van de overgang naar bedrijfsmodellen van de circulaire economie en benadrukt dat dit ook een rol kan spelen bij de bevordering van ecologisch ontwerp.

2. Achtergrond

2.1. Het werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019 is een bijdrage aan het nieuwe initiatief van de Commissie inzake de circulaire economie. Overkoepelende doelstelling is de bevordering van de overgang naar een model van circulaire economie dat rekening houdt met de hele levenscyclus van producten en materialen.

2.2. Het bouwt voort op eerdere werkplannen inzake ecologisch ontwerp, voor de perioden 2009-2011 en 2012-2014. Het wetgevingskader omvat Kaderrichtlijn 2009/125/EG inzake ecologisch ontwerp en Kaderrichtlijn 2010/30/EG betreffende energie-etikettering. Regelmatige werkplannen worden vermeld in artikel 16, lid 1, van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp.

2.3. Het plan is bedoeld als middel om het concurrentievermogen van Europa te vergroten en de economische groei en het scheppen van banen te stimuleren.

2.4. Er werd gehoopt dat een herziening van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp of actualisering van het werkplan zou leiden tot een verruiming van het toepassingsgebied van eerdere initiatieven inzake ecologisch ontwerp.

3. Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019: een overzicht

3.1. Het wetgevingskader voor ecologisch ontwerp en energie-etikettering heeft een tweeledig doel ⁽¹⁾. Ten eerste is het de bedoeling dat door ecologisch ontwerp steeds efficiëntere producten op de markt mogen komen. Ten tweede dienen consumenten door middel van energie-etikettering in staat te worden gesteld en aangemoedigd om de meest efficiënte producten te kopen.

3.2. Het huidige werkplan bevat de goedgekeurde uitvoeringsmaatregelen, te weten 28 verordeningen voor ecologisch ontwerp, 16 gedelegeerde verordeningen voor energie-etikettering en drie erkende overeenkomsten op basis van vrijwilligheid.

3.3. Voor andere werkterreinen gaat het om de maatregelen voor ecologisch ontwerp voor luchtverwarmings- en koelingsproducten die de vorm van een verordening zullen krijgen, en een aantal wijzigingen in verordeningen ter verbetering van het testen van producten en om de ruimte voor bedrog te beperken door middel van ecologisch ontwerp en energie-etikettering. Deze initiatieven vormen een aanvulling op dit werkplan en worden vermeld, maar zijn er niet specifiek in opgenomen.

3.4. De beoordeling en presentatie van bestaande en lopende werkzaamheden is toegespitst op energie-etikettering en ecologisch ontwerp, voor zover het efficiënte prestaties betreft.

3.5. Nieuwe productgroepen zijn toegevoegd aan de lijst van productgroepen die onder bestaande wetgeving of evaluaties vallen. Het gaat om:

- automatisering van gebouwen en controlesystemen,
- elektrische waterkokers,
- handdroogapparatuur,
- liften,
- zonnepanelen en omvormers,
- koelcontainers,
- hogedrukreinigers.

4. Beginselen inzake ecologisch ontwerp

4.1. Ecologisch ontwerp kan bijdragen aan de scheiding van economische groei en het verbruik van hulpbronnen door geringer gebruik van materialen en energie, hogere recyclingtempo's en geringere afvalproductie ⁽²⁾. De kracht van een circulaire economie is dat het scheppen van economische welvaart, sociale voordelen en ecologische winst met elkaar verbonden zijn. Ecologisch ontwerp kan een sterke impuls geven aan sociale duurzaamheid.

4.2. Hoewel de richtlijn ecologisch ontwerp is aangegrepen om de energie-efficiëntie van producten te verbeteren, kan zij intensiever worden toegepast om het circulaire productontwerp te stimuleren, bijvoorbeeld door ontwerpstrategieën uit te sluiten die de reparatie of vervanging van gebrekkige onderdelen belemmeren ⁽³⁾.

4.3. Ecologisch ontwerp levert product-dienstsysteem en producten die met minder middelen zijn gemaakt, gebruikt gerecyclede en hernieuwbare hulpbronnen en vermijdt gevaarlijke materialen, en gebruikt onderdelen die langer meegaan en gemakkelijker te onderhouden, te repareren, te upgraden en te recyclen zijn. Twee benaderingen kunnen worden onderscheiden: herontwerp van producten via gestage verbetering van bestaande producten en het ontwerp van nieuwe

⁽¹⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 6.

⁽²⁾ Ellen MacArthur Foundation, *Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector*, 2013. Document te raadplegen op: https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf

⁽³⁾ Europees Milieuagentschap, *Indicatorverslag inzake het milieu over 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe*, 2014. Document te raadplegen op: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>

producten, dat nieuwe, hulpbronnenefficiënte producten probeert te ontwikkelen die te repareren, te upgraden en te recyclen zijn ⁽⁴⁾. De uitvoering van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp heeft tot dusver met name de eerste benadering gestimuleerd; het is nu tijd om werk te maken van de tweede benadering, samen met de ontwikkeling van herziene, adequate etikettering, gesteund door het lopende werk van Europese normalisatieorganisaties op dit gebied.

4.4. Een belangrijk aspect van het circulaire model is dat een product een dienst kan worden, waarbij de nadruk eerder op gebruik dan op eigendom komt te liggen, en meer op overeenkomsten die op prestaties gebaseerd zijn dan op de verkoop van een product, bv. product-dienstsysteem (PSS) en overeenkomsten inzake dienstverleningsniveau (SLA's).

4.5. Wat de landbouw- en voedselproductiesector betreft, zij opgemerkt dat productiesystemen voor duurzaam voedsel, zoals met name bioproducten, zowel getuigen van circulariteit als van ecologisch ontwerp.

4.6. Het onlangs gelanceerde gezamenlijke initiatief van het EESC en de Europese Commissie voor de oprichting van een Europees Stakeholderplatform voor de circulaire economie kan de goede praktijken op dit gebied in kaart brengen, evenals beleidsbarrières voor de overgang naar ecologisch ontwerp.

5. Lacunes en nalatigheden

5.1. Geïntegreerde aanpak

5.1.1. Het ecologische ontwerp van goederen en diensten moet zich niet beperken tot het energieverbruik. Hoewel dit belangrijk is, moet gekeken worden naar de volledige levenscyclus van producten, inclusief de duurzaamheid ervan, onderhouds- en reparatiegemak, mogelijkheid tot delen en digitalisering, hergebruik, modernisering, recycleerbaarheid en de concrete benutting na gebruik in de vorm van secundaire grondstoffen voor producten die op de markt worden gebracht. Ecologisch ontwerp moet deel uitmaken van een geïntegreerde aanpak, waarbij energie-efficiëntie en milieuprestaties van producten samen worden bekeken en op gelijke voet worden gesteld met de efficiëntie en prestaties ten aanzien van het gebruik van hulpbronnen en materialen.

5.1.2. In het huidige werkplan wordt erkend dat de primaire aandacht voor energieprestaties beperkingen kent. De behoefte aan een meer omvattende strategie voor ecologisch ontwerp ligt voor de hand, zowel voor de consistentie als voor de duidelijkheid. De richtlijn inzake ecologisch ontwerp is niet beperkt tot de energieprestaties van energiegerelateerde producten, maar heeft ook betrekking op de ruimere reikwijdte van de materiële onderdelen van dergelijke producten, en op de ruimere gevolgen en kosten van een gebrek aan efficiënt gebruik van hulpbronnen.

5.1.3. De beginselen van de circulaire economie vereisen dat goederen en diensten duurzaam, herbruikbaar, herstelbaar en recycleerbaar zijn. Gelet op de digitalisering, de deel- ⁽⁵⁾ en de functionele ⁽⁶⁾ economie moet ecologisch ontwerp deze beginselen opnemen, ter wille van de consistentie tussen de verschillende strategieën die tot een nieuw economisch model ⁽⁷⁾ moeten leiden. De risico's in verband met de huidige inconsistentie kunnen leiden tot onzekerheid voor het bedrijfsleven, wat op zijn beurt innovatie of investeringen in bedrijfsmodellen belemmert die gebaseerd zijn op een uitgebreider model van de circulaire economie. Een en ander zal ook leiden tot ontwikkelingen die gericht zijn op een efficiënt gebruik van hulpbronnen ten koste van buitensporig energiegebruik en vice versa. De huidige en toekomstige selectie van producten, tot dusver gebaseerd op energieverstopping, moet worden uitgebreid met producten en diensten met een zeer inefficiënt hulpbronnengebruik.

5.1.4. Een solide markt voor secundaire grondstoffen is essentieel voor de ontwikkeling van een circulaire economie. Ecologisch ontwerp moet bijdragen aan het ontwerp van producten en diensten die scheiding van de onderdelen van een product mogelijk maken. Dat wil zeggen: de onderdelen van een product moeten gemakkelijk opnieuw te gebruiken en/of opnieuw te bewerken zijn. Het ontwerp moet de mogelijkheid bieden secundaire grondstoffen te winnen om schone en hoogwaardige materialen op de markt te brengen.

⁽⁴⁾ United Nations Environment Programme en Technische Universiteit Delft, *Design for sustainability — A step-by-step approach*, 2009. Document beschikbaar op:

<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁽⁵⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 36.

⁽⁶⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 1.

⁽⁷⁾ Europees Milieuagentschap, *Circular by design — Products in the circular economy*, verslag nr. 6-2017, juni 2017. Document te raadplegen op: <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design>. Het EESC onderzoekt momenteel in een speciaal advies (SC/048) het volledige potentieel van nieuwe duurzame bedrijfsmodellen, dat waarschijnlijk in de tweede helft van 2017 wordt goedgekeurd.

5.1.5. Ontwerpen gebruiken als motor voor een sterke markt voor secundaire grondstoffen moet plaatsvinden in de context van het belang van duurzaamheid en modulariteit in ontwerp.

5.2. *Een gedragswijziging*

5.2.1. Een reeks strategieën moet worden gebruikt om het consumentengedrag te veranderen. Etikettering alleen is onvoldoende om grootschalige gedragsverandering te bereiken. In eerdere EESC-adviezen is al gepleit voor het gebruik van economische instrumenten ⁽⁸⁾, etikettering met vermelding van de levensduur van producten ⁽⁹⁾ en gedragseconomie ⁽¹⁰⁾ (met name nudging ⁽¹¹⁾) als onderdeel van een „toolkit” om de overgang gestalte te geven.

5.2.2. De vereiste gedragsverandering is niet beperkt tot consumenten en eindgebruikers. Om verandering teweeg te brengen heeft het bedrijfsleven steun nodig in de vorm van stimulansen en zekerheid over de beleidskoers. Dit is met name cruciaal voor het mkb, waar opleidings- en steuninstrumenten het inzicht in en de toepassing van de beginselen van ecologisch ontwerp kunnen stimuleren, en ervoor kunnen zorgen dat de overgang gepaard gaat met herverdeling van werknemers om verplaatsing zo veel mogelijk te beperken.

5.2.3. Het EESC herhaalt zijn steun voor de toepassing van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als instrument ter bevordering van de overgang naar bedrijfsmodellen van de circulaire economie en benadrukt dat dit ook een rol kan spelen bij de bevordering van ecologisch ontwerp.

5.2.4. Het EESC-advies over de circulaire economie ⁽¹²⁾ gaat in op de rol van nieuwe modellen omtrent ownership, die ook het leasen van productdiensten omvatten. Dit kan ecologisch ontwerp ook stimuleren als een commercieel oogmerk, met voordelen voor zowel het milieu als de gehele samenleving.

5.3. *Herzieningsclausules*

5.3.1. De meeste uitvoeringsmaatregelen voor ecologisch ontwerp en energie-etikettering hebben herzieningsclausules die in de komende jaren van kracht worden. Daarbij zal met name gekeken worden naar de hulpbronnefficiëntie, repareerbaarheid, recycleerbaarheid en duurzaamheid van producten.

5.3.2. Het EESC hecht er zeer aan dat deze beginselen worden toegepast op de lopende studies van de bestaande lijst van producten, en niet alleen op de nieuwe productgroepen die in dit werkplan moeten worden opgenomen.

5.3.3. Deze beginselen zouden niet alleen op de herzieningen moeten worden toegepast, maar ook in het werkplan inzake ecologisch ontwerp moeten worden opgenomen.

5.4. *Totstandbrenging van een actueel relevant werkplan inzake ecologisch ontwerp*

5.4.1. Het EESC merkt op dat het huidige werkplan inzake ecologisch ontwerp in het licht van het actieplan voor de circulaire economie is herzien. De raadpleging van het overlegforum voor de voorstellen voor het ontwerp-werkplan inzake ecologisch ontwerp, zoals voorgeschreven in artikel 18 van de richtlijn ecologisch ontwerp, vond echter eind oktober 2015 plaats. Dit was vóór de start van het actieplan voor de circulaire economie.

5.4.2. Het overlegforum zou nota moeten nemen van het officiële standpunt van het maatschappelijk middenveld via het door het EESC verrichte werk.

5.4.3. ICT-producten zijn in het plan slechts als „aparte trajectgroep” opgenomen vanwege de complicaties en moeilijkheden in verband met snel evoluerende producten en de onzekerheid van de toekomstige marktontwikkelingen. Opgemerkt zij dat etikettering voor deze producten te lang duurt (gemiddeld vier jaar) en dat de ecologische, economische en sociale voordelen van vrijwillige overeenkomsten niet solide en snel genoeg vorm krijgen.

⁽⁸⁾ PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1.

⁽⁹⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 23.

⁽¹⁰⁾ Europees Milieuagentschap, *Circular by design — Products in the circular economy*, op. cit., blz. 31.

⁽¹¹⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 28.

⁽¹²⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98.

5.4.4. De afzonderlijke behandeling van ICT-producten in het werkplan is veelzeggend. Deze sector heeft behoefte aan een duidelijke koers en ambities om innovatie in het ecologisch ontwerp van deze producten te bevorderen. Toepassing van ecologisch ontwerp voor mobiele telefoons bijvoorbeeld kan deze apparaten tot ambassadeurs van het ecologisch ontwerp maken, met behulp van een apparaat dat een breed publiek kan wijzen op de praktische aspecten van het ecologisch ontwerp en de gevolgen en de voordelen hiervan voor de gebruiker.

5.4.5. De Energy Star-overeenkomst tussen de EU en de VS loopt in 2018 af. Deze stelt op vrijwillige basis de vereisten vast voor energie-efficiënte kantoorapparatuur in beide rechtsgebieden. Er kunnen risico's verbonden zijn aan de verlenging van deze overeenkomst gezien de nieuwe politieke dynamiek in de VS. De herziening moet rekening houden met de concurrentievoordelen van een krachtige steun voor ecologisch ontwerp voor het Europese bedrijfsleven. De EU kan op dit gebied tot wereldleider uitgroeien. Het belang van wederkerigheid en internationale overeenkomsten moet niet worden onderschat met het oog op de integratie van ecologisch ontwerp.

5.4.6. Er wordt expliciet gesteld dat in het plan een uitvoeriger hoofdstuk wordt uitgewerkt over de bijdrage van ecologisch ontwerp aan de circulaire economie. Deze erkenning van de behoefte aan een bredere toepassing is toe te juichen, maar moet gepaard gaan met specifieke korte leveringstermijnen.

5.4.7. De ontwikkeling van een instrumentarium van de circulaire economie voor ecologisch ontwerp, zoals de onlangs door de Ellen MacArthur Foundation gepubliceerde Circular Design Guide, kan de omschakeling vergemakkelijken, maar moet kunnen steunen op solide en relevante wetgeving, gebaseerd op achtergrondonderzoek, uitgebreide raadpleging van stakeholders en steun voor normalisatie. Zowel vanuit het oogpunt van de consument als van het bedrijfsleven zijn de prijs van het product en economische stimulansen doorslaggevend voor het welslagen van een dergelijk instrumentarium. Het beginsel dat de vervuiler betaalt kan de basis vormen voor goede praktijken op dit gebied.

5.4.8. De uitdagingen in verband met markttoezicht en internationale samenwerking mogen niet over het hoofd worden gezien. Het EESC stelt vast dat er op lidstaatniveau door middel van markttoezicht gezorgd moet worden voor meer uitvoering en verslaglegging. Blijft dit uit, dan is er wellicht behoefte aan sterkere toezichtsmechanismen op nationaal niveau, die direct of indirect via toezicht op EU-niveau worden gecoördineerd. Ook valt het gebruik van andere toezichts- of inspectiemechanismen dan de doorgaans gebruikte mechanismen voor ecologisch ontwerp en energie-etikettering te overwegen om de aanwezigheid van „meeliftende” producenten en importeurs op de EU-markt zo veel mogelijk te beperken, en om de investeringen te beschermen en te belonen van ondernemingen die goede en transparante praktijken volgen voor ecologisch ontwerp, etikettering en de verstrekking van productinformatie en verklaringen.

5.4.9. Etikettering is van cruciaal belang in verband met consumenten en transparantie. Etikettering is echter geen haarlemmerolie, en is misschien niet het meest geschikte instrument bij de aanpak van producten en diensten van bedrijf tot bedrijf. Indien van toepassing moet etikettering de levensverwachting vermelden, en zich niet uitsluitend op de energieprestaties richten. Een gebouw heeft bijvoorbeeld een hoge rating vanwege de energieprestaties, maar heeft misschien ook recht op meer erkenning op grond van de bij de bouw gebruikte materialen. Of een groot, complex product (bijv. bepaalde verwarmings-, koel- of ventilatiesystemen) kan misschien aanspraak maken op erkenning vanwege de gebruikte materialen en op grond van de reparatiebaarheid, vervangbaarheid, duurzaamheid en recycleerbaarheid.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „De rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie”

(COM(2017) 34 final)

(2017/C 345/17)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Corapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	140/0/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) vindt het een goede zaak dat wordt uitgegaan van de afvalhiërarchie bij het nemen van besluiten over afvalbeheer ⁽¹⁾, waaronder ook energiewinning uit afval.

1.2. Om de boodschap van de eerste trede in de afvalhiërarchie — het voorkomen van de productie van afval — te verspreiden, is een gecoördineerde strategie nodig.

1.3. Het EESC staat achter het principe van duurzaamheidstoetsing van Europese publieke middelen met het oog op de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (*Sustainable Development Goals*, SDG's) ⁽²⁾ en vindt dat overheidsfinanciering het welzijn van de Europese burgers moet verbeteren. Een ander uitgangspunt van overheidsfinanciering moet zijn dat er geen activiteiten worden gesteund die burgers schade berokkenen.

1.4. De tekortkomingen in bestaande richtlijnen betreffende afvalstoffen moeten in toekomstige wetgeving worden verholpen om ervoor te zorgen dat de overgang naar een circulair economisch model eerlijk, consequent en op systematische wijze verloopt.

1.5. Er mogen geen infrastructurele barrières worden opgeworpen voor de verwezenlijking van hogere recyclingpercentages door te investeren in verouderde procedés voor energiewinning uit afval.

1.6. Hoewel gescheiden afvalinzameling prioriteit heeft, vooral in het geval van lidstaten die sterk afhankelijk zijn van afvalstorting, moet hier ook een stijging van de recyclagepercentages tegenover staan om de overgang naar meer circulariteit lonend te maken.

⁽¹⁾ Advies van het EESC over het pakket circulaire economie, paragraaf 4.3 (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

⁽²⁾ Advies van het EESC over duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU, paragraaf 4.3.5.5 (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41).

1.7. De grote hoeveelheid verbrandingsinstallaties die op dit moment in bepaalde lidstaten aanwezig is, is in strijd met de ambitieuzere streefcijfers voor recycling van het actieplan voor de circulaire economie ⁽³⁾. Deze lidstaten zouden ertoe moeten worden aangezet om over te stappen van verbranding op uiteenlopende afvalbeheersmaatregelen door push- en pull-maatregelen als:

- belastingheffing;
- de geleidelijke afschaffing van steunregelingen;
- de invoering van een moratorium op nieuwe installaties en de buitengebruikstelling van verouderde installaties.

1.8. De overgang naar een circulaire economie in de EU is belemmerd door een gebrek aan de juiste prijssignalen. Dit wordt nog versterkt door aanhoudende ongerechtvaardigde subsidies voor niet-duurzame productiesystemen, met name voor de sector fossiele brandstoffen ⁽⁴⁾. Het EESC is ingenomen met het expliciet genoemde verband tussen toegang tot de middelen van het cohesiebeleid, enerzijds, en de nationale afvalbeheerplannen en het Europese actieplan voor de circulaire economie, anderzijds. Er zou een sterker verband kunnen zijn met het Europees Fonds voor strategische investeringen.

1.9. Biogas biedt tal van mogelijkheden op EU-niveau, op het gebied van o.a. werkgelegenheidsschepping, emissiereductie en vergroting van de brandstofvoorzieningszekerheid. Op basis van goede praktijkvoorbeelden uit EU- en andere landen moet er een wetgevings- en beleidskader worden ontwikkeld dat het pad effent voor optimale benutting van de geboden kansen.

1.9.1. Biovergisting voor de productie van biomethaan voor auto's is in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs. Uit een recente evaluatie door de Commissie ⁽⁵⁾ blijkt dat de productie van biogas in de EU tegen 2030 minstens zou kunnen verdubbelen en mogelijk zelfs verdriedubbelen.

1.10. Er zijn een mentaliteitsverandering en een cultuuromslag nodig, die kunnen worden bereikt via educatieve maatregelen voor alle lagen van de bevolking.

2. Achtergrond

2.1. Op 2 december 2015 keurde de Commissie een EU-actieplan voor de circulaire economie goed, dat een hervormingsagenda met een groot potentieel voor nieuwe banen en groei voorstelt en duurzame consumptie- en productiepatronen wil bevorderen overeenkomstig de verplichtingen van de EU in het kader van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling. In deze mededeling staan de terugwinning van energie uit afval en de plaats daarvan in de circulaire economie centraal. Energiewinning uit afval is een ruim begrip dat veel meer omvat dan enkel de verbranding van afval.

2.2. Het voornaamste doel van deze mededeling is ervoor te zorgen dat de terugwinning van energie uit afval in de EU de doelstellingen van het actieplan voor de circulaire economie ondersteunt en nauw is afgestemd op de EU-afvalhiërarchie. In de mededeling wordt tevens nagegaan hoe de rol van procedés voor energiewinning uit afval kan worden geoptimaliseerd om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie voor de energie-unie en de Overeenkomst van Parijs. Tegelijkertijd wil de hier beschreven aanpak van energiewinning uit afval door het in de kijker plaatsen van beproefde energie-efficiënte technologie innovatie stimuleren en vaste banen van hoge kwaliteit helpen creëren.

2.3. In dit advies neemt het EESC een standpunt in over elk van de drie onderdelen van de mededeling, nl.:

- plaatsing van procedés voor energiewinning uit afval in de afvalhiërarchie en de rol van financiële steun van de overheid;

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie „Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie”, (COM(2015) 614), 2 december 2015.

⁽⁴⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, *How Large Are Global Energy Subsidies?*, IMF Working Papers, WP/15/105, mei 2015.

⁽⁵⁾ Europese Commissie, *Optimal use of biogas from waste streams — An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020*, maart 2017.

- procedés voor energiewinning uit afval en de behandeling van restafval: zoeken naar een juist evenwicht;
- optimaliseren van de bijdrage van energiewinning uit afval aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU in de circulaire economie.

Verder wil het nog een paar punten aanstippen die het perspectief van het maatschappelijk middenveld weergeven en gebaseerd zijn op eerder ingenomen standpunten van het EESC.

2.4. Het EESC wijst op de noodzaak om te voorzien in de onmiddellijke behoeften van de EU op het gebied van beheer van afvalstoffen in het kader van de bestaande wetgeving en in het kader van de bestaande infrastructuur voor afvalbeheer. Hoewel er altijd nog bepaalde suboptimale praktijken zullen blijven bestaan, is de algemene tendens op langere termijn dat er naar een afvalarm productiemodel wordt gestreefd waarbij afvalpreventie, hergebruik, herbewerking en recyclage centraal staan in de fase na gebruik van materiaalstromen. De uitdaging is om een snelle en gestage overgang naar de langetermijndoelstellingen te bevorderen.

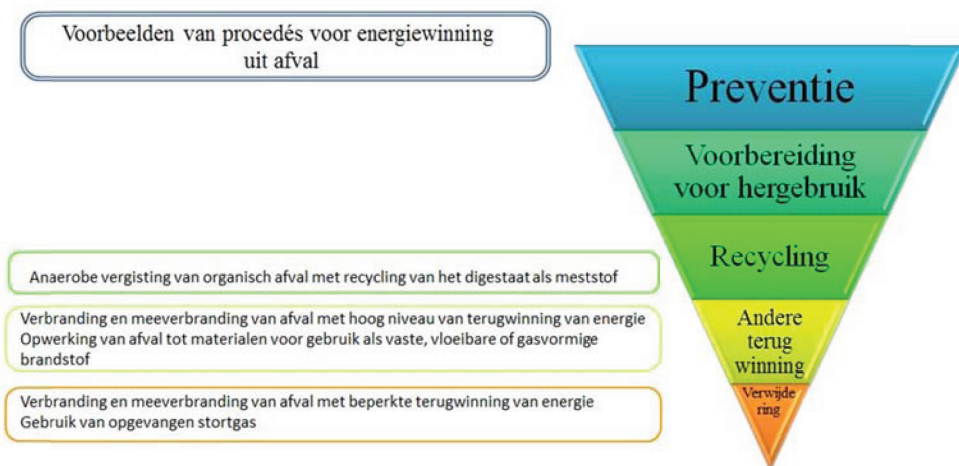
2.5. Met een gemiddelde stedelijke afvalproductie van ca. 480 kg/inwoner in de hele EU in 2015 kan de gestorte hoeveelheid van land tot land variëren van 3 kg in het beste geval tot 150 kg in het slechtste geval.

3. Plaatsing van procedés voor energiewinning uit afval in de afvalhiërarchie en de rol van financiële steun van de overheid

3.1. Het EESC vindt het een goede zaak dat wordt uitgegaan van de afvalhiërarchie bij het nemen van besluiten over afvalbeheer ⁽⁶⁾, waaronder ook energiewinning uit afval.

3.2. Het is belangrijk erop te wijzen dat energiewinning uit afval niet altijd een optie is die aansluit bij de ambities of principes van de circulaire economie. Zo is het verbranden van afvalstoffen die geschikt waren voor hergebruik of gerecycleerd hadden kunnen worden niet de beste keuze in termen van hulpbronnen-efficiëntie of optimaal gebruik van grondstoffen. Evenzo resulteert het vervoer van afval over lange afstanden tegen hoge energiekosten, om een verhoudingsgewijs kleinere energieopbrengst te bereiken via energiewinning uit afval, in netto energiekosten en de bijbehorende klimaateffecten. Dit zijn niet de enige voorbeelden.

3.3. Onderstaande afbeelding illustreert de verhouding tussen de verschillende procedés voor energiewinning uit afval en de afvalhiërarchie.



⁽⁶⁾ Advies van het EESC over het pakket circulaire economie, paragraaf 4.3 (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

3.4. De afvalhiërarchie is op zich niet voldoende om de geschiktheid van de procedés voor energiewinning uit afval vast te stellen. Het EESC staat achter het principe van duurzaamheidstoetsing van Europese publieke middelen met het oog op de SDG's en vindt dat overheidsfinanciering het welzijn van de Europese burgers moet verbeteren. Een ander uitgangspunt van overheidsfinanciering moet zijn dat er geen activiteiten worden gesteund die burgers schade berokkenen.

3.5. Het is belangrijk dat de zwakke plekken in de kaderrichtlijn afvalstoffen geen gevolgen hebben voor de initiatieven op het gebied van de circulaire economie, bijvoorbeeld de mogelijkheid dat een lidstaat om praktische redenen of bij gebrek aan financiële middelen niet aan zijn verplichtingen op het gebied van gescheiden afvalinzameling hoeft te voldoen. De focus moet liggen op het gebruik van publieke middelen om praktische problemen op te lossen of op het gebruik van economische beleidsinstrumenten om de financiële beperkingen die de toepassing van de optimale praktijkoplossing verhinderen, uit de weg te ruimen. In het geval van materiaal dat giftige stoffen bevat zijn er gegronde redenen om de voorkeur te geven aan verwijdering of energiewinning boven hergebruik of recycling.

3.6. Deze mededeling is een grondige uitwerking van het actieplan voor de circulaire economie en legt de lat hoog voor een efficiëntere energiewinning uit afval en meer aandacht voor de afvalhiërarchie bij het vaststellen van de circulariteit van verschillende procedés. Maar de wetgeving waarop deze mededeling is gebaseerd, met name de kaderrichtlijn afvalstoffen, bevat historische zwakke plekken die problemen zullen blijven veroorzaken en de plannen zullen ondermijnen als ze niet worden aangepakt. De classificatie van afvalstoffen moet worden herzien en misschien worden gebaseerd op de mogelijkheden die worden geboden door de nieuwe technieken die worden gebruikt in installaties voor de omzetting van afval in energie (bijv. een beschadigde tomaat wordt niet op de markt gebracht, terwijl een onverkochte tomaat afval is), waaronder eventueel ook het gebruik van slib uit stadsriolering voor biovergisting. De ambitie om dergelijke kwesties aan te pakken in het actieplan voor de circulaire economie moet tot uiting komen in noodzakelijke wetwijzigingen op alle relevante niveaus.

3.7. De positie van procedés voor energiewinning uit afval in de afvalhiërarchie kan misleidend zijn als gevolg van de beperkingen die voortvloeien uit de wijze waarop de procedés wettelijk worden behandeld. De positie wordt bepaald aan de hand van definities die zijn vastgelegd in de wetgeving, in plaats van op basis van wetenschappelijke analyses van de feitelijke impact van dergelijke procedés voor energiewinning uit afval.

3.8. De berekeningsmethode bevat ook technische aspecten die verband houden met definities en drempels in de kaderrichtlijn afvalstoffen. Dit zijn de berekeningsmethodes die de plaats van de verschillende procedés voor energiewinning uit afval in de afvalhiërarchie bepalen. Deze gedetailleerde berekeningen zouden door de Commissie opnieuw moeten worden bekeken om ervoor te zorgen dat zij nu wel solide zijn, vooral met het oog op de circulaire economie, de duurzameontwikkelingsdoelstellingen, de energie-unie en de Overeenkomst van Parijs.

3.9. De verplichtingen op het gebied van gescheiden afvalinzameling die onderdeel zijn van de Europese afvalwetgeving⁽⁷⁾ zijn een essentieel aspect van de verwezenlijking van beter afvalbeheer.

3.10. Door technologische vooruitgang zullen er steeds betere mogelijkheden ontstaan voor het optimaliseren van de efficiency van producten en energiestromen, en zullen er innovatieve oplossingen voor efficiëntere processen worden gevonden.

3.11. Door Europabreed en op alle fronten voor ecologisch ontworpen goederen en diensten te kiezen zal de hoeveelheid afval verminderen en, als de circulaire economie eenmaal een feit is, tot een minimum worden beperkt. Ecologisch ontwerpen is van essentieel belang om schone repareerbare, herbruikbare, recycleerbare, modulaire producten te vervaardigen en zal „afval” zoals we dat nu kennen uiteindelijk de wereld uit helpen.

3.12. Dit zal ertoe leiden dat er steeds minder gemengd afval naar verbrandingsovens gaat, en daarom moeten de nationale subsidies hiervoor geleidelijk verdwijnen en mogen er geen nieuwe investeringen meer worden overwogen, behalve wanneer het gaat om het moderniseren van bestaande infrastructuur, om deze meer hulpbronnen- en energie-efficiënt te maken.

⁽⁷⁾ Richtlijn 2008/98/EG, met name de artikelen 11 (papier, metaal, plastic, glas en bouw- en sloopafval) en 22 (bioafval) (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

4. Procedés voor energiewinning uit afval en de behandeling van restafval: zoeken naar een juist evenwicht

4.1. Er mogen geen infrastructurele barrières worden opgeworpen voor de verwezenlijking van hogere recyclingpercentages door te investeren in verouderde en energie-inefficiënte procedés voor energiewinning uit afval.

4.2. In 2013 werd 2,5 Mt merendeels uit afval gewonnen brandstof (*refuse-derived fuel*, RDF) verscheept tussen de lidstaten voor energiewinning⁽⁸⁾.

4.3. Bij de beoordeling van energiewinning uit afval moet rekening worden gehouden met dit vervoerselement, omdat het aspect „vervoer” bepalend kan zijn voor de feitelijke impact van dit procedé in termen van emissies, wanneer dit aspect wordt meegenomen in de meting van de emissies gerelateerd aan verschillende afvalverwerkingsopties.

4.4. Wanneer we kijken naar de spreiding van verbrandingsinstallaties in Europa, zien we dat er sprake is van een ongelijke verdeling. Duitsland, Nederland, Denemarken, Zweden en Italië hebben de meeste verbrandingscapaciteit van Europa. In het algemeen blijven veel lidstaten in hoge mate afhankelijk van storten. Dit moet veranderen om tegemoet te komen aan de nieuwe uitdagingen en doelen die zijn vastgesteld in de afvalwetgeving in verband met het actieplan voor de circulaire economie.

4.5. Lidstaten die in belangrijke mate afhankelijk zijn van storten en geen of weinig gebruikmaken van verbranding moeten zich in de eerste plaats richten op gescheiden inzameling. Gescheiden inzameling aan de bron is van essentieel belang voor de levering van kwalitatief hoogwaardig afval voor recyclage, en dit moet worden aangemoedigd.

4.6. Er zijn echter veel voorbeelden van lidstaten met recyclagepercentages die niet in verhouding staan tot de hoge percentages voor gescheiden afvalinzameling. Deze manifeste tegenstrijdigheid moet met gerichte beleidsinstrumenten worden aangepakt.

4.7. In deze mededeling worden de lidstaten aangemoedigd om hun financiële middelen en strategieën op andere doelen dan verbrandingsovens te richten door na te gaan wat de terugverdientijd, de beschikbaarheid van grondstoffen en de capaciteit in buurlanden is.

4.8. Soms kan het gebruik van een verbrandingsinstallatie in een buurland de beste optie zijn, maar voordat hiertoe wordt overgegaan moet een volledige levenscyclusanalyse worden uitgevoerd, waarbij ook kritisch moet worden gekeken naar de bijbehorende kosten van transport, zowel in economisch als milieuozicht.

4.9. Behalve in bepaalde, zeer specifieke, gevallen en gezien de technologische vooruitgang is het onwaarschijnlijk dat de keuze voor verbranding de meest hulpbronnen-efficiënte of meest praktische oplossing is voor de afvalverwerkingsproblematiek.

4.10. De grote hoeveelheid verbrandingsinstallaties die op dit moment in bepaalde lidstaten aanwezig is, is onverenigbaar met ambitieuzere streefcijfers voor recycling. Deze lidstaten zouden ertoe moeten worden aangezet om af te stappen van verbranding door push- en pull-maatregelen als:

- belastingheffing;
- de geleidelijke afschaffing van steunregelingen;
- de invoering van een moratorium op nieuwe installaties en de buitengebruikstelling van verouderde installaties.

4.11. Het EESC wil erop wijzen dat als er voor een algemene belasting op verbranding wordt gekozen zonder de eindgebruiker betaalbare en toegankelijke alternatieven te bieden, de burger simpelweg een hogere rekening gepresenteerd zal krijgen. Er moet op doelgerichte en slimme wijze gebruik worden gemaakt van belastingen als economisch instrument.

4.12. Er moet in elke lidstaat een efficiënte procedure zijn voor het hanteren en uitreiken van vergunningen om afvalbeheersactiviteiten te verrichten.

⁽⁸⁾ Europees Thematisch Centrum voor afval en materialen in een groene economie (ETC/WMGE), *Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe*, januari 2017.

5. Optimaliseren van de bijdrage van de energiewinning uit afval aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU in de circulaire economie

5.1. Het EESC beaamt dat de energiewinning uit afval alleen door de inachtneming van de afvalhiërarchie de bijdrage van de circulaire economie aan het koolstofarm maken van de economie kan maximaliseren, overeenkomstig de strategie voor de energie-unie en de Overeenkomst van Parijs. Biovergisting voor de productie van biomethaan voor auto's is in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs. Voertuigen die op biomethaan rijden, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het koolstofarm maken van het vervoer in Europa.

5.2. Om de bijdrage van energiewinning uit afval aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU in de circulaire economie te optimaliseren, moet ervoor worden gezorgd dat de meest efficiënte technieken en technologieën voor energiewinning uit afval worden gebruikt. Dit is in overeenstemming met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen van de richtlijn hernieuwbare energie; deze criteria moeten echter voor alle nieuwe installaties gelden, ongeacht hun omvang, inclusief kleinere installaties van minder dan 20 MW.

5.3. Belastingheffing op afvalinzameling heeft een steeds grotere impact op de middelen van gezinnen en bedrijven en zou daarom toekomstgericht en met de bescherming van het milieu in gedachten moeten worden gebruikt.

5.4. De publieke en private sector zouden moeten kunnen samenwerken in langetermijnprojecten om een cultuur van circulariteit concreter te maken. Maatschappelijk verantwoord ondernemen kan ook een belangrijke rol spelen in de overstap naar meer duurzame vormen van afvalbeheer.

5.5. De overgang naar een circulaire economie in de EU is belemmerd door een gebrek aan de juiste prijssignalen. Dit wordt nog versterkt door aanhoudende ongerechtvaardigde subsidies voor niet-duurzame productiesystemen, met name voor de sector fossiele brandstoffen⁽⁹⁾. Het EESC is ingenomen met het expliciet genoemde verband tussen toegang tot de middelen van het cohesiebeleid, enerzijds, en de nationale en regionale afvalbeheerplannen en het Europese actieplan voor de circulaire economie, anderzijds.

5.6. Er zou een sterker verband kunnen zijn met de steun die in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen wordt verstrekt, om ervoor te zorgen dat er vooral wordt geïnvesteerd in mogelijkheden die de doelstellingen van het actieplan voor de circulaire economie helpen verwezenlijken. Er kunnen bepaalde stimuleringsmaatregelen worden overwogen om gepaste voorzieningen stroomafwaarts te creëren, zoals de distributie van brandstof en/of secundaire grondstoffen of de vervaardiging van andere producten voor potentieel gebruik.

6. Andere mogelijkheden

6.1. Biomethaan

6.1.1. In de mededeling wordt ingegaan op de opties om biogas te produceren via anaerobe vergisting. Deze mogelijkheid kan interessant zijn voor verschillende lidstaten en moet nader worden onderzocht. Uit een recente evaluatie door de Commissie⁽¹⁰⁾ blijkt dat de productie van biogas in de EU tegen 2030 minstens zou kunnen verdubbelen en mogelijk zelfs verdrievoudigen.

6.1.2. Het gebruik van biogas werkt goed in veel lidstaten, vooral in Italië en Duitsland. Ook kan er lering worden getrokken uit de ervaringen van deze landen met de praktische toepassing.

6.1.3. De kosten van biomethaan liggen momenteel hoger dan die van fossiel methaan. Het gebruik van biomethaan wordt echter gerechtvaardigd door de indirecte kosten die worden veroorzaakt door mutagene en carcinogene agentia, bijv. NO_x en oliedampen afkomstig uit fossiele brandstoffen⁽¹¹⁾.

6.1.4. Bovendien zijn de mogelijk hogere kosten van biomethaan in overeenstemming met de doelstellingen die zijn vastgesteld in de Overeenkomst van Parijs inzake de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen afkomstig van traditionele brandstoffen⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, *How Large Are Global Energy Subsidies?*, IMF Working Papers, WP/15/105, mei 2015.

⁽¹⁰⁾ Europese Commissie, *Optimal use of biogas from waste streams — An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020*, maart 2017.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 11 final — 2017/0004 (COD).

⁽¹²⁾ „*L'opera loda l'artefice*” (het werk prijst zijn meester), zei Machiavelli ooit.

6.1.5. Het is van essentieel belang dat het gebruik van grondstoffen voor anaerobe vergisting geen of slechts geringe indirecte veranderingen in landgebruik (ILUC) heeft en geen negatieve impact heeft op de voedselproductie. Om aan de afvalverwerkings- en energiebehoeften te voldoen, worden biogasinstallaties bij voorkeur in de directe omgeving van de aanvoer van grondstoffen (hoofdzakelijk landbouwafval) gebouwd. De bouw van anaerobe gistingstanks, waardoor de vraag naar nieuwe aanvoer van grondstoffen ontstaat — afval of gewassen — moet worden vermeden.

6.1.6. De plaats van de biogasinstallatie is van cruciaal belang. Er moet aantoonbaar efficiënt gebruik worden gemaakt van de geproduceerde energie, om verspilling van efficiënt geproduceerde energie te voorkomen. Ook dient erop te worden gewezen dat anaerobe vergisting geen standaardoplossing is voor alle landbouwregio's in de EU en dat de promotie ervan beperkt moet blijven tot gebieden waar veel grondstoffen aanwezig zijn die thans voor afvalproblemen zorgen.

6.1.7. De ontwikkeling van een goed geplande infrastructuur voor de productie en het gebruik van biogas kan een zeer efficiënte manier zijn om landbouwafval te verwerken, potentieel milieubelastende stoffen aan te pakken en veilige afvalverwerking te bevorderen. Ook kan worden voorzien in de behoefte aan verwarming en vervoersbrandstoffen voor gemeenschappen.

6.1.8. Anaerobe vergisting kan problemen op het gebied van de volksgezondheid helpen aanpakken, meststof voor landbouwgrond leveren, de uitstoot helpen verminderen en een praktisch voorbeeld van circulariteit zijn.

6.1.9. Anaerobe vergisting kan zeer effectief zijn wanneer de beginselen van de circulaire economie worden toegepast, met name het idee van korte lijnen, waarbij de grondstoffen voor gistingstanks lokaal worden gewonnen en opgewekte energie lokaal wordt gebruikt (behalve wanneer brandstof als gas wordt gebruikt in trucks). Met behulp van investeringen moet worden geprobeerd om afval over een zo kort mogelijke afstand, en bij voorkeur helemaal niet, te vervoeren.

6.1.10. De gevolgen voor de werkgelegenheid en de economie van de ontwikkeling van geïntegreerde biogaswinning tot een nationale of regionale energiemix moeten worden geanalyseerd en onder de aandacht worden gebracht. Ook moet worden nagegaan of de administratieve procedures voor het aanvragen van een vergunning voor het bouwen van een bioafvalverwerkingsinstallatie kunnen worden vereenvoudigd en versneld.

6.1.11. Economische en beleidssteun voor projecten die aan alle criteria voldoen zal bevorderlijk zijn voor innovatie en kan een van de vele instrumenten zijn om de overgang naar een koolstofarme economie te bewerkstelligen.

6.1.12. De herziening van mandaat M/475 van het Europees Comité voor normalisatie (CEN) moet worden uitgebreid zodat biomethaan uit bronnen die momenteel niet zijn toegestaan, zoals stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties, uit slib en uit ongesorteerd stads- en ander afval, kan worden ingevoerd in aardgasnetwerken. Er is al biomethaan uit dergelijke bronnen voorhanden.

6.1.13. Het Europees Fonds voor strategische investeringen is van cruciaal belang voor de invoering van anaerobe vergistingsprocedures voor projecten die nog niet financieel levensvatbaar zijn.

6.1.14. Er moet een beroep worden gedaan op het soort stimuleringsmaatregelen dat vroeger werd gebruikt voor de fossielebrandstofindustrie om het gebruik van op biogas rijdende voertuigen aan te moedigen. Doordat er betaalbare en toegankelijke alternatieve transportmogelijkheden worden geboden aan de consument, zal de eindgebruiker hier uiteindelijk de vruchten van plukken.

6.2. Cultuurverschillen en educatie

6.2.1. Een deel van de uitdaging ligt in het aanpakken van cultuurverschillen, die dan ook aandacht verdienen. Om een mentaliteitsverandering op het gebied van afvalscheiding aan de bron tot stand te brengen is ook een cultuuromslag nodig. Daarvoor kunnen allerlei instrumenten worden ingezet, zoals *nudging* ⁽¹³⁾.

6.2.2. Om de boodschap van de eerste trede in de afvalhiërarchie — het voorkomen van de productie van afval — te verspreiden, is een gecoördineerde strategie nodig.

⁽¹³⁾ EESC-advies over de toepassing van „nudging” in het EU-beleid (PB C 75 van 10.3.2017, blz. 28).

6.2.3. Mentaliteitsveranderingen kunnen ook worden bereikt door op schoolniveau programma's over deze onderwerpen te ontwikkelen. Op alle schoolniveaus — van kleuter- en basisonderwijs tot universiteiten en praktijkopleidingen — kun je, als onderdeel van een langetermijnaanpak, kinderen en burgers informeren en instrueren.

6.2.4. Universiteiten en overheidsinstanties kunnen het goede voorbeeld geven door nieuwe technieken en praktijken in gebruik te nemen die hierdoor legitimiteit verwerven, en kunnen zodoende fungeren als regionale ambassadeurs voor energiewinning uit afval⁽¹⁴⁾.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁴⁾ Hiervan zijn voorbeelden te vinden in tal van lidstaten. Eén daarvan is het University College Cork in Ierland, dat over eigen kleinschalige anaerobe gistingstanks voor onderzoek beschikt.

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 2011/65/EU betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur

(COM(2017) 38 final — 2017/0013 (COD))

(2017/C 345/18)

Rapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging	Raad, 20.2.2017 Europees Parlement, 1.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	139/0/4

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Het EESC is van mening dat de wijziging van deze richtlijn zowel op tijd komt als noodzakelijk is om belemmeringen voor het handelsverkeer en verstoring van de mededinging in de EU te voorkomen.
- 1.2. Het EESC merkt op dat een brede raadpleging van belanghebbenden en een effectbeoordeling hebben plaatsgevonden, waarvan de resultaten worden weerspiegeld in het voorstel van de Commissie.
- 1.3. Het EESC staat achter de uitsluiting van pijporgels van het toepassingsgebied van de richtlijn om zowel economische als culturele redenen. Dit draagt bij tot het voorkomen van een geschat verlies van tot 90 % van de banen in de sector en een verlies van tot 65 miljoen EUR per jaar tegen 2025.
- 1.4. Het EESC steunt de uitsluiting van niet voor de weg bestemde mobiele machines die door tractie worden aangedreven van het toepassingsgebied van de richtlijn. Dit zal de ontwikkeling van het bedrijfsleven in die sector ondersteunen door het wegwerken van verstoringen in de behandeling van machines.
- 1.5. Het EESC is van mening dat deze richtlijn alleen niet volstaat om de hoogste prioriteit van de afvalhiërarchie, te verwezenlijken. Om deze doelstellingen te bereiken is een combinatie van de BGGs-richtlijn, de richtlijn ecologisch ontwerp en de AEEA-richtlijn nodig.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Motivering en doel van het voorstel

2.1.1. In Richtlijn 2011/65/EU (BGGs-richtlijn 2) zijn voorschriften vastgesteld om het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (EEA) te beperken. De BGGs-richtlijn 2 is van toepassing op alle EEA die in de EU in de handel wordt gebracht, ongeacht of zij in de EU of in derde landen zijn geproduceerd. De BGGs-richtlijn 2 is vooral van invloed op fabrikanten, importeurs en distributeurs van EEA en op afnemers van EEA.

2.1.2. De BGGs-richtlijn 2 is gericht op de hoogste prioriteit in de afvalhiërarchie, te weten afvalpreventie. Afvalpreventie omvat maatregelen die het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten beperken. Een vermindering van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in elektrisch en elektronisch afval komt ten goede aan het beheer van die afvalstoffen. Het bevordert het hergebruik van producten en de recycling van gebruikte materialen, wat de circulaire economie ondersteunt.

2.1.3. De BGGs-richtlijn 2 is noodzakelijk om belemmeringen voor het handelsverkeer en verstoring van de mededinging in de EU te voorkomen, die zich zouden kunnen voordoen in het geval van verschillen tussen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen ter beperking van het gebruik van gevaarlijke stoffen in EEA in verschillende lidstaten. De richtlijn draagt ook bij tot de bescherming van de menselijke gezondheid en een milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing en verwijdering van elektrisch en elektronisch afval.

2.1.4. De BGGs-richtlijn 2 is een herschikking van de eerdere BGGs-richtlijn 2002/95/EG (BGGs-richtlijn 1). Beide BGGs-richtlijnen hebben de vermindering van gevaarlijke materialen over de hele wereld bevorderd: verscheidene landen, waaronder China, Korea en de VS, hebben gelijkaardige wetgeving ontwikkeld. In de BGGs-richtlijn 2 werden nieuwe definities geïntroduceerd en werd het toepassingsgebied uitgebreid met medische hulpmiddelen en meet- en regelapparatuur. Het effect van die bepalingen is in 2008 geëvalueerd met het voorstel van de Commissie. Met de BGGs-richtlijn 2 zijn echter nog andere wijzigingen ingevoerd: het „open toepassingsgebied” via een nieuwe categorie 11: „Andere EEA die niet onder een van de andere categorieën valt”. Door die wijzigingen is de richtlijn van toepassing op alle EEA (behalve op apparatuur die uitdrukkelijk uitgesloten is) en kan het begrip EEA breder worden geïnterpreteerd op basis van een nieuwe definitie van de afhankelijkheid van elektriciteit. Die bepalingen met een „open toepassingsgebied” zijn niet specifiek beoordeeld bij de invoering ervan in de BGGs-richtlijn 2.

2.1.5. De Commissie is gemachtigd om na te gaan of het toepassingsgebied van de richtlijn moet worden gewijzigd wat betreft het open toepassingsgebied dat bij de herschikking van 2011 is geïntroduceerd. De Commissie heeft die beoordeling uitgevoerd en een aantal problemen in kaart gebracht in verband met het toepassingsgebied van de BGGs-richtlijn 2 die moeten worden aangepakt om te voorkomen dat de wetgeving onbedoelde gevolgen zou hebben. Bij het uitblijven van een voorstel van de Commissie zouden na 22 juli 2019 de volgende problemen ontstaan: —

- het verbod op transacties op de secundaire markt (bv. wederverkoop, tweedehandsmarkt) voor EEA die pas sinds de herschikking binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Dit staat bekend als de „harde stop”;
- het einde van de mogelijkheid een subklasse van EEA die pas sinds de herschikking binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt met reserveonderdelen te herstellen eenmaal de EEA legaal in de handel is gebracht vóór die datum;
- de andere (versturende) behandeling van via een snoer aangesloten niet voor de weg bestemde mobiele machines in vergelijking met voor het overige identieke machines die worden aangedreven door een batterij of een motor (momenteel uitgesloten van het toepassingsgebied van de BGGs-richtlijn);
- het feitelijke verbod om pijporgels in de EU in de handel te brengen (want niet-conform de BGGs-richtlijn door het lood dat wordt gebruikt voor de productie van de gewenste klank).

Deze vier problemen kunnen gevolgen hebben voor de EU-markt, fabrikanten en burgers en zouden kunnen leiden tot negatieve economische, ecologische, sociale en culturele gevolgen.

Het voorstel van de Commissie is derhalve gericht op problemen in verband met het toepassingsgebied die niet kunnen worden opgelost door de vervanging van stoffen of door vrijstellingen en richtsnoeren, bv. voor specifieke productgroepen met blijvende conformiteitsproblemen of waarvoor bepalingen in verband met het toepassingsgebied marktverstoringen veroorzaken, met name:

- transacties op de secundaire markt voor onder de BGGs-richtlijn 2 vallende EEA die buiten het toepassingsgebied van de BGGs-richtlijn 1 viel;
- reserveonderdelen voor onder de BGGs-richtlijn 2 vallende EEA die buiten het toepassingsgebied van de BGGs-richtlijn 1 viel;
- via een snoer aangesloten niet voor de weg bestemde mobiele machines met tractieaandrijving;
- pijporgels.

Het voorstel heeft ook betrekking op de lessen die zijn getrokken uit de uitvoering van de BGGs-richtlijn 2, in overeenstemming met de algemene doelstellingen en de behoefte aan juridische duidelijkheid.

2.2. Effectbeoordeling

2.2.1. In het effectbeoordelingsverslag van de Commissie wordt verklaard dat het herstel van de secundaire markt en een grotere beschikbaarheid van reserveonderdelen voor bepaalde elektrische en elektronische apparatuur (EEA) de volgende positieve effecten zullen hebben:

- een vermindering van de kosten en de administratieve last zowel voor bedrijven, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, als voor overheden;
- extra marktkansen voor de reparatiesector en de secundaire verkoop;
- positieve sociale gevolgen, onder meer voor de ziekenhuizen in de EU, die ongeveer 170 miljoen EUR zouden besparen na 2019 omdat de mogelijkheid om gebruikte medische hulpmiddelen te verkopen en kopen blijft bestaan;
- voordelen voor het milieu in de vorm van een vermindering van de totale afvalproductie: door de mogelijkheid om het gebruik van EEA te verlengen zullen afdanking en verwijdering worden uitgesteld en zal het ontstaan van gevaarlijk afval (AEEA) worden vertraagd. In de meeste gevallen is het milieueffect van de productie van aanvullende onderdelen verwaarloosbaar in vergelijking met het voordeel dat het kunnen blijven gebruiken van de hele apparatuur biedt. Deze maatregel voorkomt het ontstaan van meer dan 3 000 ton gevaarlijk afval per jaar in de EU, wat het initiatief van de circulaire economie zou ondersteunen. De langere levensduur van EEA zou ook leiden tot een extra besparing van energie en grondstoffen.

3. Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op dit beleidsterrein

3.1. Door transacties op de secundaire markt te behandelen, beoogt het voorstel de BGGs-richtlijn 2 weer volledig in overeenstemming te brengen met de algemene beginselen van de productwetgeving van de EU.

3.2. De BGGs-richtlijn 2 laat toe dat EEA die buiten het toepassingsgebied van de BGGs-richtlijn 1 viel maar niet zou voldoen aan de BGGs-richtlijn 2 op de markt wordt aangeboden tot 22 juli 2019. Na die datum zullen het voor het eerst in de handel brengen en transacties op de secundaire markt (bv. wederverkoop) van niet-conforme EEA echter verboden zijn. De EEA die door deze „harde stop” van transacties op de secundaire markt wordt getroffen, omvat medische hulpmiddelen, meet- en regelapparatuur en andere EEA die pas sinds de herschikking binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Die belemmering voor transacties op de secundaire markt strookt niet met de algemene harmonisatie van de productwetgeving in de EU. Daarom stelt de Commissie voor om de harde stop van transacties op de secundaire markt op te heffen.

3.3. De BGGs-richtlijn 2 maakt een uitzondering (op de algemene beperking van stoffen) voor kabels en reserveonderdelen voor de reparatie, het hergebruik, het aanpassen van de functionele aspecten of het verbeteren van de capaciteit van de groepen EEA die geleidelijk binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Er is echter geen andere EEA die pas sinds de herschikking binnen het toepassingsgebied van de richtlijn valt dan medische hulpmiddelen en meet- en regelapparatuur opgenomen in de lijst. Dat leidt tot de onmogelijkheid om na 22 juli 2019 gebruik te maken van reserveonderdelen en tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling. Daarom stelt de Commissie voor om een specifieke bepaling in te voeren om reserveonderdelen uit te sluiten van de beperking van stoffen om te allen tijde reparatie van alle binnen het toepassingsgebied van de BGGs-richtlijn 2 vallende EEA die in de Unie op de markt is gebracht mogelijk te maken.

3.4. In de BGGs-richtlijn 2 worden tien specifieke types apparatuur opgesomd die uitgesloten zijn van de bepalingen met een „open toepassingsgebied”. Een type apparatuur dat uitgesloten is („niet voor de weg bestemde en uitsluitend voor beroepsmatig gebruik beschikbaar gestelde mobiele machines”) omvat enkel machines met een interne krachtbron. Die bepaling leidt ertoe dat types machines die voor het overige identiek zijn onder twee verschillende wettelijke regelingen vallen enkel vanwege hun verschillende krachtbronnen (intern of extern). De Commissie stelt voor om de definitie van „niet voor de weg bestemde en uitsluitend voor beroepsmatig gebruik beschikbaar gestelde mobiele machine” aan te passen zodat ook machines met tractieaandrijving daaronder vallen.

3.5. De Commissie stelt ook voor om pijporgels toe te voegen aan de lijst van uitgesloten apparatuur vanwege het gebrek aan alternatieven voor vervanging.

3.6. Vrijstellingen van de beperking van stoffen uit hoofde van de BGGs-richtlijn 2 moeten een bepaalde beperkte duur hebben.

3.7. Hoewel artikel 5, lid 5, niet voorziet in een specifieke termijn voor het besluit van de Commissie met betrekking tot aanvragen voor nieuwe vrijstellingen, is de termijn waarbinnen de Commissie een besluit moet nemen over verlengingsaanvragen voor een vrijstelling uiterlijk zes maanden voor het verstrijken van de vrijstelling, en dit is in de praktijk niet haalbaar gebleken. In combinatie met het vereiste dat een verlengingsaanvraag uiterlijk 18 maanden voor het

verstrijken van de vrijstelling moet worden ingediend, betekent dit dat de Commissie haar beslissing over de verlenging van bestaande vrijstellingen binnen twaalf maanden na de indiening van de aanvraag moet nemen, tenzij er specifieke omstandigheden zijn die nopen tot een andere termijn. De naleving van deze termijn is feitelijk niet haalbaar vanwege de verschillende verplichte procedurele stappen die nodig zijn voor de beoordeling van een verlengingsaanvraag. Daarom moet de bepaling waarin een termijn wordt vastgesteld voor de Commissie om een besluit te nemen over verlengingsaanvragen voor vrijstellingen worden geschrapt.

4. Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie

4.1. De wijzigingen van het huidige voorstel brengen geen verandering in de fundamentele aanpak van de BGGs-richtlijn 2 en de verenigbaarheid daarvan met andere wetgeving. De BGGs-richtlijn 2 en de REACH-verordening zijn verenigbaar op het vlak van beleidsinteractie.

4.2. De BGGs-richtlijn 2 is eveneens verenigbaar met andere productgerelateerde wetgeving, zoals Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende autowrakken. Andere EU-wetgeving kan onafhankelijke verplichtingen bevatten met betrekking tot de gebruiksfase van EEA, maar er zijn geen overlappingsen met de BGGs-richtlijn 2.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid: Gemeenschappelijke uitdagingen en hoe inspanningen te bundelen om betere resultaten te realiseren

(COM(2017) 63 final)

(2017/C 345/19)

Rapporteur: **Mihai MANOLIU**

Raadpleging	23.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 33 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	139/1/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Volgens het EESC laat de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (*Environmental Implementation Review*, EIR) zien dat de slechte, versnipperde en ongelijke tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving in tal van EU-lidstaten een ernstig probleem is. De onderliggende oorzaken van de gebrekkige tenuitvoerlegging die in de EIR worden genoemd, zijn een gebrek aan politieke wil bij de regeringen van veel lidstaten om een echte verbetering tot politieke prioriteit te verheffen en om voldoende middelen ter beschikking te stellen. De EIR-landenverslagen tonen aan hoeveel de EU nog moet doen om de in het 7e milieuoactieprogramma (7e MAP) vastgelegde doelstellingen en mijlpalen te verwezenlijken:

- het beschermen, behouden en verbeteren van het natuurlijk kapitaal van de Unie;
- het omvormen van de Unie tot een hulpbronnefficiënte, groene en concurrerende koolstofarme economie;
- het beschermen van de burgers van de Unie tegen milieugerelateerde druk en risico's voor de volksgezondheid en het welzijn.

1.2. Het EESC beklemtoont dat een correcte tenuitvoerlegging van het milieucacuis van de EU in het belang van de Europese burgers is en reële economische en maatschappelijke voordelen heeft. Gezonde burgers hebben een gezonde omgeving nodig. Goedwerkende ecosystemen zijn een basisvoorwaarde voor landbouw- en vele andere economische activiteiten. Een gelijke naleving van milieunormen in de lidstaten zorgt voor een gelijk speelveld voor bedrijven. Door de economie aan te zetten tot milieuvriendelijke praktijken worden goede mogelijkheden geboden voor economische modernisering en innovatie, bedrijvigheid en werkgelegenheid en goede arbeidsvoorwaarden.

1.3. De lidstaten zijn hoofdvantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging, maar de Commissie speelt een belangrijke rol: zij moet ervoor zorgen dat de tenuitvoerlegging op geschikte en gelijke wijze plaatsvindt. Politieke wil, integratie van het milieubeleid en andere beleidstakken, en een actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming en evaluatieprocessen zijn de belangrijkste voorwaarden voor een succesvolle tenuitvoerlegging door de lidstaten.

1.4. Europese burgers waarderen de EU vanwege haar hoge milieunormen. De slechte tenuitvoerlegging van deze normen ondermijnt de geloofwaardigheid van de EU, alsof zij er niet voor kan zorgen dat deze normen op gelijke wijze worden toegepast door alle lidstaten van de EU.

1.5. Het EESC is ingenomen met de EIR als een nieuwe aanpak en een belangrijke stap in een voortgaand proces dat is bedoeld om blijk te geven van de gezamenlijke inzet van de Commissie en de lidstaten om de tenuitvoerlegging van het milieubeleid en de milieuwetgeving te verbeteren. Dit proces moet worden voortgezet met voldoende aandacht voor synergieën, een alomvattende aanpak, transparantie en inclusiviteit.

1.6. Het EESC steunt de geïntegreerde beleidsaanpak van de EIR en wijst erop dat dit ook moet gelden voor de integratie van milieu- en sociaal beleid. De tenuitvoerlegging van milieudoelstellingen kan alleen worden verbeterd als de sociale impact — de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de consumenten, met name kwetsbare groepen — zorgvuldig en op proactieve wijze in aanmerking wordt genomen. Marktconforme instrumenten, zoals groene belastinghervormingen, zijn belangrijke instrumenten om de doelstellingen van de milieuwetgeving te verwezenlijken. In dit verband wijst het EESC erop dat de toezeggingen om subsidies die schadelijk zijn voor het milieu geleidelijk uit te faseren, moeten worden waargemaakt.

1.7. De EIR zou de komende jaren verder moeten worden ontwikkeld door het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot andere uit milieuoogpunt relevante wetgeving, zoals op het gebied van klimaat en chemische stoffen.

1.8. De tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving moet op geïntegreerde wijze samen met andere beleidsterreinen worden geëvalueerd. Om sectoroverschrijdende oplossingen mogelijk te maken zouden gezamenlijke discussies binnen de Raad van ministers van milieu en andere Raadsformaties moeten worden georganiseerd. De relatie tussen het Europees semester en de EIR moet verder worden verduidelijkt om ervoor te zorgen dat de mogelijkheden van diverse instrumenten optimaal worden benut.

1.9. Het EESC is ingenomen met de inspanningen van de Commissie om gestructureerde dialogen met de regeringen van de lidstaten op te zetten, aan de hand van de bevindingen van de landenverslagen. Om doeltreffend te zijn moeten deze dialogen transparant zijn en moet er sprake zijn van duidelijke resultaten en een follow-up. De voorwaarden voor een doeltreffende dialoog moeten worden onderzocht en vastgesteld voor alle betrokken partijen.

1.10. Het EESC wijst erop dat een doeltreffende uitvoering van milieubeschermingsmaatregelen gedeeltelijk afhangt van een actieve rol voor het maatschappelijk middenveld — werkgevers, werknemers en andere vertegenwoordigers van de samenleving — zodat het grote publiek kan toezien op de correcte tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving dankzij een vrije toegang tot milieu-informatie, deelname aan het beleidsvormingsproces op milieugebied en toegang tot de rechter. Burgers moeten toegang hebben tot accurate verslagen over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving in de plaatsen waar zij wonen en werken. Bij alle positieve ontwikkelingen op het gebied van milieubescherming is sprake geweest van een grote betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, dat als waakhond van de democratie fungeert.

1.11. Het EESC betreurt het dat de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld in de EIR onvoldoende aan bod komt. Een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld zou het EIR-project kunnen versterken. De organisaties van het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau moeten in de gelegenheid worden gesteld om met hun deskundigheid en inzichten bij te dragen aan de landenverslagen, de gestructureerde dialogen met de landen en de follow-up daarvan. Het EESC is bereid om de dialoog met het maatschappelijk middenveld op EU-niveau te faciliteren.

2. Inleiding

2.1. In mei 2016 heeft de Commissie de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (EIR) ⁽¹⁾ gelanceerd met het oog op een betere tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving in de lidstaten van de EU. De EIR is een op informatie gebaseerd en coöperatief beleidsinstrument dat geen wettelijke vereisten of rapportageverplichtingen invoert. Zij is bedoeld als een continu proces met tweejaarlijkse nationale verslagen van de Commissie en dialogen met de lidstaten.

⁽¹⁾ COM(2016) 316 final

2.2. In februari 2017 heeft de Commissie de eerste reeks van 28 landenrapporten gepubliceerd en een mededeling over de EIR met een samenvatting van de bevindingen en conclusies en de maatregelen die zij zal nemen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De EU beschikt over een uitvoerig milieucacquis. De correcte tenuitvoerlegging hiervan vormt echter een serieus probleem. Uit de EIR-landenrapporten blijkt de versnipperde en ongelijke tenuitvoerlegging van milieuwetgeving in de lidstaten. De EIR beschrijft op correcte wijze de voordelen van een goede tenuitvoerlegging voor de levenskwaliteit van de Europese burgers, een gelijk speelveld voor ondernemingen en de werkgelegenheid ⁽²⁾. De kosten wegens het niet-uitvoeren worden geraamd op 50 miljard EUR per jaar ⁽³⁾.

3.2. In het 7e milieuoactieprogramma (7e MAP) dat het Europees Parlement en de Raad in 2013 hebben goedgekeurd ⁽⁴⁾ wordt een betere tenuitvoerlegging van de wetgeving als één van de topprioriteiten genoemd. Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie dit streven met de EIR in de praktijk brengt.

3.3. De landenverslagen geven een overzicht van informatie die niet geheel nieuw is. Hun toegevoegde waarde ligt echter in het feit dat hiaten in de tenuitvoerlegging voor het eerst op alomvattende en horizontale wijze worden aangepakt, op belangrijke terreinen van de milieuwetgeving en voor alle lidstaten. Deze nieuwe vorm van evaluatie maakt het mogelijk de gemeenschappelijke onderliggende oorzaken en structurele obstakels te analyseren om te zorgen voor een betere tenuitvoerlegging en maatregelen en instrumenten te ontwikkelen.

3.4. De benadering van de EIR maakt het bovendien mogelijk om niet louter met inbreukprocedures te reageren op een gebrekkige tenuitvoerlegging, maar over te gaan tot proactieve maatregelen die de onderliggende oorzaken van de gebrekkige uitvoering aanpakken. De lidstaten zijn echter hoofverantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de EU. Erkend moet worden dat het gebrek aan politieke wil bij de regeringen van veel lidstaten om een echte verbetering tot politieke prioriteit te verheffen en hiervoor voldoende middelen beschikbaar te stellen, tot de onderliggende oorzaken van de gebrekkige tenuitvoerlegging behoort die in de EIR worden genoemd ⁽⁵⁾. Het EESC hoopt dan ook dat de EIR kan helpen om de noodzaak van een betere tenuitvoerlegging op de politieke agenda van de EU-lidstaten en de zittingen van de Raad te plaatsen.

3.5. De Commissie moet de gebrekkige tenuitvoerlegging van EU-wetgeving door de lidstaten aanpakken door middel van passende en strikte maatregelen, waaronder inbreukprocedures. Het EESC maakt zich echter zorgen over het feit dat dergelijke maatregelen tot nu toe geen effect hebben gesorteerd. Europese burgers waarderen de EU onder meer vanwege haar hoge milieunormen. Een slechte tenuitvoerlegging van deze normen ondermijnt dan ook de geloofwaardigheid van de EU in de ogen van haar burgers.

3.6. De landenverslagen zijn een goed uitgangspunt voor een gestructureerde dialoog tussen de Commissie en iedere lidstaat, en stellen de lidstaten in staat van elkaar te leren, gemeenschappelijke problemen vast te stellen en beste praktijkvoorbeelden uit te wisselen, volgens het beginsel „kennis is macht maar kennis delen is kracht”.

3.7. Aangezien burgers, lokale gemeenschappen en ondernemingen de echte actoren zijn als het gaat om de uitvoering van milieumaatregelen, moet het maatschappelijk middenveld een actieve rol spelen in de EIR. Het maatschappelijk middenveld zou een onontbeerlijke partner moeten worden.

3.8. Het EESC waardeert het dat de Commissie de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld een belangrijke troef noemt voor de follow-up van de EIR. De EIR is echter nog steeds vrij vaag over de wijze waarop het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken. De participatie van het maatschappelijk middenveld moet tijdens de hele EIR gewaarborgd zijn, niet alleen tijdens de follow-up. Dit aspect van de EIR moet nog worden ontwikkeld.

⁽²⁾ COM(2017) 63 final, blz. 2.

⁽³⁾ European Parliament, At a glance, Environmental Implementation Review.

⁽⁴⁾ PB L 354 van 28.12.2013, blz. 171.

⁽⁵⁾ EESC-advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake een nieuw algemeen milieuoactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet” (PB C 161 van 6.6.2013, blz. 77, paragraaf 1.2).

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Toepassingsgebied van de EIR

4.1.1. Tot dusver heeft de EIR betrekking op de kringlooeconomie en afvalbeheer, natuur en biodiversiteit, luchtkwaliteit en lawaai alsook op waterkwaliteit en -beheer: zij omvat dus vele aspecten van de milieuwetgeving. Andere sectoren die nauw verband houden met deze beleidsterreinen moeten in de volgende ronde worden meegenomen in de evaluatie. Dit geldt met name voor mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering, die van cruciaal belang zijn voor veel beleidsmaatregelen op milieugebied, zoals de bescherming van natuur en biodiversiteit en waterbeheer. De tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake chemische stoffen is van cruciaal belang voor een gezond milieu, het welzijn en een circulaire economie.

4.2. Landenverslagen

4.2.1. De landenverslagen geven een zeer goed beeld van de milieu-uitdagingen waarvoor de afzonderlijke lidstaten staan en hun prestaties wat de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving betreft. Het EESC is er tevens ingenomen mee ingenomen dat de landenverslagen verwijzen naar de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen in verband met deze uitdagingen. Hieruit blijkt dat verbetering van milieuprestaties deel uitmaakt van een grotere op duurzame ontwikkeling gerichte aanpak, waarmee economische, sociale en ecologische vooruitgang wordt nagestreefd op een geïntegreerde, holistische en evenwichtige manier.

4.2.2. De landenverslagen bieden tevens een meerwaarde voor burgers en maatschappelijke organisaties in desbetreffende landen: niet alleen geven zij niet-gouvernementele belanghebbenden een goed beeld van de situatie in hun eigen land, maar zij stellen hen ook in staat de prestaties te vergelijken met die van andere lidstaten, en tekortkomingen en onbenut potentieel vast te stellen. De landenverslagen moeten worden beschouwd als een waardevol instrument voor het maatschappelijk middenveld in de Europese lidstaten waarmee zij hun regeringen ter verantwoording kunnen roepen voor het waarborgen van een gezond milieu. Zij helpen het maatschappelijk middenveld om aan te dringen op een betere tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving.

4.2.3. Dit potentieel kan echter verder worden versterkt door het maatschappelijk middenveld nog meer te betrekken bij de voorbereiding van de landenverslagen, structurele dialogen en follow-up, en bij de evaluatie van de verslagen in de volgende tweejaarlijkse cyclus. Maatschappelijke organisaties beschikken over een uitgebreide vakkennis waarop een beroep kan worden gedaan om de belangrijkste milieuproblemen in hun land vast te stellen. Daarom moeten zij van begin af aan worden geraadpleegd.

4.2.4. Om van de EIR een doorlopend proces te maken zal het belangrijk zijn om de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de vorige nationale verslagen te volgen, en in de volgende ronde van de EIR een overzicht te geven van de resultaten.

4.3. Onderliggende oorzaken van de gebrekkige tenuitvoerlegging en instrumenten voor verbeteringen

4.3.1. Het EESC waardeert het dat de Commissie de EIR beschouwt als een kans om de gemeenschappelijke onderliggende oorzaken van de gebrekkige tenuitvoerlegging te analyseren. De initiële beoordeling in de mededeling moet worden voortgezet met de lidstaten, waarbij rekening moet worden gehouden met de rechtstreekse ervaringen en kennis van niet-gouvernementele belanghebbenden, alsook met onderzoek door academici, denktanks en het EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL).

4.3.2. De Commissie heeft al enkele belangrijke gemeenschappelijke onderliggende oorzaken aangewezen: ondoeltreffende coördinatie tussen lokale, regionale en nationale overheden, gebrek aan bestuurlijke capaciteit en ontoereikende financiering, gebrek aan kennis en gegevens, onvoldoende mechanismen om de naleving te garanderen en gebrekkige integratie en beleidssamenhang.

4.3.3. De Commissie noemt enkele voorbeelden van een betere beleidscoördinatie en integratie, zoals een gecoördineerde aanpak van het beleid inzake schone lucht en het beleid inzake mobiliteit. Het EESC steunt deze geïntegreerde beleidsaanpak en wijst erop dat dit ook moet gelden voor de integratie van milieu- en sociaal beleid. De tenuitvoerlegging van milieudoelstellingen kan alleen worden verbeterd als de sociale impact — de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de consumenten, met name kwetsbare groepen — zorgvuldig en op proactieve wijze in aanmerking wordt genomen.

4.3.4. Uiteindelijk worden veel van deze problemen veroorzaakt door het gebrek aan politieke bereidheid ⁽⁶⁾. Daarom is het van belang dat de EIR slaagt in haar doelstelling om de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving als een politieke kwestie te behandelen en als zodanig op de agenda van de EU te plaatsen.

4.3.5. Het EESC benadrukt ook dat de bevoegdheden en kennis van de overheden voorwaarden zijn voor een goede uitvoering. Bovendien zijn bewustmaking en communicatie van vitaal belang om het maatschappelijk middenveld te helpen aan het EIR-proces deel te nemen.

4.3.6. De Commissie noemt marktconforme instrumenten en investeringen als instrumenten om de doelstellingen van de wetgeving op milieugebied te verbeteren. Het EESC heeft in een eerder advies al gewezen op het potentieel van milieuvriendelijke belastinghervormingen door de belastingdruk te verleggen van arbeid naar het gebruik van hulpbronnen, wat zowel gunstig is voor de werkgelegenheid als voor de economische innovatie, en waardoor de nadelige gevolgen voor het milieu worden teruggedrongen ⁽⁷⁾.

4.3.7. In hetzelfde advies heeft het EESC milieuvriendelijke subsidies aan de kaak gesteld. Er is nog maar weinig vooruitgang geboekt. Zowel de belastinghervorming als de uitfasering van milieuvriendelijke subsidies worden in de mededeling van de Commissie genoemd als belangrijke instrumenten voor een betere tenuitvoerlegging. Er wordt echter geen enkele aanpak voorgesteld om deze impasse te doorbreken.

4.4. *Volgende stappen*

4.4.1. Zoals de Commissie opmerkt, ligt de verantwoordelijkheid voor de correcte tenuitvoerlegging van het milieuacquis van de EU in de eerste plaats bij de lidstaten. Toch zijn er ook belangrijke kwesties op EU-niveau die een goede tenuitvoerlegging kunnen belemmeren of ondersteunen. De slimme integratie van milieudoelstellingen en andere beleidsterreinen moet beginnen op EU-niveau, met een slimme en consistente regelgeving en de toewijzing van middelen. De vergroening van het GLB is een goed voorbeeld waaruit lering kan worden getrokken. Meer beleidssamenhang op het gebied van duurzame ontwikkeling op EU-niveau kan ook bijdragen aan betere milieuprestaties in de EU-lidstaten. De EIR moet ook worden gebruikt als mechanisme om feedback te verkrijgen over de vraag of de EU-beleidsmaatregelen of -wetgeving die ten uitvoer worden gelegd moeten worden verbeterd of geactualiseerd.

4.4.2. Op grond van de resultaten van de eerste ronde van de EIR biedt de Commissie aan om de inspanningen van de lidstaten te verlichten door een gestructureerde uitvoeringsdialoog op te zetten met elke lidstaat, rechtstreeks op maat gesneden ondersteuning te bieden voor deskundigen van de lidstaten door hun vakgenoten in andere lidstaten, en gemeenschappelijke structurele kwesties te bespreken in de Raad. Het EESC is ingenomen met deze maatregelen — hoewel het betwijfelt of deze volstaan om de algemene kwaliteit van de milieuprestaties van de lidstaten te verbeteren.

4.5. *Gestructureerde dialogen*

4.5.1. De invoering van gestructureerde dialogen, naar analogie van de aanpak in het proces van het Europees semester, werd reeds voorgenomen in het 7e MAP ⁽⁸⁾. De mededeling geeft geen informatie over de praktische regelingen voor deze dialogen, die niet mogen worden overgelaten aan de nationale regeringen. De voorwaarden voor een doeltreffende dialoog moeten worden onderzocht en vastgesteld voor alle betrokken partijen.

4.5.2. Er moet worden gezorgd voor een evenwichtige deelname van een breed scala van niet-gouvernementele belanghebbenden, en van lokale en regionale overheden. Zij moeten ruim van tevoren worden uitgenodigd en worden voorzien van passende informatie zodat zij hun bijdragen kunnen voorbereiden.

4.5.3. Om doeltreffend te zijn moeten deze dialogen op een resultaatgerichte wijze worden georganiseerd. De resultaten en volgende stappen, de verbintenissen van de deelnemers en de termijnen moeten duidelijk worden vastgesteld en gecontroleerd. In het 7e MAP is sprake van „partnerschapsovereenkomsten betreffende de tenuitvoerlegging” tussen de Commissie en de lidstaten. Dit instrument zou ook in de EIR kunnen worden overwogen. Verbintenissen kunnen worden aangegaan door niet-gouvernementele belanghebbenden, zoals de industrie, detailhandel of landbouw.

⁽⁶⁾ EESC-advies over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”, 7e Milieuactieprogramma (PB C 161 van 6.6.2013, blz. 77).

⁽⁷⁾ EESC-advies over Marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU (initiatiefadvies) (PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1).

⁽⁸⁾ 7e MAP, punt 59

4.6. *Peer-to-peer ondersteuning*

4.6.1. Het EESC is ingenomen met de organisatie van peer-to-peer ondersteuning tussen nationale deskundigen. De rijke en lange ervaring van het EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) dient hiervoor in aanmerking te worden genomen.

4.6.2. De uitwisseling tussen afzonderlijke deskundigen moet worden aangevuld met bredere programma's van wederzijdse ondersteuning tussen de lidstaten, vergelijkbaar met de twinningprojecten van Phare die de aanpassing aan het EU-acquis tijdens het EU-uitbreidingsproces in 2004-2007 hebben ondersteund. Ook moet de invoering van programma's voor intercollegiale toetsing worden overwogen — vergelijkbaar met de evaluaties van de milieuprestaties van de OESO (Environmental Performance Reviews) ⁽⁹⁾.

4.7. *Het bespreken in de Raad van gemeenschappelijke structurele kwesties*

4.7.1. De Commissie is voornemens om gemeenschappelijke structurele belemmeringen voor een goede tenuitvoerlegging te bespreken in de Raad. Hiermee zou de kwestie van de tenuitvoerlegging op de politieke agenda komen te staan. Het ontbreekt echter aan informatie over de wijze waarop dit zal worden geregeld.

4.7.2. Met de „vergroening” van het Europees semester is de afgelopen jaren getracht dit mechanisme voor centrale bestuurscoördinatie tussen de Commissie en de lidstaten te gebruiken om de milieuprestaties te verbeteren. Dit zou problemen in verband met milieuprestaties rechtstreeks onder de aandacht van de staatshoofden en regeringsleiders brengen, en geïntegreerde oplossingen vergemakkelijken.

4.7.3. De vergroening van het Europees semester is tot dusver echter niet erg succesvol geweest. De Commissie wil de vergroening van het Europees semester niet vervangen door de EIR. Maar de relatie tussen het Europees semester en de EIR moet wel verder worden verduidelijkt om ervoor te zorgen dat de mogelijkheden van elk instrument optimaal worden benut.

4.7.4. Besprekingen tijdens vergaderingen van de Raad van milieuministers zullen waarschijnlijk niet toereikend zijn. Om geïntegreerde en horizontale oplossingen mogelijk te maken zouden gezamenlijke besprekingen met andere Raadsformaties moeten worden gevoerd, zoals met de ministers van vervoer of werkgelegenheid en sociale zaken.

4.8. *Juridische instrumenten voor de handhaving van de wetgeving*

4.8.1. De Commissie heeft terecht aangegeven dat de EIR niet in de plaats mag komen van gerechtelijke stappen om de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving te verbeteren; dit valt niet onder het toepassingsgebied van de EIR. De meer coöperatieve benadering van de EIR zal echter alleen succesvol zijn indien de mogelijkheid van juridische consequenties en sancties op geloofwaardige en doeltreffende wijze wordt toegepast. Dit is van toepassing op inbreukprocedures van de Commissie in het geval van inbreuken op de milieuwetgeving, maar ook op de rechtsmiddelen waarmee burgers en het maatschappelijk middenveld hun regering en op nationaal en EU-niveau ter verantwoording kunnen roepen.

4.8.2. Het EESC herinnert de Commissie en de lidstaten eraan dat bepaalde maatregelen ter verbetering van de handhaving van de wetgeving in het 7e MAP waren opgenomen maar tot dusver niet aan de orde zijn gekomen:

- uitbreiding van de bindende criteria voor effectieve inspecties en toezicht door lidstaten tot het bredere corpus van milieuwetgeving van de Unie,
- invoering van consistente en doelmatige mechanismen op nationaal niveau voor het afhandelen van klachten over de uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

4.8.3. Het EESC zal zich in een apart advies buigen over de aangekondigde mededeling van de Commissie over de toegang van de burgers tot de rechter in milieuaangelegenheden.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Energieprijzen en -kosten in Europa

(COM(2016) 769 final)

(2017/C 345/20)

Rapporteur: **Laure BATUT**

Raadpleging	Europese Commissie: 17.2.2017
Rechtsgrond	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	127/15/4

1. Aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) wijst erop dat het Europese pakket „Energie” de „consument centraal” stelt, en zou graag zien dat de Commissie ook met een definitie komt en aangeeft hoe een en ander in praktijk moet worden gebracht. De consument kan die nieuwe rol alleen vervullen als hij zich kan baseren op duidelijke teksten op grond waarvan hij actie kan ondernemen. Om de energie-unie te doen slagen is er een toekomstvisie nodig en moet duidelijk worden gemaakt wat de burgers en de Europese bedrijven hierbij te winnen hebben, zoals bijvoorbeeld meer gelijkheid.

1.2. Om de vraag naar energie te kunnen beïnvloeden moeten zowel burgers als mensen uit de sector beter worden voorgelicht (via onderwijs en opleiding), zodat zij op energiegebied bewuste keuzes kunnen maken en zich verantwoordelijk kunnen opstellen. De energie-efficiëntie kan worden opgenomen in de balans van de energiebehoeften, en kan bijdragen aan het terugdringen van het verbruik en dus van invloed zijn op de kosten, zelfs als de prijzen stijgen. Energie-efficiëntie op zich kan echter geen oplossing bieden voor de problemen in verband met de klimaatverandering, de zekerheid van de energievoorziening en energiearmoede ⁽¹⁾. Energie-efficiëntie en het niet verbruiken van energie vormen geen energiebron op zich.

1.3. De komende jaren zou het gegevensonderzoek nog moeten worden uitgebreid en zouden meer energiebronnen moeten worden onderzocht; ook zou moeten worden gekeken naar drie soorten consumptie, nl. van huishoudens, van de industrie en van dienstverleners.

1.4. Ook zou in het verslag moeten worden nagegaan hoe tegemoet wordt gekomen aan de energievraag, zodat duidelijk wordt in hoeverre aan de behoefte wordt voldaan tegen een houdbare prijs (artikel 14 VWEU).

1.5. Voorts moet in het verslag aandacht worden besteed aan de bedragen die bedrijven en/of consumenten investeren in O&O en de toepassing van onderzoeksresultaten in energieopslag; dit moet te zien zijn in de energieprijzen en de kosten van de financiering van netwerken.

1.6. De kosten van milieuschade moeten worden berekend en voor iedereen toegankelijk zijn.

1.7. De tweejaarlijkse verslagen van de Commissie over energieprijzen en -kosten zouden moeten beginnen met een woordenlijst, zodat een en ander inzichtelijk wordt voor alle consumenten.

⁽¹⁾ EESC-advies over het „Pakket schone energie voor iedereen” (PB C 246 van 28.7.2017, blz. 64).

1.8. Nog met het oog op transparantie verzoekt het Comité de Commissie om voor alle onderzochte lidstaten een fiche op te stellen met per energiebron vijf ijkpunten, te weten:

- de jaarlijkse kloof tussen groothandelsprijzen en detailhandelsprijzen;
- de verschillende componenten van de consumentenprijs, nl. „grondstoffen”, „netwerken”, en „belastingen”;
- de jaarlijkse winstmarge van de ondernemingen in de waardeketen en vooral ook van de nationale leveranciers;
- de percentages en verdeling van de Europese steun aan staten en ondernemingen, en
- het aandeel van de gereguleerde en de sociale tarieven in alle detailhandelsprijzen.

2. Inleiding

2.1. In 2014 heeft de Europese Commissie een eerste verslag over energieprijzen en -kosten in de Europese Unie gepubliceerd. De gebrekkige kwaliteit van de verzamelde gegevens heeft haar er vervolgens toe gebracht een verordening⁽²⁾ betreffende Europese statistieken over de prijzen van aardgas en elektriciteit voor te stellen.

2.2. Bedoeling is na te gaan hoe het staat met de ontwikkeling van de nog niet voltooide interne energiemarkt en een bijdrage te leveren aan de uitwerking van maatregelen om de Europese energie-efficiëntie en de energiezekerheid te verbeteren; er is hier immers sprake van gedeelde bevoegdheid.

3. Samenvatting van het Commissieverslag

3.1. Het Comité buigt zich hier dus over het tweede verslag van de Commissie ter zake. De Commissie geeft aan hoe het staat met de energieprijzen in de sectoren gas, elektriciteit en aardolieproducten en welke de gevolgen daarvan zijn voor huishoudens en industrie; daarnaast vestigt zij de aandacht op de strategische beleidsmaatregelen die de EU neemt om een energie-unie tot stand te brengen.

4. Elektriteitsprijzen

4.1. Om de elektriteitsprijs te kunnen ombuigen moet volgens de Commissie worden voldaan aan een aantal voorwaarden: de energie-efficiëntie moet worden verhoogd en er moet gebruik worden gemaakt van alternatieve energie, een gebied waarop de Unie zich wil ontpoppen als wereldleider.

4.2. De netto-invoer van elektriciteit uit fossiele brandstoffen door de lidstaten is immers gestegen — en hun afhankelijkheid is toegenomen —, waardoor het netelige debat over schaliegas en -olie weer op gang is gekomen.

4.3. De groothandelsprijzen zijn sinds 2008 herhaaldelijk gekelderd en zijn op de interne markt naar elkaar toe gegroeid, wat tot lagere kolen- en gasprijzen heeft geleid. Diverse nationale factoren verhinderen echter dat deze dalingen van invloed zijn op de kleinhandelsprijzen, die juist blijven stijgen. Zo steeg de **gemiddelde elektriteitsprijs voor huishoudens** in dezelfde periode met 3,2 % per jaar:

- de „energiecomponent” is tussen 2008 en 2015 met 15 % afgenomen;
- de „netwerkcomponent” is jaarlijks met 3,3 % gestegen;
- de component „belastingen en heffingen”, die is opgedeeld in 10 subcomponenten⁽³⁾ waaronder de btw, sociale tarieven, werkgelegenheid, compensaties, voorzieningszekerheid, kosten van concessies enz., is met 10 procentpunten gestegen van 28 % tot 38 % van de prijs.

4.4. De stijging van **de elektriteitsprijs voor bedrijven** is minder uitgesproken: tussen 0,8 % en 3,1 % per jaar in de periode 2008-2015, en „grote” energieverbruikers konden profiteren van aangepaste tarieven.

4.5. De Commissie wijst erop dat **de verschillen tussen de lidstaten enorm zijn** en dat de prijzen voor huishoudens in sommige landen wel drie keer hoger liggen dan in andere, wat te maken heeft met de factor „belastingen en heffingen” (59 % in Denemarken, 5 % in Malta).

4.6. Europese elektriciteit is gemiddeld duurder dan in de VS, maar veel minder duur dan in Japan.

⁽²⁾ PB L 311 van 17.11.2016, blz. 1.

⁽³⁾ COM(2016) 769 final, blz. 6, voetnoot 8.

5. Gasprijzen

5.1. Gas is goed voor 23 % van het primaire energieverbruik in de EU. De sector voorziet in 15 % van onze elektriciteitsbehoefte en in „een derde van de totale energiebehoefte van zowel de huishoudens als het bedrijfsleven”.

5.2. De EU is voor 69 % afhankelijk van de import van aardgas door een beperkt aantal leveranciers en kan dus niet anders dan de wereldwijde prijsschommelingen volgen.

5.3. De groothandelsprijzen zijn sinds 2013 met 50 % gedaald, wat met name samenhangt met de zwakke mondiale vraag, de Amerikaanse productie van schaliegas en de koppeling van de gasprijs aan de olieprijs.

5.4. De gasprijs **voor huishoudens** is sinds 2008 met 2 % per jaar toegenomen. Een belangrijke factor is ook hier weer de component „belastingen en heffingen”, die met 4,2 % per jaar is gestegen en samen met de netwerkkosten aan de basis ligt van de grote verschillen tussen de lidstaten; zo bedraagt de hoogste prijs (in Zweden) vier keer meer dan de laagste (in Roemenië).

5.5. De **prijzen voor de industrie** en de grote industriële verbruikers **zijn gedaald**. Het is de energiecomponent die doorslaggevend is bij de prijsvorming, wat tot gevolg heeft dat de groothandelsprijs van invloed is op de kleinhandelsprijs en de prijzen op de interne markt dichter bij elkaar zijn komen te liggen.

5.6. Wereldwijd ligt de convergentie in Europa rond het gemiddelde, en is er sinds 2013 sprake van een dalende trend, hoewel de prijzen nog altijd hoger zijn dan die in de VS of Rusland.

6. Prijzen van aardolieproducten

6.1. De prijzen in dollar voor ruwe aardolie zijn in de periode van mei 2014 tot januari 2016, dat wil zeggen in 19 maanden, met 77 % gedaald, om zich daarna weer enigszins te herstellen. Toch liggen zij nog steeds maar half zo hoog als in 2014.

6.2. De gevolgen hiervan voor de **kleinhandelsprijzen** worden getemperd door de waardevermindering van de euro ten opzichte van de dollar en door de accijnzen die een belangrijke rol blijven spelen in de prijsvorming.

De EU heeft minimumaccijnzen⁽⁴⁾ vastgesteld, maar de meeste lidstaten kiezen er over het algemeen voor hogere percentages vast te stellen: zo waren de **belastingen** in 2015 goed voor 63 % van de gemiddelde kleinhandelsprijs voor benzine en 57 % van de dieselprijs; wel variëren de accijnzen van lidstaat tot lidstaat.

6.3. Samengevat zijn de prijzen voor de drie energiebronnen sinds het laatste verslag gedaald, wat ook blijkt uit de groothandelsprijzen. Dit heeft tevens geresulteerd in een lagere kleinhandelsprijs voor aardolieproducten, terwijl de elektriciteits- en gasprijzen zijn gestegen, wat het gevolg is van de stijging van de netwerkkosten en met name van de belastingen en heffingen.

7. De energiekosten voor huishoudens

7.1. Voor de drie energiebronnen geldt dat het **verbruik** sinds 2008 voor **huishoudens** redelijk stabiel is gebleven.

De stijgende kleinhandelsprijzen van elektriciteit en gas hadden echter tot gevolg dat **hun uitgaven** (vervoer buiten beschouwing gelaten) **zijn gestegen**. De uitgaven van huishoudens voor energie variëren sterk van lidstaat tot lidstaat, en het spreekt voor zich dat de armste huishoudens een groter deel van hun middelen aan energie besteden, namelijk 8,6 % in 2016 tegenover 6,2 % in 2004. Het verbruik van huishoudens is in deze periode met 4 % gedaald.

7.2. De Commissie onderstreept dan ook dat sociale maatregelen voor kwetsbare consumenten onmisbaar zijn om energiearmoede aan te pakken.

8. De energiekosten voor de industrie

8.1. Voor 14 energie-intensieve industriële sectoren zijn de energiekosten voor bedrijven tussen 2008 en 2013 **omlaag gegaan**. Het aandeel van de energiekosten in de productiekosten schommelt de laatste jaren gemiddeld tussen 5 en 10 %. Dit is het gevolg van de daling van de prijzen voor de grote consumenten, de belastingvrijstellingen en -verlagingen, meer dan van de invoering van energie-efficiëntie maatregelen.

8.2. De Commissie is van oordeel dat de Unie internationaal gezien geen bijzonder energie-intensieve economie is, en dat een concurrerende en goed functionerende energiemarkt zou moeten volstaan om de energie die huishoudens en industrie nodig hebben op de meest kosteneffectieve wijze te leveren, waarbij inflatoire effecten moeten worden vermeden en er een einde moet worden gemaakt aan de overheidssubsidies die de concurrentieverhoudingen scheeftrekken: zo werd er in 2012 voor 113 miljard EUR aan subsidies verstrekt, waarvan 17,2 % rechtstreekse subsidies, en werd 263 miljard EUR belastingen geïnd, ofwel 1,88 % van het bbp van de EU.

⁽⁴⁾ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51.

9. Algemene opmerkingen

9.1. Zowel de economie als de huishoudens draaien op energie. Energieverbruik is verantwoordelijk voor de CO₂-uitstoot die schadelijk is voor het klimaat en alle levende wezens. De Unie heeft de eerste stappen gezet op weg naar een koolstofarme economie. Om die overgang vlotter te doen verlopen en de strijd aan te binden tegen energiearmoede, moet inzicht worden verkregen in de mechanismen voor de vaststelling van de energiekosten en -prijzen ⁽⁵⁾.

9.2. Het Commissieverslag is duidelijk: er is niet één energieprijis in de Unie, maar er zijn verschillende prijzen voor de verschillende soorten energie, die worden beïnvloed door de geografische situatie, nationale praktijken, en het tijdstip en de wijze van consumptie.

9.3. Diverse Europese landen publiceren een „Barometer van de energieprijzen” (European Climate Foundation) voor huishoudens, en de Commissie brengt op haar beurt elke twee jaar een verslag uit.

10. De verschillende soorten energie

10.1. Aardolie, steenkool en gas, die goed zijn voor het leeuwendeel van het wereldwijde energieverbruik, samen met biomassa, kernenergie en elektriciteit, kunnen qua opslag en vervoer niet met elkaar worden vergeleken:

- petroleum is gemakkelijk te vervoeren: de prijs ervan kan in grote geografische gebieden homogeen zijn;
- aardgas moet vloeibaar worden gemaakt: dit vereist kostbare infrastructuur, die door verschillende instanties wordt ondersteund;
- elektriciteit, een product dat is „afgeleid” van andere energiebronnen, kan niet worden opgeslagen; ook moet worden voorzien in infrastructuur voor productie en transport en zijn de eindkosten verschillend voor gebruikers en industrie.

10.2. De energieprijis heeft gevolgen voor de concurrentiepositie van een sector: een en ander hangt samen met het directe energieverbruik en het intermediaire energieverbruik voor de productie van een bepaald goed. Lage energiekosten kunnen de concurrentiepositie beïnvloeden (denken we maar aan Amerikaans schaliegas) zonder daarom een structurele rol te spelen in de productiviteit.

10.3. Heel wat lidstaten importeren energie uit naburige lidstaten of buurlanden van de EU: de geopolitieke situatie speelt een rol in de voorzieningszekerheid en de prijsvorming.

10.4. De olieprijs per vat wordt altijd uitgedrukt in dollar: de wisselkoers en dus de internationale concurrentiepositie van de Europese economie spelen een rol in de concurrentieverhoudingen en de prijsvorming voor de eindverbruiker.

10.5. De energieprijis die industrie en huishoudens betalen drukt zijn stempel op de totale vraag. De EU-handel in goederen vindt voor het grootste gedeelte plaats binnen Europa; het gaat hoofdzakelijk om verwerkte producten die gevoelig zijn voor de schommelingen van de energieprijzen.

11. Prijzen en kosten

11.1. *Prijzen

11.1.1. Kosten of prijzen? Beide termen worden in de omgangstaal nogal eens door elkaar gebruikt. Het Commissieverslag (COM(2017) 769) zou aan duidelijkheid winnen als hieraan meer aandacht was besteed.

11.1.2. De meest voor de hand liggende term is de prijs. Met de prijs wordt de handelswaarde van een bepaald goed of een bepaalde energiedienst uitgedrukt. In een volledig vrije markt zou de prijs vraag en aanbod onderling in evenwicht houden.

11.1.3. Op de zeer complexe internationale markt zijn er evenveel prijzen als markten. Bovendien wordt de prijs in elke transactiefase beïnvloed door externe elementen (externaliteiten). Vervolgens komt ook het interne beleid van de lidstaten om de hoek kijken: denken we maar aan de organisatie van de sector, belastingen, het klimaat, de koopkracht van huishoudens, het concurrentievermogen van ondernemingen enz.

11.1.4. De energie-unie zou — zonder het subsidiariteitsbeginsel met voeten te treden — deze verschillen en onrechtvaardigheden op Europees niveau kunnen gladstrijken.

⁽⁵⁾ PB C 341 van 21.11.2013, blz. 21.

11.2. *Kosten

11.2.1. De kosten zijn gelijk aan de prijs van de energiegrondstoffen die nodig zijn voor de productie van een goed of de verlening van een dienst en het aanbieden daarvan aan de consument („Les prix et les coûts des sources d'énergie”, Jean-Marie Martin-Amouroux, 20.2.2017). De kosten kunnen enorm uiteenlopen, afhankelijk van de gekozen vorm van energieopwekking (SWD/2016/420 final).

11.2.2. Kleine en middelgrote ondernemingen vertegenwoordigen 90 % van de Europese economie maar worden niet beschouwd als grote verbruikers van energie. Toch kunnen de kosten die zij maken voor de energie die zij aankopen en de energie die zij nodig hebben voor de verwerking van grondstoffen, een sterke impact hebben op de kostprijs van hun producten en de verkoop.

11.2.3. Bovendien zijn energiekosten geen gemakkelijk te wijzigen factor: het gaat om noodzakelijke uitgaven. Als de energiekosten een belangrijk onderdeel uitmaken van de productiekosten wegen zij op de verkoopprijs van de producten, wordt geraakt aan de koopkracht van de consumenten en kan de groei van de vraag erdoor worden vertraagd (dat is het geval in de autosector). Wel hebben bedrijven de mogelijkheid de ene energiebron te vervangen door de andere: zo kan bijvoorbeeld worden overgeschakeld op gas als aardolie te duur wordt.

11.2.4. De problematiek van de energiekosten hangt samen met kwesties van Europese diplomatie en de uitwerking van een Europees industriebeleid, en dit niet alleen voor energie-intensieve sectoren.

12. Bijzondere opmerkingen

12.1. Onderhavig document maakt deel uit van het pakket „Schone energie voor alle Europeanen⁽⁶⁾”, waarin de Commissie de balans opmaakt van de energieprijzen en -kosten in Europa. Het Comité betreurt dat hierin niet resoluter wordt ingezet op de energietransitie. Daarmee zou meer inzicht worden geboden in de verschillende kostencategorieën op grond van de verschillende bronnen van elektriciteitsproductie. De energie-inhoud van een product hangt af van de hele productieketen en de energiekosten. Niet alleen de concurrentiepositie van ondernemingen staat hier op het spel, maar in bredere zin ook hun vermogen om duurzame banen te creëren en het milieu te beschermen.

12.2. In Europese teksten wordt de EU naar voren geschoven als referentiepunt voor alle landen die de strijd willen aanbinden tegen broeikasgassen en zich inzetten voor energie-efficiëntie en de bevordering van hernieuwbare energie. Wel staat het de lidstaten vrij te kiezen voor een bepaalde „mix”. Met name op het vlak van belastingen en de strijd tegen klimaatverandering wijzen echter niet alle neuzen dezelfde kant op. Deze situatie leidt tot dumping en bemoeilijkt de governance van de energie-unie⁽⁷⁾.

12.3. Een uitsluitend op concurrentie gestoelde aanpak, zoals die in de jaren '80 in zwang was, gaat voorbij aan de internationale context van de energiesector en de nieuwe richting die de Unie uitgaat: de consument staat centraal en er kan niet meer worden geklaagd over de „onvolkomenheden” van de markt, de vele overheidsinterventies voor de energiesector die neerkomen op „subsidies” of de brede belastinggrondslag met het oog op openbare inkomsten. Een en ander komt neer op een herverdeling ter compensatie van de sociale kosten van energie, die voor velen ondraaglijk zijn geworden.

12.4. De stijging van de prijs van energie, en met name van elektriciteit, kan ertoe leiden dat bedrijven hun activiteiten gaan verplaatsen: een stabiel overheidsbeleid is onmisbaar voor werknemers, ondernemingen en investeerders.

12.5. De verschillen tussen mensen onderling en tussen lidstaten zijn nog steeds onmiskenbaar. Bovendien is er ook sprake van een kloof tussen energie-intensieve ondernemingen en andere, en tussen particulieren en ondernemingen. De liberalisering van de Europese markt, waarmee een einde werd gemaakt aan de nationale monopolies en in het belang van de consument ruim baan werd gegeven aan concurrentie, had tot gevolg dat het eindverbruik van gas en elektriciteit duurder werd en heeft niet belet dat er niet-concurrentiële oligopolies werden gecreëerd. Het Comité zou graag zien dat het begrip gelijkheid tussen „consumenten”, ook gelijkstelling genoemd, wordt uitgeroepen tot Europees begrip.

12.6. In een mededeling over versnelling van de innovatie op het gebied van schone energie⁽⁸⁾ stelt de Commissie dat het energiesysteem in Europa een keerpunt heeft bereikt en dat hernieuwbare energie er steeds concurrerender wordt. De Europese Raad heeft een aantal maatregelen op het gebied van koolstofarme economieën en de integratie van de interne energiemarkt goedgekeurd. Het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de opwekking van elektriciteit blijft groeien, en de energie-intensiteitscijfers — waarmee de verhouding tussen energieverbruik en economische prestaties wordt gemeten — vertonen een dalende lijn, met name in de ontwikkelde economieën.

⁽⁶⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁷⁾ EESC-advies over de Governance van de energie-unie (PB C 246 van 28.7.2017, blz. 34).

⁽⁸⁾ EESC-advies over de versnelling van de innovatie op het gebied van schone energie (TEN/619), nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad.

12.7. De reeks wetgevingsmaatregelen die de Commissie in haar mededeling naar voren schuift zijn gebaseerd op drie hoofddoelstellingen:

- voorrang geven aan energie-efficiëntie,
- wereldleider zijn op het gebied van hernieuwbare energie,
- ervoor zorgen dat alle consumenten gelijk worden behandeld.

12.8. De Unie moet het roer omgooien en de problematiek van prijzen en kosten radicaal anders gaan aanpakken. Zij moet aandacht schenken aan kwetsbare consumenten en vastleggen tot op welke hoogte de overheid hernieuwbare energie moet financieren zodat de huishoudens niet al te zeer gebukt hoeven te gaan onder de hiermee samenhangende belastingmaatregelen. De Commissie vermeldt de mogelijkheid van een meer intuïtieve regionale benadering die dicht bij de consument staat, om op die manier een interne markt dichterbij te brengen.

12.9. Zij onderstreept dat sociale maatregelen voor kwetsbare consumenten onmisbaar zijn om energiearmoede aan te pakken. Dat is positief, maar het blijft een feit dat dergelijke maatregelen niet zullen worden gefinancierd via de winstmarges van de grote energiebedrijven, maar dat het de belastingbetalers en de staat zijn die hiervoor zullen opdraaien.

12.10. In het verslag worden heel wat gegevens afkomstig van diverse actoren verstrekt, maar het Comité betreurt dat deze transparantie op het gebied van prijzen en kosten niet geldt voor huishoudens: voor hernieuwbare energie kunnen de netwerkkosten oplopen tot 50 % (Verslag van het Centrum voor strategische analyse, 2012, Frankrijk) Willen de consumenten weloverwogen keuzes kunnen maken en besluiten kunnen nemen, dan zijn degelijke statistieken nodig, zoals bedoeld in het verordeningvoorstel van de Commissie (zie voetnoot 1). Daarin moet ook rekening worden gehouden met de kosten van milieuschade, en zij moeten vlot toegankelijk zijn voor degenen voor wie de maatregelen gelden en iedereen die inzicht wil krijgen in het hoe en waarom van energie-opwekking en energieprijzen.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap

(COM(2016) 818 *final* — 2016/0411 (COD))

(2017/C 345/21)

Rapporteur: **Jacek KRAWCZYK**

Raadpleging	Europees Parlement, 16.2.2017 Raad, 13.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	135/1/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De voorgestelde wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 (het voorstel) heeft alleen betrekking op artikel 13, lid 3, onder b). Wordt het Commissievoorstel goedgekeurd, dan komt de aanhef van die bepaling als volgt te luiden: „tenzij in een door de Unie gesloten internationale overeenkomst anders is bepaald, aan een van de volgende voorwaarden is voldaan”.

1.2. De Commissie streeft er terecht naar om een strijdigheid tussen artikel 13, lid 3, onder b), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de EU-VS-luchtvervoerovereenkomst (ATA) over wet-leaseregelingen op te lossen. Het wegwerken van inconsistenties en beperkingen betreffende wet-leaseovereenkomsten die niet wederkerig zijn of niet in de ATA zijn geregeld en een onduidelijke status hebben, zou de kansen van luchtvaartmaatschappijen uit de EU inperken en kunnen overdreven en uiteenlopende interpretaties in de hand werken. De Commissie zou serieuze aandacht moeten besteden aan de vrees dat een verkeerde formulering weleens een ander effect zou kunnen hebben dan wat de EU met haar luchtvaartstrategie nastreeft en onbedoeld de weg zou kunnen banen voor nieuwe hybride bedrijfsmodellen.

1.3. Gezien de zeer technische aard van het voorstel en de beperkte reikwijdte ervan, en met het oog op andere voorstellen voor verduidelijking van de bepalingen in Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake openbardienstverplichtingen (ODV) en eigendom en controle, is de vraag gewettigd waarom de aandacht specifiek uitgaat naar deze wijziging. In haar routekaart voor evaluatie had de Commissie echter al bepaald om de geldigheidsduur van de regelingen voor wet lease apart te behandelen ⁽¹⁾. Bovendien wettigen bepaalde aspecten van de ATA en de slepende discussies over dit onderwerp in het Gemengd Comité van de ATA een oplossing van dit specifieke onderwerp. Ten slotte is het vraagstuk van dusdanige aard dat het niet binnen hetzelfde kader zou moeten worden behandeld als politiek complexe kwesties zoals eigendom en controle. Er is dan ook alle reden voor een separate behandeling van de voorgestelde wijziging. Een effectbeoordeling van de voorgestelde verordening is volgens de Commissie niet nodig. Niettemin hebben vakbonden en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld er wel kanttekeningen bij geplaatst.

⁽¹⁾ Evaluatie van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, 21 november 2016 (DG MOVE/Eenheid E4; zie hoofdstuk C1).

1.4. Als verduidelijking van de voorgestelde aanhef van artikel 13, lid 3, onder b), achterwege blijft, zouden onderhandelaars en mogelijk ook belanghebbenden kunnen denken dat beperkingen betreffende gevallen van „uitzonderlijke noodzaak” door de wijziging officieel niet langer gelden, met alle gevolgen van dien voor de geplande onderhandelingen over een nieuwe wet-leaseovereenkomst met de VS of met enig ander derde land. Als er een adequate toelichting komt op het zeer restrictieve karakter van de voorgestelde wijziging (zowel inhoudelijk als qua werkingssfeer), zal overleg met zo veel mogelijk belanghebbenden uit zowel het bedrijfsleven als het maatschappelijk middenveld er ongetwijfeld voor zorgen dat onbedoelde gevolgen van deze wijziging van artikel 13, lid 3, onder b), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 kunnen worden voorkomen en dat de beraadslagingen tot de wet-leaseovereenkomst tussen de EU en de VS worden beperkt. De Commissie dient alle belanghebbenden, dus ook de erkende sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld, te raadplegen.

1.5. Het EESC kijkt uit naar de uitgebreidere herziening van Verordening (EG) nr. 1008/2008 die is aangekondigd en benadrukt de noodzaak van inclusief overleg met een zo breed mogelijk scala van actoren uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Het is bereid om zich actief in te zetten voor een dergelijk debat.

1.6. Er zijn nog geen betrouwbare gegevens van beide partijen over het huidige gebruik van wet leasing. Voor statistische doeleinden zouden zij daarom bij wet-leaseonderhandelingen moeten vragen om alle wet leases te laten registreren door het Gemengd Comité. Ten behoeve van goede arbeidsomstandigheden en de rechten van reizigers, die in het gedrang zouden kunnen komen, zou dat register zo nodig ook informatie over sociale omstandigheden moeten bevatten.

2. Regelgevingscontext

2.1. Bedoeling is dat de voorgestelde wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 beperkt blijft tot artikel 13, lid 3, onder b), en tot de ATA. Volgens de huidige formulering van deze bepaling moeten communautaire luchtvaartmaatschappijen aan alle veiligheidsnormen voldoen die gelijkwaardig zijn aan die van de Gemeenschapswetgeving⁽²⁾ en mogen zij alleen een in een derde land geregistreerd luchtvaartuig wet leasen om te voldoen aan seizoensgebonden capaciteitsbehoeften⁽³⁾ of om het hoofd te bieden aan exploitatiemoelijkheden⁽⁴⁾; in gevallen van uitzonderlijke noodzaak mag de wet lease een periode van hooguit zeven maanden beslaan, die met zeven maanden kan worden verlengd⁽⁵⁾. Wordt het Commissievoorstel goedgekeurd, dan komt de aanhef van die bepaling als volgt te luiden: „tenzij in een door de Unie gesloten internationale overeenkomst anders is bepaald, aan een van de volgende voorwaarden is voldaan”. De voorgestelde formulering is derhalve niet van invloed op de rechten van de vergunningverlenende autoriteit, noch op de essentiële voorwaarde om aan de communautaire veiligheidsnormen te voldoen.

2.2. De enige internationale overeenkomst van de EU met een derde land van belang is in dit verband de ATA met de VS. Met interpretatierichtsnoeren zou duidelijk moeten worden gemaakt dat de voorgestelde wijziging bedoeld is om tegenstrijdigheden tussen artikel 13, lid 3, onder b), en de ATA op te heffen. Als dat is gebeurd, zou de voorgestelde wijziging dus alleen relevant zijn voor één specifieke internationale overeenkomst voor luchtdiensten en geen fundamentele wijzigingen inhouden van het beleid en de regelgeving voor wet-leaseovereenkomsten in het algemeen.

2.3. De Commissie legt in haar toelichting uit dat de maatregel een specifiek doel en een beperkt werkingsgebied heeft. Daarom wil zij een effectbeoordeling achterwege laten. Gezien de vrees voor een overdreven interpretatie van de voorgestelde wijziging en voor discussies die als gevolg daarvan op de middellange termijn zouden kunnen ontstaan met de VS en mogelijk ook met andere derde landen, zou de Commissie moeten nadenken over een betere onderbouwing van haar voorstel om van een effectbeoordeling af te zien. Er zou geen enkel misverstand over mogen bestaan dat het effect van de voorgestelde wijziging zou voortvloeien uit de inhoud van de commerciële wet-leaseovereenkomsten tussen de partijen, en niet uit de voorgestelde wetswijziging.

⁽²⁾ Artikel 13, lid 3, onder a), Verordening (EG) nr. 1008/2008.

⁽³⁾ Artikel 13, lid 3, onder b), ii), Verordening (EG) nr. 1008/2008.

⁽⁴⁾ Artikel 13, lid 3, onder b), iii), Verordening (EG) nr. 1008/2008.

⁽⁵⁾ Artikel 13, lid 3, onder b), i), Verordening (EG) nr. 1008/2008.

2.4. De routekaart van de Commissie betreffende de vaststelling van niet aan beperkingen onderhevige wet-leaseovereenkomsten tussen de EU en de VS via een akkoord⁽⁶⁾ belicht de achtergrond van dit wetgevingsvoorstel, dat de overeengekomen beginselen voor grensoverschrijdende overdraagbaarheid van luchttransportdiensten tussen de EU en de VS op één lijn brengt en zo de impasse in de besprekingen tussen de EU en de VS in het Gemengd Comité doorbreekt.

2.5. Het voorstel voldoet aan de eisen van de luchtvaartmaatschappijen van de Unie. De ATA, die in 2007 werd ondertekend, voorziet in een open wet-leseregeling tussen de twee partijen. De periode om exploitatiemoeilijkheden en seizoensgebonden capaciteitsproblemen op te lossen is door de bewoordingen van de regeling beperkt: de twee tijdvakken van zeven maanden in geval van „uitzonderlijke noodzaak” hebben weliswaar hun historische redenen⁽⁷⁾, maar lijken arbitrair en belemmeren commerciële mogelijkheden om vliegtuigen efficiënt aan nieuwe exploitanten ter beschikking te stellen. Aangezien de gebruikelijke termijn van een typische wet-leaseovereenkomst 36 maanden bedraagt, leidt de 7 + 7-maandenbeperking tot juridische en commerciële onzekerheden voor de luchtvaartmaatschappijen uit de EU.

2.6. De voorgestelde wijziging heeft volgens de Commissie geen significant effect op de arbeidsvoorschriften. Voor arbeidsorganisaties zijn wet-leaseovereenkomsten in de regel een uiterst gevoelig liggend onderwerp. Door de kostenbeperkingen die worden afgedwongen door maatschappijen die buiten de EU zijn gevestigd, in landen waar de sociale wetgeving minder streng is en de kosten dan ook lager liggen, en zelfs door verschillen in sociale wetgeving binnen de EU, is wet leasing een zaak die de sociale partners constant in de gaten houden. Als door onbedoelde en ongegronde interpretaties van deze wijziging de doos van Pandora geopend zou worden, is er geen sprake meer van een „technische correctie” van tegenstrijdigheden tussen wetsbesluiten en kan er een ernstige escalatie optreden. Arbeidsvoorschriften moeten daarom in het licht van komende ontwikkelingen worden beschouwd, zowel in de besprekingen tussen de EU en de VS over een wet-leaseovereenkomst binnen het kader van de ATA als in de daaruit voortvloeiende marktpraktijk.

2.7. Door naar internationale overeenkomsten te verwijzen wordt met de voorgestelde formulering het pad geëffend voor een specifieke overeenkomst inzake wet leasing tussen de EU en de VS, zonder dat nieuwe onderhandelingen over de gehele ATA hoeven te worden opgestart. De optie van de Commissie biedt dus een oplossing voor tegenstrijdige bepalingen en zulks op een doelgerichte, efficiënte en soepele wijze. Ook kunnen commerciële partijen dan weer stabiel plannen en worden eventuele represailles van de Amerikaanse partners voorkomen. Dat is echter alleen mogelijk als de Commissie genoegzaam duidelijk maakt dat de wijziging bedoeld is om een wetgevingsprobleem met de VS op te lossen en op die manier onderhandelingen met dat land mogelijk te maken.

2.8. Het EESC heeft zich in het verleden positief uitgelaten over de ATA en de uitvoering ervan. In het vorige advies merkte het Comité op dat een open luchtvaartruimte wet leasing van vliegtuigen onder niet-discriminerende en transparante voorwaarden mogelijk maakt⁽⁸⁾.

3. Beoordeling van het voorstel

3.1. De Commissie heeft verschillende opties voor de oplossing van het probleem overwogen⁽⁹⁾.

3.1.1. Wijziging van de ATA zou zeer tijdrovend zijn. De partijen besloten indertijd om de overeenkomst vanaf maart 2008 op voorlopige basis toe te passen en de Raad nam na ratificatie door de parlementen van de lidstaten in 2016 een desbetreffend besluit. Het zou overdreven en niet te rechtvaardigen zijn, zeker gezien de kansen die de bedrijfstak dan zou kunnen mislopen, als dit moeizame karwei zou moeten worden hervat enkel en alleen ter wijziging van de wet-leasebepalingen.

3.1.2. Wettelijk gezien kan de EU niet besluiten tot alleen voor de VS geldende ontheffingen van de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1008/2008 om te voldoen aan de vereisten van de EU en de VS met betrekking tot wet leasing. De lidstaten zijn gebonden door alle bepalingen van de EU-verordeningen.

3.1.3. Een overeenkomst over wederzijdse beperkingen, hoe duidelijk ook, zou tegen de geest van de ATA indruisen en de commerciële belangen van de luchtvaartindustrie schaden.

⁽⁶⁾ Routekaart van 7 maart 2016, DG MOVE/E.1.

⁽⁷⁾ De beperking werd opgenomen in Verordening (EG) nr. 1008/2008 om de onduidelijkheid over de precieze betekenis van „uitzonderlijke noodzaak” in de voorgaande EU-Verordeningen (EEG) nr. 2407/92, (EEG) nr. 2408/92 en (EEG) nr. 2409/92 (vervangen door Verordening (EG) nr. 1008/2008) weg te nemen.

⁽⁸⁾ PB C 306 van 16.12.2009, blz. 1.

⁽⁹⁾ Routekaart van de Commissie betreffende de vaststelling van onbeperkte wet-leaseovereenkomsten tussen de EU en de VS via een akkoord, blz. 7.

3.1.4. De geprefereerde oplossing, zoals herhaaldelijk benadrukt door de belanghebbenden, is een wet-leaseovereenkomst tussen de EU en de VS die volledig in overeenstemming is met de ATA en niet strijdt met nationale of Europese voorschriften. Over alle details van een dergelijke overeenkomst wordt sinds januari 2014 onderhandeld. Het is te verwachten dat snel overeenstemming kan worden bereikt. Men is het erover eens dat een technische overeenkomst gebaseerd zou kunnen zijn op de huidige verkeersrechten van de ATA en geen nieuwe rechten of wijziging van bestaande inhoudt. De Commissie zou genoegzaam duidelijk moeten maken dat de wijziging niet bedoeld is om verkeersrechten te veranderen of in de overeenkomst van de EU en de VS nieuwe verkeersrechten op te nemen. Wel noopt die overeenkomst tot een wijziging van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 1008/2008, waarin een termijn van „7 + 7 maanden” is vastgelegd voor wet leases door luchtvaartmaatschappijen uit de EU van in een derde land geregistreerde luchtvaartuigen. De ontwerptekst is volledig in overeenstemming met de eis dat artikel 13 alleen van toepassing is voor zover de voorwaarden in artikel 13, lid 3, onder b), niet in een andere internationale overeenkomst zijn vervat.

3.2. De Commissie concludeert dat de voorgestelde maatregel passend, evenredig en juridisch haalbaar is. Ook is de maatregel volgens haar in het belang van de lidstaten en de economie van de Unie en zijn er geen nadelen voor belanghebbenden aan verbonden.

4. Achtergrond

4.1. Het Commissievoorstel heeft alleen betrekking op wet lease. Wet lease is gewoonlijk een middel om in piekperiodes en tijdens zware jaarlijkse onderhoudscontroles capaciteit te leveren en om incidentele operationele problemen binnen een vloot op te vangen. Een wet lease is een leaseovereenkomst waarbij een luchtvaartmaatschappij die vluchten exploiteert (leasinggever), het luchtvaartuig en de bemanning aan een andere luchtvaartmaatschappij ter beschikking stelt (leasingnemer). Het luchtvaartuig wordt gebruikt op basis van het Air Operator Certificate en valt dus onder de operationele verantwoordelijkheid van de gever.

4.2. Wet-leaseovereenkomsten worden beschouwd als een goed instrument voor operationele flexibiliteit dat niet willekeurig mag worden beperkt. Evenals de luchtvaartsector van de Unie en de meeste — zo niet alle — lidstaten verwachten de Amerikaanse luchtvaartsector en regering een oplossing voor de huidige en de toekomstige wet-leaseoperaties in de bilaterale betrekkingen.

4.3. Het voorstel van de Commissie zou geen verandering in het beleid of beginselen met betrekking tot wet lease met zich mee moeten brengen. Het zou slechts een einde moeten maken aan een tegenstrijdigheid tussen Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de ATA.

4.4. Het is sterk aan te bevelen dat het Gemengd Comité statistische gegevens gaat verzamelen over in het kader van de ATA plaatsvindende wet leasing. Ten behoeve van goede arbeidsomstandigheden en de rechten van reizigers, die in het gedrang zouden kunnen komen, zou dat register zo nodig ook informatie over sociale omstandigheden moeten bevatten.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Het EESC kan zich vinden in de reden waarom de Commissie Verordening (EG) nr. 1008/2008 wil wijzigen, namelijk om het mogelijk te maken dat luchtvaartmaatschappijen uit de EU en de VS zonder beperkingen en op wederkerige basis wet-leaseovereenkomsten kunnen sluiten voor ATA-vluchten. De nieuwe formulering mag het echter niet mogelijk maken dat om andere redenen dan die welke in artikel 13 van de verordening worden genoemd, wet-leaseovereenkomsten voor de lange termijn worden gesloten, of dat nu in het kader van de ATA of van enig andere toekomstige luchtverkeersovereenkomst met een derde land gebeurt. Het voorstel voor de ATA behelst een flexibelere regeling voor wet leasing op basis van wederkerigheid gedurende in de regel maximaal 36 maanden. Dergelijke regelingen zouden geen gevolgen hebben voor sociale omstandigheden. Het zou echter wel zeer zorgwekkend zijn als de voorgestelde wijziging van wet-leasebeperkingen gebruikt wordt om regelingen voor langdurige uitbesteding vast te stellen en zo de rechten van werknemers of consumenten te ondergraven. De Commissie dient er daarom beslist op toe te zien dat dergelijke praktijken op basis van de geplande wet-leaseovereenkomst tussen de EU en de VS verboden zullen zijn. De voorgestelde verordening mag niet worden opgevat als een middel voor luchtvaartmaatschappijen om vliegtuigen te leasen, waarmee zij al dan niet met opzet voor lange tijd de nationale sociale wetgeving kunnen omzeilen.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Bouwen aan een Europese data-economie

(COM(2017) 9 final)

(2017/C 345/22)

Rapporteur: **Joost VAN IERSEL**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	148/0/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de mededeling „Bouwen aan een Europese data-economie”, waarin wordt gesteld dat data een belangrijke en onmisbare bouwsteen van de nieuwe economie moeten blijven ⁽¹⁾.

1.2. De mededeling behandelt niet-persoonsgebonden en/of volledig geanonimiseerde gegevens. Als het over persoonsgegevens gaat, is het kader voor gegevensbescherming van toepassing, met name de algemene verordening gegevensbescherming (GDPR).

1.3. De belangrijkste kwestie is de opbouw van een Europees data-ecosysteem als onontbeerlijke aanjager van economische en sociale vooruitgang en robuust concurrentievermogen in een wereld die ingrijpend verandert en waarin de concurrentie uit de Verenigde Staten en Azië hevig is. Om meer connectiviteit en opslagmogelijkheden te creëren, zijn publiek-private investeringen in infrastructuur hard nodig op het continent.

1.4. De totstandbrenging van een data-ecosysteem vereist allereerst bewustmaking van bedrijfsleven, overheid, samenleving en lidstaten. Er is behoefte aan meer vertrouwen en openheid en de bereidheid van alle betrokkenen om gegevens te delen.

1.5. Het EESC onderstreept dat er meer op het spel staat dan wettelijke en praktische bepalingen. De Europese kerncompetenties moeten dringend worden aangepast in het licht van het huidige transformatieproces. Europa ligt achter op dit strategische gebied. Ondernemingen moeten een proactieve mindset ontwikkelen om zich open te stellen voor de groeiende gegevensstromen en de vaardigheid te ontwikkelen om big data te verwerken. Er moeten flexibele en gemakkelijker aan te passen bedrijfsmodellen worden ingevoerd.

1.6. Instrumenten die innovatie mogelijk maken maar de legitieme belangen van ondernemingen en burgers beschermen, zijn onder meer EU-brede platforms en workshops, veldlaboratoria, het creëren van excellentiecentra, gemeenschapsvorming, Fabrieken van de toekomst, testgebieden, uitwisselingen, *application programming interfaces*,

⁽¹⁾ Mededeling „Bouwen aan een Europese data-economie”, COM(2017) 9 final, 10 januari 2017. Zie ook de motivatiebrief d.d. 2 december 2016 van 14 staatshoofden en regeringsleiders over het vrije verkeer van gegevens, Non-paper over het initiatief voor vrije gegevensstromen.

onderlinge coaching van ondernemingen, modelcontracten, interactie tussen wetenschap en bedrijfsleven, gezamenlijke technologie-initiatieven, en contractuele publiek-privaat partnerschappen (cPPP's) waaraan wordt deelgenomen door overheid en bedrijfsleven, bijvoorbeeld grootschalige demonstratieprojecten.

1.7. Private equity en een rijpere Europese durfkapitaalmarkt zijn onmisbaar.

Aanbevelingen

1.8. De Commissie moet de stand van zaken en defensieve opvattingen over de vrije stroom van gegevens in de lidstaten nauwkeurig analyseren om ongerechtvaardigde belemmeringen uit de weg te kunnen ruimen met behulp van de juiste wettelijke en technische maatregelen. Het verwijderen van ongerechtvaardigde belemmeringen van de vrije stroom van gegevens moet een integraal onderdeel zijn van een industriebeleid op Europese schaal. Het openstellen van nationale markten moet ook deel uitmaken van het Europees Semester.

1.9. Kleine en middelgrote ondernemingen en met name innovatie hebben te lijden onder gegevenslokalisatie. Het EESC is sterk voorstander van het voorstel van de Commissie om bij alle gegevensopslag in de lidstaten uit te gaan van het beginsel van vrij verkeer en zou graag zien dat er een stappenplan en deadlines komen voor het openstellen van nationale markten. Ook dit moet in het Europees Semester aan bod komen.

1.10. Publiek onderzoek vormt een belangrijke bron van gegevens. De Commissie moet verdere verspreiding in Europa aanmoedigen.

1.11. Contractuele vrijheid in de particuliere sector moet in beginsel worden gerespecteerd. Een algemeen EU-kader voor normen is wenselijk, maar normen mogen innovatie op geen enkele wijze in de weg staan. Overdraagbaarheid moet worden bevorderd.

1.12. Aansprakelijkheid is een heikele kwestie: wellicht is herziening van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid nodig en moeten speciale wettelijke bepalingen voor interactie tussen machines (M2M) worden overwogen.

1.13. De Commissie wordt verzocht om, in verband met de vrije stroom van gegevens en de toegang tot gegevens, gepaste aandacht te besteden aan aspecten als gegevens in verschillende talen.

1.14. De menselijke factor is van cruciaal belang. Er moeten EU-programma's worden opgezet om werknemers en jongeren voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen. Onderwijs en praktijkopleiding zijn cruciaal om bijvoorbeeld te kunnen beantwoorden aan de vraag naar meer data-analisten.

1.15. Al deze processen moeten adequaat worden gemonitord in het bedrijfsleven alsook door de Commissie en op nationaal niveau, zodat er een echt Europees gelijk speelveld ontstaat.

2. Context

2.1. Er bestaat een onderscheid tussen persoonsgegevens en niet-persoonsgebonden gegevens — persoonlijke gegevens en niet-specifieke massagegegevens. Beide gegevenstypen maken deel uit van de digitale markt, maar bestrijken verschillende gebieden en vallen onder aparte EU-voorschriften⁽²⁾.

2.2. De mededeling over big data⁽³⁾, een vervolg op de mededeling „Naar een bloeiende data-economie”⁽⁴⁾, behandelt niet-persoonsgebonden of anonieme gegevens.

2.3. In specifieke gevallen overlappen persoonsgegevens en niet-persoonsgebonden gegevens elkaar als gevolg van mogelijke onderlinge wisselwerkingen en interactie tussen de particuliere en de publieke sector. Een voorbeeld is de gezondheidszorg, waar de persoonlijke belangen van patiënten, de belangen van bedrijven en het algemeen belang elkaar deels overlappen.

2.4. De veranderingen zijn veelzijdig en onvoorspelbaar. Voortschrijdende processen in verband met verticale en horizontale vertakkingen van gegevens genereren nog meer kansen voor het verzamelen, analyseren en verwerken van gegevens. Big data vormen een cruciaal bestanddeel van een toekomstige „klantgestuurde economie”.

⁽²⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65.

⁽³⁾ Mededeling „Bouwen aan een Europese data-economie”, COM(2017) 9 final, van 10 januari 2017.

⁽⁴⁾ Mededeling COM(2014) 442 final van 2 juli 2014 (PB C 242 van 23.7.2015, blz. 61).

2.5. Data hebben aanzienlijke gevolgen voor productielijnen, voor de interactie tussen diensten en de maakindustrie, evenals voor waardeketens. Hierdoor wordt de fragmentering van waardeketens versterkt.

2.6. Groeiende aantallen start-ups en scale-ups illustreren de belangrijke rol van data. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn sterk afhankelijk van een stimulerende internationale (Europese) omgeving en van financiering.

2.7. Een klantgestuurde economie is het resultaat van big data, *machine-to-machine* (M2M)-communicatie en de vrije stroom van gegevens. Zo'n economie genereert geavanceerde producten en diensten. Alle sectoren en alle lagen van een onderneming passen zich aan deze veranderingen aan. Maar de verschillen zijn aanzienlijk, tussen sectoren, maar ook tussen grote en kleine ondernemingen, tussen posities van ondernemingen in waardeketens, in de mate van onderlinge afhankelijkheid van ondernemingen en tussen de vooruitzichten voor de maakindustrie en de dienstensector, waardoor ook de visies van ondernemingen sterk van elkaar verschillen.

2.8. Als de EU er niet in slaagt het volledige potentieel van de digitalisering te benutten, dreigt er een aanzienlijk deel van 605 miljard EUR aan toegevoegde waarde verloren te gaan in de periode tot 2025. Maar de positieve effecten zijn nog indrukwekkender: in een studie van de Duitse industriefederatie is berekend dat er tegen 2025 in Europa 1,25 biljoen EUR aan meerwaarde zou kunnen worden gecreëerd.

2.9. Soortgelijke processen zijn wereldwijd aan de gang. Vergelijkende studies tonen aan dat de EU op dit gebied achterloopt, ondanks de huidige uitstekende economische prestaties in een aantal sectoren wereldwijd.

2.10. Er bestaan substantiële culturele verschillen tussen Amerikaanse en Europese bedrijven. In Europa worden gegevens vooral in delen van de verwerkende industrie gegenereerd⁽⁵⁾. In de VS daarentegen gebeurt dat vooral door dienstverlenende en op gegevens gebaseerde bedrijven, de zogeheten GAFA, en, sinds kort, NATU⁽⁶⁾. Daar is er een grote en dynamische interne markt, zijn de financieringsvoorwaarden uitstekend en is de mentaliteit van het bedrijfsleven er een van risico nemen. Bovendien kunnen ondernemingen er beschikken over snelle netwerken en een enorme opslagcapaciteit. Het aantal grote Chinese platforms groeit eveneens gestaag.

2.11. Ondanks het feit dat Europa achterligt, zegt de Commissie in haar mededeling vreemd genoeg niets over de belangrijkste internationale concurrenten van Europa, hoewel zij de belangrijkste reden zijn waarom Europa dringend werk moet maken van zijn output en beleidscoördinatie. In de VS en China zijn recentelijk nationale doelen vastgesteld met het oogmerk om een dominante economische positie in de wereld te verwerven dan wel te behouden. Deze landen, gevolgd door anderen, ondersteunen en bevorderen het gebruik van big data doelbewust als instrument om het concurrentievoordeel van in hun landen gevestigde ondernemingen te consolideren. De regering-Obama heeft een heel duidelijke aanpak goedgekeurd voor de derde Amerikaanse industriële revolutie, het equivalent van Industrie 4.0 in de EU, als grondslag voor het versterken van de concurrentiekracht en de economische dominantie van de VS. In een *America first*-strategie zal dit beleid waarschijnlijk worden geïntensiveerd. De verdere ontwikkeling van big data moet in dit opzicht ook worden beschouwd als geopolitieke factor.

3. Vrije stroom van gegevens tussen de lidstaten

3.1. Onder de redenen waarom „de Europese digitale economie traag was in het omarmen van de datarevolutie in vergelijking met de VS, en [...] het haar ook aan vergelijkbare industriële capaciteiten ontbeerde”⁽⁷⁾ wijst de Commissie terecht op het verband tussen de belemmeringen voor het vrije verkeer van gegevens en de achterlopende ontwikkeling van de Europese markt.

⁽⁵⁾ De digitale transformatie van de industrie, Duitse Industriebond, 1 februari 2015.

⁽⁶⁾ GAFA staat voor Google, Apple, Facebook en Amazon, die een gezamenlijke omzet van in totaal 468 miljard USD hebben. NATU staat voor Netflix, Airbnb, Tesla en Uber. De gezamenlijke marktwaarde van GAFA bedraagt momenteel 2,3 biljoen USD. Dat komt bijna overeen met de marktwaarde van de ondernemingen die de top 50 van de Eurostoxx vormen, nl. 2,9 biljoen EUR, hetgeen de financiële macht van de big-databedrijven en -platforms en hun enorme waardeschepping onderstreept.

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final, blz. 2.

3.2. Terwijl gegevensbescherming in de VS hoofdzakelijk is gebaseerd op het beginsel van doelbewuste verstrekking van gegevens en — als het over persoonlijke gegevens gaat — onder de consumentenbescherming valt, kennen de meeste Europese landen gegevensbeschermingswetgeving en is gegevensbescherming er vaak een grondrecht. Enerzijds kan de Europese benadering van gegevensbeveiliging worden gezien als concurrentievoordeel, anderzijds lijken het gebruik en de verwerking van big data zo beperkt dat innovatie wordt belemmerd.

3.3. Aan de versnippering van de markt moet een einde komen. De Commissie moet de opdracht krijgen te onderzoeken hoe en in welke mate verschillen in aanpak tussen de lidstaten moeten worden weggenomen om divergerende ontwikkelingen en benaderingen dichter bij elkaar te brengen.

3.4. Gezien de almaar toenemende hoeveelheden gegevens als gevolg van het internet der dingen, de Fabrieken van de toekomst en autonome verbonden systemen zijn Europese maatregelen hard nodig en van strategisch belang. De wettelijke en technische basis voor vrije gegevensstromen in Europa is essentieel voor het opbouwen van een omvangrijke en solide digitale economie ⁽⁸⁾.

3.5. Er moet een EU-industriebeleid komen. Ongerechtvaardigde beperkingen voor de vrije stroom van gegevens moeten worden opgeheven. Een interne markt is onverenigbaar met 28 verschillende soorten industriebeleid, elk met zijn eigen instrumenten en doelstellingen. In het digitale tijdperk is dit niet anders ⁽⁹⁾. Commissie en regeringen moeten daarom optreden als bemiddelaars, met een langetermijnvisie voor het definiëren van het speelveld en de randvoorwaarden op basis van publiek-private partnerschappen ⁽¹⁰⁾.

3.6. De Commissie wijst terecht op argumenten die door nationale autoriteiten worden gebruikt om gegevensstromen te beperken. Maatregelen voor gegevenslokalisatie die neerkomen op de herinvoering van digitale „grenscontroles” ⁽¹¹⁾ moeten worden vervangen door een adequaat Europees kader.

3.7. Het EESC pleit voor een nauwkeurige analyse van de stand van zaken in de lidstaten en de enorme discrepanties die in Europa bestaan. Toonaangevende productiebedrijven in Duitsland zijn het verst gevorderd met het genereren van gegevens, gevolgd door geavanceerde productiecentra in andere — grote en kleine — landen. Aan de andere kant groeit de productie van op diensten gebaseerde big data in bijvoorbeeld Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en sommige kleinere economieën ook snel.

3.8. Vrije gegevensstromen worden ernstig belemmerd door een defensieve houding van lidstaten. Tot dusver zijn minstens 50 wettelijke en bestuursrechtelijke barrières in kaart gebracht. Er zijn ook grote verschillen tussen de lidstaten voor wat de regels voor overheidsopdrachten betreft. Er bestaan heel veel culturele en traditionele verschillen. Het voeren van nationaal industriebeleid leidt tot het bestaan van verschillende wetgevingskaders; er is geen gemeenschappelijk industrieel kader. Het wantrouwen rond niet-persoonsgebonden gegevens kan ook verder worden aangewakkerd door verschillende benaderingen van de manier waarop persoonsgegevens wettelijk moeten worden behandeld. Defensieve houdingen binnen overheden en het bedrijfsleven in diverse lidstaten versterken elkaar veelal.

3.9. Echter, alleen met versterkt vertrouwen tussen de lidstaten kan een interne markt tot stand worden gebracht die een veilige haven voor gegevens en een vruchtbare grond voor innovatie is.

3.10. Nationale doelstellingen zoals het bevorderen van innovatie en de geleidelijke totstandbrenging van toegevoegde waarde hebben het meest baat bij een gemeenschappelijke markt voor big data en de veilige opslag van gegevens door ultramodern ICT-beheer op grote schaal en het bundelen van mogelijkheden.

3.11. Behalve contraproductieve effecten op transparantie en een belemmerende uitwerking op innovatie heeft gegevenslokalisatie voornamelijk negatieve gevolgen voor kleine en middelgrote bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn. Om die reden is het EESC sterk voorstander van het voorstel van de Commissie dat „alle maatregelen van de lidstaten die gevolgen hebben voor de opslag of verwerking van gegevens gebaseerd [moeten] zijn op het beginsel van vrij verkeer van gegevens in de EU” ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Zie ook de brief van 14 regeringen uit 2016 hierover, Non-paper over het initiatief voor vrije gegevensstromen. Is het een slecht voorteken dat geen enkel groot land behalve het Verenigd Koninkrijk die brief heeft ondertekend?

⁽⁹⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65 en PB C 389 van 21.10.2016, blz. 50.

⁽¹⁰⁾ FME-CWM, een Nederlandse organisatie voor de technologische industrie, heeft op 16 maart 2017 aanbevolen een ministerieel topteam samen te stellen om de digitalisering in Nederland te coördineren.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 9 final, blz. 5.

⁽¹²⁾ COM(2017) 9 final, blz. 7.

3.12. Het EESC dringt erop aan dat in het jaarlijks Europees Semester, evenals in de landenspecifieke aanbevelingen, ook rekening wordt gehouden met het openstellen van nationale markten voor een Europabrede verspreiding van gegevens. Door een open houding tegenover openbare gegevens in heel Europa kan de interne markt worden voltooid en een gelijk speelveld worden gecreëerd. De algemene verordening gegevensbescherming kan bijdragen aan de totstandbrenging van een gemeenschappelijk fundament ⁽¹³⁾.

3.13. Ook regio's en stedelijke gebieden beschikken over dynamische gegevens. Regionale platforms waaraan zowel publieke als particuliere spelers deelnemen, zullen regionale economieën ten goede komen en kunnen de internationale positie van regionale clusters versterken. Regio's en steden moeten worden overtuigd om zich ruimdenkend op te stellen. Ook hier kan de EU een belangrijke rol spelen via de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en de levering van de meest recente expertise aan regionale instanties.

3.14. Publiek onderzoek vormt een belangrijke bron van gegevens. Omdat het om het geld van de belastingbetalers gaat, is het belangrijk ervoor te zorgen dat dergelijke gegevens op grotere schaal worden verspreid. Met name kleine en middelgrote ondernemingen kunnen profiteren van een grote hoeveelheid onderzoeksgegevens.

3.15. Dergelijke openbare gegevens hebben vaak invloed op particuliere activiteiten. Contractuele regelingen met de commerciële sector hebben duidelijk een verschillende behandeling van gegevens tot gevolg. Voorbeelden daarvan zijn niet-persoonsgebonden gegevens die worden geproduceerd in het vervoer en de energiesector of door satellieten, kadasters en andere publieke diensten.

3.16. Gezien de bijzonder grote discrepanties in Europa onderstreept het EESC dat een onbeperkte gegevensstroom in Europa ook zou kunnen bijdragen tot convergentie van de nationale economieën, hetgeen van aanzienlijk belang is voor zowel de meer geavanceerde als meer achterblijvende economieën. Overheden kunnen worden gevraagd elkaar te ondersteunen en te coachen bij het invoeren van de juiste mechanismen.

3.17. In de mededeling wordt, in verband met de vrije stroom van gegevens of de toegang tot gegevens, niet ingegaan op aspecten als gegevens in verschillende talen. Aangezien talige gegevens ook alleen door een machine kunnen worden geproduceerd, zou de Commissie volgens het EESC meer moeite moeten doen om onderzoek en innovatie te steunen, en zouden er voorzieningen moeten worden getroffen voor automatische vertaling van in verschillende talen opgestelde gegevens in alle officiële talen van de EU.

3.18. Het EESC benadrukt de noodzaak van een totaalaanpak en de bevordering van een gemeenschappelijk doel in de Raad Concurrentievermogen en daarbuiten om onderling vertrouwen te kweken. Vertrouwen is essentieel. Het openstellen van de Europese markt voor vrije stromen van niet-persoonsgebonden gegevens heeft ook verrijkende beleidseffecten. Er is een veelheid aan beleidsdoelstellingen in het geding hier, zoals het versterken van het fundament van de interne markt en het bevorderen van innovatie in grote en kleine ondernemingen, het verbeteren van de vooruitzichten voor de economische groei en de werkgelegenheid en het bevorderen van de economische convergentie tussen de lidstaten en van het concurrentievermogen.

4. Toegankelijkheid en overdracht van gegevens op de markt

4.1. In de mededeling wordt gekeken naar een groot aantal mogelijke interacties tussen bedrijven van elke omvang op het gebied van gegevens (*business-to-business*, oftewel B2B). Voorts moet rekening gehouden worden met openbare diensten. De diversiteit van de gegenereerde gegevens is oneindig en de ontwikkeling ervan derhalve onvoorspelbaar.

4.2. De Commissie geeft terecht prioriteit aan de doelstelling van toegankelijkheid tot grote en diverse gegevensreeksen voor alle typen marktspelers. Daarbij wijst ze op de vele belemmeringen voor de vrije toegang en verklaart ze dat „de uitwisseling van gegevens [...] momenteel beperkt [blijft]” ⁽¹⁴⁾.

4.3. De redenen van bedrijven om gegevens voor zichzelf te houden zijn duidelijk. Producten en diensten worden geproduceerd op basis van bedrijfseigen productieprocessen of, breder geformuleerd, bedrijfsstrategieën, die niet met anderen worden gedeeld. Contractuele vrijheid moet in principe worden geëerbiedigd en gewaarborgd ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Algemene verordening gegevensbescherming, mei 2016 (PB C 229 van 31.7.2012, blz. 90).

⁽¹⁴⁾ Mededeling COM(2017) 9 final, blz. 10.

⁽¹⁵⁾ Zie ook Orgalime's opmerkingen over het aanstaande initiatief van de Europese Commissie over „Bouwen aan een Europese data-economie”, 21. september 2016, en de eerste standpunten van Digital Europe over de mededeling Bouwen aan een Europese data-economie, 14 februari 2017.

4.4. Het beeld is heel gemengd. Grote bedrijven beschikken vaak over eigen onderzoeksgegevens, met een breed scala aan mogelijke toepassingen. De armslag van kleinere bedrijven is per definitie beperkter. Maar in alle gevallen zijn de argumenten voor het delen van gegevens met andere bedrijven zeer overtuigend, met directe voordelen voor alle betrokken bedrijven.

4.5. In de regel hebben intellectuele-eigendomsrechten geen betrekking op M2M-gegevens. Daardoor geldt de bestaande EU-wetgeving voor specifieke toepassingen die wettelijke bescherming vereisen. In andere gevallen blijven deze gegevens en de manier waarop ze worden verwerkt onderworpen aan contractuele oplossingen, bijvoorbeeld voor wat eigendom van gegevens en prijzen betreft.

4.6. Het juridisch kader voor gegevens moet de rechten van bedrijven in dezelfde mate beschermen als materiële goederen.

4.7. Nieuwe maatregelen zijn niet per se nodig. De bestaande verordening bestrijkt de meeste gebieden en kan, indien noodzakelijk, worden aangepast aan de specifieke eisen van het digitale tijdperk.

4.8. Gezien de huidige dynamiek en de onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen mag een eventueel algemeen kader van normen innovatie geenszins in de weg staan. Bestaande normen hebben vaak een beperkende invloed op innovaties en nieuwe normen kunnen nauwelijks worden vastgesteld zonder een betere kennis van de ontwikkelingen. Nieuwe reguleringsmethoden zijn dus noodzakelijk. Overdraagbaarheid moet worden bevorderd.

4.9. Aansprakelijkheid is een netelige kwestie⁽¹⁶⁾. Op dit gebied is reeds een aantal richtlijnen vastgesteld, die wellicht moeten worden herzien naarmate het toepassingsgebied van de technologie groter wordt, bijvoorbeeld om de Richtlijn inzake productaansprakelijkheid ook af te stemmen op het internet der dingen en op kunstmatige intelligentie. Voor M2M zijn wellicht speciale wettelijke bepalingen inzake aansprakelijkheid nodig. Rekening houdend met de grote variëteit en de voortdurend veranderende relaties tussen bedrijven voor wat gegevens betreft, is het EESC van mening dat de bestaande regelgeving grotendeels toereikend is. Elke nieuwe vorm van regelgeving moet innovatie bevorderen en zeker niet belemmeren.

4.10. Een grotere gegevensstroom of gegevensoverdracht kan worden bereikt via contracten tussen bedrijven, door gebruik te maken van bestaande of nieuwe platforms en workshops, bij voorkeur op internationale basis, *application programming interfaces*⁽¹⁷⁾ en door de verwezenlijking van de beoogde relaties tussen wetenschap en het bedrijfsleven te versnellen. Ook de wetenschap moet vertegenwoordigd zijn in platforms en workshops, waarvan er in het kader van Industrie 4.0 al veel zijn gerealiseerd, bijvoorbeeld regionale veldlaboratoria. De verspreiding van gegevens die worden geproduceerd door onderzoekinstellingen en worden gefinancierd met overheidsgeld zou verplicht moeten worden gesteld⁽¹⁸⁾.

4.11. Het EESC pleit voor „testgebieden” en open markten voor de handel in gegevens om het leerproces op weg naar grotere openheid te bevorderen. Ook kunnen punten van overeenstemming worden opgespoord en versterkt. Er zou één organisatie verantwoordelijk moeten worden gemaakt voor het in kaart brengen van de behoefte aan testgebieden en het vergemakkelijken van vruchtbare en goede samenwerking tussen de betrokken agentschappen.

4.12. Het EESC vestigt de aandacht op een bijzonder nuttig initiatief dat in 2014 door de Commissie en de Big Data Value Association (BDVA) is ontplooid⁽¹⁹⁾. In een recente verklaring van beide partijen worden vier instrumenten genoemd die door het publiek-privaat partnerschap kunnen worden toegepast:

- grootschalige demonstratieprojecten („vuurtorenprojecten”) in industriële sectoren;
- gegevensintegratie en experimenten („innovatieruimten”);
- technische projecten in sleutelsectoren;
- netwerkactiviteiten, gemeenschapsvorming en beleidsondersteuning.

⁽¹⁶⁾ Mededeling COM(2017) 9 final, blz. 14 en 15.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 9 final, blz. 12.

⁽¹⁸⁾ Het Belgische Waals Gewest bereidt een besluit met deze strekking voor.

⁽¹⁹⁾ Dit initiatief brengt Commissie, bedrijfsleven en onderzoekinstellingen bijeen in een publiek-privaat partnerschap (PPP) met als doel samen te werken bij onderzoek en innovatie op het gebied van big data, gemeenschapsvorming rond data te stimuleren en de basis te leggen voor een welvarende, datagestuurde economie in Europa (gezamenlijke verklaring van de Commissie en de Big Data Value Association).

Deze benadering kan als voorbeeld dienen voor toekomstige Europese initiatieven. Behalve PPP's op onderzoeksgebied zijn er gezamenlijke technologie-initiatieven die op innovatie zijn gericht.

4.13. De ontwikkeling van Europese modelcontracten voor samenwerking zou een optie kunnen zijn.

5. Bewustwording en mindset van bedrijven

5.1. Behalve regelgevende en praktische bepalingen heeft een solide digitale economie een klimaat van grotere openheid in het Europese bedrijfsleven nodig. Het is in de eerste plaats een kwestie van mentaliteit en mindset om proactief te reageren op de paradigmatverschuiving.

5.2. De wereldeconomie als geheel ondergaat ingrijpende veranderingen. Alle bedrijfstakken — groot en klein — moeten hierbij worden betrokken en er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen bestaande bedrijfstakken en jongere sectoren, geen onderscheid tussen „oud” en „nieuw”. De Europese kerncompetenties moeten sneller en efficiënter worden aangepast en alle sectoren moeten in staat worden gesteld om deel te nemen aan het transitieproces.

5.3. Dat proces zelf is grotendeels een bottom-upproces, en dus een zaak van het bedrijfsleven in het algemeen en individuele bedrijven in het bijzonder. Het EESC wijst niet alleen op de waardevolle instrumenten die de Commissie presenteert⁽²⁰⁾ om markten gevoeliger te maken voor het doorvoeren van proactieve aanpassingen, maar ook op de noodzaak van een mentaliteitsverandering in grote delen van het Europese bedrijfsleven.

5.4. Gegevens zijn een gevoelig onderwerp voor bedrijven en zullen dat in de toekomst alleen maar meer worden. Slechts een beperkt aantal bedrijven staat positief tegenover open gegevens. Een lijst van voorbeelden, opgesteld door de Commissie, kan van nut zijn. Bovendien geloven veel bedrijven nog steeds ten onrechte dat hun huidige geavanceerde productieniveau garanties biedt voor hun toekomstige marktpositie.

5.5. De verschillen tussen de VS en Europa zijn opvallend. In de Europese industrie heerst van oudsher een vrij gesloten mentaliteit. Geavanceerde technieken en goed doortimmerde gegevensverwerking zijn van doorslaggevend belang voor het verwerven van concurrentievoordeel. De VS lopen voorop op het gebied van B2C (*business-to-consumer*) en staan meer open voor vrije toegang. Europa is heel ver op het gebied van kwalitatief hoogwaardige productie en B2B, waarbij bedrijven echter controle over hun eigen gegevens willen blijven houden.

5.6. Er moet serieus worden gekeken naar de vraag of Europa momenteel over de capaciteit beschikt om op gepaste wijze om te gaan met big data. Met andere woorden, bedrijven in de EU worden geconfronteerd met het uitdagende feit dat de capaciteit om data om te zetten in bedrijfskansen zich grotendeels in de VS bevindt, wat betekent dat de gegevens waarop zij zich zullen moeten baseren op de servers van Amerikaanse bedrijven staan, inclusief de algoritmes om tot nieuwe inzichten te komen⁽²¹⁾.

5.7. Er is dringend behoefte aan verandering. De beste manier om verandering tot stand te brengen is via een strategie die uitgaat van zowel het behoud van de huidige sterke punten van de industrie als de toenemende openstelling voor gegevensstromen. Het veranderingsproces kan niet van de ene op de andere dag plaatsvinden, maar alleen stap voor stap. Europese bedrijven moeten de meest effectieve Europese manier vinden: niet tegen de stroom in gaan, maar op een aanvaardbare manier veranderen⁽²²⁾.

5.8. Veel Europese bedrijven moeten een inhaalslag maken door zowel hun capaciteit op het gebied van gegevensverwerking te versterken als productieprocessen te verbeteren. Hoe vreemd het misschien ook klinkt, in een aantal bedrijven zou de eerste stap naar openheid en transparantie rond big data moeten worden gezet door het aanpassen van interne procedures en werkwijzen.

5.9. Ook van belang zijn flexibele en gemakkelijk aan te passen bedrijfsmodellen die geleidelijk de plaats innemen van die van traditionele verticaal geïntegreerde productiebedrijven⁽²³⁾. Deze bedrijfsmodellen moeten ondernemingen in staat stellen om doeltreffender te opereren in een omgeving met een almaar toenemend aantal producten en diensten en volledige integratie van productie en dienstverlening. Bedrijven moeten soms nadelen accepteren om meer voordelen te kunnen behalen.

⁽²⁰⁾ COM(2017) 9 final, blz. 11-13.

⁽²¹⁾ Een belangrijk voorbeeld is de tegenstelling tussen de auto-industrie, het werkpaard van de Europese economie, en volledig nieuwe concepten als die van Google, dat geen auto's verkoopt maar in overleg met de klant mobiliteit en mobiliteitsdiensten aanbiedt.

⁽²²⁾ Zie het witboek Digitale platforms — Digitaal regelgevingsbeleid voor groei, innovatie, concurrentie en participatie van de Duitse regering, federaal ministerie van Economische Zaken en Energie, maart 2017.

⁽²³⁾ De toekomstige ontwikkeling van de auto-industrie is een goed voorbeeld: zie EESC-advies CCM/148 van 22 februari 2017.

5.10. Er zouden uitwisselingen moeten worden georganiseerd om de spanning tussen het behoud van de bedrijfsidentiteit van gegevens en de onontkoombare noodzaak van innovatie in een internationale context te bespreken en de beste manier te vinden voor een meer open bedrijfshouding. De Commissie kan helpen bij het ‘europeaniseren’ van deze uitwisselingen.

5.11. Er moeten ideeën ontstaan, zodat er excellentiecentra tot stand kunnen komen, als tegenhangers van Silicon Valley en de grote Amerikaanse universiteiten.

5.12. Ook moet aandacht uitgaan naar de ontwikkeling van de Europese kapitaalmarkt, die nog in de kinderschoenen staat. Voor een dynamische verwerking van big data zijn niet alleen succesvolle start-ups nodig maar ook scale-ups, waarvan er veel te weinig zijn. Daarvoor is een dynamischer Europese durfkapitaalmarkt onmisbaar. Er moeten, mede op basis van goede praktijkvoorbeelden, zoals het Israëliëse voorbeeld, maatregelen worden genomen om de ontwikkeling daarvan te bevorderen.

5.13. Het Verenigd Koninkrijk heeft een actieve dataproducerende economie. Het EESC is van mening dat het Europese en Britse bedrijfsleven nauw zouden moeten blijven samenwerken met het oog op een transparante en open productie van gegevens.

6. Samenleving en arbeidsmarkt

6.1. Eerdere, in EESC-adviezen⁽²⁴⁾ inzake de gevolgen van Industrie 4.0 op de samenleving en de arbeidsmarkt verwoorde standpunten zijn ook relevant in het tijdperk van vrije gegevensstromen. Sommige aspecten daarvan moeten worden onderstreept.

6.2. De dynamiek van de gegevensontwikkeling en -verspreiding vraagt om volledig begrip in de samenleving, en in het bijzonder bij de werknemers van Europese bedrijven. Actuele communicatie is nodig om te zorgen voor voldoende kennis bij en aanvaarding door het publiek van het ingrijpende transformatieproces. Sociale partners spelen hierbij een rol.

6.3. De menselijke factor is van cruciaal belang. Er moet op alle niveaus een sociale dialoog worden gevoerd over de noodzakelijke aanpassingen en er moeten programma's worden opgezet om werknemers en jongeren voor te bereiden op de nieuwe realiteit. Er zijn veel meer data-analisten en datawetenschappers nodig.

6.4. Dit betekent ook dat er nieuwe soorten organisaties moeten worden opgezet voor het opleiden en inzetten van medewerkers in alle geledingen van de samenleving die hun werk zien teruglopen. De huidige sociale stelsels zijn hierop niet voorbereid, een paar uitzonderingen daargelaten, zoals de „bufferbedrijven” in Finland, waar voormalige administratieve medewerkers als „crowd workers” aan de slag gaan zonder hun sociale zekerheid te verliezen. Iedereen moet zich ervan bewust zijn dat de omstandigheden tegenwoordig anders zijn.

6.5. Arbeidsmarktontwikkelingen en sociale inclusie zijn onderdeel van een ruimere opvatting van industriebeleid. Prognoses van verschillende studies duiden op een banenverlies als gevolg van de digitalisering en geavanceerde productiemethoden van mogelijk 50 %, vooral onder administratieve medewerkers, en op 20 % meer nieuwe banen. Alle betrokken partijen moeten zich concentreren op de transitie en eventuele belemmeringen voor aanpassing wegnemen om resultaten te bevorderen die nieuwe kansen voor mensen scheppen, vooral in de dienstverlening.

6.6. Onderwijs en leren tijdens het werk zijn op alle niveaus van de beroepsbevolking van groot belang, in elke sector en in elk land. Dit moet een breder terrein beslaan dan alleen technische vaardigheden.

6.7. Het EESC wijst op de ondersteunende rol die de Commissie kan spelen door de weg te wijzen en problemen en kansen in kaart te brengen. Op EU-niveau zouden workshops en uitwisselingen, ook over beste praktijken, moeten worden georganiseerd voor bedrijven, sociale partners en overheden. Ondanks de grote verscheidenheid aan culturen in Europa moeten er een gemeenschappelijk fundament en een gemeenschappelijke aanpak worden gevonden en ontwikkeld.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens in elektronische communicatie, en tot intrekking van Richtlijn 2002/58/EG (reglement betreffende privacy en elektronische communicatie)

(COM(2017) 10 final — 2017/0003 (COD))

(2017/C 345/23)

Rapporteur: **Laure BATUT**

Raadpleging	Europees Parlement, 16.2.2017 Raad van de Europese Unie, 9.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 16 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	155/0/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC betreurt het ten zeerste dat de overlapping van de teksten inzake gegevensbescherming, hun omvang en hun onderlinge verwevenheid, de verwijzingen van de ene naar de andere tekst, die nodig zijn voor een goed begrip, de leesbaarheid en de uitvoering ervan waarschijnlijk beperken tot een kring van ingewijden. Daardoor is de meerwaarde voor de burger niet zichtbaar, een begrip dat overigens in het gehele voorstel voor een verordening ontbreekt. Het Comité beveelt de onlinepublicatie aan van een beknopte brochure die een en ander voor het publiek uiteenzet en voor iedereen toegankelijk maakt.

1.2. Benadrukt zij dat van de in de effectbeoordeling genoemde opties de Commissie heeft gekozen voor de optie die de eerbiediging van het privéleven „matig” zal verbeteren. Doet zij dit ter wille van een evenwicht met de belangen van het bedrijfsleven? De Commissie vermeldt niet welke elementen van een „aanzienlijke” verbetering van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de belangen van het bedrijfsleven zouden hebben geschaad. Dit standpunt lijkt de tekst van meet af aan te verzwakken.

1.3. Het EESC beveelt de Commissie aan om:

1. ervan uit te gaan dat voortaan alles een gegeven kan worden en voorwerp kan worden van elektronische communicatie, met alle gevolgen van dien voor de privacy van natuurlijke en rechtspersonen;
2. te verduidelijken hoe het voorstel zich verhoudt tot de naleving van de mensenrechten en het Handvest van de grondrechten (artikelen 5, 8 en 11), en opheldering te verschaffen over inperkingsmogelijkheden die via nationale wetgeving kunnen worden ingevoerd (overweging 26);
3. de artikelen 5, 4 en 6 van het voorstel te herzien. Internet en mobiele telefonie, die elektronische communicatie mogelijk maken, vormen diensten van algemeen belang die beschikbaar, universeel toegankelijk en betaalbaar moeten zijn zonder dat de gebruikers er pas van kunnen profiteren als ze hun toestemming hebben gegeven voor de verwerking van hun gegevens die door de exploitant worden gevraagd. Het zou dan ook goed zijn om de verplichting in te voeren dat de gebruiker stelselmatig de mogelijkheid wordt voorgesteld om cookies, traceringsystemen enz. aan de hand van begrijpelijke informatie te weigeren;
4. duidelijk te stellen dat de *lex specialis* die ter aanvulling van de algemene verordening gegevensbescherming (AVGB) wordt voorgesteld, de algemene beginselen van de AVGB eerbiedigt en de bescherming die ermee wordt geboden niet vermindert, en dat iedere verwerking, met inbegrip van het meten van de omvang van het publiek van een website (*web audience measuring*) is onderworpen aan de beginselen van de AVGB (artikel 8);

5. stabiele regelgeving voor burgers en bedrijfsleven te waarborgen en daarom meer helderheid te scheppen in de tekst van de verordening en de inhoud van de toepasselijke maatregelen, zodat het aantal gedelegeerde handelingen niet te groot wordt;
6. een strategie te ontwikkelen om alle consumenten duidelijk te maken dat de EU trouw aan haar beginselen inzake naleving van de mensenrechten blijft en ernaar blijft streven dat de privacy geëerbiedigd wordt, niet alleen door exploitanten van elektronische communicatie, maar ook door aanbieders van over-the-topcommunicatiediensten (OTT's);
7. te vermijden dat er op medisch vlak een grote open bres in de bescherming ontstaat omdat elektronische communicatiediensten de privacy en persoonsgegevens ter zake kunnen gebruiken voor commerciële doeleinden;
8. terdege oog te hebben voor de deeleconomie, de overdracht en het gebruik van gegevens door middel van elektronische communicatie via platforms die vaak buiten de EU liggen;
9. rekening te houden met het internet der dingen (IoT), dat sterk in het privéleven ingrijpt en tot privacyschendingen kan leiden als er via elektronische communicatie gegevens worden overgedragen;
10. in aanmerking te nemen wat er na de overdracht van gegevens gebeurt, en de gegevens die mensen hebben opgeslagen te beschermen, want de meeste gegevens zijn privé (wat de interface ook is, m.i.v. cloud computing);
11. opheldering te verschaffen over de bescherming van de overdracht van gegevens tussen machines (M2M), en hieraan niet slechts een overweging 12, maar een artikel te wijden;
12. een voor iedereen toegankelijke en begrijpelijke Europese portaalsite (DG Justitie) te creëren die toegang biedt tot alle Europese en nationale teksten, beroepsmogelijkheden en jurisprudentie, zodat burgers wegwijs kunnen worden in het oerwoud van teksten en ze hun rechten kunnen uitoefenen (zo moeten bv. overweging 25 en de artikelen 12 en 13 worden verduidelijkt);
13. de toezichthoudende autoriteiten de middelen te geven om zich van hun taken te kunnen kwijten (Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, nationale autoriteiten);
14. de consumenten in staat te stellen op Europees niveau groepsacties te ondernemen om hun rechten te doen gelden, door te komen met een nieuwe richtlijn, die verder gaat dan de aanbeveling C(2013)401&3539 ⁽¹⁾.

2. Wetgevingscontext

2.1. Sinds de inwerkingtreding van de **Richtlijnen** 95/46/EG en **2002/58/EG** ⁽²⁾ over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de elektronische communicatie is er heel wat veranderd in de netwerken voor elektronische communicatie.

2.2. De **in 2016 goedgekeurde algemene verordening gegevensbescherming (AVGB)** (Verordening (EU) 2016/679) is de grondslag voor de maatregelen geworden en bevat de voornaamste beginselen, ook voor justitiële en strafrechtelijke gegevens. Op grond van deze verordening mogen persoonsgegevens slechts onder strenge voorwaarden voor legitieme doeleinden en met respect voor het vertrouwelijke karakter ervan worden verzameld (artikel 5 van de AVGB).

2.2.1. De Commissie heeft in **oktober 2016** een 300 bladzijden tellend voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een Europees wetboek voor elektronische communicatie ⁽³⁾ ingediend. Dit is nog niet goedgekeurd, maar de Commissie verwijst ernaar voor bepaalde definities die niet voorkomen in de AVGB, noch in de tekst waar onderhavig advies over gaat.

2.2.2. In **twee voorstellen uit januari 2017** worden bepaalde aspecten op basis van de AVGB nader gepreciseerd, nl. in het Voorstel voor een verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie (**COM(2017) 8 final**, rapporteur: dhr. Pegado Liz), en in de thans voorliggende tekst (**COM(2017) 10 final**), over de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens.

2.3. Alle drie bovengenoemde teksten zullen **vanaf 25 mei 2018 van toepassing** zijn, en zijn bedoeld om de rechten en controleprocedures te harmoniseren.

2.4. Om dit te faciliteren is er ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor een Europese verordening gekozen en niet meer voor een richtlijn.

⁽¹⁾ 11.6.2013-IP/13/525-Memo13/531-DG Justitie.

⁽²⁾ Richtlijn 2002/58/EG verbiedt met name ongewenste e-mails (spam) (artikel 13) sinds in die richtlijn — na de wijziging van 2009 — het opt-inbeginsel is opgenomen, op grond waarvan een exploitant toestemming moet vragen alvorens potentiële ontvangers „commerciële berichten” te sturen.

⁽³⁾ COM(2016) 590 final van 12.10.2016, voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, blz. 2 (PB C 125 van 21.4.2017, blz. 56).

3. Inleiding

3.1. De volledig digitale wereld begint zich af te tekenen. Het maatschappelijk middenveld zou willen dat de EU in deze wereld een meerwaarde biedt door een omgeving te garanderen waarbinnen eenieder zich kan ontwikkelen zonder te hoeven vrezen voor de aantasting van de persoonlijke levenssfeer.

3.2. Doordat er onophoudelijk gegevens worden gegenereerd, kunnen alle gebruikers overal getraceerd en geïdentificeerd worden. De gegevensverwerking in fysieke centra, die meestal buiten Europa liggen, geeft aanleiding tot bezorgdheid.

3.3. Big Data zijn financieel zeer aantrekkelijk geworden: als ze slim worden verwerkt, kunnen ze het mogelijk maken om voor marktdoeleinden profielen van natuurlijke of rechtspersonen op te stellen teneinde geld te verdienen, vaak zonder dat de gebruikers het in de gaten hebben.

3.4. Vooral echter het feit dat zich in de sector gegevensverwerking nieuwe spelers aandienen die geen internetproviders zijn, moet een aansporing vormen om de regelgevingsteksten te herzien.

4. Samenvatting van het voorstel

4.1. Met deze tekst wil de Commissie een evenwicht tot stand te brengen tussen consumenten en bedrijfsleven:

- zij staat toe dat exploitanten de gegevens gebruiken mits de eindgebruiker uitdrukkelijk zijn toestemming geeft en dus de controle behoudt;
- zij verlangt van de exploitanten dat deze aangeven wat zij met deze gegevens van plan zijn;
- zij kiest voor de derde optie van de effectbeoordeling, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan een „matige” versterking van de bescherming van de privacy, en niet voor de vierde optie, waarin een „aanzienlijke” versterking werd voorgesteld.

4.2. Het voorstel is bedoeld om de AVGB, die net als de vertrouwelijkheid en het recht op wissing van persoonsgegevens algemeen toepasselijk is, verder te ontwikkelen waar het gaat om het specifieke aspect van de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens in telecommunicatie. Concreet wordt voorgesteld om op het gebied van de bescherming van het privéleven strengere regels alsook gecoördineerde controles en sancties in te voeren.

4.3. Er worden geen specifieke maatregelen uitgevaardigd over inbreuken op persoonsgegevens die van de gebruikers zelf komen, maar wel wordt al in het begin van het verordeningvoorstel (artikel 5) bevestigd dat elektronische-communicatiegegevens vertrouwelijk zijn.

4.4. Aanbieders kunnen inhoud van elektronische communicatie verwerken:

- om een dienst te verlenen aan een eindgebruiker die zijn toestemming heeft gegeven;
- voor de betrokken eindgebruikers (artikel 6, lid 3, onder a) en b)) die hun toestemming hebben gegeven.

4.5. Ze moeten gegevens wissen of anoniem maken nadat deze door de ontvangers zijn ontvangen.

4.6. In artikel 4, punt 11, van de AVGB wordt „toestemming” van de betrokkene gedefinieerd als „elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt”.

4.7. In de voorgestelde verordening wordt eraan vastgehouden dat, zoals bepaald in de AVGB, **toestemming uitdrukkelijk moet worden gegeven**, waarbij de bewijslast bij de exploitant ligt.

4.8. De „verwerking” steunt op deze toestemming. De verwerkingsverantwoordelijke moet „kunnen aantonen dat de betrokkene toestemming heeft gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens” (artikel 7, lid 1, van de AVGB).

4.9. Overeenkomstig de wetgeving van de EU of van de lidstaat kunnen er bepaalde beperkingen (inzake rechten en verplichtingen) op het gebied van vertrouwelijkheid gelden om openbare belangen of een inspectietaak te vrijwaren.

4.10. Natuurlijke personen moeten hun toestemming hebben gegeven alvorens hun gegevens mogen worden opgenomen in algemeen beschikbare telefoongidsen. Ze moeten de hen betreffende gegevens ook kunnen verifiëren en corrigeren (artikel 15).

4.11. Iedere gebruiker heeft het recht om bezwaar te maken tegen het gebruik van zijn gegevens die aan een derde zijn toevertrouwd (bv. een handelaar), en telkens wanneer een bericht wordt verzonden (artikel 16). Door de nieuwe regels zullen gebruikers hun instellingen (cookies, identificatienummers) beter kunnen beheren, en ongewenste mededelingen (spam, berichten, sms'jes, telefonische oproepen) zullen geblokkeerd kunnen worden als de gebruiker geen toestemming heeft verleend.

4.12. Wat de identificatie van oproepende nummers en de blokkering van ongewenste inkomende oproepen betreft (artikelen 12 en 14) wordt in de verordening benadrukt dat deze rechten ook gelden voor rechtspersonen.

4.13. De structurering van een controlesysteem is in overeenstemming met de AVGB (hoofdstuk VI over toezichthoudende autoriteiten en hoofdstuk VII over samenwerking tussen toezichthoudende autoriteiten).

4.13.1. De lidstaten en hun nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor gegevensbescherming dienen erop toe te zien dat de vertrouwelijkheidsregels in acht worden genomen. Andere toezichthoudende autoriteiten zullen in het kader van wederzijdse bijstand bezwaren kunnen opstellen die dan eventueel aan de nationale toezichthoudende autoriteiten worden voorgelegd. Ze werken met deze laatstgenoemde autoriteiten en met de Europese Commissie samen in het kader van een coherentiemechanisme (artikel 63 van de AVGB)

4.13.2. Het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPS) moet erop toezien dat de onderhavige verordening consequent wordt toegepast (artikelen 68 en 70 van de AVGB).

Om de toepassing van de verordening te bevorderen kan het richtsnoeren, aanbevelingen en beste praktijken uitvaardigen.

4.14. Eindgebruikers — zowel natuurlijke als rechtspersonen — kunnen ter verdediging van hun belangen een beroep in rechte instellen tegen inbreuken op de verordening. Ze kunnen een vergoeding krijgen voor de geleden schade.

4.15. Het is de bedoeling dat de administratieve geldboetes een afschrikwekkend effect hebben, want de hoogte ervan kan voor iedere overtreder oplopen tot 10 miljoen euro, en voor ondernemingen tot 2 % van de totale wereldwijde jaaromzet in het voorgaande boekjaar, indien dit cijfer hoger is (artikel 23). In lidstaten waar er niet is voorzien in administratieve geldboetes, dienen de lidstaten sancties vast te stellen en de Commissie daarvan op de hoogte te brengen.

4.16. De nieuwe tekst over de eerbiediging van het privéleven en het gebruik van persoonsgegevens zal **van toepassing zijn vanaf 25 mei 2018**, dezelfde datum dus als de verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, en als de ontwerprichtlijn tot herschikking van het Europees wetboek voor elektronische communicatie [COM(2016) 590 final], als die worden goedgekeurd.

4.17. Toepassingsgebied van de *lex specialis* ter uitvoering van de AVGB:

— ***ratione jure: rechtsgrondslag***

Het verordeningsvoorstel is gebaseerd op de artikelen 16 (gegevensbescherming) en 114 (interne markt) van het VWEU, maar ook op de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten. De verordening zou een aanvulling moeten vormen op de AVGB waar het gaat om gegevens die als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt.

— ***ratione personae: actoren***

Aan de ene kant staan de eindgebruikers, natuurlijke of rechtspersonen, zoals bepaald in het ontwerp van Europees wetboek voor elektronische communicatie, aan de andere kant alle aanbieders van communicatiediensten, niet alleen de traditionele aanbieders, maar vooral de nieuwe actoren van wie de nieuwe diensten geen garanties bieden voor de gebruikers. Doordat ze gebruikmaken van OTT-technieken (instant messaging, sms, voice-over IP-technieken, multiple interfaces enz.) vallen ze thans buiten het toepassingsgebied van de bestaande teksten.

— ***ratione materiae: gegevens***

Het voorstel bevat geen bepalingen over het bewaren van gegevens in de cloud en laat het aan de lidstaten over om maatregelen te treffen, met inachtneming van artikel 23 van de AVGB (over beperkingen t.a.v. het recht van bezwaar) en de rechtspraak van het Hof van Justitie (zie punt 1.3 van de toelichting).

De gebruiker moet toestemming geven voor het bewaren van de in de systemen gegenereerde gegevens en metagegevens (datum, tijdstip, plaats enz.). Zo niet, dan moeten de gegevens gewist of anoniem gemaakt worden.

— ***ratione loci: waar?***

Instellingen die verwerkingsactiviteiten verrichten in de lidstaten, of een van hun in een lidstaat gelegen vestigingen, zullen als „leider” worden aangewezen voor het toezicht. De nationale toezichthoudende autoriteiten zullen ook hun rol spelen, en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) zal het hele proces superviseren.

4.18. Doelstellingen van de EU: de digitale eengemaakte markt

- Een van de doelstellingen van de digitale eengemaakte markt is de voorwaarden te creëren voor veilige digitale diensten en vertrouwen te wekken bij de gebruikers, wat moet leiden tot o.a. ontwikkeling van de e-handel, innovatie en indirect ook nieuwe banen en groei (zie punt 1.1 van de toelichting).
- De huidige ontwerpverordening is tevens gericht op een zekere harmonisatie van de wetgeving en samenhang tussen de lidstaten.
- Om de drie jaar zal de Commissie een evaluatie van de toepassing van de verordening maken, die ze zal voorleggen aan het Europees Parlement, de Raad en het EESC (artikel 28).

5. Algemene opmerkingen

5.1. Het EESC vindt het een goede zaak dat er overal in de EU tegelijkertijd een samenhangend pakket regels wordt ingevoerd ter bescherming van de rechten van natuurlijke en rechtspersonen i.v.m. het gebruik van digitale gegevens door middel van elektronische communicatie.

5.1.1. Het is ermee ingenomen dat de Unie zich kwijt van haar taak om op te komen voor de rechten van burgers en consumenten.

5.1.2. Het benadrukt dat er weliswaar wordt gestreefd naar harmonisatie, maar dat de interpretatie van vele concepten een zaak van de lidstaten is, waardoor de verordening toch een soort richtlijn wordt en er veel ruimte is om privégegevens te gebruiken voor marktdoeleinden. Met name in de gezondheidssector kunnen er enorme hoeveelheden privégegevens worden verzameld.

5.1.3. De bepalingen uit artikel 11, lid 1, artikel 13, lid 2, artikel 16, lid 4 en 5, en artikel 24 zouden veeleer kunnen worden bestempeld als „omzettingsmaatregelen” die op hun plaats zijn in een richtlijn, maar niet in een verordening. Er wordt te veel ruimte gelaten voor exploitanten om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (artikelen 5 en 6). Deze verordening zou integrerend deel moeten uitmaken van het voorstel voor een richtlijn inzake het Europees wetboek voor elektronische communicatie (COM(2016) 590 final).

5.1.4. Door de omvang van deze teksten en door het feit dat ze elkaar overlappen en nauw met elkaar zijn verstrengeld (er moet immers voortdurend worden geswitcht van de ene naar de andere tekst), zullen ze waarschijnlijk alleen maar door een beperkte kring van ingewijden worden gelezen. Het EESC betreurt dit ten zeerste. Bovendien hebben ze voor de burger geen duidelijke meerwaarde. Het voorstel is dus moeilijk leesbaar en complex. Dit staat haaks op de geest van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) en op het streven naar „betere wetgeving”. Hierdoor is de tekst moeilijk te interpreteren en worden er bressen geslagen in de bescherming.

5.1.5. Het voorstel voor een verordening bevat bijvoorbeeld geen definitie van het begrip „exploitant”. Daarvoor moet worden gekeken naar het ontwerp voor een Europees wetboek voor elektronische communicatie⁽⁴⁾, dat nog niet in werking is getreden, en waarmee wijzigingen zullen worden aangebracht in de voorschriften van de sector in het kader van de digitale eengemaakte markt, d.w.z. de kaderrichtlijn 2002/21/EG, de „toestemmingsrichtlijn” 2002/20/EG, de richtlijn „universele diensten” 2002/22/EG en de „toegangsrichtlijn” 2002/19/EG zoals die zijn gewijzigd, Verordening (EG) nr. 1211/2009 tot oprichting van het Berec, de radiospectrumbeschikking 676/2002/EG, besluit 2002/622/EG tot oprichting van een Beleidsgroep Radiospectrum, en besluit 243/2012/EU tot vaststelling van een meerjarenprogramma voor het radiospectrumbeleid. Het fundamentele referentiepunt blijft natuurlijk de AVGB (zie paragraaf 2.2). Onderhavig voorstel is bedoeld om de AVGB te completeren, en moet deze dus aanvullen.

5.2. Het EESC wijst in het bijzonder op de inhoud van artikel 8, dat gaat over de bescherming van gegevens die opgeslagen zijn in eindapparatuur en over potentiële uitzonderingen. Dit artikel is cruciaal omdat de informatiemaatschappij hiermee mogelijkheden worden geboden om toegang te krijgen tot privégegevens. Ook wijst het op artikel 12, dat over de beperking van de identificatie van het oproepende en het opgeroepen nummer gaat. Beide artikelen zijn voor een niet-ingewijde weinig toegankelijk.

5.2.1. In de richtlijn uit 1995 (artikel 2) worden „persoonsgegevens” gedefinieerd als „alle informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, ook wel „betrokkene” genoemd”. Met onderhavig verordening voorstel wordt de gegevensbescherming uitgebreid tot metagegevens. De verordening is voortaan van toepassing op zowel natuurlijke als rechtspersonen. Er moet nogmaals worden onderstreept dat met het voorstel een tweeledig doel wordt beoogd: bescherming van persoonsgegevens, en waarborging van het vrije verkeer van elektronische-communicatiegegevens en elektronische-communicatiediensten in de EU (artikel 1).

⁽⁴⁾ COM(2016) 590 en bijlagen 1 t/m 11, van 12.10.2016 (PB C 125 van 21.4.2017, blz. 56).

5.2.2. Het EESC beklemtoont dat het streven naar de bescherming van de gegevens van rechtspersonen (artikel 1, lid 2) zal botsen met andere teksten, waarin dat streven afwezig is: er wordt niet duidelijk gezegd dat de teksten ook voor rechtspersonen zullen moeten gelden (zie de AVGB, de gegevens in de Europese instellingen).

5.3. Het EESC vraagt zich af of het echte doel van dit voorstel niet is om meer de nadruk te leggen op artikel 1, lid 2, daarvan, d.w.z. het waarborgen van „het vrije verkeer van elektronische-communicatiegegevens en elektronische-communicatiediensten in de Unie”, dat niet mag worden beperkt of verboden om redenen die verband houden met de eerbiediging van het privéleven en de communicatie van natuurlijke en rechtspersonen, in plaats van het daadwerkelijk waarborgen van wat er in artikel 1, lid 1, staat, nl. „het recht op eerbiediging van het privéleven en de communicatie en de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens”.

5.4. Alles is gebaseerd op het verlenen van toestemming door de natuurlijke of rechtspersoon. Dit betekent volgens het EESC dat de gebruikers geïnformeerd en opgeleid moeten zijn en voorzichtig moeten blijven, want als ze eenmaal toestemming hebben gegeven, zal de aanbieder meer inhoud en metagegevens kunnen verwerken om zo veel mogelijk effect te sorteren en winst te maken. Hoeveel mensen weten voordat ze een cookie accepteren dat cookies trackers zijn? In verband met deze verordening zou er prioritair op moeten worden ingezet dat gebruikers leren hoe ze hun rechten kunnen laten gelden en hoe gegevens anoniem gemaakt of versleuteld kunnen worden.

6. Specifieke opmerkingen

6.1. Privégegevens zouden alleen mogen worden verzameld door instanties die zelf aan zeer strenge voorwaarden voldoen en als er bekende en legitieme doelen mee worden beoogd (AVGB).

6.2. Het EESC merkt nogmaals op te betreuren „dat de Commissie te veel uitzonderingen en beperkingen voorstelt ten aanzien van de vaststaande beginselen voor de bescherming van persoonsgegevens”⁽⁵⁾. Het evenwicht tussen vrijheid en veiligheid zou het handelsmerk van de EU moeten blijven, en niet zozeer het evenwicht tussen persoonlijke grondrechten en bedrijfsleven. De in het kader van artikel 29 opgerichte werkgroep heeft in zijn analyse van de ontwerpverordening (WP 247 van 4 april 2017, Advies 1/2017, punt 17) duidelijk aangegeven dat de verordening leidt tot een verlaging van het beschermingsniveau zoals omschreven in de AVGB, met name waar het gaat om de locatie van de eindapparatuur en het gebrek aan beperking van de gegevens die verzameld kunnen worden, en dat de verordening niet standaard in bescherming van de persoonlijke levenssfeer voorziet (punt 19).

6.3. Gegevens vormen een verlengde, zeg maar een „schaduwidentiteit” van een persoon. Gegevens behoren toe aan de persoon die ze genereert, maar zijn ze eenmaal verwerkt, dan heeft deze persoon er geen invloed meer op. Iedere lidstaat blijft verantwoordelijk voor het bewaren en de overdracht van gegevens, en vanwege eventuele rechtenbeperkingen die met de ontwerpverordening mogelijk worden, is er geen harmonisatie. Het EESC wijst erop dat er verschillen dreigen te ontstaan doordat het beperken van rechten aan de discretie van de lidstaten wordt overgelaten.

6.4. Een belangrijke vraag voor met name personen die in ondernemingen werken, is: van wie zijn de gegevens die zij tijdens hun werk genereren? En hoe worden ze beschermd?

6.5. De opzet van het controlesysteem is niet erg duidelijk⁽⁶⁾. Ondanks het toezicht door de EDPS lijken de waarborgen om willekeur tegen te gaan onvoldoende, en er is niet beoordeeld hoelang de procedures om sancties op te leggen in beslag zullen nemen.

6.6. Het EESC pleit voor het creëren van een Europese portaal-site waar alle Europese en nationale teksten, alle rechten, beroepsmogelijkheden, jurisprudentie en praktische aspecten samengebracht en up-to-date gehouden worden, om burgers en consumenten wegwijs te helpen maken in het oerwoud van teksten en praktijken, zodat ze hun rechten kunnen uitoefenen. Deze portaal-site zou op zijn minst gebaseerd moeten zijn op de voorschriften van Richtlijn (EU) 2016/2102 van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties, en op de beginselen uit de overwegingen 12, 15 en 21 van het richtlijnvoorstel inzake de zgn. *Europese toegankelijkheidswet 2015/0278(COD)*, en zou inhoud moeten bieden die voor alle eindgebruikers toegankelijk en begrijpelijk is. Het EESC is bereid om aan het opzetten van deze portaal-site mee te helpen.

6.7. In artikel 22 ontbreekt een verwijzing naar „groepsacties” zoals het EESC al in zijn advies over het Europees wetboek voor elektronische communicatie heeft opgemerkt.

⁽⁵⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 56 en PB C 110 van 9.5.2006, blz. 83.

⁽⁶⁾ Hoofdstuk IV van de onderhavige verordening verwijst naar de bepalingen van hoofdstuk VIII, met name artikel 68, van de AVGB.

6.8. De beperking van het materiële toepassingsgebied (artikel 2, lid 2), de uitbreiding van de mogelijkheid om gegevens te verwerken zonder toestemming van de eigenaar (artikel 6, lid 1 en 2) en het weinig waarschijnlijke verkrijgen van toestemming van ALLE betrokken gebruikers (artikel 6, lid 3, onder b) en artikel 8, lid 1, 2 en 3), de rechtenbeperkingen waartoe de lidstaten kunnen besluiten als ze deze beperkingen „noodzakelijk, gepast en evenredig” achten, zijn allemaal regels die inhoudelijk tot zo veel interpretaties kunnen leiden dat ze de bescherming van de privacy allesbehalve ten goede komen. Specifieke aandacht moet daarnaast uitgaan naar de bescherming van gegevens betreffende minderjarigen.

6.9. Het EESC is ingenomen met de rechten waarnaar in artikel 12 wordt verwezen, maar wijst op de zeer hermetische formulering daarvan, waarmee een lans lijkt te worden gebroken voor telefonische oproepen door bellers met een „onbekende” of „verborgen” identiteit, alsof het wordt aanbevolen om anoniem te blijven, terwijl het beginsel zou moeten zijn dat oproepen kunnen worden geïdentificeerd.

6.10. Ongewenste communicatie (artikel 16) en direct marketing komen al aan de orde in de richtlijn over oneerlijke handelspraktijken⁽⁷⁾. De standaardregeling zou niet gebaseerd moeten worden op opt-out (weigering), maar op opt-in (aanvaarding).

6.11. Volgens het voorstel verricht de Commissie om de drie jaar een evaluatie. In de digitale wereld is dat te lang. Na twee evaluaties zal de digitale wereld er totaal anders uitzien. De bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen (artikel 25), die uitgebreid zal kunnen worden, zou echter moeten gelden voor een bepaalde duur, die eventueel kan worden verlengd.

6.12. De wetgeving moet de rechten van de gebruikers beschermen (artikel 3 VEU) en tegelijkertijd zorgen voor de juridische stabiliteit die nodig is om commerciële activiteiten te kunnen ontplooien. Het EESC vindt het jammer dat in het voorstel niet wordt ingegaan op het verkeer van gegevens tussen machines (M2M). Daarvoor wordt doorverwezen naar het Europees wetboek voor elektronische communicatie (richtlijnvoorstel, artikelen 2 en 4).

6.12.1. Het internet der dingen (IoT)⁽⁸⁾ zal leiden tot „big data”, dan tot „huge data” en vervolgens tot „all data”. Dit is cruciaal voor de toekomstige innovatiegolven. Kleine en grote machines communiceren met elkaar en dragen persoonsgegevens aan elkaar over (denk bv. aan hartslaggegevens die via je horloge naar de computer van je arts worden gestuurd). Vele digitale spelers hebben hun eigen platform opgezet voor aangesloten apparaten: Amazon, Microsoft, Intel, en in Frankrijk Orange en La Poste.

6.12.2. In het dagelijks leven kan het internet der dingen gemakkelijk voorwerp worden van kwaadaardige binnendringing: de hoeveelheid persoonlijke informatie die op afstand kan worden verzameld (geolokalisatie, medische gegevens, beeld- en geluidsstromen) neemt toe. Lacunes in de bescherming van gegevens wekken de belangstelling van o.m. verzekeringsmaatschappijen die beginnen om hun klanten voor te stellen aangesloten apparaten aan te schaffen en hen tot een meer verantwoord gedrag aan te zetten.

6.13. Veel internetreuzen proberen hun oorspronkelijke applicaties om te vormen tot platforms. Zo moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de Facebook-applicatie en het platform Facebook, dat ontwikkelaars in staat stelt om applicaties te ontwerpen die toegankelijk zijn via gebruikersprofielen. Amazon op zijn beurt was een webapplicatie gespecialiseerd in onlineverkoop. Nu is ze een platform geworden waarmee derden — van particulieren tot grote concerns — hun producten aan de man kunnen brengen en daarbij kunnen profiteren van de hulpmiddelen van Amazon: reputatie, logistiek enz. Dit gebeurt allemaal via de overdracht van persoonsgegevens.

6.14. Met de deeleconomie ontstaat er een wildgroei aan platforms: „een platform dat een groot aantal aanbieders van goederen of diensten in contact brengt — meestal langs elektronische weg — met een groot aantal gebruikers”⁽⁹⁾. Platforms zijn gewild vanwege de bedrijvigheid en de werkgelegenheid die ze opleveren, maar het EESC vraagt zich wel af hoe de overdracht van gegevens die ze genereren kan worden gecontroleerd, bij de toepassing van zowel de AVGB als deze verordening.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22, artikelen 8 en 9.

⁽⁸⁾ WP247/17-advies van 1.4.2017, pt. 19 (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 1).

⁽⁹⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 56.

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL