

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 81



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

61e jaargang

2 maart 2018

Inhoud

I *Resoluties, aanbevelingen en adviezen*

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

529e zitting van het EESC, 18 en 19 oktober 2017

2018/C 081/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het potentieel van kleine familie- en traditionele bedrijven om de ontwikkeling en economische groei in de regio's te stimuleren (initiatiefadvies)	1
2018/C 081/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de financiering van maatschappelijke organisaties door de EU (initiatiefadvies)	9
2018/C 081/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de dorpen en stadjes als aanjagers van plattelandontwikkeling — uitdagingen en kansen (initiatiefadvies)	16
2018/C 081/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over klimaatrechtvaardigheid (initiatiefadvies)	22
2018/C 081/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de EU-ontwikkelingspartnerschappen en de uitdaging van internationale belastingverdragen (initiatiefadvies)	29
2018/C 081/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de economische, sociale en culturele rechten in de Euromed-regio (initiatiefadvies)	37
2018/C 081/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de transitie naar een duurzamere Europese toekomst — Een strategie voor 2050 (initiatiefadvies)	44
2018/C 081/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe duurzame economische modellen (verkennend advies)	57

NL

2018/C 081/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belastingheffing in de deeleconomie — Analyse van mogelijke belastingmaatregelen om in te spelen op de ontwikkeling van de deeleconomie (verkennd advies op verzoek van het Estse voorzitterschap)	65
2018/C 081/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over landgebruik voor duurzame voedselproductie en ecosysteemdiensten (verkennd advies op verzoek van het Estse voorzitterschap)	72
2018/C 081/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de controle op de toepassing van de EU-wetgeving (behandeling door de Europese Rekenkamer) (initiatiefadvies)	81

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

529e zitting van het EESC, 18 en 19 oktober 2017

2018/C 081/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het nalevingspakket over de a) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Actieplan ter versterking van Solvit: de voordelen van de eengemaakte markt bereikbaar maken voor burgers en bedrijven (COM(2017) 255 <i>final</i> — SWD (2017) 210 <i>final</i>), over het b) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (COM(2017) 256 <i>final</i> — 2017/0086 (COD)) en het c) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden en procedure op grond waarvan de Commissie van ondernemingen en ondernemersverenigingen mag vragen informatie over de interne markt en aanverwante gebieden te verstrekken (COM(2017) 257 <i>final</i> — 2017/0087 (COD))	88
2018/C 081/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de monitoring en de rapportering van de CO ₂ -emissies en het brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen (COM(2017) 279 <i>final</i> — 2017/0111 (COD))	95
2018/C 081/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de strategie voor de digitale interne markt — Een connectieve digitale interne markt (COM(2017) 228 <i>final</i>)	102
2018/C 081/15	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 over het mededingingsbeleid 2016 (COM(2017) 285 <i>final</i>)	111
2018/C 081/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van het actieplan kapitaalmarktenunie (COM(2017) 292 <i>final</i>) .	117
2018/C 081/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (COM(2017) 291 <i>final</i>)	124
2018/C 081/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Discussienota over de toekomst van de EU-financiën (COM(2017) 358 <i>final</i>)	131
2018/C 081/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP) (COM(2017) 343 <i>final</i> — 2017/0143 (COD))	139

2018/C 081/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de discussienota over de sociale dimensie van Europa (COM(2017) 206) en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de totstandbrenging van een Europese pijler van sociale rechten (COM(2017) 250 <i>final</i>) en het voorstel voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten (COM(2017) 251 <i>final</i>)	145
2018/C 081/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het rechtskader voor het Europees Solidariteitskorps en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1288/2013, (EU) nr. 1293/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 en van Besluit nr. 1313/2013/EU (COM(2017) 262 <i>final</i> — 2017/0102(COD))	160
2018/C 081/22	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: Een nieuwe EU-agenda voor het hoger onderwijs (COM(2017) 247 <i>final</i>) en 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: Een goede start in het leven dankzij ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs (COM(2017) 248 <i>final</i>)	167
2018/C 081/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1380/2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (COM(2017) 424 <i>final</i> — 2017/0190(COD))	174
2018/C 081/24	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 over Europees interoperabiliteitskader — Implementatiestrategie (COM(2017) 134 <i>final</i>) . . .	176
2018/C 081/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (COM(2017) 280 <i>final</i> — 2017/128 (COD))	181
2018/C 081/26	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 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (COM(2017) 275 <i>final</i> — 2017/0114 (COD)) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen (COM(2017) 276 <i>final</i> — 2017/0115 (CNS))	188
2018/C 081/27	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 — Europa in beweging — Agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen (COM(2017) 283 <i>final</i>)	195
2018/C 081/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea — Hoofdstuk betreffende handel en duurzame ontwikkeling	201
2018/C 081/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de uitwisseling en bescherming van persoonsgegevens in een geglobaliseerde wereld (COM(2017) 7 <i>final</i>)	209
2018/C 081/30	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1295/2013 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020) (COM(2017) 385 <i>final</i> — 2017/0163 (COD))	215
2018/C 081/31	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het economisch beleid van de eurozone (2017) (vervolgadvies)	216

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

529e ZITTING VAN HET EESC, 18 EN 19 OKTOBER 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het potentieel van kleine familie- en traditionele bedrijven om de ontwikkeling en economische groei in de regio's te stimuleren

(initiatiefadvies)

(2018/C 081/01)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	7.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	199/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft in diverse adviezen steeds een positieve houding ingenomen ten aanzien van EU-beleid ter ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)⁽¹⁾. De kmo's echter vormen een uiterst heterogene categorie, zodat speciale inspanningen nodig zijn om het beleid goed af te stemmen op de verschillende subgroepen en met name kleine familie- en traditionele bedrijven.

⁽¹⁾ Zie de EESC-adviezen: Beleidsmaatregelen voor kmo's, PB C 27 van 3.2.2009, blz. 7; Internationale aanbestedingen, PB C 224 van 30.8.2008, blz. 32; Small Business Act, PB C 182 van 4.8.2009, blz. 30; Otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters, PB C 54 van 19.2.2011, blz. 44; Toegang tot financiering voor kmo's (EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA).

1.2. Het belang van deze subgroep ligt in het feit dat de overgrote meerderheid van de banen in de EU-regio's wordt geleverd door dit soort ondernemingen. Hoewel het EESC zijn eerdere conclusies opnieuw bevestigt en herinnert aan de aanbevelingen in eerdere adviezen ⁽²⁾, wil het de uitdagingen waar kleine familie- en traditionele bedrijven mee worden geconfronteerd onder de loep nemen en analyseren. Het wil hiermee de deur openzetten naar constructief beleid, zowel op EU- als op nationaal en regionaal niveau.

1.3. Het EESC verzoekt de Europese Commissie na te denken over manieren om kleine familie- en traditionele bedrijven te ondersteunen en te bevorderen, aangezien deze ondernemingen essentieel zijn voor het creëren van nieuwe activiteiten en het genereren van inkomen in gebieden met beperkte middelen. Ze zijn van meerwaarde voor de regionale ontwikkeling, met name in minder ontwikkelde regio's, omdat ze diep geworteld zijn de in lokale economie, waarin ze investeren en voor werkgelegenheid zorgen.

1.4. Het EESC meent dat er een groot ontwikkelingspotentieel is in veel regio's die nog achterlopen en dat dit onderbenutte potentieel met behulp van lokale kleine familie- en traditionele bedrijven kan worden ontgonnen. Deze uitdaging zou niet alleen door de Commissie moeten worden aangegaan, maar ook andere spelers zouden er intensief bij moeten worden betrokken, waaronder lokale overheden en lokale intermediaire actoren zoals bedrijfsorganisaties en financiële instellingen.

1.5. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om aandacht te besteden aan het feit dat de kleine familie- en traditionele bedrijven negatief zijn beïnvloed door recente economische en industriële ontwikkelingen en tendensen. Ze hebben aan concurrentievermogen ingeboet en ondervinden steeds meer moeilijkheden bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.

1.6. Het EESC vreest dat de ondersteunende beleidsinstrumenten niet zijn gericht op de kleine familie- en traditionele bedrijven en het niet waarschijnlijk is dat ze er veel baat bij zullen hebben. In het algemeen is de steun aan kmo's gericht op het bevorderen van onderzoek en innovatie in de kmo's en op startende bedrijven. Zonder te tornen aan het belang van deze beleidsinstrumenten wil het EESC benadrukken dat slechts een zeer klein deel van alle kmo's hiervan zal profiteren en dat kleine familie- en traditionele bedrijven daar doorgaans niet tot behoren. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om de definitie van een kleine en middelgrote onderneming te herzien, hetgeen in gang is gezet door DG GROW en voorlopig is gepland voor begin 2019 ⁽³⁾.

1.6.1. De huidige definitie van een kleine en middelgrote onderneming is al achterhaald en daarom is het EESC van mening dat de geplande herziening nuttig kan zijn om meer inzicht te krijgen in de aard van kmo's en om beter beleid voor deze bedrijven te ontwikkelen. Het verzoekt de Commissie om in het raadplegingsproces een beoordeling te geven van de wijze waarop de huidige definitie wordt toegepast bij de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen voor kmo's op EU-, nationaal en regionaal niveau, met speciale aandacht voor de kleine familie- en traditionele bedrijven.

1.6.2. Volgens het EESC moet de herziening van de definitie in elk geval:

- het criterium van het aantal werkzame personen schrappen ⁽⁴⁾ als het belangrijkste criterium en kmo's de flexibiliteit bieden om te kiezen aan welke twee van de drie criteria wordt voldaan, waarbij gebruik wordt gemaakt van de meest recente aanpak zoals beschreven in Richtlijn 2013/34/EU ⁽⁵⁾;
- een grondige analyse uitvoeren van de in artikel 2 van de aanbeveling vermelde drempelwaarden en deze indien nodig aanpassen, onder andere door ze af te stemmen op de drempelwaarden in Richtlijn 2013/34/EU;
- de in artikel 3 van de bijlage bij de aanbeveling vervatte beperkingen herzien en opnieuw beoordelen.

1.7. Volgens het EESC is het van belang dat kleine familie- en traditionele bedrijven worden erkend als een specifieke subgroep omdat juist zij het meest te lijden hebben onder marktfalen. Daarom adviseert het om op maat gesneden ondersteunend beleid te ontwikkelen dat specifiek op deze bedrijven gericht is. Om de meest urgente problemen aan te pakken, moeten dergelijke beleidsmaatregelen in elk geval gericht zijn op:

- bijstand bij het aantrekken en opleiden van arbeidskrachten;
- bijscholing en omscholing van managers/eigenaren;
- het verschaffen van toegang tot advies- en consultancydiensten;

⁽²⁾ Zie de EESC-adviezen: Familiebedrijven, PB C 13 van 15.1.2016, blz. 8; Evaluatie van de Small Business Act, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 51; Diversiteit van ondernemingsvormen, PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22.

⁽³⁾ Aanvangseffectbeoordeling (2017)2868537 van 8 juni 2017.

⁽⁴⁾ Artikel 4 van de bijlage, Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013.

- de verbetering van de toegang tot financiële middelen;
- het verschaffen van meer informatie en betere opleiding voor personeel in lokale werkgeversorganisaties en lokale bankkantoren;
- het verlenen van éénloketediensten;
- de herziening van administratieve lasten op EU- en lokaal niveau;
- meer en betere toegang tot informatie over de reglementaire vereisten, het lokale ondernemingsklimaat en de marktmogelijkheden.

2. Kleine familie- en traditionele bedrijven — achtergrond en belang

2.1. Een aantal actuele industriële ontwikkelingen en tendensen — digitalisering, Industrie 4.0, snel veranderende bedrijfsmodellen, globalisatie, de deeleconomie en meer innovatieve bronnen van concurrentievoordeel — staan momenteel centraal in de EU-beleidsvormingsprocessen. Tegelijkertijd moet worden erkend dat mensen overal in Europa moeten kunnen leven, ook in veel regio's waar Industrie 4.0 moeilijk voet aan de grond zal krijgen.

2.2. Het belang van deze nieuwe tendensen mag niet worden ondergraven en tegelijk moeten de politieke inspanningen ter bevordering ervan worden ondersteund, maar we mogen evenwel niet uit het oog verliezen dat het merendeel van de banen in de EU-regio's momenteel wordt geleverd door zeer traditionele kmo's⁽⁶⁾ en kleine familiebedrijven⁽⁷⁾, die meestal een lange geschiedenis hebben alsook hun eigen tradities, ervaringen en vele succesverhalen uit het verleden. Deze groep bedrijven omvat gewoonlijk de volgende subgroepen:

- kleine, micro- en mono-ondernemingen;
- zeer traditionele kmo's, werkzaam in historisch en traditioneel bepaalde gebieden;
- kmo's in afgelegen gebieden — zoals kleine gemeenten en dorpen, berggebieden, eilanden enz.;
- kleine familiebedrijven;
- ambachtelijke bedrijven;
- zelfstandigen.

2.3. Zoals reeds aangegeven door het EESC vormen kleine familie- en traditionele bedrijven de ruggengraat van vele economieën in de wereld en worden ze gekenmerkt door een indrukwekkende groei. Ze spelen een grote rol in de regionale en lokale ontwikkeling en doen in het bijzonder een duidelijke bijdrage bij de opbouw van lokale gemeenschappen. Familiebedrijven zijn beter in staat om moeilijke perioden van recessie en stagnatie te doorstaan. Deze bedrijven worden gekenmerkt door een uniek leiderschap, aangezien hun eigenaren veel belang hechten aan de langetermijnvooruitzichten van het bedrijf, met name omdat het vermogen, de reputatie en de toekomst van de familie op het spel staan. Dit leiderschap manifesteert zich doorgaans in de vorm van een buitengewone toewijding om het voortbestaan van het bedrijf te garanderen, waardoor ze hun werknemers meer koesteren en hechtere banden smeden met hun klanten om het bedrijf in stand te houden. Het EESC heeft de Commissie eerder verzocht om een actieve strategie toe te passen ter bevordering van beste praktijken in familiebedrijven tussen de lidstaten⁽⁸⁾.

2.4. In de afgelopen jaren hebben veel kleine familie- en traditionele bedrijven steeds meer moeilijkheden ondervonden bij het uitoefenen van hun activiteiten, omdat:

- ze niet goed zijn uitgerust om in te spelen op en zich aan te passen aan het snel veranderende ondernemingsklimaat;

⁽⁶⁾ Kleine traditionele bedrijven die gedurende een lange periode gebruik hebben gemaakt van hetzelfde bedrijfsmodel en relatief kleine gemeenschappen dienen — bijv. kleine restaurants en cafetaria's, onafhankelijke benzinestations, bakkerijen, familiehotels, kleine vervoers- en handelsondernemingen enz.

⁽⁷⁾ Er bestaat geen enkele definitie voor „familiebedrijf”, maar er zijn desondanks meerdere werkdefinities ontstaan die in de loop der jaren zijn geëvolueerd. Hierin wordt benadrukt dat familiebedrijven in belangrijke mate door een familie worden geleid, waarbij de familie eigenaar is van het bedrijf en er managementfuncties inneemt. (Sciascia en Mazzola, *Family Business Review*, vol. 21, nr. 4, 2008). Familiebedrijven maken in totaal meer dan 85 % van alle bedrijven in de OESO-landen uit. Een deel hiervan bestaat uit zeer grote bedrijven, maar het onderhavige advies concentreert zich op kleine familiebedrijven.

⁽⁸⁾ Zie het EESC-advies over *Familiebedrijven*, PB C 13 van 15.1.2016, blz. 8.

- hun traditionele manier van zaken doen niet meer zo concurrentiekrachtig is als vroeger, als gevolg van veranderende bedrijfsmodellen — bijv. digitalisering, doeltreffendere manieren om ondernemingen te besturen, de ontwikkeling van nieuwe technologieën;
- ze beperkte toegang hebben tot middelen — bijv. financieringsmiddelen, informatie, menselijk kapitaal, markttuitbreidingspotentieel enz.;
- ze kampen met organisatorische beperkingen, zoals een gebrek aan tijd en kwalitatief en toekomstgericht eigenaarschap en management, en met inertie ten aanzien van gedragsveranderingen;
- ze beperkte mogelijkheden hebben om de externe omgeving vorm te geven en over minder onderhandelingsmacht beschikken, maar daar sterker van afhankelijk zijn ⁽⁹⁾.

2.5. Er zijn bijna 23 miljoen kmo's in de EU, met een groter aandeel van kmo's in verhouding tot het totale aantal ondernemingen in de zuidelijke landen van de EU ⁽¹⁰⁾. De kmo's vertegenwoordigen niet alleen 99,8 % van het totale aantal bedrijven in de niet-financiële bedrijfssector in de EU ⁽¹¹⁾, maar ze bieden ook werkgelegenheid aan bijna 67 % van het totale aantal werknemers en zijn verantwoordelijk voor bijna 58 % van de totale toegevoegde waarde in de niet-financiële bedrijfssector ⁽¹²⁾. Micro-ondernemingen, waaronder eenmansbedrijven, zijn verreweg het sterkst vertegenwoordigd wat betreft het aantal ondernemingen.

3. Beleidslijnen en -prioriteiten op EU-niveau

3.1. In het algemeen is de steun voor kmo's vooral gericht op de bevordering van onderzoek en innovatie in kmo's en de ontwikkeling van kmo's ⁽¹³⁾. Hoewel de innovatiecapaciteit en de capaciteit om wereldwijd te opereren worden erkend als de twee belangrijkste motoren voor groei, vertonen kmo's vaak zwakheden op beide gebieden ⁽¹⁴⁾. De helft van de geïdentificeerde soorten instrumenten in de laatste financieringsperiode streeft bijna uitsluitend doelstellingen in termen van innovatie na. Het zijn instrumenten ter ondersteuning van technologische en niet-technologische innovatie, eco-innovatie, de creatie van innovatieve bedrijven, O&O-projecten, kennis- en technologieoverdracht.

3.2. Gedurende de periode 2007-2013 ⁽¹⁵⁾ bedroeg de EFRO-steun aan kmo's ongeveer 47,5 miljard euro (76,5 % voor bedrijfssteun en 16 % van de totale EFRO-toewijzing voor deze periode). Ongeveer 246 000 begunstigde kmo's werden geselecteerd uit 18,5 miljoen ondernemingen. De vergelijking tussen het aantal begunstigten en het totale aantal ondernemingen geeft duidelijk aan dat dit bedrag absoluut ontoereikend is en bewijst dat de EU er niet in is geslaagd deze zeer belangrijke categorie van bedrijven te ondersteunen. De Commissie gaat voorbij aan deze belangrijke kwestie vanwege een tekort aan middelen en de grote diversiteit wat betreft de kenmerken van deze bedrijven.

3.3. In dezelfde periode werd een relatief groot aantal beleidsinstrumenten toegepast met een hoge mate van variabiliteit, variërend van 1 tot 8 000-9 000 begunstigten. Het creëren van instrumenten die van toepassing zijn op een zeer klein aantal begunstigten is duidelijk inefficiënt. De vraag dringt zich op of het de moeite waard is om zo'n groot aantal instrumenten te ontwikkelen. Ook moet hun efficiëntie en effectiviteit ter discussie worden gesteld, door de financiële en personele middelen die betrokken zijn bij het ontwerp en de bereikte effecten (indien van toepassing) tegen elkaar af te wegen. Tegelijkertijd wordt in casestudy's gewezen op een proces van zelfselectie of „soft targeting”, waarbij een specifieke groep begunstigten (over het algemeen gekenmerkt door een grotere absorptiecapaciteit) vanzelf de doelgroep is geworden door de manier waarop een bepaald beleidsinstrument werd opgezet.

⁽⁹⁾ Diverse studies (bijv. Europees Parlement, 2011; CSES, 2012; EC, 2008; OESO, 1998).

⁽¹⁰⁾ Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie geeft een definitie van kmo's, die in drie categorieën worden onderverdeeld: kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, op basis van het aantal werkzame mensen en de omzet. De belangrijkste statistische bronnen verstrekken geen gegevens over ondernemingen die als kmo's zijn gedefinieerd, door de strikte toepassing van bovengenoemde definitie van kmo's. De beschikbare gegevens zijn gebaseerd op het criterium van de werkgelegenheidsomvang. De in dit advies verstrekte statistieken zijn derhalve gebaseerd op deze definitie. Hierbij moet worden opgemerkt dat, hoewel de criteria inzake omzet en/of totale activa geen al te grote invloed mogen hebben op de statistieken, de toepassing van de regels over de autonomie van bedrijven de resultaten behoorlijk kan beïnvloeden; in een onderzoek uitgevoerd in Duitsland heeft de toepassing van deze regel het totaal aantal „kmo's” verminderd met 9 % (CSES, 2012).

⁽¹¹⁾ De niet-financiële bedrijfssector bestaat uit alle sectoren van de economieën van de EU-28 of de lidstaten, met uitzondering van financiële diensten, overheidsdiensten, onderwijs, gezondheidszorg, kunst en cultuur, landbouw, bosbouw en visserij.

⁽¹²⁾ Jaarverslag over Europese kmo's 2014/2015, Europese Commissie.

⁽¹³⁾ Final Report, Work Package 2, ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Contract: 2014CE16BAT002, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/

⁽¹⁴⁾ Support to SMEs — Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Work Package 2, First Intermediate Report, Volume 1: Synthesis Report, ex post evaluation of Cohesion Policy programmes, 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), contract: 2014CE16BAT002, juli 2015.

⁽¹⁵⁾ Dezelfde bron als voor voetnoot 13.

3.4. Uit een uitgebreide beoordeling⁽¹⁶⁾ van in totaal 670 beleidsinstrumenten voor de 50 operationele programma's die tijdens de programmeringsperiode werden geïmplementeerd, blijkt dat de verdeling tussen de verschillende beleidslijnen tamelijk ongelijk is. Er komt naar voren dat minder dan 30 % van alle beleidsinstrumenten zich richtte op de behoeften van traditionele bedrijven. Het EESC heeft al zijn steun uitgesproken voor innovatieve en snelgroeiende ondernemingen⁽¹⁷⁾. Het betreurt echter dat de beleidsinstrumenten op onevenredige wijze en hoofdzakelijk zijn afgestemd op innovatiedoelstellingen voor kmo's, aangezien het merendeel van de Europese kmo's nu en in de nabije toekomst geen enkel innovatief potentieel heeft en hun kernactiviteiten zo'n potentieel niet vereisen. Het is waar dat innovatieve producten ontwikkeld kunnen worden tegen zeer lage kosten en een hoog groeipotentieel kunnen hebben, maar dit soort groei is duidelijk de uitzondering en niet de regel voor familie- en traditionele bedrijven, die met een totaal andere filosofie werken. Een zekere mate van innovatie is mogelijk en verstandig en nieuwe generaties gaan innoveren omdat ze openstaan voor nieuwe ideeën. Maar de innovatie is in de meeste gevallen versnipperd en maakt geen deel uit van de kernactiviteiten van deze bedrijven⁽¹⁸⁾.

3.5. Kleine familie- en traditionele bedrijven komen haast niet voor op de radar van ondersteunende beleidsinstrumenten, zoals blijkt uit het feit dat een minderheid van de beleidsinstrumenten (slechts 7 % van de totale overheidsbijdragen) is afgestemd op kmo's die werkzaam zijn in bepaalde sectoren, en dan voornamelijk in de toerismesector. Dit blijkt ook uit het feit dat ongeveer 54 % van de begunstigde kmo's werkzaam is in de productiesector en ICT-sector (10 %), met slechts 16 % in de groothandel en detailhandel en 6 % in de sector accommodatie en maaltijden — die worden beschouwd als traditionele sectoren. Daar komt nog bij dat tijdens de laatste programmeringsperiode de steun voor kmo's werd opgezet in het licht van de diepe economische crisis, rekening houdend met de noodzaak van een verschuiving van de middelen van innovatie naar een meer generieke groei.

3.6. Tegelijkertijd blijkt uit de gegevens dat gedurende de vijf jaar na het begin van de crisis in 2008 het aantal kmo's toenam, terwijl de toegevoegde waarde en het aantal werknemers afnam⁽¹⁹⁾. Dergelijke statistieken suggereren dat gedurende deze periode het „ondernemerschap uit noodzaak” prevaleerde boven het „vrijwillig ondernemerschap”. Vanzelfsprekend zochten mensen naar een manier om de crisis door te komen en bedrijven probeerden het hoofd boven water te houden, maar de steun was niet toereikend of adequaat⁽²⁰⁾.

3.7. Veel recente studies hebben overduidelijk aangetoond dat er significante verschillen bestaan tussen de behoeften van kmo's in Noord- en Zuid-Europa, met aanzienlijke verschillen op nationaal niveau. Dit wordt volledig geschraagd door het Jaarverslag van de Europese Commissie over Europese kmo's 2014/2015, waarin wordt opgemerkt dat de slechtst scorende landen zich in het zuiden bevinden. Deze landen rapporteren tevens een zeer laag slagingspercentage voor projecten, waaronder de kmo-component van Horizon 2020.

3.8. Een bijkomende serieuze uitdaging voor doeltreffende steun aan kleine familie- en traditionele bedrijven is het feit dat het bevorderingsbeleid grotendeels is gebaseerd op de omvang van bedrijven en niet op relevantere kenmerken die meer impact hebben op hun activiteiten. Deze aanpak is mogelijk achterhaald en te breed opgezet en houdt geen rekening met de verschillende behoeften van de verschillende groepen, zoals de kleine familie- en traditionele bedrijven. Het EESC heeft in zijn adviezen daarom voortdurend aangedrongen op een gericht beleid voor kmo's in Europa en de actualisering van de definitie van kmo's om meer recht te doen aan hun variëteit⁽²¹⁾.

3.9. Het EESC maakt zich zorgen over het feit dat slechts een klein gedeelte van de EFRO-steun vooralsnog tot zichtbare effecten heeft geleid⁽²²⁾ die aantonen dat deze steun de economie echt beïnvloedt. Dit roept vragen op over de werkelijke impact van de geïnvesteerde middelen ter ondersteuning van kmo's en het EESC dringt erop aan dat een echte effectbeoordeling wordt uitgevoerd, met inbegrip van een analyse van de aan kleine familie- en traditionele bedrijven verleende steun.

⁽¹⁶⁾ Dezelfde bron als voor voetnoot 14.

⁽¹⁷⁾ Zie het EESC-advies over de bevordering van innovatieve en snelgroeiende ondernemingen, PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

⁽¹⁸⁾ Een goed voorbeeld is plattelandstoerisme, dat voor de marketing tegenwoordig sterk afhankelijk is van digitale platforms.

⁽¹⁹⁾ Europese Commissie, SME Performance Review Dataset (editie 2014).

⁽²⁰⁾ Een „ondernemer uit noodzaak” is een persoon die een ondernemer werd omdat er geen betere optie beschikbaar was. Een „vrijwillige ondernemer” is een persoon die er actief voor gekozen heeft om een nieuw bedrijf te starten, gebaseerd op het besef dat er een onbenutte of onderbenutte zakelijke mogelijkheid bestaat. Er zijn aanwijzingen dat het effect op de economisch groei en ontwikkeling sterk verschilt tussen noodzakelijk en vrijwillig ondernemerschap. Over het algemeen heeft „ondernemerschap uit noodzaak” geen effect op de economische ontwikkeling, terwijl „vrijwillig ondernemerschap” een positief en significant effect heeft.

⁽²¹⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 64.

⁽²²⁾ Volgens de beschikbare informatie van het monitoringsysteem en de bijkomende bronnen (bijv. ad-hocbeoordeling), biedt slechts 12 % van alle beleidsinstrumenten overtuigend bewijs van positieve resultaten. Beleidsinstrumenten die als ondoeltreffend kunnen worden beoordeeld, maken tot 5 % van het totaal uit.

3.10. Het EFRO is niet de enige bron van steun voor kleine familie- en traditionele bedrijven. Kmo's kunnen ook steun krijgen uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV)⁽²³⁾, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo)⁽²⁴⁾ en het Europees Sociaal Fonds (ESF)⁽²⁵⁾, waarvan afzonderlijk of via de territoriale instrumenten (vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) en geïntegreerde territoriale investeringen (ITI)) gebruik kan worden gemaakt. Maar deze fondsen richten zich niet specifiek op kleine familie- en traditionele bedrijven, waar slechts een fractie van de financiering naartoe gaat. Volgens hun vertegenwoordigers worden de behoeften van deze bedrijven niet goed begrepen en wordt daar onvoldoende op ingespeeld.

3.10.1. Dit kan worden verklaard door het feit dat bij de ontwikkeling van de ondersteunende beleidsinstrumenten de Europese, nationale en lokale beleidsmakers en overheden in sommige opzichten te streng zijn geweest en geen rekening hebben gehouden met de standpunten van het bedrijfsleven en de sociale partners, om de werkelijke behoeften van kleine en zeer kleine bedrijven te begrijpen.

3.10.2. Uiteraard moet niet alle schuld bij de overheden worden gelegd, maar ook bij de intermediaire organisaties, omdat zij hebben verzuimd om de werkelijke behoeften van de kmo's effectief te communiceren. Een goed voorbeeld hiervan is dat kmo's duidelijk de voorkeur lijken te geven aan subsidies, wat haaks staat op de groeiende nadruk in het beleidsdebat op eigenvermogensfinanciering, terugvorderbare steun en indirecte steun.

3.10.3. Partnerschappen tussen ondernemingen en onderzoekscentra en de hulp van intermediaire actoren bij de ondersteuning van kmo's lijken ook minder ontwikkeld te zijn dan verwacht, ondanks het feit dat hiervoor veel aandacht is. Er wordt aangevoerd dat deze mismatch gedeeltelijk kan worden verklaard door de crisis, maar tijdens de economische recessie hadden de beleidsmakers kunnen kiezen voor meer „traditionele” beleidsinstrumenten om de lokale economieën te steunen in een kritieke periode.

3.10.4. Het is vrijwel onmogelijk voor kleine familie- en traditionele bedrijven om verschillende specifieke financiële instrumenten te gebruiken, vanwege de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging daarvan en het gebrek aan ervaring en kennis.

4. De heterogeniteit van kmo's verdient aandacht

4.1. Kleine ondernemingen hebben doorgaans een lagere export als percentage van de omzet dan middelgrote en grote ondernemingen, zodat er een verband lijkt te bestaan tussen de bedrijfsgrootte en het exportvermogen.

4.2. Toegang tot financiering is een ernstig probleem voor kmo's en start-ups. Het EESC heeft er in een informatief rapport op gewezen dat tekortschietende financiering kmo's sinds 2008 in hun activiteiten beperkt⁽²⁶⁾. Hoewel de situatie recent aan het verbeteren is, verloopt de vooruitgang trager bij kleine ondernemingen, hetgeen nogmaals de betekenis onderstreept van de bedrijfsgrootte voor de behoeften en prestaties van bedrijven. Verder zijn kmo's voor hun financiering vooral aangewezen op bankleningen, maar het bankstelsel is niet goed op hen, en met name niet op kleine familie- en traditionele bedrijven, toegesneden.

4.3. De afgelopen tijd was de financiële steun voornamelijk gericht op startende bedrijven — die een zeer klein deel uitmaken van de kmo's in de EU — maar er is nog altijd onvoldoende aandacht voor de dringende kapitaalbehoefte van opschalende bedrijven en voor de behoefte van het merendeel van de traditionele ondernemingen aan financiering voor hun reguliere werkzaamheden, die onder de recente crisis geleden hebben. Er zijn berichten over bankfaillissementen waardoor sommige kleine ondernemingen door eenvoudige cashflowproblemen werden gedwongen om te sluiten.

4.4. Een andere moeilijkheid die de kmo's ervaren — vergeleken met grote bedrijven — heeft betrekking op de toegang tot informatie en nieuwe markten. Het is bovendien lastiger voor deze bedrijven om hooggekwalificeerde werknemers in dienst te nemen en te houden en om te voldoen aan de toenemende reglementaire en bureaucratische eisen. Deze nadelige situatie is nog erger voor kmo's in de minder ontwikkelde EU-regio's, die te kampen hebben met een gebrek aan mogelijkheden om samen te werken met grotere bedrijven als deel van hun waardeketen, minder mogelijkheden om deel uit te maken van concurrerende clusters, een tekort aan collectieve goederen, minder toegang tot voorzieningen en ondersteunende instellingen, en ook vaak met een afname van het aantal klanten. Al deze factoren kunnen ook leiden tot hogere kosten om hun goederen op de markt te brengen.

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_nl

⁽²⁴⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_nl

⁽²⁵⁾ <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

⁽²⁶⁾ Zie het informatief rapport van het EESC over de toegang tot financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen en midcapbedrijven in de periode 2014-2020: kansen en uitdagingen.

4.5. Voor traditionele kmo's en kmo's die gevestigd zijn in de minder ontwikkelde EU-gebieden zijn beleidsinstrumenten die gericht zijn op de bevordering van innovatie, toegang tot nieuwe markten, internalisering, toegang tot kapitaalmarkten enz., daarom niet van wezenlijk belang. Ze zijn eerder gebaat bij instrumenten die kmo's helpen hun kernactiviteiten te verbeteren en beter te presteren — zoals instrumenten die leiden tot betere toegang tot gemeenschappelijke bankfinanciering, informatie, hooggekwalificeerde werknemers en directe zakelijke kansen (verbetering van de dagelijkse activiteiten). Het initiëren van gedragsveranderingen heeft voor deze bedrijven geen zin op korte termijn, omdat eerst de algehele context waarin zij werken moet veranderen.

4.6. Hoewel in sommige landen starterscentra soepel opereren, zijn de positieve effecten ervan in andere landen tamelijk beperkt. De voornaamste factor voor succes is een cultuur van het delen van organisatorische middelen en ondersteunende netwerken, die in beginsel weinig ontwikkeld is in de minder ontwikkelde EU-regio's.

4.7. Het toenemend belang van kennisproductie als concurrentievoordeel vergroot verder de heterogeniteit van de kmo's, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen snelgroeiende en andere kmo's, waarvan de ontwikkeling wordt gehinderd door obstakels die traditioneel verband houden met hun kleine omvang, hun locatie en klantenbestand.

4.8. Het EESC verzoekt de Commissie om de „handel eerst klein”-benadering te omarmen en om speciale aandacht te schenken aan de kleine familie- en traditionele bedrijven bij het ontwerpen van beleidsinstrumenten.

4.9. Zo'n 30 à 40 jaar geleden waren er veel achterstandsgebieden in Europa, regio's die zich geografisch of functioneel op afstand bevonden van de economische groeimotors. Sommige van die gebieden zijn inmiddels welvarend, wat te danken is aan open, verantwoordelijke en niet-corrupte lokale besturen, efficiënt werkende bedrijfsorganisaties en de oprichting van lokale, goed functionerende bedrijfsnetwerken.

5. Uitdagingen en de aanpak daarvan om de ontwikkeling van kleine familie- en traditionele bedrijven beter te bevorderen

5.1. *Toegang tot financiering is een bekend probleem.* Vergeleken met grotere bedrijven worden kleine familie- en traditionele bedrijven gekenmerkt door grotere verschillen wat betreft winstgevendheid, voortbestaan en groei — die de oorzaak zijn van de specifieke problemen waar zij mee worden geconfronteerd met betrekking tot financiering. De kmo's krijgen doorgaans te maken met hogere rentepercentages alsook kredietrisico's door een tekort aan zekerheden. De problemen op het gebied van financiering verschillen sterk tussen de bedrijven die langzaam groeien en de bedrijven die snel groeien.

5.2. De expansie van durfkapitaalfondsen, private-equitymarkten — met inbegrip van informele markten en business angels — en crowdfunding en de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie in het algemeen hebben geleid tot verbeterde toegang tot durfkapitaal voor bepaalde categorieën kmo's, maar het is onwaarschijnlijk dat de kleine familie- en traditionele bedrijven erg profiteren van deze ontwikkelingen — zij zullen grotendeels afhankelijk blijven van traditionele bankleningen. Zelfs voor innovatieve bedrijven, startende bedrijven en middelgrote bedrijven zijn deze instrumenten niet altijd eenvoudig toe te passen en er blijven aanzienlijke verschillen bestaan tussen landen vanwege het niveau van de ontwikkeling van lokale kapitaalmarkten en een gebrek aan goede wetgeving.

5.3. Het beleid van de Commissie om de toegang tot financiering te vergemakkelijken door het verstrekken van garanties, wordt gunstig onthaald. De gekozen regeling lijkt echter verstoringen op de garantiemarkt te veroorzaken en heeft zo uiteindelijk onbedoelde gevolgen voor de activiteiten van waarborgfondsen. Er is empirisch bewijs beschikbaar (in dit geval over Spanje) dat commerciële banken hun bestaande kredietnemers expliciet voorstellen een garantie te vragen — die rechtstreeks aan hen wordt verstrekt vanuit de EU in de vorm van een garantstelling — zodat de bank de huidige risico's kan dekken via de garantie zonder hun risicoklasse te hoeven verhogen. „Achtergestelde kmo's" (d.w.z. die geen krediet kunnen verkrijgen) vallen buiten de boot. De inzet van meer overheidsgeld, via tegengaranties, leidt tot een efficiëntere benutting van overheidsgeld en een groter hefboomeffect op de markt en in de bredere economie.

5.4. Europese en lokale regelgevingslasten blijven een groot obstakel voor kleine familie- en traditionele bedrijven, die vaak slecht zijn uitgerust om de problemen als gevolg van buitensporige regulering het hoofd te bieden. Dit vereist eenvoudige toegang tot informatie over regelgeving en betere voorlichting over technische en milieunormen. Beleidsmakers moeten erop toezien dat nalevingsprocedures niet onnodig duur, complex of tijdrovend zijn. Er moet ook systematisch en zorgvuldig toezicht worden gehouden op nieuwe regelgeving en de tenuitvoerlegging ervan door de relevante lokale bedrijfsverenigingen.

5.5. Toegang tot betere informatie is nodig, niet alleen met betrekking tot reglementaire vereisten. Informatie over het lokale ondernemingsklimaat en over de marktmogelijkheden op regionaal niveau is ook van vitaal belang voor de familie- en traditionele bedrijven. De moderne technologieën bieden grote mogelijkheden om de informatiekloof te verkleinen als ze op een gebruiksvriendelijke manier zijn ontwikkeld. Het zou erg nuttig zijn om één loket op te zetten, dus één plek waar alle noodzakelijke informatie die van invloed is op ondernemingsstrategieën en -besluiten beschikbaar wordt gesteld, hetgeen reeds in een aantal landen bestaat. Maatregelen ter bevordering van informatienetwerken moeten zijn gericht op de afstemming van databases op gebruikers en moeten een overvloed aan informatie voorkomen.

5.6. Recente maatregelen om de toegang tot de markten te vergemakkelijken, waren voornamelijk gericht op de internationale markten. Het beleid op dit gebied is bedoeld om de door de kmo's ondervonden nadelen aan te pakken die verband houden met hun gebrek aan toegang tot personele middelen, externe markten en technologie. Maar zoals hierboven uiteengezet is dit voor kleine familie- en traditionele bedrijven vaak weinig relevant. Daarom moeten de inspanningen zijn gericht op betere coördinatie op regionaal niveau tussen de organisatoren van handelsmissies en op het bieden van betere ondersteuning bij het vinden van betrouwbare bedrijfspartners. Een andere mogelijkheid in dit verband is om meer inspanningen te leveren teneinde het „aandeel” te verhogen dat kleine bedrijven krijgen in overheidscontracten in het kader van openbare aanbestedingen.

5.7. Een zeer specifiek probleem waar kleine familie- en traditionele bedrijven recent mee werden geconfronteerd betreft de toegang tot gekwalificeerde arbeidskrachten. De demografische situatie verslechtert in afgelegen gebieden en in veel regio's met een ontwikkelingsachterstand en als gevolg daarvan kampen veel plaatsen met een aanzienlijk tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Deze ondernemingen hebben zodoende hulp nodig bij het identificeren en aantrekken van personele middelen alsook bij het opleiden van personeel. Opleidingsprogramma's moeten ook buiten het seizoen beschikbaar en op maat gesneden zijn. Er moet ook een systeem zijn om deze programma's regelmatig aan te bieden, aangezien kleine bedrijven mogelijk een groter verloop kennen.

5.8. In familiebedrijven is het gebruikelijk dat kinderen al dan niet uit dezelfde familie voor het bedrijf werken. Dit is een traditioneel aspect en gunstig voor de onderneming, omdat het de vlotte overgang van het bedrijf van de ene generatie op de andere faciliteert en kinderen vertrouwd maakt met hun toekomstige baan. In dergelijke gevallen moeten de eigenaren/managers altijd in gedachten houden dat de arbeidsomstandigheden in overeenstemming moeten zijn met IAO-verdragen nrs. 182 en 138 inzake kinderarbeid.

5.9. Opleiding is nodig, maar niet alleen voor de werknemers van kleine familie- en traditionele bedrijven. In landelijke en afgelegen gebieden hebben bankmedewerkers en werkgeversorganisaties vaak geen enkele kennis van de verschillende programma's en mogelijkheden die de Commissie biedt en de bijbehorende documenten en procedures. Zo'n netwerk van intermediaire actoren is van essentieel belang om de steun aan kleine familie- en traditionele bedrijven doeltreffender te maken. Voorlichtingsprogramma's en de uitwisseling van beste praktijken tussen deze intermediaire actoren moeten worden bevorderd. Er moet tevens één contactpunt voor alle vormen van financiering en programma's worden opgezet.

5.10. Het verhogen van de „kwaliteit” van eigenaren/managers van kleine familie- en traditionele bedrijven moet een belangrijke beleidsmaatregel zijn, aangezien alles in deze bedrijven rechtstreeks samenhangt met deze factor. Dit kan worden bereikt door opleiding aan te moedigen en/of door eenvoudige toegang te bieden tot advies- en consultancydiensten. Levenslang leren moet worden gestimuleerd — onlineleermiddelen op het gebied van bedrijfsplanning, productienormen, consumentenwetgeving of andere regelgeving zouden een stap in de goede richting kunnen zijn.

5.11. Een andere maatregel is het aanmoedigen van kleine familie- en traditionele bedrijven om hun winsten te herinvesteren. Als ze daartoe worden gestimuleerd, zullen ze stabiel, minder afhankelijk van bankleningen en minder kwetsbaar voor crises worden.

5.12. Het zou zeer nuttig zijn om voor de lidstaten een overzicht te maken van goede praktijkvoorbeelden uit verschillende landen en sectoren waarin veel kleine familie- en traditionele bedrijven actief zijn, zoals toerisme, landbouw en visserij.

Brussel, 18 oktober 2017.

Voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de financiering van maatschappelijke organisaties door de EU**(initiatiefadvies)**

(2018/C 081/02)

Rapporteur: **Jean-Marc ROIRANT**

Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde
Besluit van de voltallige vergadering	30.3.2017
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	188/15/10

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De organisaties van het maatschappelijk middenveld spelen een belangrijke rol in de bevordering van actief burgerschap in Europa. Participatieve democratie heeft behoefte aan intermediaire organisaties om de burgers aan te trekken en hun stem op alle maatschappelijke terreinen te laten horen. Een georganiseerd, sterk, onafhankelijk en gediversifieerd maatschappelijk middenveld moet kunnen steunen op adequate publieke financiering.

1.2. De werking van de maatschappelijke organisaties en de Europese democratie hebben niet alleen te kampen met grotere moeilijkheden om toegang te krijgen tot publieke middelen, ze worden vooral ook bedreigd door de beperking van de ruimte daarvoor in sommige EU-landen.

1.3. Het EESC meent dat er op Europees en nationaal niveau een politiek en wetgevend kader moet komen ter bevordering van de ontwikkeling van een Europees maatschappelijk middenveld waarvan de activiteiten passen in het kader van de in de grondrechten weerspiegelde waarden.

1.4. De Europese instellingen zouden, zoals bepaalde lidstaten op nationaal niveau hebben gedaan door middel van „handvesten van wederzijds engagement” of „pacten”, kunnen inzetten op een daadwerkelijke Europese burgerdialoog. Het debat over een statuut van Europese vereniging en over een Europees statuut voor stichtingen moet worden hervat en er moet werk worden gemaakt van de tenuitvoerlegging van artikel 11 inzake de gestructureerde dialoog met het maatschappelijk middenveld.

1.5. De EU zou de lidstaten moeten aanmoedigen om fiscale stimulansen voor particuliere donaties te behouden of te ontwikkelen en om een deel van hun belastinginkomsten naar maatschappelijke organisaties door te sluisen. Ook zou ze obstakels voor grensoverschrijdende donaties moeten wegnemen middels coördinatie van wetgeving en belastingprocedures, en moeten investeren in de ontwikkeling van liefdadigheid in de hele EU.

1.6. De Europese instellingen zouden de bevordering van een positief beeld van de organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten verzekeren en erop moeten toezien dat deze organisaties hun onafhankelijkheid bewaren, met name door de versterking van hun vermogen om op te treden en zicht voor sociale innovatie en burgerparticipatie in te zetten.

1.7. Het EESC dringt aan op een strategie voor de ontwikkeling van een sterk en onafhankelijk maatschappelijk middenveld in Europa en zou graag zien dat er een Europees Europees Ombudsman voor burgerlijke vrijheden komt waaraan ngo's melding kunnen maken van incidenten in verband met intimidatie of belemmering van hun werk.

1.8. Wat het toekomstig meerjarig financieel kader betreft, verzoekt het EESC de begrotingsautoriteiten de steun voor maatschappelijke organisaties te verhogen, met name via exploitatiesubsidies en meerjarenfinanciering.

1.9. Het EESC verzoekt de Commissie een voorstel te doen voor een Europees fonds voor democratie, mensenrechten en waarden in de EU⁽¹⁾. Dit fonds zou moeten beschikken over een ambitieuze begroting, rechtstreeks openstaan voor middenveldorganisaties in de hele EU en onafhankelijk worden beheerd, naar analogie met het Europees Fonds voor Democratie⁽²⁾; vertegenwoordigers van het EESC zouden hierbij moeten worden betrokken.

1.10. Met het oog op de bevordering van de participatieve democratie is het EESC van mening dat het programma Europa voor de burger in het volgende meerjarig financieel kader (MFK) moet worden voorzien van een begroting van 500 miljoen EUR, zoals voorgesteld door het Europees Parlement⁽³⁾. Ook de middelen voor op het middenveld gerichte acties van Erasmus+ moeten worden verhoogd.

1.11. Het EESC zou graag zien dat de Commissie toeziet op de toepassing van de gedragscode voor partnerschappen met het maatschappelijk middenveld. Ook zou de Commissie de nationale en regionale overheden moeten oproepen gebruik te maken van de voorzieningen voor technische bijstand, die gericht zijn op bevordering van de capaciteitsontwikkeling, ten behoeve van maatschappelijke organisaties.

1.12. Het EESC pleit voor een grondiger debat over de mogelijkheden om middenveldorganisaties meer te betrekken bij onderzoeksprogramma's door de banden tussen onderzoekers en het maatschappelijk middenveld aan te halen en door een nieuw onderdeel m.b.t. burgerparticipatie en democratie onder de pijler „maatschappelijke uitdagingen” in het toekomstige kaderprogramma voor onderzoek voor te stellen.

1.13. De doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en de prioriteiten inzake gendergelijkheid moeten in het toekomstige MFK mainstream zijn.

1.14. De EU moet haar positie als grootste donor voor humanitaire hulp en internationale samenwerking in stand houden en verder versterken, en een volledig ontwikkeld maatschappelijk middenveld proactief bevorderen.

1.15. Het EESC is ermeê ingenomen dat de Commissie in haar voorstel tot herziening van het Financieel Reglement ervoor pleit om de door vrijwilligers bestede tijd als subsidiabele kost te beschouwen (een rechtstreekse reactie op het EESC-advies over „Statistische instrumenten voor het meten van vrijwilligerswerk”⁽⁴⁾) en om bijdragen in natura gemakkelijker als cofinanciering te laten meetellen. Het verheugt zich tevens over het verslag van het Parlement dat pleit voor vereenvoudiging in het overzicht van fondsen, bijv. via wederzijds vertrouwen in beoordelingen en audits, hetgeen het antwoorden aan aanvragers, het ondertekenen van contracten alsook de betalingen kan bespoedigen. Het EESC zou graag zien dat de EU-instellingen overeenstemming bereiken over de voorgestelde tekst zodat de door vrijwilligers bestede tijd billijk naar waarde kan worden geschat.

1.16. De versterking van het maatschappelijk middenveld is afhankelijk van een betere toegang tot financiering voor de kleinste organisaties en voor de meest kansarme groepen. Met het oog hierop dient de Commissie te zorgen voor verschillende financieringsregelingen en verdere vereenvoudiging van administratieve formaliteiten. Voorts moet ze opleiding en richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van contracten en financiële verplichtingen aanreiken, terwijl haar diensten een samenhangende interpretatie van de verordening inzake de financiële regels moeten garanderen.

1.17. Het EESC roept de Europese Commissie op om snel met relevante maatregelen te komen, waaronder inbreukprocedures tegen lidstaten waar nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen de toegang van nationale middenveldorganisaties tot EU-financiering beperken, alsook wanneer financieringsvoorwaarden worden opgelegd die hun belangenbehartiging beperken.

2. Inleiding

2.1. In een aantal EESC-adviezen wordt ingegaan op de civiele dialoog en de representatieve democratie, de definitie van deze begrippen, de representativiteit van de diverse actoren en de maatregelen die op Europees niveau ten uitvoer moeten worden gelegd. Het EESC heeft er met name op gewezen dat de uitvoering van artikel 11 van het VEU⁽⁵⁾ van vitaal belang is voor de EU in haar zoektocht naar democratische legitimiteit in de ogen van haar burgers.

⁽¹⁾ Dit fonds zou dezelfde doelen nastreven als het Europees instrument voor democratie en mensenrechten: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>

⁽²⁾ Het EFD is een onafhankelijke, steun verlenende organisatie, die in 2013 is opgericht door de EU en haar lidstaten ter bevordering van de democratie in de Europese buurlanden en daarbuiten. Alle EU-lidstaten zijn lid van de raad van bestuur van het EFD, samen met leden van het Europees Parlement en deskundigen uit het maatschappelijk middenveld.

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement tot vaststelling van het programma „Europa voor de burger”.

⁽⁴⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 11.

⁽⁵⁾ PB C 11 van 15.1.2013, blz. 8.

2.2. Er is echter nog geen specifiek advies opgesteld over de manier waarop financiering actief burgerschap en de participatiedemocratie kan helpen bevorderen.

2.3. Nu de EU-instellingen zich opmaken om het voorstel voor het meerjarig financieel kader na 2020 te bespreken en binnenkort zullen beslissen over de herziening van het Financieel Reglement, is het hoog tijd dat wordt gekeken naar de verdeling en de doeltreffendheid van de financiering van de EU op dit gebied.

2.4. De financieringsvraagstukken houden eveneens verband met de erkenning van een specifieke rol en statuut voor de verschillende actoren van de Europese burgerdialoog. Het EESC heeft zich al herhaaldelijk uitgesproken over de behoefte aan een Europees statuut van verenigingen ⁽⁶⁾.

2.5. In het kader van dit advies verstaan we onder „maatschappelijke organisaties” niet-gouvernementele organisaties zonder winstoogmerk die losstaan van overheidsinstellingen en handelsbelangen en die met hun acties bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Handvest van de grondrechten, zoals sociale inclusie, actieve participatie van burgers, duurzame ontwikkeling in al zijn vormen, onderwijs, gezondheid, werkgelegenheid, consumentenrechten, hulp aan migranten en vluchtelingen, en grondrechten ⁽⁷⁾.

3. De rol van maatschappelijke organisaties

3.1. Betrokken, pluralistische en onafhankelijke maatschappelijke organisaties spelen een essentiële rol bij de bevordering van de actieve deelname van de burgers aan het democratisch proces, evenals bij de governance en transparantie op Europees en nationaal niveau. Voorts kunnen ze ook bijdragen aan doeltreffender en billijker beleid en kunnen ze duurzame ontwikkeling en inclusieve groei bevorderen ⁽⁸⁾. Maatschappelijke organisaties kunnen „de allerarmsten en de minst bevoorrechte groepen bereiken en degenen die [...] niet voldoende worden gehoord, een stem geven”, maken zo meer participatie mogelijk en dragen bij tot de vaststelling van het Europees beleid ⁽⁹⁾.

3.2. Bepaalde maatschappelijke organisaties zijn bovenop hun burgerlijke en sociale functie ook actief in de sector van de „sociale en solidaire economie” en leveren zo zelfs een niet te verwaarlozen bijdrage aan de creatie van banen.

3.3. Kenmerkend voor maatschappelijke organisaties is dat zij rond diverse projecten overwegend geëngageerde vrijwilligers en zeer betrokken werknemers verzamelen. Als actieve uiting van burgerparticipatie die het mogelijk maakt om gemeenschappelijke Europese waarden zoals solidariteit en sociale cohesie te versterken, dient vrijwilligerswerk te kunnen genieten van een gunstig klimaat ⁽¹⁰⁾.

3.4. Echte participatiedemocratie heeft behoefte aan een middenveld (vakbonden, organisaties van werkgevers en midden- en kleinbedrijf, ngo's en andere actoren zonder winstoogmerk enz.) om burgers aan te trekken en ervoor te zorgen dat deze zich betrokken voelen bij de Europese uitdagingen, alsook om de bouw van een billijker, meer solidair en inclusiever Europa te bevorderen. Het bestaan van een sterk en divers maatschappelijk middenveld is afhankelijk van het bestaan van toereikende overheidsfinanciering en van een kader dat de toegang tot verschillende vormen van particuliere financiering vergemakkelijkt.

4. Verschillende vormen van financiering

4.1. Op EU-niveau zijn er in verschillende sectoren (onderwijs, cultuur, sociale sector, burgerschap, milieu, grondrechten, onderzoek, internationale samenwerking, humanitaire hulp, gezondheid enz.) talrijke programma's beschikbaar die specifieke doelstellingen omvatten m.b.t. de deelname van het maatschappelijk middenveld, met name aan projecten. De instellingen hebben ook specifieke exploitatiesubsidies ontwikkeld om netwerkvorming van nationale organisaties die in verschillende sectoren en op het gebied van verschillende maatschappelijke thema's actief zijn, te bevorderen. Deze financiële steun draagt zo bij tot de vorming van een „Europese publieke opinie”.

4.2. Op het gebied van uitbreiding en buitenlandbeleid, en dan met name internationale samenwerking en humanitaire hulp, heeft de EU een voluntaristisch beleid ontwikkeld om de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld te bevorderen, met name middels specifieke maatregelen. De EU is overigens wereldwijd één van de grootste donoren van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp en deze aanpak geniet bij de Europese burgers veel bijval ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ PB C 318 van 23.12.2006, blz. 163.

⁽⁷⁾ PB C 88 van 11.4.2006, blz. 41.

⁽⁸⁾ Witboek over Europese governance, 25.7.2001

⁽⁹⁾ COM(2000) 11 final.

⁽¹⁰⁾ Europees Jaar van Vrijwilligerswerk 2011.

⁽¹¹⁾ Zie met name onderzoek 2017 http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_en

4.3. Wat binnenlands beleid betreft, presenteerde de Commissie in 2000 in het kader van de administratieve hervorming een eerste discussiedocument waarin werd beklemtoond dat een hoog niveau van overheidssteun moet worden gehandhaafd ter ondersteuning van de rol van ngo's, dat binnen de diensten van de Commissie een coherente aanpak moeten worden verzekerd en dat de subsidies beter moeten worden beheerd. Sindsdien is de relatie tussen de EU en de maatschappelijke organisaties, met name in het kader van artikel 11 van het Verdrag van Lissabon, echter niet meer opnieuw geëvalueerd.

4.4. De financiering voor maatschappelijke organisaties is voornamelijk geconcentreerd op het gebied van de humanitaire hulp en internationale samenwerking. Volgens de gegevens van 2015 zou 1,2 miljard EUR zijn toegewezen aan financiering voor ngo's (ongeveer 15 % van de rubriek „Europa als wereldspeler”) ⁽¹²⁾, terwijl de financiering voor maatschappelijke organisaties op andere domeinen vrij beperkt bleef: 0,08 % van de rubriek „Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen”, 2,5 % van de rubriek „Veiligheid en burgerschap” en minder dan 0,009 % van de rubriek „Slimme en inclusieve groei”. Het is dus hoog tijd voor een evaluatie, niet alleen van de bedragen maar ook van de doeltreffendheid van de geplande maatregelen.

5. De beschikbaarheid van overheidsfinanciering en de vernauwing van de burgerlijke ruimte

5.1. Recente studies en onderzoeken, evenals de ontwikkeling van maatregelen in bepaalde landen van de EU, tonen aan dat de ruimte voor het maatschappelijk middenveld er in sommige lidstaten op achteruitgaat ⁽¹³⁾. Voor dit nieuwe gegeven zal men bij de herziening van het financieel kader na 2020 en de herziening van de lopende financieringsprogramma's niet de ogen kunnen sluiten.

5.2. De in juni 2017 goedgekeurde Hongaarse wet over de transparantie van organisaties die financiering ontvangen uit het buitenland werd veroordeeld door de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Europa. Dit laat zien dat de Commissie erop moet toezien dat de maatregelen om de financiering van terrorisme en het witwassen van geld te bestrijden geen onbedoelde gevolgen hebben voor de toegang van maatschappelijke organisaties tot financiering en leningen.

5.3. In vele Europese landen worden we geconfronteerd met maatregelen die zijn bedoeld om aan subsidies voor maatschappelijke organisaties voorwaarden te verbinden, met een beperking van hun rol als pleitbezorger en hun capaciteit om in rechte op te treden als gevolg ⁽¹⁴⁾.

5.4. De financiële en economische crisis heeft er in veel landen toe geleid dat het overheidsgeld voor maatschappelijke organisaties werd beperkt en/of dat deze steun werd verschoven naar subsidies op korte termijn. Financieringsvormen die in de eerste plaats op bepaalde projecten gericht zijn, kunnen maatschappelijke organisaties ertoe aanzetten hun prioriteiten aan te passen en afstand te nemen van hun oorspronkelijke missie of van de maatschappelijke behoeften. In sommige landen bevorderen regeringen de ontwikkeling van organisaties die hun strategie gunstig gezind zijn of op politiek vlak met hen onder één hoedje spelen, ten nadele van andere organisaties, en zien we dat het gebrek aan transparantie bij de toekenning van subsidies toeneemt.

5.5. Het EESC verzoekt de Commissie bij de evaluatie van de programma's nauwgezet toe te zien op de naleving van ex-antevoorwaarden, alsook wat betreft partnerschapsovereenkomsten, met name inzake werkgelegenheid, sociale inclusie en non-discriminatie, het milieu, gendergelijkheid en de rechten van personen met een handicap, de betrokkenheid van middenveldorganisaties en de verhoging van hun institutionele capaciteit ⁽¹⁵⁾, alsook de transparantie van procedures voor de gunning van contracten en ter opschorting van betalingen in geval van niet-naleving. Het herinnert er de Commissie tevens aan dat zij moet toezien op de tenuitvoerlegging van artikel 125 over de verplichting van beheersautoriteiten om selectieprocedures en -criteria te hanteren die transparant en niet-discriminerend zijn. Het EESC zou graag zien dat de Europese Rekenkamer in zijn toekomstige verslag nagaat of deze bepalingen inzake selectieprocedures voor ngo's worden nageleefd.

5.6. Het toenemende extremisme en populisme en alle anti-democratische acties vormen een probleem voor het hele democratische acquis en scheppen een vijandig klimaat voor het middenveld. Het is dan ook zaak het belang van de rol van maatschappelijke organisaties te bevestigen en de financiële steun van de EU voor deze organisaties te verhogen.

⁽¹²⁾ EuropeAid — Directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking.

⁽¹³⁾ „Civic Space in Europe 2016”, Civicus Monitor.

⁽¹⁴⁾ Dit is met name het geval in het Verenigd Koninkrijk waar de Lobbying Act ervoor heeft gezorgd dat het spreekrecht van het maatschappelijk middenveld tijdens verkiezingsdebatten of bij het recente referendum over het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk werd ingeperkt. Zie ook de huidige herzieningen van de kieswet (Electoral(Amendment) Act) 2011 in Ierland, die erop gericht is te voorkomen dat derde partijen verkiezingscampagnes beïnvloeden maar waarbij interpretatie van „politieke doelen” en drempels voor individuele donaties aan ngo's heeft geleid tot controverse, onder meer in verband met de financiering van een campagne voor abortus.

⁽¹⁵⁾ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320.

5.7. Het EESC zou graag zien dat er een Europese Ombudsman voor burgerlijke vrijheden komt waaraan ngo's ook melding kunnen maken van incidenten in verband met intimidatie of belemmering van hun werk.

6. Mogelijke reacties op Europees niveau

6.1. Het EESC meent dat er op Europees en nationaal niveau een politiek en wetgevend kader moet komen ter bevordering van de ontwikkeling van een divers Europees maatschappelijk middenveld waarvan de activiteiten passen in het kader van de in de grondrechten weerspiegelde waarden.

6.2. De Europese instellingen zouden de bevordering van een positief beeld van de organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten verzekeren en erop moeten toezien dat deze organisaties hun onafhankelijkheid bewaren, met name door ze beter in staat te stellen om op te treden en zich voor sociale innovatie en burgerparticipatie in te zetten, hetgeen vaak samenhangt met financiering.

6.3. Naar het voorbeeld van bepaalde lidstaten die „handvesten van wederzijdse verbintenis” of „pacten” hebben goedgekeurd, zouden de Europese instellingen kunnen inzetten op een aanpak van erkenning en partnerschap met de Europese representatieve verenigingen. Daarbij zouden ze de voorwaarden creëren voor een daadwerkelijke Europese burgerdialoog alsook voor de tenuitvoerlegging van artikel 11 VEU en andere relevante internationale verbintenissen⁽¹⁶⁾.

6.4. Het is eveneens hoog tijd dat het debat over een statuut voor Europese verenigingen — door de Commissie voorgesteld in 1992⁽¹⁷⁾ — evenals het debat over een statuut voor Europese stichtingen wordt hervat. Dit zou het mogelijk maken om de erkenning van maatschappelijke organisaties en hun samenwerking op Europees niveau te bevorderen en zou een aanvulling vormen op het in 2004 goedgekeurde statuut van de Europese vennootschap⁽¹⁸⁾.

6.5. Het EESC is van mening dat de EU de lidstaten zou moeten aanmoedigen om bestaande fiscale stimulansen te handhaven en nieuwe te ontwikkelen voor particuliere donaties, om een deel van de belastinginkomsten naar maatschappelijke organisaties door te sluisen, om middels coördinatie van wetgeving en belastingprocedures de belemmeringen voor grensoverschrijdende donaties weg te nemen, alsook om te investeren in de ontwikkeling van liefdadigheid in de hele EU.

6.6. In verband met het toekomstig meerjarig financieel kader verzoekt het EESC de begrotingsautoriteiten de steun voor maatschappelijke organisaties te verhogen, ook via exploitatiesubsidies en meerjarenfinanciering om zo de ontwikkeling van acties op lange termijn te bevorderen.

6.7. Sinds de goedkeuring van het Handvest van de grondrechten is er op het gebied van mensenrechten in de EU-lidstaten geen echt ondersteuningsprogramma voor het maatschappelijk middenveld meer geweest. De belangrijke steun die in het kader van de EU-toetreding werd toegekend aan maatschappelijke organisaties van de landen van Midden- en Oost-Europa werd niet gehandhaafd via andere financieringsmechanismen. De jongste ontwikkelingen — de opkomst van terrorisme en extremistische en/of populistische bewegingen — tonen aan dat er in het middenveld meer moet worden geïnvesteerd en dat de samenhang tussen de landen moet worden gewaarborgd bij de ontwikkeling van dat middenveld.

6.8. Het EESC verzoekt de Commissie om een voorstel te doen voor een Europees fonds voor democratie, waarden en mensenrechten binnen de EU⁽¹⁹⁾. Dit fonds zou moeten beschikken over een ambitieuze begroting en zou rechtstreeks moeten openstaan voor maatschappelijke organisaties uit heel Europa, met inbegrip van mensenrechtenorganisaties die de Europese grondrechten bevorderen en beschermen. Het fonds moet de operationele kosten financieren, alsook activiteiten i. v.m. geschillen en controles. Het moet onafhankelijk worden beheerd, naar analogie met het Europees Fonds voor Democratie⁽²⁰⁾, met deelname van vertegenwoordigers van het EESC.

6.9. Het programma „Europa voor de burger” is het enige Europese programma dat specifiek bijdraagt aan de vermindering van het democratisch deficit door alle Europeanen de kans te geven om rechtstreeks deel te nemen aan de opbouw van Europa. Dit programma krijgt echter te weinig subsidies. In de huidige context, waarin de Europese waarden en de democratie op de helling worden gezet, meent het EESC dat dit programma overeenkomstig het voorstel van het Europees Parlement⁽²¹⁾ in het volgende financieel kader een begroting van 500 miljoen EUR moet krijgen. Ook de middelen voor op het middenveld gerichte acties van Erasmus+ moeten worden verhoogd.

⁽¹⁶⁾ Zie bijvoorbeeld de verplichtingen in het kader van de SDG's en het UN CRPD voor gestructureerde dialoog, ondersteund door een adequate financiering.

⁽¹⁷⁾ PB C 99 van 21.4.1992, blz. 1.

⁽¹⁸⁾ Statuut van de Europese vennootschap.

⁽¹⁹⁾ Dit fonds zou dezelfde doelen nastreven als het Europees instrument voor democratie en mensenrechten: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>

⁽²⁰⁾ Het EFD is een onafhankelijke, steun verlenende organisatie, die in 2013 is opgericht door de EU en haar lidstaten ter bevordering van de democratie in de Europese buurlanden en daarbuiten. Alle EU-lidstaten zijn lid van de raad van bestuur van het EFD, samen met leden van het Europees Parlement en deskundigen uit het maatschappelijk middenveld.

⁽²¹⁾ Resolutie van het Europees Parlement tot vaststelling van het programma „Europa voor de burger”.

6.10. De meeste maatschappelijke organisaties ondervinden moeilijkheden om toegang te krijgen tot de structuurfondsen, met name door de vereiste cofinanciering. De voorzieningen voor technische bijstand voor capaciteitsontwikkeling zijn bovendien onderbenut en vaak voorbehouden aan overheidsdiensten. De gedragscode voor een partnerschap met het maatschappelijk middenveld, die een essentieel instrument is, is in de meeste landen niet correct ten uitvoer gelegd ⁽²²⁾. Maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd bij de toezichhoudende comités, maar hun rol is beperkt.

6.11. Het EESC roept de Europese Commissie op om snel met relevante maatregelen te komen, waaronder inbreukprocedures tegen lidstaten waar nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen de toegang van nationale middenveldorganisaties tot EU-financiering beperken, alsook wanneer financieringsvoorwaarden worden opgelegd die hun belangenbehartiging beperken.

6.12. Dankzij hun permanent contact met de burgers en hun activiteiten in het veld zijn maatschappelijke organisaties op de hoogte van de maatschappelijke uitdagingen en behoeften. Desalniettemin worden zij slechts in zeer beperkte mate bij onderzoek betrokken. Ook bij de toegang tot het programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) ondervinden maatschappelijke organisaties moeilijkheden. Het EESC zou graag zien dat er een grondiger debat komt over de mogelijkheden om de banden tussen onderzoekers en het maatschappelijk middenveld aan te halen en stelt een nieuw onderdeel m.b.t. burgerparticipatie en democratie onder de pijler „maatschappelijke uitdagingen” in het toekomstige kaderprogramma voor onderzoek voor.

6.13. De jeugdwerkloosheid ligt nog aanzienlijk hoog en is één van de meest dringende problemen waarmee de EU wordt geconfronteerd, met een toenemend aantal jongeren dat het risico loopt op sociale uitsluiting. In dit kader moet Europese financiering meer worden aangewend om steun te verlenen aan organisaties van het maatschappelijk middenveld die zich in het kader van niet-formeel onderwijs inzetten voor de ontwikkeling van kwalificaties en competenties bij jongeren.

6.14. In de culturele sector zijn de meeste subsidies niet afgestemd op maatschappelijke organisaties van deze sector, die bovendien ook geen toegang hebben tot verschillende financiële instrumenten, zoals leningen. Er wordt niet echt werk gemaakt van een Europese dimensie van cultuur, terwijl uitingen van identiteit en populisme thans steeds frequenter worden. Voorts moet de EU ook meer steun verlenen, met name via Creatief Europa, aan onafhankelijke culturele producties en investeren in de ontwikkeling en duurzaamheid van lokale media zonder winstoogmerk.

6.15. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking dient de Europese Unie meer te investeren in samenwerkingsmaatregelen die zijn gericht op de bevolking, en met name op aspecten als gendergelijkheid, governance, mensenrechten, milieurecht, veerkracht ten aanzien van de klimaatverandering, onderwijs en sociale bescherming. Dit dient met name te gebeuren via een thematische aanpak per land en in nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

6.16. Bij de uitstippeling van het toekomstig meerjarig kader dient ook rekening te worden gehouden met de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en de prioriteiten op het gebied van gendergelijkheid.

6.17. De versterking van het maatschappelijk middenveld is ook afhankelijk van een betere toegang tot financiering voor de kleinste organisaties en voor de meest kansarme groepen. In dit verband zou de Europese Commissie moeten nadenken over verschillende financieringsmogelijkheden en zou zij meer moeten inzetten op administratieve vereenvoudiging. Er zou systematischer gebruik moeten worden gemaakt van mechanismen voor het doorgeven van subsidies (of getrapte financiering), zoals bij het Europees instrument voor democratie en mensenrechten of in het kader van subsidies van de EER. Subsidies moeten door een onafhankelijke nationale beheerder via een aanbestedingsprocedure worden toegekend ⁽²³⁾.

6.18. De organisaties van het maatschappelijk middenveld van de landen van Midden- en Oost-Europa hebben verhoudingsgewijs beperktere toegang tot financiering. De Europese Commissie zou haar informatiecampagnes over de verschillende voor maatschappelijke organisaties bedoelde fondsen moeten versterken en partnerschappen tussen organisaties meer moeten aanmoedigen.

6.19. Tevens zou het nuttig zijn om systematischer te voorzien in follow-up en ondersteuning voor gefinancierde organisaties, evenals voor de verschillende directoraten-generaal die belast zijn met de tenuitvoerlegging van het Financieel Reglement, door vorming aan te bieden over de contractuele verplichtingen en de audits.

⁽²²⁾ AEIDL — Thematic Network Partnership.

⁽²³⁾ Mid-term NGO evaluation released — EEA Grants.

6.20. Om innovatie en partnerschappen te bevorderen zouden kandidaten moeten beschikken over gegevensbanken met een omschrijving van reeds uitgevoerde projecten en goede praktijken. De Commissie moet haar inspanningen voortzetten om de administratieve last tijdens de aanvraagprocedure en bij het financieel beheer te verminderen, met name door middel van één onlineaanvraagstelsel voor de verschillende programma's.

6.21. De evaluatie van de rechtstreeks door de Commissie beheerde programma's moet transparanter worden, maar ook zorgvuldiger, rekening houdend met het aanzienlijke aantal Europese subsidieaanvragen en het lage succespercentage. Bovendien zou feedback het voor de maatschappelijke organisaties wier aanvraag werd geweigerd mogelijk maken om zich aldus te verbeteren en meer vertrouwen op te doen met het oog op de selectieprocedure.

6.22. De termijnen voor zowel kennisgeving en ondertekening van de contracten als de betalingen moeten aanzienlijk worden ingekort om te vermijden dat vanwege een gebrek aan middelen leningen moeten worden aangegaan bij banken.

6.23. Het EESC verzoekt de Commissie eveneens om de cofinancieringsbedragen te herzien, met name voor zeer kleine organisaties die het erg moeilijk hebben om andere middelen op te halen of organisaties die actief zijn op het gebied van belangenbehartiging, zoals met name consumentenorganisaties, milieuverenigingen, mensenrechtenorganisaties en organisaties die zich inzetten voor de bevordering van het burgerschap. Dit is des te meer noodzakelijk daar de regels voor cofinanciering de administratieve last voor maatschappelijke organisaties verhogen, alsook vanwege de risico's die de diverse contractuele en financiële regels van de verschillende donoren met zich meebrengen.

6.24. Het EESC is er erg mee ingenomen dat de Commissie in haar voorstel tot herziening van het Financieel Reglement⁽²⁴⁾ ervoor pleit om de door vrijwilligers bestede tijd als subsidiabele kost te beschouwen en om bijdragen in natura gemakkelijker als cofinanciering te laten meetellen. Dit voorstel is een rechtstreekse reactie op het verzoek dat het EESC heeft geformuleerd in zijn advies „Statistische instrumenten voor het meten van vrijwilligerswerk”⁽²⁵⁾. Het verheugt zich tevens over het verslag van het Parlement en over het voorstel van de Raad om voor niet-winstgevende verenigingen een uitzondering op de regel van het winstverbod op te nemen. Het EESC zou graag zien dat de EU-instellingen overeenstemming bereiken over de voorgestelde tekst zodat de door vrijwilligers bestede tijd billijk naar waarde kan worden geschat.

6.25. De transparantie bij de toegang tot en de controle op de financiering moet worden verbeterd middels duidelijke richtsnoeren voor de controles door de Commissie en, voor financiering waarbij meerdere donoren betrokken zijn, door vooraf rekening te houden met de evaluaties en selecties van partners, alsook achteraf met de controles en audits van andere donoren.

6.26. Voorts moet het voor de bevolking gemakkelijker worden om toegang te krijgen tot informatie over de bedragen en de ontvangers van financiering dankzij een hervorming van het systeem voor financiële transparantie van de Commissie, dat jaarlijkse betalingen moet bevatten in plaats van meerjarige verbintenissen en dat dankzij een harmonisatie van de verschillende gegevensbanken van de programma's ook betrouwbaarder moet worden. Terzelfdertijd moeten ngo's de hoogste transparantienormen voor zelfrapportage blijven hanteren.

6.27. Tot slot dient de Commissie een constructieve en permanente dialoog te ontwikkelen tussen de verschillende directoraten-generaal en de maatschappelijke organisaties om de goede en slechte praktijken te onderzoeken en een coherenter aanpak te ontwikkelen.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ COM(2016) 605 final

⁽²⁵⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 11.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de dorpen en stadjes als aanjagers van plattelandsonwikkeling — uitdagingen en kansen

(initiatiefadvies)

(2018/C 081/03)

Rapporteur: **Tom JONES**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsonwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	129/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen*Conclusies*

1.1. In veel dorpen en stadjes wordt de bevolkingssamenstelling onevenwichtiger en neemt de traditionele economische bedrijvigheid af. Het EESC is niettemin van mening dat er aantoonbaar heel wat geslaagde praktijkvoorbeelden zijn om in een duurzame toekomst van vele, zo niet alle landelijke nederzettingen te geloven. Dergelijke nederzettingen kunnen als aanjager fungeren voor een vernieuwing van het platteland in bredere zin en voor de duurzame ontwikkeling ervan.

1.2. Dit geloof in een duurzame toekomst vergt echter wel een aanhoudende, volledige inzet van personele en financiële middelen op alle bestuursniveaus, waarbij zowel de particuliere als de publieke sector en de burgers moeten worden betrokken.

Aanbevelingen

1.3. Het EESC staat volledig achter het initiatief van de Europese Commissie inzake Slimme dorpen, vooral vanwege de gedane toezeggingen inzake samenwerking tussen Commissiedirectoraten. De nationale en regionale plattelandsonwikkelingsprogramma's (POP's), die door DG AGRI en de lidstaten samen worden beheerd, zijn van vitaal belang, maar kunnen er nooit voor zorgen dat er voldoende middelen in het initiatief worden geïnvesteerd; daarvoor zijn er ook andere nationale, regionale of lokale overheidsinvesteringen nodig. Het EESC neemt kennis van het aanstaande advies van het Comité van de Regio's over Slimme dorpen en ondersteunt dit ⁽¹⁾.

1.4. Snel breedbandinternet — zowel mobiel als vast — is voor slim ontwikkelde dorpen en steden absoluut noodzakelijk om economische en sociale ontwikkeling mogelijk te maken, en moet volledig toegankelijk zijn, zoals gewaarborgd in het kader van de *rural proofing* (plattelandstoets) waarop in de Verklaring van Cork 2.0 (2016) wordt gewezen.

1.5. Publieke diensten op het gebied van onderwijs, opleiding, gezondheid en sociale zorg, alsook kinderopvang, zouden toegankelijk en geïntegreerd moeten zijn en op innovatieve wijze gebruik moeten maken van de technologische vooruitgang.

⁽¹⁾ Landelijke gebieden nieuw leven inblazen via „slimme dorpen” (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

1.6. Beheersautoriteiten in landelijke gebieden zouden ervoor moeten ijveren dat overbodig geworden gebouwen in dorpen en stadjes worden gerenoveerd, dat startende ondernemingen kunnen genieten van lage bedrijfsbelastingen en dat er financiële compensaties komen voor detailhandelsprojecten in perifere wijken. Bij de renovatie van dit soort gebouwen zou rekening moeten worden gehouden met de behoeften van lokale ngo's en van de particuliere en publieke sector.

1.7. Gebrekkige vervoersverbindingen vormen een ander probleem. Daar waar de particuliere sector zich terugtrekt, wordt aanbevolen om werk te maken van het delen van vervoersmiddelen en van bussen en auto's die eigendom zijn van de gemeenschap.

1.8. Waar mogelijk zouden werkgevers moeten worden aangemoedigd om telewerk te ondersteunen en de mogelijke voordelen van partnerschapsverbanden tussen stad en platteland te benutten. Zeer belangrijk in dit verband is de bijdrage die geleverd kan worden door agro- en plattelandstoerisme, gezondheidsgerelateerde activiteiten en de bevordering van de afzet van lokale landbouw- en handwerkproducten, en door de lijst van culturele en historische evenementen groter te maken. De steun uit hoofde van het plattelandontwikkelingsprogramma biedt ondernemers mogelijkheden om investeringen van buitenaf aan te trekken en om producten met toegevoegde waarde te ontwikkelen en op de markt te brengen.

1.9. Governance op het meest lokale niveau is een nationale of regionale aangelegenheid. Dorpen en stadjes hebben echter behoefte aan uitgebreidere bevoegdheden en aan toegang tot financiële middelen om de wensen van hun burgers te kanaliseren en te ondersteunen.

1.10. Leader en plaatselijke actiegroepen (LAG's) zouden volop gesteund moeten worden bij hun inspanningen voor lokale ontwikkeling, die erin bestaan om ondernemingen (zowel particuliere als non-profitbedrijven) bij hun start en groei aan te moedigen en om voor een betrokken en solidair gemeenschapsgevoel te zorgen. Met betere samenwerking zouden deze inspanningen kunnen worden uitgebreid via vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD).

1.11. Bewoners van dorpen en stadjes moeten vooral werk maken van een gemeenschapsgevoel dat leiderschap van binnenuit stimuleert. Scholen en lokale coaches zouden leiderschap moeten promoten. Opkomende leiders moeten volop worden ondersteund door adviesorganen en ngo's die toegang hebben tot beste praktijken en soortgelijke initiatieven ter zake.

1.12. Slim ontwikkelde dorpen die aan de weg timmeren zouden op regionaal, nationaal en EU-niveau onder de aandacht moeten worden gebracht. De EU-instellingen en hun stakeholders zouden ieder jaar een speciale dag moeten houden om dorpen en stadjes die voorbeelden zijn van samenhangende gemeenschappen in de bloemetjes te zetten.

1.13. Om een echt gevoel van verbondenheid tussen steden en de omliggende dorpen te ontwikkelen en te versterken wijst het EESC op de aanbevelingen van het in 2016 opgestelde document van de organisatie RED ⁽²⁾ „Making Europe Grow with its Rural Territories” en op het proefproject van de Carnegie Trust over zuster gemeenten. De beginselen van duurzame ontwikkeling en de circulaire economie zouden moeten worden toegepast op partnerschappen tussen stad en platteland.

1.14. In het European Rural Manifesto dat in november 2015 tijdens de tweede bijeenkomst van het Europese Plattelandsparlement is goedgekeurd, wordt gepleit voor „nauwere samenwerking tussen gemeenschappen, organisaties en overheden in landelijke en stedelijke gebieden om de sociale, culturele en economische banden die met een dergelijke samenwerking gesmeed kunnen worden optimaal te benutten”, alsook voor „een intensieve uitwisseling van ideeën en goede praktijken tussen de betrokkenen in landelijke en stedelijke gebieden”. Het EESC onderschrijft dit pleidooi.

1.15. Het EESC verzoekt de Europese Investeringsbank om op maat gesneden steunregelingen voor kleine bedrijven (zowel particuliere als sociale ondernemingen, met inbegrip van coöperaties) op het platteland in het leven te roepen, zoals in het EIB-programma voor 2017-2019 is toegezegd.

1.16. De Europese Raad van jonge landbouwers (CEJA) en andere jongerenorganisaties zouden gesteund moeten worden om het pad te effenen voor jongerenfora in lokale gemeenschappen die aanzetten tot maatregelen waarbij rekening wordt gehouden met wat zij verlangen en nodig hebben. Jongeren moeten veel meer inspraak krijgen in het ontwikkelen van sociaal-economische oplossingen, en opleiding, mentorbegeleiding en financiële steunverlening moeten op hun wensen worden afgestemd.

⁽²⁾ Rurality — Environment — Development.

1.17. In de elfde van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de VN wordt verwezen naar steden en gemeenschappen. Duurzame dorpen en stadjes zouden moeten worden opgenomen onder „gemeenschappen”.

1.18. De culturele waarden die te vinden zijn in dorpen en stadjes zouden een prominente plaats moeten krijgen in de voorlichtingscampagne voor het Europees Jaar van cultureel erfgoed 2018 en in de initiatieven die ter zake worden ontplooid. Bij de bevordering van cultuur en tradities kunnen oudere inwoners van het platteland een belangrijke rol spelen. Daarom zouden de voorwaarden moeten worden gecreëerd om hen in staat te stellen zich actief daarvoor in te zetten.

1.19. Het EESC raadt aan om op alle niveaus voorbeelden van goede praktijken te delen. ENRD, Elard, Ecovast en ERP doen dit al, en dergelijke goede praktijken staan geboekstaafd in de publicatie „The best village in the world”⁽³⁾.

2. Inleiding

2.1. Plattelandsgebieden vormen een essentieel onderdeel van Europa en herbergen landbouw- en bosbouwbedrijven, die van cruciaal belang zijn. In deze plattelandsgebieden liggen gemeenschappen van stadjes en dorpen, die altijd plekken zijn geweest waar mensen wonen en werken.

2.2. Stadjes in plattelandsgebieden fungeren als een centrale plaats voor omliggende dorpen en gehuchten. Op hun beurt liggen deze stadjes in het achterland van grote stedelijke gebieden. Ze zijn allemaal van elkaar afhankelijk. Daarmee zijn ze onmisbare schakels in partnerschapsverbanden tussen stad en platteland die door DG Regio⁽⁴⁾ en de OESO worden aangemoedigd en waarin beide partners op voet van gelijkheid in staat worden gesteld om hun toekomst te plannen en in goede banen te leiden. Dorpen en stadjes in Europa hebben met heel wat uitdagingen op economisch en sociaal gebied te maken en staan voortdurend voor de taak om zich aan de hedendaagse omstandigheden aan te passen.

2.3. Dorpen en stadjes vormen samen met de land- en bosbouw de „ruggengraat” van landelijke gebieden, en zorgen voor werkgelegenheid, dienstverlening en onderwijs, niet alleen voor hun eigen gebied, maar ook voor de dorpjes en gehuchten in hun achterland. Stadjes maken dan weer deel uit van het achterland van grotere steden. Op die manier is er sprake van een band tussen landelijke en stedelijke gebieden die kenmerkend is voor iedere regio. Stedelijke en landelijke gebieden leveren elkaar diensten: stedelijke gebieden zijn van landelijke gebieden afhankelijk voor de levering van voedsel en vormen een afzetmarkt voor de producten van het platteland, terwijl landelijke gebieden rust en recreatiemogelijkheden bieden voor stadsbewoners.

2.4. Van oudsher heerst er in tal van plattelandsgebieden een sterk gemeenschapsgevoel. Dit gevoel neemt echter af en vele, meer afgelegen plattelandsgebieden kampen ook met verlaten en verval.

3. Specifieke uitdagingen

3.1. Sinds enkele decennia moeten plattelandsgemeenschappen het hoofd bieden aan uitdagingen die voortvloeien uit het streven naar decentralisering van tal van diensten om schaalvoordelen te behalen, en uit de veranderingen in vervoer- en reisgedrag en in moderne leefwijzen. Lokale dienstverlenende bedrijven trekken uit plattelandsgemeenschappen weg. Heel wat winkels, banken en postkantoren verdwijnen en kleine scholen op het platteland sluiten hun deuren.

3.2. De werkloosheid op het platteland springt wellicht minder in het oog omdat het om kleine aantallen werklozen gaat in vergelijking met stedelijke gebieden, maar werklozen op het platteland worden met een extra probleem geconfronteerd doordat arbeidsbemiddelingsinstanties in steden zijn geconcentreerd en het openbaarvervoersaanbod op het platteland veelal terugloopt. De werkloosheid kan laag zijn omdat veel jongeren zijn weggetrokken op zoek naar onderwijs, een opleiding of een baan, terwijl veel achterblijvers laagbetaald zijn.

3.3. Financiële overheidsmiddelen zijn van groot belang om plattelandsgemeenschappen te ondersteunen, en de vraag ernaar neemt alsmaar toe omdat de algemene kosten van levensonderhoud stijgen en ook de dienstverlening steeds duurder wordt.

3.4. Investerings in wegen en snelwegen stimuleren het gebruik van particuliere auto's als de snelste manier om naar het werk te komen. De bereidheid om langere afstanden te reizen is flink toegenomen, maar dit heeft er wel toe geleid dat mensen minder afhankelijk zijn geworden van werkgelegenheid of diensten in hun plaatselijke gemeenschap.

⁽³⁾ Door Ulla Herlitz en collega's, als een praktisch voorbeeld van een navolgenswaardige praktijk — ENRD: European Network for Rural Development; Elard: The European LEADER Association for Rural Development; Ecovast: The European Council for the Village and Small Towns.

⁽⁴⁾ Ecovast maakte deel uit van het voormalige Rurban-netwerk van DG Regio.

3.5. Ook het winkelgedrag is veranderd. Mensen doen vaak boodschappen waar ze werken, en doorgaans is dat in een grote stad en niet in het dorp of stadje waar ze wonen. Daarnaast winkelen ze ook online, waarna de bestelde producten aan huis worden geleverd. Dit draagt allemaal bij aan het verdwijnen van lokale winkels.

3.6. Jongeren verlaten het platteland om in steden onderwijs of een opleiding te volgen of werk te zoeken. Wordt er niet gezorgd voor het behoud van banen in landelijke gebieden, dan is het lastig om jonge mensen ertoe aan te sporen naar het platteland terug te keren. Het is hoog tijd om de waardevolle stem van jonge mensen een centrale plaats te geven in de lokale democratie. Jongerenorganisaties zouden ondersteund moeten worden om bestuursdeelname aan te moedigen. Daarnaast zouden sociaal-economische instanties moeten nagaan of hun adviezen en financiële steunverlening „jongerenproof” zijn.

3.7. De verbondenheid tussen generaties wordt op de proef gesteld door de getalsmatig onevenwichtige verhouding tussen leeftijdsgroepen. Beschikbaarheid van op maat gesneden werkgelegenheidsmaatregelen, scholen en kinderopvang en betaalbare huisvesting in landelijke gebieden is cruciaal om het voor jonge mensen en gezinnen met kinderen mogelijk te maken in plattelandsgemeenschappen te blijven wonen of ernaar terug te keren. Binnen gemeenschappen wordt er soms verschillend gedacht over lokale economische bedrijvigheid. Er is behoefte aan dialoog en begrip om voor een evenwicht te zorgen tussen enerzijds het streven naar rust en anderzijds passende initiatieven waarmee banen worden geschapen.

4. Kansen

4.1. Het initiatief van de Europese Commissie inzake Slimme dorpen is zeer belangrijk, vooral vanwege de toezeggingen om tussen verschillende Commissiedirectoraten samen te werken. Het plattelandsontwikkelingsprogramma van DG AGRI kan er nooit voor zorgen dat er voldoende middelen in het initiatief worden geïnvesteerd; daarvoor zijn er ook investeringsmiddelen nodig van andere DG's en van nationale, regionale of lokale overheden. Dit proefinitiatief moet na evaluatie worden opgenomen in nieuwe GLB- en regionale programma's en zodanig worden uitgerold dat kleine steden hierin een plaats krijgen als onderdeel van het streven om het platteland nieuw leven in te blazen.

4.2. Breedband is voor alle landelijke gebieden onmisbaar. Allerlei activiteiten zouden erbij gebaat zijn als de dekking van breedband, zowel mobiel als vast, werd verbeterd. Dit zou niet alleen gunstig zijn voor de ontwikkeling van bedrijven en telewerk, maar zou ook de leefkwaliteit van de burgers ten goede komen. Het zou hiermee mogelijk worden om online te leren, betere gezondheidszorg toegankelijk te maken en online beschikbare diensten aan te bieden. Er zijn goede ervaringen opgedaan in gebieden waar gemeenschappen geprofiteerd hebben van betere toegang tot internet. Er zouden basisopleidingen beschikbaar moeten zijn om met name ouderen te leren omgaan met internet.

4.3. Waar mogelijk zouden werkgevers moeten worden aangemoedigd om telewerk te ondersteunen en de mogelijke voordelen van partnerschapsverbanden tussen stad en platteland te benutten. De steun uit hoofde van het plattelandsontwikkelingsprogramma biedt ondernemers mogelijkheden om investeringen van buitenaf aan te trekken en om producten met toegevoegde waarde te ontwikkelen en op de markt te brengen, zoals voedingsmiddelen en dranken, landschappelijk en historisch erfgoed, en activiteiten op het gebied van cultuur, gezondheid en recreatie, waarbij tevens gezorgd kan worden voor het behoud van plattelandsambachten en milieuvaardigheden.

4.4. Om te voorkomen dat met name oudere mensen en opgroeiende jongeren op het platteland benadeeld en uitgesloten worden, zouden publieke diensten op het gebied van onderwijs, opleiding, gezondheid en sociale zorg geïntegreerd en geclusterd moeten worden en op innovatieve wijze gebruik moeten maken van de technologische vooruitgang. Worden overheidskantoren meer over het grondgebied gespreid, dan zou dat bijv. kunnen helpen om de verzadiging en verontreiniging in stedelijke gebieden te verminderen en tegelijkertijd te stimuleren dat er een gevoel van gerechtigheid voor het platteland ontstaat. Lokale overheden komt een belangrijke rol toe waar het erom gaat maatregelen voor landelijke gebieden te plannen en ervoor te zorgen dat er in plattelandsgemeenschappen positieve maatregelen worden getroffen die een duurzame toekomst bevorderen en ondersteunen. Dienstverlenende bedrijven zouden één gebouw kunnen delen, en in ongebruikte gebouwen zouden nieuwe ondernemingen kunnen worden gehuisvest. Dit kan bijdragen tot nieuwe werkgelegenheid waarmee kansen kunnen worden gecreëerd voor meer economische bedrijvigheid. Bij de renovatie van dit soort gebouwen zou rekening moeten worden gehouden met de behoeften van lokale ngo's en van de particuliere en publieke sector.

4.5. Er moet geprobeerd worden een echt gevoel van partnerschap tussen steden en hun omliggende nederzettingen te ontwikkelen om tegen voorwaarden die voor beide partijen aanvaardbaar zijn, werk te maken van een saamhorigheidsgevoel, een brandingstrategie en gemeenschappelijke investeringen. RED heeft in 2016 samen met andere organisaties een Europese beleidsstrategie ten behoeve van landelijke gebieden voorgesteld voor de periode tot 2030⁽⁵⁾. Een ander voorbeeld is het proefproject van de Carnegie Trust over zuster gemeenten. De beginselen van duurzame ontwikkeling en de circulaire economie zouden moeten worden toegepast op partnerschappen tussen stad en platteland.

⁽⁵⁾ „Making Europe Grow with its Rural Territories”

4.6. In november 2015 is tijdens de tweede bijeenkomst van het Europese Plattelandsparlement (ERP) het European Rural Manifesto goedgekeurd. Het ERP-netwerk, waarbij partners uit 40 Europese landen zijn aangesloten, houdt zich bezig met de thema's die in het manifest aan de orde komen. Het ERP pleit voor „nauwere samenwerking tussen gemeenschappen, organisaties en overheden in landelijke en stedelijke gebieden om de sociale, culturele en economische banden die met een dergelijke samenwerking gesmeed kunnen worden optimaal te benutten”, alsook voor „een intensieve uitwisseling van ideeën en goede praktijken tussen de betrokkenen in landelijke en stedelijke gebieden”. De partners buigen zich over uiteenlopende thema's, zoals „Kleine steden”, „Duurzame diensten en infrastructuur” en „Geïntegreerde plattelandsontwikkeling en Leader/CLLD”. De werkzaamheden ter zake moeten uitmonden in een rapport dat in oktober 2017 gepresenteerd en besproken zal worden tijdens de derde ERP-bijeenkomst, die in Venhorst (Nederland) zal worden gehouden.

4.7. De Europese Investeringsbank zou op maat gesneden steunregelingen voor kleine bedrijven (zowel particuliere als sociale ondernemingen, met inbegrip van coöperaties) op het platteland moeten scheppen, zoals in het EIB-programma voor 2017-2019 is toegezegd. Een voorbeeld hiervan is de EIB-steun voor het bedrijf Niki's Sweets in het dorp Agros in het Troodosgebergte in Cyprus.

4.8. Vrijwilligersorganisaties zijn in plattelandsgebieden zeer actief. Ze dragen ertoe bij dat maatregelen worden gecoördineerd en dat mensen samenwerken. Sociale en gemeenschapsondernemingen, zoals de 300 Deense bedrijven die het speciale Virksomhed-keurmerk voor ondernemingen uit de sociale economie mogen gebruiken, en zoals het Cletwr-café in midden-Wales, dragen er steeds meer toe bij dat teloorgegangene publieke en particuliere diensten in een andere vorm terugkomen. Bij hun werkzaamheden worden de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen in acht genomen. Belangrijk is de ondersteuning en advisering door organisaties die bevorderen dat sociale en gemeenschapsondernemingen een duurzaam karakter hebben en houden. Een voorbeeld daarvan is de Plunkett Foundation.

4.9. Bewoners van dorpen en stadjes zijn van allerlei pluimage en moeten allemaal kunnen meepraten in hun lokale gemeenschap. Het laagste overheidsniveau zou bij de lokale besluitvorming betrokken moeten worden, en zou daartoe kracht moeten worden bijgezet. Mensen zijn trots op hun lokale gemeenschap. Dit kan worden gezien als een troefkaart die kan worden uitgespeeld om anderen aan te moedigen actief te worden. Gepensioneerden uit het bedrijfsleven en mensen die gewerkt hebben bij overheidsdiensten hebben vele vaardigheden in de aanbidding. In het kader van Europese en lokale programma's worden projecten uitgevoerd die bevorderlijk zijn gebleken voor het ontstaan van lokale partnerschappen in dorpen en stadjes. Hieruit zijn vele gemeenschapsondernemers voortgekomen. Zij hebben allerlei verschillende achtergronden en zijn uitgegroeid tot ambassadeurs voor hun gemeenschap.

4.10. Dorpen en stadjes zijn ook in cultureel opzicht belangrijk voor Europa. Vaak weten zij hun plaatselijke gewoonten en gebruiken in stand te houden. Deze landelijke nederzettingen dragen vaak een „historisch” karakter. Hun architectuur laat zien welke lokale bouwmaterialen er zijn gebruikt en welke verschillende stijlen er in de loop der eeuwen zijn geweest. De centra van kleine steden hebben doorgaans meer lokale bedrijven vast weten te houden en worden niet gedomineerd door de standaardgevels van winkelketens zoals in de grotere steden. Dorpen en stadjes op het platteland zijn ook verweven met het landschap. Hun ligging drukt een stempel op de sfeer ter plaatse en verleent hen een geheel eigen identiteit, of ze nu gelegen zijn op een heuveltop voor defensiedoelinden, op een rivieroversteekplaats, bij een bron, aan een meer, een kust of op een eiland. De culturele waarden die in dorpen en stadjes te vinden zijn, zouden een prominente plaats moeten krijgen in de voorlichtingscampagne voor het Europees Jaar van cultureel erfgoed 2018 en in de initiatieven die ter zake worden ontplooid. Bij de bevordering van cultuur en tradities kunnen oudere inwoners van het platteland een belangrijke rol spelen. Daarom zouden de voorwaarden moeten worden gecreëerd om hen in staat te stellen zich actief daarvoor in te zetten.

4.11. Deze dorpen en stadjes beschikken over waardevolle troeven die ze kunnen gebruiken om hun lokale economieën in stand te houden of te verbeteren. Ze hangen nauw samen met de lokale landbouw, bosbouw en energieopwekking, agrotourisme, gezondheidsactiviteiten, culturele festivals, milieubescherming en educatie. Er zijn in Europa honderden voorbeelden, zoals Kozard in Hongarije en Alston Manor in Engeland, die door anderen nagevolgd zouden kunnen worden. Het door Ecovast opgestelde „The Importance of Small Towns” is een waardevol rapport waarin beschreven en inzichtelijk gemaakt wordt hoe belangrijk de rol van dorpen en stadjes is.

4.12. Toekomstige plattelandsmaatregelen die met enthousiasme zijn afgesproken tijdens de Cork 2.0-conferentie in september 2016 zouden de lidstaten en regio's moeten helpen om ondersteunend plattelandsbeleid te ontwikkelen en projecten in het kader van Europese programma's aan te moedigen. Concrete toepassing van de plattelandstoets (*rural proofing*) zoals beschreven in de Cork 2.0-verklaring is voor de EU, de lidstaten en de regio's van essentieel belang.

4.13. De door de EU gesponsorde Leader-methodiek en vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) bieden instrumenten die van pas kunnen komen om plattelandsgemeenschappen te versterken. Leader en plaatselijke actiegroepen (LAG's) kunnen steun bieden bij lokale inspanningen ter ontwikkeling van ondernemingen (zowel particuliere als non-profitbedrijven) in hun start- en groeifase en om voor een betrokken en solidair gemeenschapsgevoel te zorgen. Tot 2014 werd Leader ondersteund vanuit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, maar sinds 2015 kan de methode ook worden toegepast door andere structuur- en investeringfondsen, via multifinanciering in samenhang met CLLD. Dit vergt wel een betere coördinatie. Goede voorbeelden op dit gebied zijn IRD Duhallow en Secad in het graafschap Cork en Planed in Wales, waarbij al jarenlang van onderaf gewerkt wordt aan CLDD.

4.14. Onder de Europese programma's zijn er veel plattelandsprijekten die duidelijk laten zien dat er in stadjes en dorpen zeer uiteenlopende goede praktijken bestaan. Uit deze goede praktijken blijkt ook dat bemiddelingsinstanties noodzakelijk en waardevol zijn om ondernemers en kleine groepen te ondersteunen.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over klimaatrechtvaardigheid**(initiatiefadvies)**

(2018/C 081/04)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Besluit van de voltallige vergadering	23.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	194/12/8

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Mondiale klimaatverandering is niet alleen een milieuvraagstuk, maar ook een politieke en ethische kwestie. Dat is de essentie van het concept „klimaatrechtvaardigheid”, dat in een wereldwijde context van onderlinge afhankelijkheid, in ruimte en in tijd, moet worden gezien. Met klimaatrechtvaardigheid wordt bedoeld dat de meest kwetsbare en armste groepen in de samenleving vaak het grootste nadeel ondervinden van de effecten van klimaatverandering, en dat terwijl uitgerekend deze groepen het minst verantwoordelijk zijn voor de emissies die de klimaatcrisis hebben veroorzaakt. In ruimere zin betekent klimaatrechtvaardigheid, in dit advies, dat het om de „redelijkheid” moet gaan van de vaak buitenproportionele impact van klimaatverandering op burgers en gemeenschappen in **zowel** meer **als** minder ontwikkelde economieën.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) vindt dat alle burgers recht hebben op een schoon en gezond milieu en dat zij van hun regeringen mogen verlangen dat deze hun verantwoordelijkheid nemen voor hun nationale verbintenissen en nationaal bepaalde bijdragen (NDC's) in het kader van de Overeenkomst van Parijs ten aanzien van de oorzaken en gevaren van klimaatverandering, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de overduidelijke ecologische en economische aspecten als de maatschappelijke impact.

1.3. Het EESC stelt voor een debat aan te zwengelen over een Europees Handvest van klimaatrechten waarin, in het licht van de uitdagingen van de wereldwijde klimaatveranderingscrisis, de rechten van EU-burgers en van de natuur worden vastgelegd. Het EESC erkent de leidende rol van de EU bij het bepleiten van een robuuste en eerlijke internationale klimaatregeling en verzoekt de EU-instellingen en de nationale regeringen om op alle niveaus — d.w.z. op mondiaal, Europees, nationaal en lokaal/regionaal niveau — na te gaan of de beginselen van klimaatrechtvaardigheid worden toegepast. Dit kan als onderdeel van het Europees semester worden gedaan. Bij klimaatrechtvaardigheid draait het om rechtvaardigheid voor zowel de mens als het milieu waarvan wij afhankelijk zijn: beide zijn nauw met elkaar verbonden. Het EESC herinnert in dit verband aan twee recente initiatieven: het mondiaal pact voor het milieu en het project voor een Universele Verklaring van de Rechten van de Mensheid.

1.4. Productie- en consumptiesystemen moeten veranderen met het oog op de aanpassing aan en matiging van de klimaatverandering. Deze transitie moet mondiaal en sectoraal plaatsvinden en de EU kan daarbij een voortrekkersrol spelen. De meest kwetsbare sectoren en werknemers moeten in kaart gebracht en adequaat ondersteund worden. Vooral voedselsystemen en hun belanghebbenden moeten worden gesteund tijdens de transitie. Duurzame voedselconsumptie moet beginnen bij het begin, d.w.z. bij de voorbereiding van de bodem en het beheer van natuurlijke systemen, waar de eerste bouwsteen van de voedselvoorziening ligt. De EU moet duidelijk leiderschap aan de dag leggen wanneer het gaat om de bevordering van duurzaam beheer en bodembescherming.

1.5. Consumenten kunnen de transitie alleen doen slagen als zij over duurzame, ethisch verantwoorde alternatieven beschikken die niet een stuk minder comfortabel of minder goed zijn in termen van dienstverlening, gebruik of toegankelijkheid. Aan de hand van nieuwe economische modellen, zoals de digitale, deel- en kringlooeconomie, en via internationale samenwerking bij de mondiale, sectorale overstap op deze modellen kunnen haalbare alternatieven voor consumenten worden ontwikkeld.

1.6. Er zouden steunmechanismen, waaronder publieke middelen, economische instrumenten en stimulansen moeten worden ingezet om te zorgen voor de nodige infrastructuur en passende ondersteuning voor consumenten die voor een koolstofarme levensstijl willen kiezen, en er zou een tegemoetkoming moeten zijn om de hogere kosten van ethisch verantwoorde en duurzame goederen en diensten te compenseren, waarbij gegarandeerd moet worden dat het concurrentievermogen niet wordt ondermijnd.

1.7. De verplaatsing van de werkgelegenheid in een koolstofarme economie en de kansen die daardoor ontstaan, moeten zo snel mogelijk in kaart worden gebracht. Zo kan het meest effectieve beleid worden uitgestippeld en uitgevoerd om ervoor te zorgen dat werknemers worden beschermd en hun levenskwaliteit behouden blijft in een rechtvaardige transitie.

1.8. Het EESC pleit nogmaals voor de oprichting van een Europese waarnemingspost voor energiearmoede⁽¹⁾, die alle belanghebbenden bijeenbrengt om Europese indicatoren voor energiearmoede vast te stellen. Rechtvaardigheid voor alle burgers betekent dat iedereen gebruik moeten kunnen maken van schone en betaalbare energie.

1.9. Het EESC verzoekt een eind te maken aan de subsidiëring van fossiele brandstoffen en steun te verlenen aan de transitie naar hernieuwbare energie.

1.10. Wie doeltreffend duurzaam beleid wil voeren, moet ervoor zorgen dat er duidelijke, prioritaire en voldoende gefinancierde ondersteunende maatregelen voor de transitiefase worden genomen. Tegelijkertijd moet de EU heel omvangrijke internationale onderhandelingen beginnen om te komen tot een mondiale overeenkomst waarmee de oorzaken van klimaatverandering kunnen worden afgezwakt en kan worden bijgedragen aan een duurzamer mondiaal economisch model.

2. Achtergrond/aanleiding voor dit advies

2.1. Dit initiatiefadvies maakt deel uit van het werkprogramma van de waarnemingspost Duurzame Ontwikkeling voor 2017. Klimaatrechtvaardigheid is een onderwerp dat ons allemaal aangaat en toch wordt er weinig EU-actie ondernomen op dit gebied. Het EESC krijgt nu de kans om een voortrekkersrol te spelen en voorlopige voorstellen voor te leggen, met name met betrekking tot Europa. Veel aspecten van klimaatrechtvaardigheid moeten grondiger worden besproken, bijvoorbeeld de kwestie van de mondiale en individuele verdeling van emissierechten.

2.2. Het EESC wil een officieel standpunt innemen om duidelijk te maken waar het maatschappelijk middenveld van de EU staat in het debat over de impact van klimaatverandering en hoe het beste, op een eerlijke en rechtvaardige manier, met die impact kan worden omgegaan.

2.3. Met het oog op de internationaal goedgekeurde VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en de Klimaatovereenkomst van Parijs, en gezien het feit dat de gevolgen van klimaatverandering al merkbaar zijn, moet er met meer gevoel voor urgentie concrete actie worden ondernomen om klimaatrechtvaardigheid in praktijk te brengen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Mondiale klimaatverandering is niet alleen een milieuvraagstuk, maar ook een politieke en ethische kwestie. Dat is de essentie van het concept „klimaatrechtvaardigheid”. Waar het om gaat, is dat de meest kwetsbare en armste groepen in de samenleving vaak het grootste nadeel ondervinden van de effecten van klimaatverandering. Klimaatrechtvaardigheid moet in een wereldwijde context van onderlinge afhankelijkheid, in ruimte en in tijd, worden gezien, d.w.z. dat er vooral moet worden gekeken naar de verantwoordelijkheden van landen die zich hebben ontwikkeld op basis van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

3.2. De duurzameontwikkelingsdoelstellingen gaan verder dan hun voorgangers (de millenniumdoelstellingen) in het erkennen van wederzijdse verantwoordingsplicht, betrokkenheid, collectieve actie en de behoefte aan inclusieve participatieprocessen. Het EESC erkent de leidende rol van de EU bij het bepleiten van een robuuste en eerlijke internationale klimaatregeling en verzoekt de EU-instellingen en de nationale regeringen om op alle niveaus — d.w.z. op mondiaal, Europees, nationaal en lokaal/regionaal niveau — actie te ondernemen op het gebied van klimaatrechtvaardigheid. Dit kan als onderdeel van het Europees semester worden gedaan. In dit advies houdt klimaatrechtvaardigheid dus in dat de vaak buitenproportionele impact van klimaatverandering op burgers en gemeenschappen in zowel meer als minder ontwikkelde economieën „redelijk” moet zijn.

⁽¹⁾ Advies over een pleidooi voor een gecoördineerde Europese actie om energiearmoede te voorkomen en te bestrijden (PB C 341 van 21.11.2013, blz. 21).

3.3. Beleidsmaatregelen om klimaatverandering tegen te gaan stuiten vaak op weerstand en worden, ondanks hun voordelen, vaak gezien als „straf” voor de doorsneeburger, specifieke sectoren (bijv. de agrovoedings- of vervoerssector) of individuele personen en gemeenschappen die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen.

3.4. Verschillende beleidsinitiatieven zijn gericht op sectoren en gebieden die in belangrijke mate beïnvloed worden door klimaatuitdagingen, bijvoorbeeld gezondheidszorg, vervoer, landbouw en energie. Klimaatrechtvaardigheid kan een overkoepelende, geïntegreerde aanpak bieden om ervoor te zorgen dat de overgang naar een koolstofarme economie op een eerlijke en rechtvaardige manier gebeurt.

3.5. Opgemerkt dient te worden dat het bij klimaatrechtvaardigheid niet alleen gaat om degenen die rechtstreeks de gevolgen ondervinden van klimaatverandering, maar ook om degenen die worden getroffen door de oorzaken van klimaatverandering, omdat zij afhankelijk zijn van goederen, diensten en levensgewoonten die verband houden met hoge emissies en een inefficiënt gebruik van hulpbronnen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Sociale rechtvaardigheid

4.1.1. Het EESC vindt dat alle burgers recht hebben op een schoon en gezond milieu en dat zij van hun regeringen mogen verlangen dat deze hun verantwoordelijkheid nemen voor hun nationale verbintenissen en nationaal bepaalde bijdragen (NDC's) in het kader van de Overeenkomst van Parijs ten aanzien van de oorzaken en gevaren van klimaatverandering, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de overduidelijke ecologische en economische aspecten als de maatschappelijke impact.

4.1.2. De Europese pijler van sociale rechten moet dienen als een kompas voor een nieuw convergentieproces dat uiteindelijk moet resulteren in betere levens- en arbeidsomstandigheden in de lidstaten. Daarbij gelden twintig beginselen, die in veel gevallen direct worden beïnvloed door klimaatverandering of indirect worden getroffen door de noodzaak om over te stappen op nieuwe economische modellen.

4.1.3. Het EESC stelt voor om, in de context van mensenrechten en sociale rechten, een debat aan te zwengelen over een Handvest van klimaatrechten. Hierin kunnen, in het licht van de uitdagingen van de klimaatveranderingscrisis, de rechten van burgers en van de natuur worden vastgelegd. Het EESC herinnert in dit verband aan het project voor een Universele Verklaring van de Mensheid opgesteld door Corinne Lepage met het oog op de COP 21 in 2015.

4.1.4. De rechten van de natuur worden thans in verschillende landen van de wereld, via het wetgevingsproces, erkend. In Nederland, bijvoorbeeld, heeft de ngo Urgenda in 2015 een rechtszaak tegen de overheid gewonnen. De Nederlandse rechter heeft vastgehouden aan het principe dat de overheid wettelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor het uitblijven van afdoende maatregelen om de verwachte schade van klimaatverandering te voorkomen. In België en Noorwegen worden soortgelijke rechtszaken voorbereid. Bovendien komen initiatieven zoals het op 24 juni 2017 gelanceerde mondiaal pact voor het milieu tegemoet aan de behoefte aan een eerlijke mondiale milieugovernance door de „derde generatie rechten” aan te vullen met een algemeen, horizontaal, universeel referentie-instrument.

4.1.5. Er moet voor worden gezorgd dat de meest kwetsbare groepen in de maatschappij geen onredelijke last hoeven te dragen en dat de kosten van de overgang naar een klimaatvriendelijk economisch model eerlijk worden verdeeld over de samenleving. Zo moet het principe van „de vervuiler betaalt” worden toegepast op degenen die de vervuiling veroorzaken en daarvan profiteren, en niet op de eindgebruiker in gevallen waarin geen haalbaar alternatief voorhanden is. De nauwgezette en relevante toepassing van dit belangrijke beginsel is al eerder door het EESC aan de orde gesteld ⁽²⁾.

4.1.6. Migratie zal, in allerlei soorten en vormen, toenemen doordat mensen op de vlucht slaan (ook vanwege klimaatverandering) ⁽³⁾. Het is reeds gebleken hoe slecht we hierop zijn voorbereid in de EU, en de onevenredige verdeling over de lidstaten is een heet hangijzer. Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat onevenwichtige economische processen de stabiliteit kunnen bedreigen ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Advies over het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 10).

⁽³⁾ Advies over integratie van vluchtelingen in de EU (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 19).

⁽⁴⁾ Advies over een nieuwe Europese consensus over ontwikkeling (PB C 246 van 28.7.2017, blz. 71).

4.1.7. Uit een recent onderzoek van het Europees Parlement naar klimaatvluchtelingen is gebleken dat de EU niet over een specifiek instrument beschikt om mensen op te vangen die „ecologisch ontheemd” zijn. De richtlijn tijdelijke bescherming is een log politiek instrument om massaverplaatsingen aan te pakken en het EESC deelt de mening dat het Verdrag van Lissabon een voldoende brede basis biedt om het immigratiebeleid aan te passen teneinde de status van „ecologisch ontheemden” te reguleren.

4.2. Agrovoedingssector

4.2.1. Voedselproductiesystemen en voedingspatronen zullen veranderen met het oog op de aanpassing aan en matiging van de klimaatverandering. Alle burgers zijn afhankelijk van de agrovoedingssector (bijv. boeren, gezinnen, leveranciers, consumenten) en dus moet ervoor worden gezorgd dat iedereen die met de gevolgen van de overgang naar een koolstofarme samenleving heeft te maken, wordt geholpen en bijgestaan in het transitieproces. Deze transitie moet bovendien mondiaal en sectoraal plaatsvinden en de EU kan daarbij een voortrekkersrol spelen.

4.2.2. Klimaatverandering brengt enorme uitdagingen met zich mee voor de Europese landbouw, die niet alleen bijdraagt tot de klimaatverandering, maar ook als eerste de gevolgen ervan ondervindt.

4.2.3. De sector moet opnieuw worden gedefinieerd wegens zijn bijdrage aan natuurlijke absorptiesystemen, zoals ecosysteemdiensten die sommige effecten van de klimaatverandering kunnen verlichten. Deze moeten worden erkend en er moeten via het GLB publieke middelen worden vrijgemaakt voor deze door de landbouwsector verleende diensten als uitvloeisel van zijn doel om voedsel te produceren. Dit algemene concept wordt onderschreven in een recent uitgebracht advies ⁽⁵⁾.

4.2.4. Duurzame voedselconsumptie moet beginnen bij het begin, d.w.z. bij de voorbereiding van de bodem en het beheer van natuurlijke systemen, waar de eerste bouwsteen van de voedselvoorziening ligt. Het EESC onderstreept dat er een debat op gang moet worden gebracht over de behoefte aan een kaderrichtlijn inzake bodembescherming en dat de EU duidelijk leiderschap aan de dag moet leggen wanneer het gaat om de bevordering van duurzaam beheer en bodembescherming ⁽⁶⁾. Bodembescherming en de rol daarvan in ecosysteemdiensten zijn een speerpunt voor het huidige Estse voorzitterschap van de Raad van de EU ⁽⁷⁾.

4.2.5. Het EESC is voorstander van het concept duurzame productie en consumptie. Om een consensus te bereiken over de behoefte aan een andere houding ten aanzien van vleesconsumptie, moeten degenen die afhankelijk zijn van deze tak van de agrovoedingssector overtuigd worden van de kansen die dit biedt en steun krijgen om zonder kleerscheuren de overstap te kunnen maken.

4.2.6. Dit is een sector die ook de invloed ondergaat van de factoren van klimaatverandering, vooral vanwege zijn afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de voedselproductie (verwerking, vervoer, verpakking). Het huidige levensmiddelenproductiemodel is erg gesloten; er moet beleid worden opgesteld waarin dit wordt erkend en waarin een route wordt uitgestippeld naar een duurzame, klimaatvriendelijke toekomst voor boeren.

4.2.7. Milieubeleid hoeft niet in strijd te zijn met de onmiddellijke behoeften van de landbouwsector wanneer het kan worden beschouwd als vorm van ondersteuning om de transitie naar een koolstofarme samenleving te vergemakkelijken.

4.3. Consumenten

4.3.1. Consumenten kunnen de transitie alleen doen slagen als zij over een duurzaam, ethisch verantwoord alternatief beschikken dat niet een stuk minder comfortabel of minder goed is in termen van dienstverlening, gebruik of toegankelijkheid. Aan de hand van nieuwe economische modellen, zoals de digitale, deel- en kringlooeconomie, en via internationale samenwerking bij de mondiale, sectorale overstap op deze modellen kunnen haalbare alternatieven voor consumenten worden ontwikkeld.

4.3.2. Maar al te vaak wordt het beginsel dat de vervuiler betaalt verkeerd toegepast en krijgen consumenten de rekening gepresenteerd wanneer er geen haalbaar alternatief voorhanden is. Voordat de prijs een effectief instrument kan zijn om een gedragsverandering in de vereiste richting te bereiken, moeten consumenten over een alternatief kunnen beschikken.

⁽⁵⁾ Advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10).

⁽⁶⁾ Advies over de circulaire economie en bemestingsstoffen (PB C 389 van 21.10.2016, blz. 80)

⁽⁷⁾ Advies over het gebruik van land voor duurzame voedselproductie en ecosysteemdiensten (zie bladzijde 72 van dit Publicatieblad).

4.3.3. Een kleine vergoeding vragen voor een plastic tasje is hier een goed voorbeeld van, want dan heeft de consument immers een alternatief: hij kan zijn eigen tas meebrengen of een kartonnen doos van de winkelier gebruiken. Op deze manier kan een gedragsverandering op grote schaal tot stand worden gebracht.

4.3.4. Daarentegen kan belasting heffen op fossiele brandstoffen (benzine bijvoorbeeld) voor de consument tot ontevredenheid leiden en een deel van het besteedbaar inkomen opsorpen. Voorts kan er een secundaire illegale markt ontstaan, terwijl de winst van de vervuiler intact blijft. Dit wordt nog erger gemaakt door het feit dat die belasting in de meeste gevallen geen vastomlijnde bestemming heeft. Burgers hebben de indruk dat klimaatbeleid vaak onschuldige mensen straft, die geen alternatief hebben en zijn aangewezen op de fossielebrandstoffeneconomie.

4.3.5. Er zouden steunmechanismen, waaronder publieke middelen en economische instrumenten, moeten worden ingezet voor de nodige infrastructuur en passende ondersteuning voor consumenten die voor een koolstofarme levensstijl willen kiezen, en er zou een tegemoetkoming moeten zijn om de hogere kosten van ethisch verantwoorde en duurzame goederen en diensten te compenseren. Dit kan eventueel de vorm aannemen van publiek-private partnerschappen. De auto-industrie is een goed voorbeeld van fabrikanten die financieringsregelingen treffen om nieuwe auto's bereikbaarder te maken voor de consument. Dergelijke steunregelingen kunnen ook in andere sectoren worden getroffen, bijv. de witgoedsector, wanneer de apparatuur voor thuis of op kantoor wordt vernieuwd.

4.3.6. Het is tegenstrijdig om publieke middelen te gebruiken voor systemen en infrastructuur die ervoor zorgen dat de eindgebruiker afhankelijker wordt van factoren die klimaatverandering in de hand werken, terwijl er gelijktijdig geld en moeite wordt gestopt in de beperking van de effecten van klimaatverandering. Consumenten staan in de hoek waar de klappen vallen. Het is niet „eerlijk” om consumenten te laten kiezen tussen meer betalen voor de vervuilende variant of met lege handen achterblijven.

4.3.7. De indruk bestaat dat alleen mensen met een hoog besteedbaar inkomen zich een duurzame levensstijl en duurzame consumptiekeuzes kunnen veroorloven. Niet iedereen kan in dezelfde mate ethisch verantwoorde, klimaatvriendelijke en duurzame keuzes maken. Een prijsniveau waarin de klimaatkosten (zoals hulpbronnenintensiteit) van goederen en diensten zijn verdisconteerd moet gepaard gaan met beleidsmaatregelen die deze indruk wegnemen en toegankelijkheid voor alle consumenten waarborgen.

4.3.8. De EU-regelgeving voor consumentenbescherming dateert van vóór de erkenning door de VN, in 1999, van duurzame consumptie als een basisrecht van de consument, en bevat daarom geen enkele verwijzing naar dit recht ⁽⁸⁾. Het EESC herhaalt zijn pleidooi voor een beleid inzake duurzame consumptie. Dit is vooral van belang met het oog op de SDG's en het Pakket voor de circulaire economie.

4.3.9. Zonder een alternatieve keuze heeft de consument het nakijken en is hij veroordeeld tot armoede/slechte besluiten/ongezonde keuzes/niet-duurzame keuzes en ontwikkelt hij een afkeer van „milieubeleid” dat de eindgebruiker lijkt te straffen. Ondertussen hoeven degenen die van het systeem profiteren niet te betalen maar verdienen zij juist nog meer geld, met als gevolg dat de ongelijkheid toeneemt — onder het mom van „milieubeleid” dat in strijd is met de beginselen van duurzaamheid.

4.4. *Arbeid en transitie*

4.4.1. Het is essentieel om alle werknemers in de transitiefase te beschermen, zowel werknemers met moeilijk of niet overdraagbare vaardigheden als werknemers in hooggekwalificeerde functies. De meest kwetsbare sectoren en werknemers moeten in kaart gebracht en adequaat ondersteund worden. Automatisering, als onderdeel van de koolstofarme economie, kan ertoe leiden dat bepaalde banen verdwijnen ⁽⁹⁾.

4.4.2. Opleiding en omscholing zijn een manier om werknemers te beschermen. Werknemers van wie de baan verdwijnt als gevolg van klimaatverandering of als gevolg van de noodzaak een eind te maken aan de afhankelijkheid van factoren van klimaatverandering, mogen niet de prijs betalen voor deze gewijzigde koers.

⁽⁸⁾ Advies over de deel- en ruleconomie: een duurzaamheidsmodel voor de 21e eeuw (PB C 177 van 11.6.2014, blz. 1).

⁽⁹⁾ Advies over de transitie naar een duurzamere Europese toekomst — een strategie voor 2050 (zie bladzijde 44 van dit Publicatieblad).

4.4.3. Tijdige inventarisatie van de vaardigheden die nodig zijn om ten volle te kunnen deelnemen aan deze nieuwe economische modellen is een deel van de oplossing, maar deze zouden ook in het licht van de bestaande werkgelegenheid en de afhankelijkheid van het huidige, niet-duurzame model moeten worden bekeken.

4.4.4. Het is belangrijk om, waar mogelijk, gemeenschappen te beschermen en intact te laten en de transitie zo soepel mogelijk te laten verlopen, d.w.z. met de minste sociale en economische gevolgen voor de betrokkenen.

4.4.5. De nieuwe economische modellen die worden voorgesteld — zoals de functionele, deel- en kringlooeconomie — bieden duidelijk nieuwe mogelijkheden. Met het oog hierop moet de EU de nodige internationale onderhandelingen beginnen om tot een mondiaal economisch model te komen.

4.5. Gezondheid

4.5.1. Er hangt een prijskaartje aan klimaatverandering en de factoren van klimaatverandering die van invloed zijn op de gezondheid. Die prijs kan worden gemeten aan de hand van het aantal overlijdens- en ziektegevallen als gevolg van luchtverontreiniging, bijvoorbeeld, en staat voor de prijs die een samenleving betaalt of de kosten die voor rekening komen van de publieke gezondheidszorgstelsels. In de gezondheidszorg moet worden gekeken naar de rol die klimaatverandering en de oorzaken daarvan spelen in de sector.

4.5.2. Er is een verband tussen gezondheid en welzijn en toegang tot de natuur (IEEP). Veel lidstaten hebben te maken met maatschappelijke en gezondheidsproblemen als zwaarlijvigheid, psychische problemen, sociale uitsluiting, geluids-overlast en luchtvervuiling, die onevenredig vaak sociaaleconomisch achtergestelde en kwetsbare groepen treffen.

4.5.3. Klimaatverandering wordt niet alleen aangepakt door te investeren in de natuur (en af te stappen van verontreinigende stoffen), maar ook door te investeren in koolstofopslag in natuurlijke ecosystemen. Dat heeft een tweeledig positief effect op de gezondheid: enerzijds wordt een slechte gezondheid voorkomen en anderzijds wordt een actieve levensstijl gestimuleerd, die resulteert in gezonde burgers en gemeenschappen. Door dit aspect te erkennen wordt ervoor gezorgd dat beleidsbeslissingen evenwichtig, goed doordacht en empirisch onderbouwd zijn.

4.6. Energie

4.6.1. Het aandeel van hernieuwbare energie in het elektriciteitsverbruik in de EU is tussen 2004 en 2015 meer dan verdubbeld (van 14 % naar 29 %). Toch blijft de vraag naar energie voor verwarming, gebouwen, industrie en transport nog steeds enorm. Er treedt weliswaar een lichte verbetering op, maar het gaat erg langzaam. Zo is het aandeel hernieuwbare energie in het brandstofverbruik in de transportsector in deze periode toegenomen van 1 % tot 6 %.

4.6.2. Energiearmoede is in heel Europa een probleem en hoewel de definitie hiervan per land kan verschillen, is dit het zoveelste voorbeeld van de noodzaak ervoor te zorgen dat het klimaatbeleid gericht is op de bescherming van de meest kwetsbare groepen.

4.6.3. Het EESC pleit nogmaals voor de oprichting van een Europese waarnemingspost voor energiearmoede⁽¹⁰⁾, die alle belanghebbenden bijeenbrengt om Europese indicatoren voor energiearmoede vast te stellen. Rechtvaardigheid voor alle burgers betekent dat iedereen gebruik moeten kunnen maken van schone en betaalbare energie.

4.6.4. Maatregelen die het energiearmoedeprobleem in de EU helpen aanpakken, kunnen ook soelaas bieden bij de totstandbrenging van een infrastructuur voor schone energie en energievoorziening, door met subsidies te schuiven en de politieke wil te coördineren.

4.6.5. Beleid dat direct of indirect de subsidiëring van fossiele brandstoffen ondersteunt, leidt tot omkering van het beginsel dat de vervuiler betaalt: in deze gevallen wordt de vervuiler betaald. Veel van deze subsidies zijn onzichtbaar voor de eindgebruiker, maar worden uiteindelijk betaald uit publieke middelen. In een recent advies⁽¹¹⁾ is al gepleit voor stopzetting van milieuschadelijke subsidies („environmentally harmful subsidies”, EHS) en in een ander advies over de inventarisatie van EU-beleid voor duurzame ontwikkeling⁽¹²⁾ wordt onderstreept dat de bestaande afspraken om EHS stop te zetten moeten worden nagekomen en wordt een krachtig pleidooi gehouden voor milieubelastinghervormingen.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 1.

⁽¹¹⁾ Advies over marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnenefficiënte en koolstofarme economie in de EU (PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1).

⁽¹²⁾ Advies over duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41).

4.6.6. Subsidies moeten voor iedereen beschikbaar zijn, subsidies moeten vooral gericht zijn op hernieuwbare energiebronnen, maar subsidiëring van de oorzaken van klimaatverandering moet geleidelijk, doch dringend, worden afgeschaft en uitzonderingen moeten op redelijker gronden worden toegestaan en met name niet gelden voor degenen die het meest kapitaalkrchtig zijn en ook niet voor degenen die profiteren van de verontreinigende stof. Momenteel wordt er, volgens het IMF, wereldwijd 10 miljoen USD per minuut aan subsidies voor fossiele brandstoffen verstrekt. Als deze subsidies worden afgeschaft, dan stijgen de overheidsinkomsten met 3,6 % van het mondiale bbp, dalen de emissies met meer dan 20 %, neemt het aantal voortijdige sterfgevallen door luchtverontreiniging met meer dan de helft af en stijgt de wereldwijde economische welvaart met 1,8 biljoen USD (2,2 % van het mondiale bbp). Dit cijfer toont aan dat het huidige stelsel onrechtvaardig is.

4.6.7. Wie doeltreffend duurzaam beleid wil voeren, moet ervoor zorgen dat er duidelijke, prioritaire en voldoende gefinancierde ondersteunende maatregelen voor de transitiefase worden genomen.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de EU-ontwikkelingspartnerschappen en de uitdaging van internationale belastingverdragen**(initiatiefadvies)**

(2018/C 081/05)

Rapporteur: **Alfred GAJDOSIK**Corapporteur: **Thomas WAGNSONNER**

Besluit van de voltallige vergadering	26.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	28.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	182/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is voorstander van een ontwikkelingsbeleid dat ontwikkeling beschouwt als een proces dat door landen op basis van gelijkheid wordt uitgevoerd, alsook op basis van respect en soevereine beslissingen. Financiering en tenuitvoerlegging van de door de Verenigde Naties (VN) overeengekomen doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG) vereisen wereldwijd gecoördineerde inspanningen. De Economische en Sociale Raad van de VN (Ecosoc) kan een nog krachtigere rol spelen als forum op het gebied van belastingaangelegenheden. Dit zou zeer ten goede komen aan zowel de SDG van Agenda 2030 als aan de deelname van alle landen op voet van gelijkheid.

1.2. In het licht van de internationale overeenkomsten ter hervorming van het internationale belastingrecht, bijvoorbeeld door het BEPS-actieplan („Base Erosion and Profit Shifting”-winstverschuiving) van de OESO, zou moeten worden gemeten wat de impact van deze internationale hervormingen op de SDG is en ook moeten deze beter voor ogen worden gehouden bij de verdere ontwikkeling van internationaal belastingbeleid. Het EESC wijst erop dat er financiële middelen nodig zijn voor het verwezenlijken van de SDG. Veel landen worden echter met grote problemen geconfronteerd als het gaat om het genereren van overheidsinkomsten via belastingopbrengsten. Dit hangt samen met het feit dat inkomsten- en omzetbelastingssystemen moeilijk te implementeren zijn in ontwikkelingslanden. Ook de wereldwijde belastingconcurrentie op het gebied van de vennootschapsbelasting en de opzet van dubbelebelastingverdragen (DBV) met de EU-lidstaten spelen een rol. Andere factoren die meespelen, zijn capaciteitsbeperking en ontoereikende informatieoverdracht.

1.3. Het EESC is er zeer over te spreken dat de Europese Unie (EU) en haar lidstaten aanzienlijke inspanningen hebben geleverd in het kader van de internationale hervormingen om de zwaktes van het internationale belastingstelsel aan te pakken. Deze inspanningen zijn welkom, moeten worden ondersteund en doeltreffend ten uitvoer worden gelegd en, uiteindelijk, regelmatig worden gecontroleerd. Die hervormingen worden echter voornamelijk geleid door de voornaamste ontwikkelde landen binnen de OESO. Daarom zou moeten worden nagegaan of de VN, een wereldwijde organisatie waarvan met name de ontwikkelingslanden lid zijn, niet geschikter is voor de verdere ontwikkeling van het internationale belastingbeleid. Het Comité wijst evenwel op het gebrek aan middelen en personeel van het VN-belastingcomité. De VN moeten daarom van voldoende middelen worden voorzien.

1.4. De EU-maatregelen betreffende fiscale transparantie en het BEPS-actieplan zullen ook gevolgen hebben voor de ontwikkelingslanden. Het EESC is ingenomen met het feit dat het Europees Parlement (EP) en de Commissie zich reeds hebben uitgelaten over het verband tussen belastingen en ontwikkelingsbeleid. Dat geldt met name voor het door de Commissie opgerichte Platform of Tax Good Governance. De daar als werkdocument gepresenteerde toolbox over „spill-over“-effecten van DBV vormt een goede basis voor de lidstaten voor reflectie en herziening van DBV met ontwikkelingslanden.

1.5. In een rapport van 2015 heeft het EP opgeroepen tot een aantal verbeteringen, maar die zijn nog niet aangebracht. In dit verband herinnert het EESC aan zijn eerdere adviezen over de bevindingen betreffende met name rapportage per land, bestrijding van witwassen en openbare eigendomsregisters. Momenteel wordt een lijst opgesteld van op fiscaal gebied weigerachtige landen. Het Comité roept op tot meer inspanningen voor de uitvoering van de verzoeken van het EP en beveelt aan om aandacht te schenken aan de kritiek van ngo's. Het is dienstig om de wereldwijde invoering van deze maatregelen via internationale belastingregelingen te bevorderen. Op die manier kunnen de informatiestromen naar de belastingautoriteiten in ontwikkelingslanden worden verbeterd. Het doel moet zijn om wereldwijd tot dezelfde normen te komen, waarbij ontwikkelingslanden evenveel inspraak hebben bij de opstelling van die normen als andere landen.

1.6. Het EESC wil dat er voor coherentie wordt gezorgd tussen het internationale belastingbeleid van de lidstaten en de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid, zulks om conflicten te vermijden tussen het belastingbeleid van individuele landen en de gemeenschappelijke ontwikkelingsprioriteiten.

1.7. Het beschouwt effectbeoordelingen van het internationale belastingbeleid van de lidstaten als een goede manier om de gevolgen van de DBV en fiscale stimulansen voor ontwikkelingslanden te testen. Dit moet worden ondersteund en tot de gangbare praktijk worden gemaakt. Bij mogelijke conflicten met het Europees ontwikkelingsbeleid zouden dergelijke analyses van de EU zeker van pas komen. Bestaande DBV zouden moeten worden herzien en nieuwe verdragen zouden in het licht van voorgaande opmerkingen moeten worden gesloten.

1.8. Het OESO-modelverdrag tot vermindering van dubbele belasting, dat momenteel het meest wordt gebruikt, werd vooral in het licht van het belang van de geïndustrialiseerde landen ontwikkeld. Het Comité beveelt derhalve aan dat de lidstaten bij onderhandelingen over DBV met ontwikkelingslanden meer oog tonen voor de behoeften van die landen. Het OESO-modelverdrag inzake dubbele belasting heeft als basis gediend voor een modelverdrag van de VN. Dat laatste was ontwikkeld om belastingheffing tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden te regelen, en in dit opzicht meer heffingsrechten aan de bronstaat te doen toekomen.

1.9. Het EESC was en is voorstander van particuliere investeringen ter bevordering van ontwikkeling, mits deze in overeenstemming zijn met de SDG, de algemene sociale, economische en milieurechten, de kernverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Agenda voor waardig werk. Rechtszekerheid is een belangrijke factor voor de ondersteuning van een gunstig ondernemingsklimaat en dus ook voor buitenlandse directe investeringen. Fiscale vraagstukken zijn verbonden met SDG en daarom moeten bedrijven belasting betalen waar zij meerwaarde genereren (bijv. via productie of winning van grondstoffen).

1.10. Het EESC constateert dat de EU en haar lidstaten zich via de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling hebben vastgelegd om met partnerlanden samen te werken voor het verspreiden van progressieve belastingen, corruptiebestrijdingsmaatregelen, herverdelingsbeleid en de strijd tegen twijfelachtige financiële stromen. Belastingbeleid zou evenwel een nog belangrijker onderdeel van het Europese ontwikkelingsbeleid moeten zijn. Het is goed dat de Commissie zich inzet voor regionale fora en maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden, die werkzaam zijn op het gebied van belastingen. Die organisaties spelen in ontwikkelingslanden een controlerende en ondersteunende rol, ook in het kader van fiscaliteit, en moeten daarom nauwer bij maatregelen worden betrokken en worden gesteund. Steun voor passende maatregelen inzake capaciteitsopbouw voor belastingbeheer, met inbegrip van peer learning en zuid-zuid samenwerking, zou een blijvend effect hebben op de ontwikkelingsprojecten.

1.11. Verantwoord fiscaal gedrag zou deel moeten uitmaken van jaarverslagen onder de kop MVO (maatschappelijke verantwoordelijkheid ondernemen).

1.12. Clausules inzake goed fiscaal bestuur moeten in alle relevante overeenkomsten tussen de EU en derde landen of regio's worden opgenomen, teneinde duurzame ontwikkeling te bevorderen.

1.13. Nieuwe of herziene vrijhandelsovereenkomsten tussen de EU en ontwikkelingslanden zouden moeten worden bekeken om daarna eventueel tevens bilaterale belastingverdragen te analyseren. Een dergelijke analyse moet gepaard gaan met een effectbeoordeling van de werking van het internationale fiscale beleid van de lidstaten op de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Een aantal studies⁽¹⁾ doet de vraag rijzen of het internationale fiscale beleid van de lidstaten, met name veel bepalingen in DBV, eigenlijk wel in overeenstemming is met de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de EU. Bovendien zijn de ontwikkelingslanden netto-uitvoerders van kapitaal naar de industrielanden en zulks als gevolg van een aanzienlijke mate aan belastingontwijkende kapitaalstromen. Dit zou met name de armste ontwikkelingslanden betreffen, want die hebben nauwelijks eigen inkomsten.

2.2. De EU en haar lidstaten zijn samen de grootste donor van ontwikkelingsgeld en belangrijke partijen bij internationale belastingverdragen. Zij hebben toegezegd de SDG te verwezenlijken, hoewel slechts een paar lidstaten de doelstelling van 0,7 % van het bbp voor ontwikkelingshulp hebben bereikt. De gevolgen van de brexit voor de financiering van de Europese ontwikkelingssamenwerking zijn onduidelijk. Er zijn verdere maatregelen gepland om particuliere investeringen met betrekking tot de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid te bevorderen. De ODA-middelen (officiële ontwikkelingshulp) zijn uiteindelijk afhankelijk van het beleid van de donoren.

2.3. De SDG omvatten voor ontwikkelingslanden onder meer het mobiliseren van binnenlandse middelen, internationale steun voor capaciteitsopbouw voor inning van belastingen, minder dubieuze geldstromen en deelname aan mondiale bestuursinstellingen. Een stabiele basis voor publieke inkomsten, inspanningen om illegale kapitaalstromen te bestrijden en gelijkwaardig zeggenschap van alle landen bij de totstandkoming van mondiale belastingregels, vormen derhalve belangrijke pijlers van duurzame ontwikkeling. Kinderen, vrouwen en andere kwetsbare groepen in de samenleving van ontwikkelingslanden hebben vooral baat hebben bij ontwikkeling⁽²⁾.

2.4. Gelden uit openbare ontwikkelingssamenwerking zijn ontoereikend voor de financiering van duurzaamheid. Binnenlandse middelen zijn nodig voor de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling⁽³⁾. Om deze middelen te doen toenemen, moet de inning van belastingen worden verbeterd en moet er meer duurzame economische groei komen door een verruiming van de belastinggrondslag en daarmee van de belastingopbrengsten.

3. Uitdagingen voor ontwikkelingslanden

3.1. Belasting is een meer stabiele inkomstenbron dan andere soorten ontvangsten, maar veel ontwikkelingslanden ervaren meer moeilijkheden dan ontwikkelde landen bij het genereren van voldoende belasting.

3.2. In de afgelopen decennia is in sterke mate liberalisering van de wereldhandel nagestreefd door de verlaging van import- en uitvoertarieven, met als doel om economische ontwikkeling, investeringen en welvaart van de gehele bevolking te bevorderen. Deze in principe positieve effecten kunnen ook bijdragen tot een verbreding van de belastinggrondslag, voor zover de belastingdiensten daarvan gebruik kunnen maken. Maar tegelijkertijd verminderen de ontvangsten van ontwikkelingslanden uit belangrijke, gemakkelijk toegankelijke bronnen. Groei en investeringen moeten zich echter ook in de inkomstenstructuur van de ontwikkelingslanden weerspiegelen.

⁽¹⁾ Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014; Braun & Fuentes, *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Wenen 2014; Farny et al., *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Wenen 2015. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Wenen 2015.

⁽²⁾ Resolutie van het Europees Parlement over belastingontwijking en belastingontduiking als uitdagingen voor bestuur, sociale bescherming en ontwikkeling in ontwikkelingslanden, P8_TA(2015)0265, punt 14.

⁽³⁾ Development Finance International & Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015.

3.3. Om inkomstenverliezen goed te maken, voeren ontwikkelingslanden vaak omzetbelasting in hetgeen een regressief effect kan hebben. Een belastingstelsel met diverse soorten belasting vermindert de afhankelijkheid van één belasting en zorgt voor stabiele binnenlandse inkomsten.

3.4. De belasting van grond en vermogen is in ontwikkelingslanden vaak moeilijk uitvoerbaar. Ook leveren loon- en inkomstenbelasting daar relatief weinig op omdat de inkomens laag liggen. Inkomstenbelasting wordt met name geïnd bij werknemers in de openbare sector en mensen die voor internationale ondernemingen werken. Bovendien is er vaak sprake van een grote informele economie.

3.5. In het Mbeki-rapport worden ontvangsten uit belastingontwijking als onzuivere financiële stromen aangemerkt⁽⁴⁾. Deze ontvangsten schijnen hoger te liggen dan wat er aan ontwikkelingshulp binnenkomt⁽⁵⁾. Meer internationale samenwerking tussen de autoriteiten ten behoeve van meer transparantie en versterkte wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen zijn belangrijk om deze ontvangsten te doen stoppen. De versterking van de eigendomsrechten in ontwikkelingslanden vormt ook een belangrijke negatieve prikkel voor kapitaalexport.

3.6. Bedrijfsbelastingen spelen in ontwikkelingslanden een grotere rol dan in de geïndustrialiseerde landen. Als gevolg daarvan hebben ze meer te lijden van strategieën om die belastingen te ontwijken. Tegelijkertijd dalen de desbetreffende tarieven sinds de jaren 1980 wereldwijd om investeringen aan te trekken. Die belastingen zijn voor een onderneming een belangrijke indicator voor het investeringsklimaat. Die daling resulteerde in een internationale belastingconcurrentie die voor ontwikkelingslanden op grond van hun belastingopbrengstenstructuur een groter probleem vormt dan voor geïndustrialiseerde landen. De spill-overeffecten van belastingconcurrentie werden reeds door het IMF aan de orde gesteld⁽⁶⁾. Bovendien kennen veel ontwikkelingslanden maar weinig grote bedrijven die fors investeren en flink wat vennootschapsbelasting betalen.

3.7. Het is moeilijk voor de fiscus om verrekenprijzen aan de hand van het „arm's length principle” te beoordelen voor grensoverschrijdende transacties tussen bedrijven binnen een groep. Belastingautoriteiten in ontwikkelingslanden hebben hiervoor slechts een beperkte capaciteit en fiscaalgeoriënteerde manipulatie van verrekenprijzen blijft een groot probleem.

3.8. DBV verduidelijken de heffingsbevoegdheden van de verdragslanden, bevatten regels voor de uitwisseling van informatie tussen de belastingautoriteiten en scheppen op die manier rechtszekerheid. Ondernemingen zouden die verdragen daarom kunnen beschouwen als een prikkel voor buitenlandse directe investeringen, en dat zou uiteindelijk groeibevorderend werken. DBV kunnen echter gevolgen hebben voor de heffingsbevoegdheid van de bronstaten. De tarieven van de bronbelasting op licenties, rente en dividenden liggen meestal onder de binnenlandse tarieven. Een aantal bepalingen, zoals een restrictieve definitie van vaste vestiging, kunnen de heffingsbevoegdheid inperken. Ontwikkelingslanden zijn uiteraard geïnteresseerd in meer investeringen, maar kunnen wel heffingsbevoegdheid verliezen. Verdragen inzake de uitwisseling van informatie betreffende belastingzaken zouden zodoende een betere optie kunnen zijn als een land voornamelijk tracht belastinginformatie te verkrijgen uit andere landen.

3.9. Als uitgangspunt voor de onderhandelingen wordt het vaakst naar het OESO-modelverdrag gegrepen, maar dat is meer geënt op de belangen van de ontwikkelde landen⁽⁷⁾. Het VN-modelverdrag is bedoeld als alternatief om de belangen van ontwikkelingslanden beter te weerspiegelen⁽⁸⁾. Over het algemeen is het veeleer de bedoeling om de bronstaat meer heffingsrechten toe te kennen dan het land van oorsprong van een producerend bedrijf.

⁽⁴⁾ AU/ECA, *Illicit Financial Flows — Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, (blz. 23 e.v.).

⁽⁵⁾ Studie van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance*, EP 579.326, blz. 15.

⁽⁶⁾ IMF „Spillovers in international corporate taxation”, 2014.

⁽⁷⁾ Owens & Lang, *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base*, in Bloomberg Daily Tax Report, 1 mei 2013.

⁽⁸⁾ Zie Michael Lennard (2009), *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention — Current Points of Difference and Recent Developments*, Asia-Pacific Tax Bulletin, vol. 49, nr. 08; Daurer, V, en Krever, R (2012), *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study*, EUI werkdocument RSCAS 2012/60.

3.10. Ontwikkelingslanden kunnen belastinginkomsten mislopen wanneer bedrijven voor een bijzonder doel opgerichte entiteiten in verschillende landen als tussenschakel oprichten om een aantal DBV tegen elkaar uit te spelen. Het kan voor de bronlanden moeilijk zijn om op basis van de die verdragen diensten en indirecte overdracht van participatie in een onderneming te belasten. Ook moet er oog zijn voor het streven naar gunstige mogelijkheden voor technologieoverdracht ter bevordering van duurzame groei in ontwikkelingslanden.

3.11. Er zijn studies over de vermindering van de ontvangsten van de ontwikkelingslanden. De Nederlandse ngo SOMO schat de jaarlijkse derving aan inkomsten uit bronheffingen op rente en dividenden als gevolg van DBV tussen Nederland en 28 ontwikkelingslanden op 554 miljoen EUR ⁽⁹⁾. In een Oostenrijkse studie werd geconcludeerd dat er effectbeoordelingen moeten worden uitgevoerd van die beoordelingenverdragen, omdat deze (zelfs als het aantal investeringen toeneemt) kunnen leiden tot inkomstenverliezen ⁽¹⁰⁾. Volgens schattingen van Unctad (World Investment Report 2015) droegen toonaangevende multinationals tot circa 730 miljard USD aan de begrotingen van de ontwikkelingslanden bij. Unctad wijst echter ook op een jaarlijks verlies van zo'n 100 miljard USD voor de ontwikkelingslanden vanwege het feit dat buitenlandse investeringen via offshore investeringshubs gestalte krijgen ⁽¹¹⁾. Dergelijke inkomstenverliezen zijn niet in overeenstemming met de bovengenoemde duurzameontwikkelingsdoelstellingen.

4. Maatregelen op nationaal, regionaal en internationaal niveau — De bijdrage van de Europese Unie en haar lidstaten

4.1. Er worden steeds meer pogingen ondernomen om ontwikkelingslanden op fiscaal gebied te helpen, zoals in het kader van het „Addis Tax Initiative”. Het internationale belastingbeleid ligt in handen van de lidstaten. DBV worden bilateraal gesloten en wetgevingsinitiatieven van de EU blijven hoofdzakelijk beperkt tot instrumenten ter voltooiing van de interne markt. Met betrekking tot de beleidscoherentie voor ontwikkeling (Policy Coherence for Development — PCD) ⁽¹²⁾ is er samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten. De gevolgen van het internationale belastingstelsel voor ontwikkeling worden ook door de Commissie erkend en zij werkt eraan ⁽¹³⁾. Om voor coherent ontwikkelingsbeleid te zorgen, moet worden onderzocht wat voor de ontwikkelingslanden de gevolgen zijn van fiscale maatregelen in de EU die niet verenigbaar zijn met de ontwikkelingsbeleidsdoelstellingen, en moet er zo nodig passend worden gereageerd.

4.2. Op VN-niveau wordt er gewerkt aan belastingkwesties via het VN-proces inzake ontwikkelingsfinanciering van Ecosoc en het VN-belastingcomité, alsook via gespecialiseerde agentschappen zoals Unctad. Op verzoek van de G20 werden verregaande hervormingen overeengekomen met de OESO met het doel om BEPS te bestrijden. De belangrijkste aandachtspunten waren het tegengaan van „treaty shopping”, schadelijke belastingpraktijken van regeringen (zoals octrooiboxen en ondoorzichtige „besluiten”), hybride mismatches in de fiscale behandeling van schulden en inefficiënte verrekenprijzen en aanmeldingsplicht ter zake van regels. Wat het belang van bedrijfsbelastingen voor ontwikkelingslanden betreft, zal het BEPS-plan naar verwachting een positief effect hebben op die landen.

4.3. Veel landen die geen lid van de OESO zijn, waaronder Afrikaanse landen, hebben zich aangesloten bij het BEPS-plan. 103 landen hebben in juni 2017 overeenstemming bereikt over een nieuw multilateraal BEPS-akkoord dat uniformiteit aanbrengt in de interpretatie van bilaterale belastingverdragen in de zin van het BEPS-plan. Daarnaast werd een platform voor samenwerking inzake belastingen gelanceerd door de Verenigde Naties, de OESO, het IMF en de Wereldbank met de bedoeling om de internationale samenwerking op het gebied van belastingkwesties te versterken. Het initiatief kan bijdragen tot verbetering van de samenhang tussen de werkzaamheden van de OESO en de VN-organen. Of dit het gewenste effect heeft, moet nog worden afgewacht.

⁽⁹⁾ Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries*, 2013.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 1, Braun & Fuentes.

⁽¹¹⁾ Unctad, *World Investment Report 2015*, blz. 200.

⁽¹²⁾ COM(2016) 740 final; zie ook het EESC-advies over een nieuwe Europese consensus over ontwikkeling (PB C 246 van 28.7.2017, blz. 71).

⁽¹³⁾ C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, EC, *Collect More Spend Better*, 2015.

4.4. Het EESC waardeert de inspanningen van de OESO betreffende de verdere ontwikkeling van een internationaal belastingstelsel. Maatschappelijke organisaties⁽¹⁴⁾ bekritisieren echter dat ontwikkelingslanden geen stemrecht binnen de OESO hebben. Pas na de vaststelling van het BEPS-plan werden zij uitgenodigd om deel te nemen. In dezelfde geest heeft het EP opgeroepen om de relevante VN-organen te versterken met het oog op de vormgeving en de herziening, met gelijkheid van alle betrokken landen, van het internationaal fiscaal beleid⁽¹⁵⁾. In een werkdokument van het IMF gaven deskundigen ook uiting aan hun bedenkingen ten aanzien van de gevolgen van het BEPS-plan voor ontwikkelingslanden⁽¹⁶⁾.

4.5. Om de effecten van de hervorming te evalueren en eventueel bij te stellen, moeten de relevante VN-organen, met name het VN-belastingcomité, worden versterkt en dienen zij meer middelen te krijgen. In ieder geval moet de Europese Commissie toezicht houden op de uitvoering van het multilaterale BEPS-verdrag dat in juni 2017 werd ondertekend. En ook moet zij zich blijven inzetten voor de intensivering van de internationale samenwerking tussen de VN, de OESO en de internationale financiële instellingen op het gebied van belastingkwesities.

4.6. Huidige EU-maatregelen hebben effect op ontwikkelingslanden

4.6.1. Het pakket van maatregelen om belastingontwijking te bestrijden was gericht op vraagstukken met betrekking tot internationale fiscale beleidsmaatregelen, d.w.z. die de EU overstijgen⁽¹⁷⁾. De informatie in de rapportage per land⁽¹⁸⁾, overeenkomstig de door EU, de G20 en de OESO geformuleerde richtsnoeren, is een belangrijk hulpmiddel voor de belastingautoriteiten. Een wereldwijde publicatie van landspecifieke informatie kan een groter publiek, waaronder ook werknemers en verantwoordelijke investeerders, in staat stellen om beter te beoordelen of ondernemingen belasting betalen waar zij hun winst maken. In een rapport van 2015 heeft het EP opgeroepen tot een aantal verbeteringen, maar die zijn nog niet aangebracht. In dit verband herinnert het EESC aan zijn eerdere adviezen over de bevindingen betreffende met name rapportage per land, bestrijding van witwassen en openbare eigendomsregisters. Momenteel wordt een lijst opgesteld van op fiscaal gebied weigerachtige landen. Het Comité roept op tot meer inspanningen voor de uitvoering van de verzoeken van het EP en beveelt aan om aandacht te schenken aan de kritiek van ngo's. Het is dienstig om de wereldwijde invoering van deze maatregelen via internationale belastingregelingen te bevorderen. Op die manier kunnen de informatiestromen naar de belastingautoriteiten in ontwikkelingslanden worden verbeterd. Het doel moet zijn om wereldwijd tot dezelfde normen te komen, waarbij ontwikkelingslanden evenveel inspraak hebben bij de opstelling van die normen als andere landen.

4.6.2. De automatische uitwisseling van fiscale informatie werd in de Europese Unie gegarandeerd via een bijstelling van de wederzijdsebijstandsrichtlijn⁽¹⁹⁾. De ontwikkelingslanden moeten echter nog steeds bilaterale overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand sluiten met de Europese landen. Dit vereist wederzijdse gegevensuitwisseling en gegevensbeveiliging, hetgeen vaak voor capaciteitsproblemen zorgt in de ontwikkelingslanden.

4.6.3. De mededeling van de Commissie over een externe strategie voor effectieve belastingheffing⁽²⁰⁾ gaat in op de in dit advies besproken problemen. Een gemeenschappelijke EU-lijst van niet-coöperatieve landen wordt momenteel voorbereid⁽²¹⁾. Het Comité heeft zich reeds ingenomen getoond met de lijst. Ngo's kijken daarentegen veel sceptischer tegen een dergelijke lijst aan⁽²²⁾. Het EP riep ook op tot een mondiale definitie van belastingparadijzen, waaronder ook lidstaten van de EU, met inbegrip van hun overzeese gebieden⁽²³⁾.

⁽¹⁴⁾ Christian Aid, persbericht van 19.7.2013, *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries*; Oxfam, perscommuniqué van 13.11.2014, *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform*.

⁽¹⁵⁾ Zie ook het EESC-advies over het voorstel voor een nieuwe Europese consensus over ontwikkeling (PB C 246 van 28.7.2017, blz. 71), punt 13.

⁽¹⁶⁾ Crivelli, E., De Mooij, R., en Keen, M., *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, IMF-werkdokument WP/15/118.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS), zie het advies van het EESC over het pakket regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 93).

⁽¹⁸⁾ Zie het advies van het EESC over fiscale transparantie (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 62).

⁽¹⁹⁾ Zie het advies van het EESC over het actieplan kapitaalmarktenuïe (PB C 133 van 14.4.2016, blz. 17).

⁽²⁰⁾ Zie het advies van het EESC over het pakket regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 93).

⁽²¹⁾ Te vinden via https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en (laatst bijgewerkt op 29.8.2017).

⁽²²⁾ Bijv. Tax Justice Network van 23.2.2017, *Verdict on Finance ministers' blacklist: „whitewashing tax havens”*.

⁽²³⁾ Zie voetnoot 2, punt 10.

4.6.4. De aanbeveling over belastingverdragen⁽²⁴⁾ gaat in op belangrijke kwesties die verband houden met DBV en ook worden de lidstaten verzocht om hun belastingverdragen tegen misbruik en „treaty shopping” te beschermen. Er wordt echter niet opgeroepen tot eventuele effectbeoordelingen van die verdragen, in het bijzonder wat hun implicaties betreft voor de samenhang in het ontwikkelingsbeleid of de overloopeffecten. Het verdienstelijke „Platform of good tax governance” heeft zich, met betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, over kwesties van internationale belastingheffing gebogen en een werkdocument over die effecten gepubliceerd⁽²⁵⁾. De lidstaten moeten dat goed lezen.

4.6.5. De belastingontwijkingsstrategieën zijn vaak gerelateerd aan ondoorzichtig eigendomsrecht. Na de wijziging van de vierde antiwitwasrichtlijn⁽²⁶⁾ zijn er echter geen openbare registers van eigendom ingevoerd voor trusts en investerende bedrijven. Dergelijke registers zouden ontwikkelingslanden helpen om gevallen van vermoede witwaspraktijken en belastingfraude te onderzoeken.

4.6.6. De voorstellen voor een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CC(C)TB) zijn onderwerp van een ander EESC-advies⁽²⁷⁾. In het kader van de deelname aan internationale belastingafspraken en in het belang voor de belastingdiensten van ontwikkelingslanden zou een dergelijke gemeenschappelijke grondslag — en de daaruit voortvloeiende informatie — kunnen dienen als voorbeeld met impact op DBV met derde landen. De binnen Europa vergaarde informatie zou aanknopingspunten kunnen geven voor vergelijkende berekeningen in ontwikkelingslanden. Het doel moet zijn om wereldwijd normen nader bij elkaar te brengen, waarbij ontwikkelingslanden evenveel inspraak hebben bij de opstelling van die normen als andere landen.

4.6.7. Clausules inzake goed fiscaal bestuur moeten in alle relevante overeenkomsten tussen de EU en derde landen of regio's worden opgenomen, teneinde duurzame ontwikkeling te bevorderen.

4.6.8. Nieuwe of herziene vrijhandelsovereenkomsten tussen de EU en ontwikkelingslanden zouden moeten worden bekeken om daarna eventueel tevens bilaterale belastingverdragen te analyseren. Een dergelijke analyse moet gepaard gaan met een effectbeoordeling van de werking van het internationale fiscale beleid van de lidstaten op de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid. Dat kan ook bijdragen aan de uitvoering van de verzoeken in het rapport van het Europees Parlement.

5. Door het EESC aanbevolen verdere maatregelen

5.1. In overeenstemming met het pakket bestrijding belastingontwijking, en omwille van de coherentie met het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten en de EU (Policy Coherence for Development (PCD)), moeten het effect van het internationale belastingbeleid en de DBV van de lidstaten regelmatig worden beoordeeld⁽²⁸⁾. Ter verbetering van de coördinatie van het ontwikkelingsbeleid van de EU en het fiscaal beleid van de lidstaten moet de Commissie ervoor zorgen dat de lidstaten die met een ontwikkelingsland over een DBV onderhandelen, rekening houden met het ontwikkelingsbeleid van de Unie. In dit verband heeft de Commissie een terechte aanbeveling geformuleerd over de uitvoering van maatregelen om misbruik van belastingverdragen tegen te gaan⁽²⁹⁾. Met het oog op de ontwikkelingsdoelstellingen dienen de behoeften van ontwikkelingslanden meer aandacht te krijgen. Zo moet onder meer de betrokkenheid van de EU op VN-niveau (het VN-belastingcomité) worden opgevoerd. Ook moet worden gewerkt aan capaciteitsopbouw van een mondiaal forum met betrokkenheid op voet van gelijkheid van alle landen.

5.2. Er moet worden voorzien in overgangperiodes zodat de ontwikkelingslanden worden betrokken bij de maatregelen voor automatische informatie-uitwisseling, terwijl de capaciteit geleidelijk wordt versterkt.

5.3. Verantwoord fiscaal gedrag zou integraal deel moeten uitmaken van jaarverslagen van rapportageplichtige ondernemingen onder de kop MVO (maatschappelijke verantwoordelijkheid ondernemen).

⁽²⁴⁾ Zie het advies van het EESC over het pakket regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 93).

⁽²⁵⁾ Discussienota van de Commissie voor het platform over „toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries”, juni 2017, Platform/26/2017/EN.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD). Zie het advies van het EESC over de antiwitwasrichtlijn (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 121).

⁽²⁷⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 58.

⁽²⁸⁾ Zie voetnoot 2, punt 15.

⁽²⁹⁾ Zie het advies van het EESC over het pakket regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 93).

5.4. Nu er plannen zijn om particuliere investeerders nauwer te betrekken bij het Europese ontwikkelingsbeleid, worden vraagstukken op het gebied van belastingvoordelen voor een dergelijke betrokkenheid bij ontwikkeling des te relevanter ⁽³⁰⁾. Fiscale vraagstukken zijn verbonden met SDG en daarom moeten bedrijven belasting betalen waar via waardetoevoeging winst wordt gemaakt ⁽³¹⁾. Dit moet vaststaan als men deelname van de particuliere sector wil gaan steunen.

5.5. Bovendien moet er over de gehele linie op worden gelet dat die eventuele fiscale voordelen de uitvoering van SDG niet ondermijnen.

5.6. Het EESC vestigt de aandacht op zijn opmerkingen over een openbaar register van de echte economische eigenaren van bankrekeningen, bedrijven, trusts en transacties ⁽³²⁾ en is van mening dat het bepaald dienstig is dat de invoering van deze maatregelen via internationale belastingverdragen wereldwijd wordt gesteund. Ook is het primordiaal dat de genoemde maatregelen door inspanningen op het gebied van capaciteitsvergroting worden geflankeerd om de strijd tegen dubieuze kapitaalstromen uit ontwikkelingslanden te ondersteunen. Omdat mag worden gevreesd dat veel in ontwikkelingslanden actieve Europese ondernemingen buiten de reikwijdte van de rapportage per land blijven, verwijst het Comité naar zijn eerdere opmerkingen over deze kwestie ⁽³³⁾. Het beveelt aan om ook andere relevante regelingen te evalueren. Het denkt daarbij met name aan regelingen waarvan het toepassingsgebied is gebaseerd op cijfers betreffende de jaaromzet om het effect op de ontwikkelingslanden te meten.

5.7. Het EESC benadrukt dat de EU en haar lidstaten zich via de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling hebben vastgelegd om met partnerlanden samen te werken voor het verspreiden van progressieve belastingen, corruptiebestrijdingsmaatregelen, hervedelingsbeleid en de strijd tegen twijfelachtige financiële stromen ⁽³⁴⁾. In de ontwikkelingslanden moet de technische en personele capaciteit om ten volle deel te nemen aan internationale afspraken, nog worden opgebouwd. Maar reeds nu zou er al informatie moeten kunnen worden uitgewisseld om de overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken. De toezegging van de Commissie ⁽³⁵⁾ om naast regionale fora ⁽³⁶⁾ ook het VN-belastingcomité te steunen, wordt toegejuicht en van het EESC mag ze haar inspanningen in deze zelfs opvoeren. Er dient ervoor te worden gezorgd dat deze fora een sterke betrokkenheid van belanghebbenden kennen en dat zij solide raadplegingsprocedures kennen. Maatschappelijke organisaties spelen in ontwikkelingslanden een controlerende en ondersteunende rol, ook in het kader van fiscaliteit, en moeten daarom worden gesteund.

5.8. Er moet meer rekening worden gehouden met het belastingstelsel van een land bij de ontwikkelingssamenwerking. Middels capaciteitsopbouw zouden de ontvangende landen beter in staat moeten zijn om zichzelf te helpen, zou de doeltreffendheid van de belastingstelsels moeten toenemen en zou de legitimiteit van de staat moeten worden versterkt. Bijzonder goede ervaringen zijn opgedaan met rechtstreekse uitwisseling tussen belastingdiensten met dezelfde problemen (peer learning) en samenwerking tussen landen met een vergelijkbare ontwikkelings situatie (bijv. de zuid-zuidsamenwerking). Dat creëerde en creëert mogelijkheden voor wederzijdse afstemming betreffende dezelfde uitdagingen en voor de uitwisseling van goede praktijken die ook capaciteit ten goede komen.

5.9. Het EESC benadrukt dat beleidscoherentie vereist is voor ontwikkeling op het gebied van belastingzaken, aangezien de EU-maatregelen internationaal ingrijpende gevolgen hebben voor de ontwikkelingslanden. Er moet daarom rekening worden gehouden met deze gevolgen, en de ontwikkelingslanden moeten in het proces worden betrokken.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁰⁾ Zie het advies van het EESC over het instellen van een EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 62).

⁽³¹⁾ Zie voetnoot 2, overweging A en punt 6.

⁽³²⁾ Zie het advies van het EESC over de antiwitwasrichtlijn, en met name punt 1.5 (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 121).

⁽³³⁾ Zie met name punt 1.11 van het advies van het EESC over fiscale transparantie (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 62).

⁽³⁴⁾ COM(2016) 740 final; zie ook het EESC-advies over een nieuwe Europese consensus over ontwikkeling (PB C 246 van 28.7.2017, blz. 71).

⁽³⁵⁾ Zie Europese Commissie, *Collect More Spend Better*, 2015.

⁽³⁶⁾ Bijv. het „African Tax Administrations Forum” (ATAF), het „Inter-American Center of Tax Administrations” (CIAT) en het „Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes” (Centre de rencontres et d’études des dirigeants des administrations fiscales — Credaf).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de economische, sociale en culturele rechten in de Euromed-regio**(initiatiefadvies)**

(2018/C 081/06)

Rapporteur: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Besluit van de voltallige vergadering	30.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	28.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	123/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Al in de Verklaring van Barcelona ⁽¹⁾ van 1995 werd beklemtoond dat de sociaaleconomische organisaties en het maatschappelijk middenveld in het algemeen een belangrijke rol spelen bij de geleidelijke totstandbrenging in het Middellandse Zeegebied van een ruimte van vrede en stabiliteit, gedeelde welvaart en dialoog tussen de culturen en beschavingen van de verschillende mediterrane landen, samenlevingen en culturen. De organisaties van het maatschappelijk middenveld in deze regio vormen tegenwoordig een „inclusief milieu”, waar betrokkenheid en overleg met de overheid, ook de lokale overheid, vooropstaan met als doel de economische, sociale en culturele rechten in het Middellandse Zeegebied te bevorderen. Het EESC vindt dat **de rol van de sociaaleconomische raden**, mits aanwezig, **moet worden vergroot** en dat dergelijke raden **moeten worden opgericht** in landen waar ze zijn verdwenen of nooit zijn ingesteld, en dat de synergie tussen de verschillende betrokken partijen moet worden versterkt. Bij het bevorderen van deze rechten moeten de sociaaleconomische raden en organisaties samenwerkingsverbanden opzetten die het gemakkelijker maken om deze rechten beter te doen gelden.

1.2. Vrouwen zijn het slachtoffer van **genderstereotypering**, waardoor politieke, economische en educatieve barrières worden opgeworpen die ernstige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de samenleving. Het EESC pleit voor maatregelen om de enorme kloof tussen wet en realiteit te overbruggen. Met het oog hierop moeten dringend middelen worden vrijgemaakt om degenen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de daadwerkelijke toepassing van deze wetgeving beter voor te bereiden op hun taak en bewuster te maken. Om de rechten van vrouwen beter te beschermen beveelt het EESC aan om de lokale overheden in contact te brengen met de sociaaleconomische en maatschappelijke partners en organisaties en met de netwerken voor gendergelijkheid die op diverse terreinen in de betreffende organisaties actief zijn. Maar ook universiteiten en gespecialiseerde onderzoekscentra kunnen hieraan een bijdrage leveren.

1.3. De dreiging van gewelddadig extremisme moet worden tegengegaan door de vele oorzaken ervan aan te pakken. Daarbij moet verder worden gekeken dan veiligheid alleen. De sociaaleconomische organisaties moeten hierbij een voortrekkersrol vervullen in samenwerking met de instellingen en netwerken die zich bezighouden met de interculturele en interreligieuze dialoog om hun impact te vergroten en hun activiteiten uit te breiden tot **het cultureel patrimonium, kunstzinnige uitingen en de creatieve sector**. Het EESC verzoekt de Europese Commissie en de lidstaten van de Unie voor het Middellandse Zeegebied om deze activiteiten van interculturele dialoog ook onder de sociale partners te promoten, die op hun beurt gespecialiseerde instanties die al vele jaren actief zijn in het Middellandse Zeegebied, zoals de Stichting Anna Lindh ⁽²⁾, een steuntje in de rug kunnen geven. Het EESC pleit voor meer samenwerking op het gebied van de bescherming van het cultureel erfgoed, dat gevaar loopt door gewapende conflicten en gewelddadige organisaties.

⁽¹⁾ <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>

⁽²⁾ <http://www.annalindhfoundation.org/>

1.4. **Economische, sociale en arbeidsrechten** zijn van essentieel belang voor economische ontwikkeling en de totstandbrenging van een democratische samenleving. Vrijheid van ondernemerschap, vrijheid van vereniging en collectieve actie, collectieve onderhandelingen, sociale bescherming op het gebied van gezondheid, onderwijs of ouderenzorg staan daarin centraal. De IAO constateerde in haar Verklaring van Philadelphia immers al dat het nastreven van sociale rechtvaardigheid belangrijker moest zijn dan economische ontwikkeling en dat dat ook het hoofddoel van het nationale en internationale beleid moest zijn. Voorts wordt in deze Verklaring opgemerkt dat economie en financiën middelen zijn die in het voordeel van de mens moeten worden aangewend.

1.5. **De media** spelen een belangrijke rol in het beeld dat partijen van elkaar hebben en zijn een belangrijke drijvende kracht achter de verbetering van de interculturele dialoog en de bevordering van respect, verdraagzaamheid en wederzijds begrip. Het EESC is dan ook ingenomen met de lancering van projecten die respect voor diversiteit willen afdwingen en een neutrale informatievoorziening, vrij van vooroordelen, stereotypering en vertekende beeldvorming, willen bevorderen. Tegelijkertijd is het voorstander van een meer wijdverbreid gebruik van instrumenten voor monitoring, educatie en bewustmaking in de strijd tegen racisme en islamofobie in de media, en dringt het aan op de bevordering van mechanismen voor samenwerking en gezamenlijke platforms voor professionele ontwikkeling op het vlak van zowel ethiek als vrijheid van meningsuiting.

1.6. Onderwijs is het belangrijkste middel om sociaaleconomische mobiliteit tot stand te brengen, wat kan leiden tot een potentiële verbetering van de levenskwaliteit. Ongelijke kansen in het onderwijs kunnen daarentegen de stabiliteit en de veiligheid in de regio in gevaar brengen. Het EESC dringt derhalve aan op gezamenlijke inspanningen om de kwaliteit van zowel het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs als het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs te verbeteren door ervaringen uit te wisselen op het gebied van leerplanontwikkeling en innovatieve leermethoden. Het EESC acht het bovendien essentieel dat de kenniskloof tussen de twee oevers van de Middellandse Zee wordt gedicht en stelt met het oog hierop voor om kennisnetwerken en gezamenlijk onderzoek te stimuleren teneinde de uitwisseling van kennis en de mobiliteit van leraren, studenten, academici en onderzoekers te bevorderen, evenals steun te verlenen voor de vertaling van hun werk, met name in en uit het Arabisch.

1.7. **Niet-formeel onderwijs** is een noodzakelijke aanvulling vanwege de waardevolle rol die het speelt in de totstandbrenging van een meer inclusieve en pluralistische samenleving. Het EESC is van mening dat er meer synergie tussen formeel en niet-formeel onderwijs moet komen en dat deze vorm van onderwijs moet worden gestimuleerd als een instrument dat een cultuur van vrede en levenslang leren kan helpen bevorderen. Daarom dringt het EESC aan op het uittrekken van meer middelen voor **niet-formeel onderwijs** en op het bevorderen van de uitwisseling van ervaringen en knowhow tussen Europa en het gebied ten zuiden van de Middellandse Zee.

1.8. Om een inclusieve en concurrerende economie tot stand te brengen moet worden voorkomen dat mensen op **digitaal of technologisch vlak** de boot missen. Het is dan ook noodzakelijk om, aan de hand van regionale en lokale projecten, burgers te leren hoe zij nieuwe technologieën kunnen gebruiken en hoe zij moeten omgaan met digitalisering en ondernemerschap; daarnaast verdienen ook **initiatieven ter bevordering van burgerparticipatie, digitale geletterdheid** en het scheppen van fatsoenlijke banen, zoals de stedelijke initiatieven voor sociale en digitale innovatie (Labs), alle steun.

2. Achtergrond

2.1. In 2011 deed de hoop op verandering onder Arabische jongeren een aantal politieke stelsels op hun grondvesten schudden: opeens werden deze stelsels fundamenteel in twijfel getrokken. In Tunesië, Egypte, Libië en Jemen werden de politieke leiders afgezet, maar de situatie die daarna is ontstaan, verschilt sterk per land: van een standvastige transitie in Tunesië, die mede mogelijk gemaakt werd door een dynamisch maatschappelijk middenveld, en een machtswisseling in Egypte, tot openlijke conflicten in Libië en Jemen. Syrië is in een bloedige oorlog verwickeld geraakt, die ook regionaal en internationaal niet zonder gevolgen is gebleven. Zo zijn er enorme volksverhuizingen en ongekende migratiestromen op gang gekomen, die de gehele Euromediterrane regio hebben gedestabiliseerd.

2.2. Behalve een ander regime was het doel een eerlijker en inclusiever systeem tot stand te brengen, waarin politieke vrijheid, sociale rechtvaardigheid, gelijke kansen en waardigheid centraal staan. Verwachtingen werden niet ingelost omdat er op sociaal vlak niet veel veranderde. Specifieke politieke omstandigheden, zowel binnen als buiten deze landen, zijn hier mede schuldig aan. Zes jaar later is de legitieme roep om economische, sociale en culturele rechten nog altijd actueel en onbeantwoord, en blijft deze een mogelijke bron van instabiliteit in de regio.

2.3. Het EESC beschouwt het daarom als een absolute prioriteit om vrede en democratie in de hele regio tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat de fundamentele mensenrechten van alle burgers worden geëerbiedigd.

2.4. Grondrechten: onherroepelijk en onvervreemdbaar

2.4.1. Het EESC moedigt alle landen van het zuidelijke en oostelijke Middellandse Zeegebied aan om zich aan te sluiten bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten⁽³⁾ en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁽⁴⁾. Tegelijkertijd benadrukt het EESC het belang van de beginselen en waarden van secularisme, alsook de bescherming van de rechten van personen die behoren tot nationale of etnische, godsdienstige en taalkundige minderheden⁽⁵⁾.

2.4.2. Het EESC acht het van cruciaal belang te pleiten voor een fatsoenlijke levenskwaliteit voor iedereen. Iedereen moet toegang hebben tot voldoende drinkwater en levensmiddelen tegen betaalbare prijzen en iedereen moet in voldoende mate over energie kunnen beschikken om te voorkomen dat sommige mensen of zelfs hele gemeenschappen aan energiearmoede lijden. Ook de ontwikkeling van de gezondheidszorg en de bevordering van een behoorlijk milieu zijn van belang.

2.4.3. Gezien de bijzondere omstandigheden in de regio moet ook, zowel nationaal als internationaal, het recht op passende huisvesting worden gewaarborgd of, bij gebrek hieraan, het recht op fatsoenlijke opvang of een waardig onderkomen voor zowel individuen als gezinnen. Het EESC vindt ook dat het recht op een inclusieve en passende wederopbouw van getroffen gebieden moet worden gewaarborgd, ongeacht of de verwoesting het gevolg is van een natuurramp of van een gewapende conflict.

2.5. Het recht op fatsoenlijk werk als factor van sociale stabiliteit en vooruitgang

2.5.1. Het EESC is van mening dat de maatschappelijke actoren in de buurlanden de handen ineen moeten slaan om een grotere inclusiviteit en cohesie te bevorderen. Ook hun economieën moeten worden hervormd en moeten innoveren om fatsoenlijke banen te creëren — een cruciaal element van duurzame ontwikkeling.

2.5.2. Tevens wijst het EESC erop dat de rechten die aan deze beginselen ten grondslag moeten liggen, moeten worden gewaarborgd. Zo moet het recht op fatsoenlijk werk in deze landen veiliggesteld worden, ongeacht sociale situatie, religie en nationaliteit.

2.5.3. Volgens het EESC moeten er stappen worden ondernomen om fatsoenlijk werk te promoten als een manier om voor sociale stabiliteit te zorgen, zoals bepleit in de IAO-Verklaring over de fundamentele principes en rechten met betrekking tot werk en de follow-up ervan⁽⁶⁾, alsook in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten⁽⁷⁾, en om armoede te voorkomen; het EESC pleit dan ook voor de ondertekening daarvan. Daarom is het wezenlijk dat fundamentele arbeidsrechten als het recht van vereniging, het recht om een vakbond op te richten of lid te worden van een vakbond naar keuze en het recht om te staken worden gehandhaafd en dat er feitelijke erkenning komt van het recht op collectieve onderhandelingen, het recht op veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden en het recht op een fatsoenlijk loon.

2.5.4. Ook moet, zoals de IAO heeft voorgesteld, het recht op huisvesting verder worden uitgebreid om iedereen, en met name de meest kwetsbare groepen van de bevolking, te beschermen. Voorts moeten schendingen van grondrechten, zoals kinderuitbuiting of dwangarbeid, worden tegengegaan en moet de toegang tot arbeid voor vrouwen of gehandicapten worden bevorderd.

2.6. Ondernemerschap als essentiële factor van economische ontwikkeling

2.6.1. De Europese Unie⁽⁸⁾ is van mening dat de vijf sleutelfactoren voor vrede, stabiliteit, veiligheid en welvaart in het Middellandse Zeegebied zijn: economische ontwikkeling via modernisering en diversifiëring van de economie; versterking van het bedrijfsklimaat en innovatief ondernemerschap; schepping van arbeidsplaatsen via hooggekwalificeerde opleidingen, vooral voor jongeren; ontwikkeling van de particuliere sector, vooral het mkb; energie- en milieuduurzaamheid. Het scheppen van kwaliteitsbanen is de basis van economische voorspoed. Daarnaast moeten ook vrouwelijk ondernemerschap en synergie tussen ondernemers aan beide zijden van de Middellandse Zee worden gestimuleerd.

Het EESC is van mening dat al deze factoren niet los kunnen worden gezien van sociale ontwikkeling, omdat stabiliteit, veiligheid en welvaart altijd gebaseerd zijn op integratie en sociale cohesie.

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=NL>

⁽⁵⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

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

⁽⁷⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁽⁸⁾ http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

2.6.2. Een belangrijke factor voor de ontwikkeling van deze economieën is, althans volgens de gezamenlijke mededeling, de mogelijkheid om onder eerlijke voorwaarden een eigen bedrijf te beginnen. Er moet dan ook voor een rechtskader worden gezorgd dat het recht op particuliere eigendom en de onschendbaarheid daarvan vrijwaart.

2.6.3. Het EESC vindt het ook belangrijk dat de overheid op de bres springt voor vrije en eerlijke economische concurrentie, zodat ondernemers een gelijk speelveld hebben. Er moet dus op worden toegezien dat iedereen gelijke toegang heeft tot financiering en gebruik kan maken van microfinancieringsdiensten, en dat er corruptievrije overheidsdiensten met een openbaredienstverplichting bestaan.

2.7. Het recht op creatie en innovatie: de garantie van een gediversifieerde economie met toegevoegde waarde

2.7.1. In de ministeriële verklaring van de Unie voor het Middellandse Zeegebied over de digitale economie⁽⁹⁾ wordt voorgesteld de inclusieve en horizontale impact van nieuwe technologieën op cultureel, sociaal, economisch, gouvernementeel en veiligheidsvlak te bevorderen.

2.7.2. Het EESC staat ook achter de in de gezamenlijke mededeling beschreven aanpak van de behoefte aan diversificatie en duurzame en inclusieve ontwikkeling van de economieën in het Middellandse Zeegebied.

2.7.3. Bij het opzetten van nieuwe programma's moeten volgens het EESC met name EU-programma's voor de bevordering van innovatie in het Middellandse Zeegebied worden opgesteld die bevorderlijk zijn voor de economische vooruitgang in de regio en moet rekening worden gehouden met de behoefte aan vrijwaring van het individuele en collectieve recht van creatie en innovatie. Hieronder valt ook de erkenning van het recht op intellectuele eigendom, het recht om deze innovatie te delen en te verspreiden en het recht op toegang tot nieuwe technologieën.

2.7.4. Digitale inclusie en vrije toegang tot het internet zijn voor het EESC zowel een individueel als collectief recht dat inherent is aan innovatie.

2.8. Het recht op kwaliteitsonderwijs: pijler onder menselijke ontwikkeling

2.8.1. Onderwijs is het belangrijkste middel voor sociaaleconomische mobiliteit en mogelijke verbetering van de levenskwaliteit. Uit het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNPD)⁽¹⁰⁾ blijkt dat het basisonderwijs in veel landen in deze regio inmiddels weliswaar aan universele normen voldoet en dat er ook significante vooruitgang is geboekt met het secundair onderwijs, maar dat de kwaliteit onvoldoende is. De Wereldbank heeft samen met andere agentschappen programma's ontwikkeld voor deze regio en het zou een goede zaak zijn als de Europese Commissie dat ook zou doen. Daarnaast is het zo dat de fors ongelijke kansen in het onderwijs schadelijk zijn voor het sociaal contract in de Arabische landen.

2.8.2. In de routekaart van de Unie voor het Middellandse Zeegebied⁽¹¹⁾ wordt onderstreept dat beter onderwijs de sleutelfactor is voor het scheppen van duurzame banen voor hooggekwalificeerde werknemers, vooral voor jongeren die geen werk hebben en het risico lopen om het slechte pad op te gaan, dat onderzoek en innovatie als basis dienen voor een modernere economie en dat duurzaamheid voorop moet staan wanneer het gaat om het waarborgen van een inclusieve sociale en economische ontwikkeling.

2.8.3. Versterking van het sociale kapitaal is cruciaal voor de stabiliteit en veiligheid in de regio. Daarom moet worden ingezet op lager en middelbaar onderwijs, hoger onderwijs, toegang tot wetenschap en wetenschappelijke kennis, inzetbaarheid, gezondheidszorg, empowerment en mobiliteit van jongeren, gendergelijkheid, discussieplatforms en bevordering van sociale integratie.

2.8.4. Ondanks enkele problemen in verband met de toegang tot en het universeel toegankelijk maken van onderwijs, en ondanks de behoefte aan verbetering van het primair en secundair onderwijs, ligt de grootste uitdaging in het overbruggen van de kloof tussen onderwijs en werk. Het is dan ook van essentieel belang dat er structuren worden opgericht om het onderwijsstelsel te doen aansluiten op de arbeidsmarkt, teneinde de volledige integratie van jongeren in de samenleving te waarborgen. In dit verband is het volgens het EESC absoluut zaak de uitwisseling van ervaringen met de ontwikkeling van lesprogramma's en innovatieve leermethoden aan te moedigen door het delen van ervaringen en praktijkvoorbeelden te stimuleren, om erachter te komen welke kennis en kunde worden gevraagd op de werkvloer. Daarnaast moet er meer aandacht worden geschonken aan beroepsopleiding en -onderwijs, gezien de uitdaging om de komende tien jaar 60 miljoen banen te scheppen in de Arabische landen.

⁽⁹⁾ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>

⁽¹⁰⁾ http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/

⁽¹¹⁾ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>

2.8.5. Volgens de sociale partners en andere, gespecialiseerde organisaties speelt niet-formeel onderwijs een centrale rol in de strijd tegen radicalisering en extremisme en in de zoektocht naar een duurzame oplossing hiervoor, en kan deze vorm van onderwijs bijdragen aan de integratie van kwetsbare groepen, vooral jongeren en vrouwen.

2.8.6. Het EESC is blij dat wordt ingezien dat niet-formeel onderwijs een belangrijke aanvulling is op formeel onderwijs en vindt dat de synergie tussen beide moet worden vergroot. Zo zou de politiek zich sterker moeten maken voor niet-formeel onderwijs en er meer geld voor moeten uittrekken, omdat het de ontplooiing en sociale integratie van jongeren bevordert door hen voor te bereiden op een actieve rol in de samenleving en te leren hoe je democratische waarden ontwikkelt, en een goed instrument is om een vreedzaam klimaat tot stand te brengen.

2.9. Mobiliteit in de academische en onderwijswereld: de kenniskloof overbruggen

2.9.1. Een groot deel van het antwoord op de problemen die spelen in het Middellandse Zeegebied ligt in de mobiliteit van jongeren. Migratie is in de Arabische landen in feite een symptoom van de sociale uitsluiting van hoogopgeleide jongeren. Het is dan ook noodzakelijk om een vorm van migratie te bevorderen die goed is voor zowel het land van herkomst als het gastland. Dit vergt verdere erkenning van diploma's en kwalificaties, evenals maatregelen om de mobiliteit van academici te bevorderen en de voorwaarden te versoepelen voor verblijf en vestiging in de EU die van toepassing zijn op staatsburgers van buurlanden die hier onderzoek komen doen of komen studeren, deelnemen aan een uitwisseling, een opleiding volgen of vrijwilligerswerk verrichten.

2.9.2. Anderzijds is een van de diepste kloven die momenteel tussen de noordelijke en zuidelijke oever van de Middellandse Zee bestaan de kenniskloof. Het is dan ook de hoogste tijd dat er maatregelen worden genomen om de productie en verspreiding van wetenschappelijke en academische kennis te bevorderen. Daarom stelt het EESC de oprichting en bevordering van gemeenschappelijke Euromediterrane kennis- en onderzoeksnetwerken voor. Daarnaast moet de vertaling van academisch en wetenschappelijk relevante werken, vooral in en uit het Arabisch, worden bevorderd.

2.9.3. Bovendien zou het EESC willen pleiten voor een grotere mobiliteit van studenten, leerkrachten, onderzoekers, academici en wetenschappers via stages, uitwisselingen en praktijkperiodes, als een ideale manier om de academische kwaliteit en inzetbaarheid van jongeren, middels een doeltreffender toepassing van en het boeken van resultaat met het Erasmus Plus-programma in de landen van de Euromed-regio, evenals de uitwisseling van kennis en de interculturele dialoog te bevorderen.

2.10. De media en de interculturele dialoog: de sleutel tot tolerantie

2.10.1. Pluralistische, onafhankelijke en professionele lokale media houden toezicht op sociale vooruitgang en kunnen verandering in de buurlanden in gang helpen zetten.

2.10.2. De dialoog en samenwerking tussen de media in de Euromed-regio moeten worden bevorderd om de beroepsnormen en het juridisch kader naar een hoger plan te tillen. Het is ook van cruciaal belang dat wordt bijgedragen aan het waarborgen en beschermen van de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting.

2.10.3. De rol van de media in de verbetering van de interculturele dialoog en de bevordering van respect, tolerantie en wederzijds begrip moet worden erkend. Gezien het toenemende antiwesterse sentiment in het zuiden en het populistische, xenofobe discours in Europa is het belangrijker dan ooit om maatregelen te nemen die dit soort uitingen bestrijden op een manier die korte metten maakt met het polariserende en niet-inclusieve zwart-witdenken dat mensen, culturen en religies tegen elkaar opzet.

2.10.4. In verband hiermee is het EESC zeer te spreken over de lancering van projecten die respect willen afdwingen voor de huidige diversiteit in Europa en pleiten voor tolerantie en voor neutrale, niet-stereotiepe en onbevooroordeelde informatie, zoals de Spaanse „Waarnemingspost islamofobie in de media”⁽¹²⁾, die opkomt voor informatie die vrij is van racisme. Het zou ook willen pleiten voor sectoroverstijgende projecten met hetzelfde doel.

2.10.5. Behalve de veiligheidssituatie kan ook het ontbreken van kansen, vooral voor jongeren, een van de onderliggende redenen voor instabiliteit zijn en tot de oorzaken van radicalisering worden gerekend. Extremisme en racisme moeten worden voorkomen en bestreden, en bevordering van de interculturele dialoog is daarbij een belangrijk instrument. Zo moeten instellingen en netwerken die zich inzetten voor de interculturele en interreligieuze dialoog hun synergie en complementariteit versterken om aldus hun impact te vergroten.

⁽¹²⁾ <http://www.observatorioislamofobia.org/>

2.10.6. De sociaaleconomische raden in het Middellandse Zeegebied, de sociaaleconomische partners en het hele maatschappelijk middenveld moeten worden betrokken bij de preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme. Daarom zijn er mechanismen met een budget nodig voor uitwisseling en samenwerking, alsook voor het aanpakken van kwesties in verband met justitie, gendergelijkheid, haatzaaien, jeugdwerkloosheid en analfabetisme, als onderdeel van een groter plan om radicalisering tegen te gaan dat ook de bevordering van de interculturele dialoog omvat. In verband hiermee dient het werk van het Radicalisation Awareness Network (RAN) ⁽¹³⁾ en zijn Centre of Excellence onder de aandacht te worden gebracht.

2.10.7. Het EESC vindt dat het contact tussen intellectuelen, kunstenaars en culturele actoren in de regio moet worden gestimuleerd, omdat zij sociale verandering in gang kunnen helpen zetten door gezamenlijke projecten te promoten die gericht zijn op het bevorderen van dialoog en wederzijds begrip. Het EESC pleit ook voor meer coördinatie en samenwerking bij de bescherming van het cultureel erfgoed en voor het bekendheid geven aan en waardering tonen voor de verschillende culturele en artistieke uitingsvormen in het Middellandse Zeegebied die de cohesie en het wederzijds begrip bevorderen.

2.11. Het maatschappelijk middenveld en de synergie tussen sociale actoren: een inclusief milieu en plaats voor debat

2.11.1. De economische crisis en de vreemdelingenhaat in het noordelijke deel van de Euromed-regio, maar ook het verlangen naar vrijheid van meningsuiting en de strijd voor mensenrechten in de landen van het zuidelijke deel zijn elementen die beslissende invloed hebben op de verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten in de samenlevingen van de Euromediterrane landen.

2.11.2. Met het oog hierop wordt in het verslag van het Europees Parlement over de bevordering van de mensenrechten van november 2015 ⁽¹⁴⁾ aangedrongen op meer steun voor het maatschappelijk middenveld. Toch is de zichtbaarheid van de maatschappelijke organisaties in de zuidelijke landen nog steeds onvoldoende, gezien hun inspanningen en het risico dat ze soms nemen, evenals de rol die ze spelen bij het stimuleren van maatschappelijke veranderingen. De sociaaleconomische raden in het Middellandse Zeegebied kunnen in dit opzicht fungeren als informatieverspreidingsplatforms, ontmoetingsplaatsen en discussiefora.

2.11.3. Het EESC stelt vast dat het verenigingsleven een milieu is dat inclusie bevordert. Voorts acht het Comité het noodzakelijk dat de Europese Commissie meer steun verleent aan projecten die worden uitgevoerd door het maatschappelijk middenveld via hun sociaaleconomische organisaties, hun verenigingen en de netwerken die hieruit zijn ontstaan, en dat de samenwerking en de synergie tussen de verschillende betrokken partijen wordt versterkt.

2.11.4. Het EESC is van mening dat de Euromediterrane ministers samen met de Euromed-top van sociaaleconomische raden en soortgelijke instellingen aan concrete projecten zouden moeten werken, zonder dat dat ten koste gaat van de steun aan maatschappelijke en culturele organisaties.

2.12. Economische, sociale en culturele rechten voor vrouwen

2.12.1. Na de drie Euromediterrane ministerconferenties over een grotere rol voor vrouwen in de samenleving, die in Istanbul ⁽¹⁵⁾ (2006), Marrakesh ⁽¹⁶⁾ (2009) en Parijs ⁽¹⁷⁾ (2013) hebben plaatsgevonden, beloofden regeringen om de gemaakte afspraken na te komen: gelijke rechten voor mannen en vrouwen betreffende deelname aan het politieke, economische, burgerlijke en sociale leven; bestrijding van alle vormen van geweld en discriminatie tegen vrouwen en meisjes; verandering van attitude en gedrag om gendergelijkheid tot stand te brengen en empowerment van vrouwen te bevorderen, niet alleen op papier maar ook in de praktijk.

2.12.2. Ondanks de wetwijzigingen die zijn doorgevoerd in de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied, is er volgens het UNPD nog een lange weg te gaan voordat vrouwen gelijke economische, sociale en culturele rechten hebben.

2.12.3. Het EESC stelt vast dat er grote verschillen bestaan tussen de officiële verklaringen, de voorstellen van allerlei instanties en zelfs de huidige wetgeving en de dagelijkse realiteit die vrouwen thuis ondervinden, en dringt aan op afstemming van de nationale wetgeving op de grondwet en op het dichtn van de mazen in de wet op basis waarvan discriminatie van vrouwen nog steeds is toegestaan.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//NL>

⁽¹⁵⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

⁽¹⁶⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

⁽¹⁷⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

2.12.4. Met het oog hierop moeten middelen ter beschikking worden gesteld om de mensen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de daadwerkelijke toepassing van de wet (rechters, veiligheidsdiensten, leerkrachten, ondernemers, journalisten, sociaaleconomische raden enz.) op te leiden en bewust te maken.

2.12.5. Om de rechten te versterken en betere resultaten te behalen, beveelt het EESC aan om de betrokkenheid van lokale overheden en maatschappelijke organisaties bij gendergelijkheid te vergroten, omdat zij beter op de hoogte zijn van de problemen en behoeften van de bevolking. Deze gezamenlijke inspanningen van verschillende actoren kunnen worden geschraagd door bijdragen uit de academische wereld (universiteiten en gespecialiseerde onderzoekscentra). Een voorbeeld hiervan is de Euro-Mediterranean Women's Foundation ⁽¹⁸⁾ (EMWF), die samen met de Federation of Leagues of Women's Rights, de regionale autoriteit van Marrakesh, de Cadi Ayyad Universiteit, de regionale mensenrechtencommissie en andere lokale instanties campagne tegen kindhuwelijken heeft gevoerd.

2.12.6. Het EESC verzoekt de ministers van de lidstaten van de Unie voor het Middellandse Zeegebied dan ook om ervoor te zorgen dat deze kwesties aan de orde worden gesteld tijdens de volgende ministerconferentie, alsook om de nodige financiële middelen uit te trekken voor de genoemde acties en campagnes.

2.12.7. Als de voorgaande punten niet in aanmerking worden genomen, kan dat een groot effect hebben. Kindhuwelijken, voortijdig schoolverlaten en bijgevolg een slechte positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en in de politiek zijn enkele van de factoren die een negatieve invloed hebben op de verwezenlijking van rechten, in het bijzonder van vrouwen en meisjes.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de transitie naar een duurzamere Europese toekomst — Een strategie voor 2050

(initiatiefadvies)

(2018/C 081/07)

Rapporteur: **Brenda KING**

Corapporteur: **Lutz RIBBE**

Besluit van de voltallige vergadering	14.7.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegd subcomité	De transitie naar een duurzamere Europese toekomst — Een strategie voor 2050
Goedkeuring door het subcomité	21.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	185/8/6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Net als alle andere delen van de wereld wordt Europa geconfronteerd met drie belangrijke vraagstukken: 1) de natuurlijke hulpbronnen van de aarde die uitgeput raken, alsook klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit; 2) sociale ongelijkheid, met inbegrip van jeugdwerkloosheid en mensen die aan hun lot zijn overgelaten in regio's met achtergebleven industrieën, en 3) het verlies aan vertrouwen van het publiek in de overheid, het politieke establishment, de EU en haar bestuursstructuren, en andere instellingen.

1.2. Deze drie belangrijke vraagstukken moeten worden gezien in het licht van de digitalisering (een megatrend) en de globalisering, aangezien deze tendensen een aanzienlijke impact hebben op de Europese arbeidsmarkten, die in de toekomst nog groter zal worden. Met name de digitalisering zou het gemakkelijker kunnen maken een en ander in goede banen te leiden — of zou de problemen juist kunnen verergeren. Of digitalisering positieve of negatieve gevolgen heeft, hangt af van de manier waarop dit fenomeen politiek wordt aangepakt.

1.3. Het EESC roept de Commissie op om op basis van een grondige analyse van de wisselwerking tussen deze drie belangrijke thema's en digitalisering, een langetermijnstrategie voor duurzame ontwikkeling in Europa op te stellen, met als doel maatregelen ter versterking van de economie te stimuleren en zo sociale en milieuvoordelen te realiseren. Dit advies is bedoeld om bepaalde kwesties aan te kaarten en input te leveren met het oog op de uitwerking van een langetermijnstrategie.

Sommige mensen verzetten zich tegen veranderingen. In een context van voortdurende technologische doorbraken hebben sommigen er belang bij vast te houden aan de status quo. Anderen schrikken ervoor terug zich te moeten aanpassen aan een voortdurend veranderende samenleving. Voor nog anderen kunnen de veranderingen niet snel genoeg gaan (bijvoorbeeld de voorstanders van groene energie). Beleidsmakers moeten rekening houden met deze angsten en de koe bij de horens vatten, in plaats van de status quo te willen handhaven. Een eerste stap zou zijn om een open debat over deze problematiek op gang te brengen en de participatiedemocratie, met inbegrip van het Europees burgerinitiatief, te versterken.

1.4. Niets doen is geen optie. Er is politieke wil nodig om verandering in de juiste richting te sturen. Economische ontwikkeling, milieubescherming en sociaal beleid moeten nauwer met elkaar worden verweven. Het EESC is van mening dat de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, samen met de Overeenkomst van Parijs (COP21) en een goed beheerde overgang naar de koolstofarme economie en de digitale economie, een oplossing zal bieden voor de grootste problemen waarmee Europa wordt geconfronteerd, zodat het als winnaar tevoorschijn zal komen uit deze nieuwe industriële revolutie. We bevelen de Commissie aan spoedig werk te maken van het beleid dat wordt omschreven in haar werkdocument over de „Volgende stappen” ⁽¹⁾, en meer nadruk te leggen op de volledige integratie van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en de Overeenkomst van Parijs in het Europese beleidskader en de huidige prioriteiten van de Commissie, om zo een visie te formuleren voor een eerlijk en concurrerend Europa voor het jaar 2050.

1.5. De noodzaak van een sterke politieke input moet niet verkeerd worden begrepen. Hoewel een passend regelgevingskader onontbeerlijk is om de transitie vorm te geven, heeft Europa een agenda nodig die betrekking heeft op de hele maatschappij en waarmee ernaar wordt gestreefd eerlijke globalisering te bewerkstelligen, het concurrentievermogen te vergroten en van Europa een voortrekker op het vlak van nieuwe technologieën te maken, te voorkomen dat mensen achterblijven, armoede uit te bannen en een klimaat te creëren dat het vertrouwen van de burgers in politieke systemen en multilaterale bestuursvormen herstelt ⁽²⁾. Het beleid moet niet alleen de weg tonen op diverse terreinen, maar ook gericht zijn op het activeren van het enorme potentieel van het maatschappelijk middenveld. Maatschappelijk ondernemerschap, burgerinitiatieven en gemeenschapswerk zijn slechts enkele voorbeelden van hoe duurzame ontwikkeling via een bottom-upaanpak kan worden gerealiseerd, vooral waar het gaat om de noodzakelijke verschuiving naar een koolstofarme of circulaire economie. In dit kader is gedecentraliseerde hernieuwbare energie de beste benchmark.

1.6. In de nabije toekomst zouden de Commissie en het EESC samen verder moeten werken aan de belangrijkste strategische beleidsgebieden die in dit advies aan de orde komen, bijvoorbeeld:

- het concurrentievermogen van de EU in een veranderende wereld;
- de impact van de digitalisering op de arbeidsmarkt (inclusief fatsoenlijk werk) en het milieu;
- duurzame financiering en belastingen;
- uitdagingen bij de ontwikkeling van nieuwe economische modellen;
- belemmeringen voor de decentralisatie van de energieproductie;
- een leven lang leren in een nieuw digitaal tijdperk en in de context van de overgang naar de koolstofarme economie;
- bevordering van coalities tussen verschillende belanghebbenden;
- het democratisch tekort in het EU-wetgevingsproces en de nieuwe uitdaging m.b.t. de participatie van het maatschappelijk middenveld;
- integratie van onafhankelijke deskundigheid in de beleidsvorming, waarbij de participatie van het maatschappelijk middenveld moet worden versterkt;
- een nieuw Europees mechanisme met het oog op een strategie voor duurzame ontwikkeling.

1.7. Er is een alomvattende en samenhangende strategie nodig om deze beleidsmix te realiseren. Het EESC beveelt aan dat een dergelijke strategie wordt afgestemd op de lange termijn en dat deze expliciet, horizontaal en verticaal geïntegreerd, beheersbaar en participatief is. Het EESC is dan ook van mening dat de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld ten volle moeten worden betrokken bij de overgang naar 2050. In het licht van de versterking van de participatiedemocratie zou de Commissie erover moeten nadenken of haar wetgevingsmonopolie wel zo vanzelfsprekend is.

⁽¹⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²⁾ Opmerkingen van de secretaris-generaal van de VN tijdens het politieke forum op hoog niveau inzake duurzame ontwikkeling van juli 2017.

2. Inleiding

In 2016 heeft de Commissie een mededeling over de volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst uitgebracht. In zijn advies streeft het EESC ernaar een bijdrage te leveren door aanbevelingen te doen voor een strategie waarin wordt ingegaan op de uitdagingen waarmee Europa momenteel te maken krijgt. In het advies wordt opgeroepen tot een aanpak waarin mensen centraal staan en waarbij rekening wordt gehouden met de economische, sociale en ecologische dimensies van ontwikkeling vanuit een langetermijnperspectief. Met deze aanpak moet een eind worden gemaakt aan het kortetermijn- en eilanddenken dat de huidige EU-strategieën kenmerkt.

3. Eén megatrend en drie wereldwijde vraagstukken

In de context van de digitalisering (megatrend) zal een duurzaamheidsstrategie antwoord moeten bieden op de drie grote mondiale vraagstukken uit deel 1 die evenveel gevolgen hebben voor Europa als voor de andere werelddelen:

- 1) Hoe moet er worden omgegaan met planetaire beperkingen en het milieuvraagstuk in het algemeen, met inbegrip van klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit?
- 2) Hoe moet er worden gereageerd op de groeiende sociale ongelijkheid in een geglobaliseerde wereld?
- 3) En hoe kan de tendens van dalende publieke steun voor overheden en instellingen worden gekeerd?

Om deze problemen op te lossen, zijn gezamenlijke inspanningen van beleidsmakers, politici en het maatschappelijk middenveld nodig. Bovendien moet speciale aandacht worden besteed aan de risico's en kansen die voortvloeien uit digitalisering. In dit deel presenteren we kwesties waarmee rekening moet worden gehouden bij het zoeken naar oplossingen voor de drie grote vraagstukken ⁽³⁾.

3.1. Eén megatrend: de mondiale transformatie van economie en maatschappij als gevolg van digitalisering

3.1.1. De platformeconomie, kunstmatige intelligentie, robotica en het internet der dingen: de wereldwijde ontwikkeling op deze gebieden is zeer divers, gaat steeds sneller en zal vroeg of laat gevolgen hebben voor alle gebieden van de economie en de maatschappij. Digitale technologie is beschikbaar voor steeds meer delen van de samenleving, maar sommige groepen hebben mogelijk geen toegang tot deze buitengewoon krachtige digitale hulpmiddelen.

3.1.2. De convergentie tussen digitale technologieën en nanotechnologie, biotechnologie, materiaalwetenschap, de opwekking van hernieuwbare energie en quantumcomputing heeft het potentieel een nieuwe industriële revolutie teweeg te brengen ⁽⁴⁾. Er zijn massale investeringen en nieuwe initiatieven nodig wil Europa een voortrekkersrol gaan spelen in de nieuwe wereldwijde technologische en economische concurrentiestrijd.

3.1.3. Digitalisering heeft vele voordelen. Zij leidt tot nieuwe producten en diensten waarvan consumenten profiteren, en kan mogelijk bijdragen aan het realiseren van sommige van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, door de inkomensniveaus wereldwijd te verhogen, de levensstandaard te verbeteren, kansen te creëren voor meer inclusieve democratische modellen en het aantal hoogwaardige arbeidsplaatsen evenals het algehele concurrentievermogen van de EU te vergroten — net zoals dit tijdens de vorige industriële revolutie gebeurde. De keerzijde van de medaille is echter het risico dat de digitalisering veel meer banen doet verdwijnen dan zij creëert.

3.1.4. Digitale technologie zal productie en consumptie veel dichterbij elkaar brengen, waardoor overproductie tot een minimum wordt beperkt. Hierdoor kan de ecologische voetafdruk van de EU mogelijk worden teruggedrongen. De directe handel in economische goederen — hetzij via peer-to-peertransacties, hetzij via de deeleconomie — kan het verbruik van hulpbronnen doen dalen. Zo ondersteunt digitale technologie bijvoorbeeld de verspreiding van gedeelde vervoersdiensten en voertuigen zonder bestuurder, waardoor de ecologische duurzaamheid van onze mobiliteitssystemen kan worden vergroot.

3.1.5. Digitalisering is echter niet per definitie duurzaam. Er zijn toegangsbarrières en schaalvoordelen die een belemmering zouden kunnen vormen voor burgers om het potentieel ervan volledig te benutten. Digitalisering zou kunnen leiden tot ongelijkheid, met name omdat de kans groot is dat zij arbeidsmarkten verstoort en polarisatie in de hand werkt. Bovendien zijn veel banen voor werknemers met een laag of gemiddeld opleidingsniveau gevoelig voor automatisering.

⁽³⁾ Eerste vicevoorzitter Frans Timmermans tijdens de EESC-zitting van 15 december 2016.

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over een digitale interne markt waarin iedereen meetelt (PB C 161 van 6.6.2013, blz. 8).

Robotisering en de platformeconomie kunnen een ernstige bedreiging vormen voor veel Europese arbeidsplaatsen en zij creëren nieuwe risico's, aangezien de meeste relevante technologieën functioneren op basis van gegevens, waaronder met name persoonsgegevens.

3.1.6. Van de nieuwe kansen om welvaart te genereren, profiteren vaak slechts bepaalde groepen binnen de maatschappij: goed opgeleide mensen met goede sociale vaardigheden die bereid zijn hoge risico's te nemen. De belangrijkste begunstigers van digitale innovaties zijn vaak de verstrekkers van intellectueel, financieel en fysiek kapitaal: innovatoren, aandeelhouders, investeerders en hooggeschoolde werknemers. Het gevaar bestaat dat digitale technologie een van de belangrijkste oorzaken zal zijn van stagnerende of zelfs dalende inkomens.

3.1.7. Een actief en alomvattend beleid is nodig om de vruchten van digitalisering te plukken met het oog op de drie hierboven beschreven problemen. De risico's die samenhangen met digitalisering, moeten ook in de gaten worden gehouden en worden beheerst. Het EESC moet zich blijven bezighouden met deze problematiek.

3.2. Planetaire beperkingen en het milieuvraagstuk in het algemeen

3.2.1. Europa moet, met het oog op zijn toezeggingen om klimaatverandering wereldwijd te bestrijden (onder meer door middel van de Overeenkomst van Parijs) en als voorstander van de bescherming van natuurlijke hulpbronnen, de ecologische voetafdruk van zijn economie fundamenteel terugdringen. We worden nu al getroffen door de ecologische crisis. Bevolkingsgroei, economische groei op de lange termijn op basis van fossiele brandstoffen en het niet-duurzame gebruik van hulpbronnen en land zorgen wereldwijd voor een steeds verder toenemende druk op het milieu. Een belangrijke uitdaging, die ook naar voren komt in de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, is om te garanderen dat de economische ontwikkeling en groei rekening houden met de beperkingen van de planeet wat betreft klimaatbescherming, het gebruik en beheer van hulpbronnen, de kwaliteit van lucht en water, en de bescherming van de biodiversiteit op land en in zee.

3.2.2. Om de economie vergaand koolstofarm te maken, moeten veel economische sectoren dringend worden hervormd. Voor de verschuiving van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie is meer energieflexibiliteit en expertise nodig. De algehele ontwikkeling van „prosumenten”⁽⁵⁾-energie moet ook een belangrijk en duurzaam onderdeel van het energiebeleid van de EU gaan vormen⁽⁶⁾. Vervoerssystemen moeten structureel worden veranderd door middel van elektrificatie en het delen van auto's. Ook moeten huisvesting en infrastructuur ingrijpend anders worden aangepakt. Een geavanceerde bio-economie kan een belangrijke factor zijn om de vergroening van de economie te stimuleren.

3.2.3. Europa moet het huidige lineaire economische model van „nemen, maken, consumeren en weggooien” vaarwel zeggen en een circulair model omarmen dat gericht is op herstel, zo veel mogelijk gebruikmaakt van hernieuwbare natuurlijke bronnen en de waarde van producten, materialen en hulpbronnen zolang mogelijk in de economie houdt. In deze context kan digitalisering belangrijk zijn (zie 3.1.4).

3.2.4. De transitie naar een koolstofarme, circulaire en milieuvriendelijke economie biedt de EU kansen om haar concurrentievermogen en veerkracht te vergroten. Zij kan de levensstandaard en het welzijn van de burgers van de EU verbeteren. De transitie vermindert ook de afhankelijkheid van de invoer van fossiele brandstoffen en kritieke grondstoffen en creëert een stabiele basis voor economische welvaart.

3.2.5. Bij het koolstofarm maken van de economie en de ecologische transitie zullen echter sociale uitdagingen om de hoek komen kijken⁽⁷⁾, aangezien er in bedrijfstakken met een hoge ecologische voetafdruk arbeidsplaatsen zullen verdwijnen. Het volledig benutten van het potentieel van het koolstofarm maken van de economie en de ecologische transitie voor de werkgelegenheid en het verbeteren van de sociale zekerheid, voor een nettobalans die zo positief mogelijk is, moet worden opgevat als strategische politieke taak.

⁽⁵⁾ Actieve energieconsumenten die zowel energie consumeren als produceren.

⁽⁶⁾ Advies van het EESC over energie en energiecoöperaties van prosumenten (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44).

⁽⁷⁾ Advies van het EESC over klimaatrechtvaardigheid, NAT/712 (zie bladzijde 22 van dit Publicatieblad).

3.2.6. De verschuiving naar een koolstofarme en circulaire economie is gedreven door bottom-upinitiatieven op het gebied van energie en voedsel die worden geleid door burgers, lokale overheden, consumenten en innovatieve bedrijven. Verdere vorderingen worden echter vaak belemmerd door administratieve en regelgevingsstelsels. Hierdoor worden relevante initiatieven die een gunstige uitwerking hebben op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid vaak niet gestimuleerd en wordt er in Europa onvoldoende kritieke massa gegenereerd. Niet iedereen realiseert zich dat bottom-upinitiatieven een krachtig instrument kunnen zijn om de sociale problemen die samenhangen met het koolstofarm maken van de economie en de ecologische transitie op te lossen. Om dit potentieel volledig te benutten moeten de structurele barrières worden weggenomen die mensen met weinig middelen beletten toegang te krijgen tot de middelen die zij nodig hebben (in het bijzonder kapitaal en relevante informatie).

3.3. Toename van de sociale ongelijkheid

3.3.1. Hoewel globalisering en technologische ontwikkelingen hebben geleid tot een spectaculaire toename van de wereldwijde handel en welvaart, heeft deze combinatie ook meer sociale (en ecologische) ongelijkheid veroorzaakt. Volgens Oxfam bezitten slechts acht personen, allemaal mannen, evenveel vermogen als de armste helft van de wereldbevolking.

3.3.2. In Europa neemt de ongelijkheid ook toe. Volgens een recent onderzoek van de OESO blijft de ongelijkheid in Europa hoger dan ooit tevoren. In de jaren 1980 was het gemiddelde inkomen van de rijkste 10 % van de samenleving zeven keer hoger dan dat van de armste 10 %. Vandaag is dat inkomen negenenvijf keer hoger. De welvaartsongelijkheid is nog groter: de 10 % meest welvarende huishoudens hebben 50 % van de totale welvaart in handen, terwijl de 40 % minst welvarende huishoudens net iets meer dan 3 % bezitten ⁽⁸⁾.

3.3.3. Een van de redenen dat de ongelijkheid in Europa toeneemt, is de loskoppeling van groei en netto-inkomen. Hoewel het bbp in de eurozone groeide tussen 2008 en 2015 met meer dan 16 % (met meer dan 17 % in de EU-28), stagneerde het besteedbare inkomen van de huishoudens en groeide het in de EU-28 slechts met 2 %.

3.3.4. In de 24 OESO-landen steeg de productiviteit met 27 % sinds 1995, terwijl de stijging in de gemiddelde vergoeding voor arbeid achterbleef en slechts met 22 % steeg. En daar komt nog eens bij dat de stijging in inkomen uit arbeid aanzienlijk kleiner was voor de sociale groep met de lagere nettolonen. Deze loonongelijkheid is in de afgelopen twintig jaar in alle Europese landen behalve Spanje verergerd. De trend is het meest uitgesproken in Hongarije, Polen, de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk ⁽⁹⁾.

3.3.5. Het risico bestaat dat deze kloof groter zal worden nu de aard van werk verandert. Zo dreigt de automatisering van complexe industriële processen door middel van robotica de vraag naar werknemers met een gemiddeld opleidingsniveau en zelfs naar de lagere niveaus van hoger opgeleide administratieve medewerkers te doen dalen. Dit zal waarschijnlijk bijdragen aan de verdere polarisatie van de arbeidsmarkt aangezien er met name nieuwe banen zullen ontstaan in het (nog) hoger opgeleide segment (het ontwikkelen en onderhouden van deze producten/diensten) of het meer op diensten gerichte, laag opgeleide segment. Volgens de OESO zal 9 % van de banen waarschijnlijk volledig geautomatiseerd worden en zullen de taken voor nog eens 25 % van de banen aanzienlijk veranderen.

3.3.6. De reactie van overheden op de gevolgen van digitalisering is meestal reactief in plaats van proactief en is met name gericht op het afzwakken van de neveneffecten van digitalisering in plaats van op het benutten van de potentiële voordelen ervan. De overheid zou meer rekening moeten houden met de uitdagingen op het vlak van werknemersvertegenwoordiging en -participatie als belangrijk aspect van investeringen in menselijk kapitaal in de context van een veranderende arbeidsmarkt. Het EESC zou zijn diepgaande analyse van de impact van de digitalisering op de aard van werk moeten voortzetten.

3.4. Overheden en instellingen kunnen op steeds minder publieke steun rekenen

3.4.1. De stijging van de ongelijkheid, die maar gedeeltelijk het gevolg is van globalisering en technologische ontwikkelingen, heeft geleid tot een verlies aan vertrouwen in overheden, het politieke establishment, internationale organisaties, instellingen en mondiaal bestuur. Bovendien heeft dit een groei van populistische bewegingen veroorzaakt en hebben de traditionele politieke partijen aan populariteit ingeboet. Met name verontrustend is dat veel jongeren niet stemmen (of een proteststem uitbrengen): in 2015 stemde slechts 63 % van de Europeanen tussen de 15 en 30 jaar in een verkiezing ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ OESO, *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe. Background Report 2017*.

⁽⁹⁾ Schwellnus, C., Kappeler, A. en Pionnier, P., OECD Working Papers. *Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts*.

⁽¹⁰⁾ Eurobarometer.

3.4.2. Veel Europese burgers voelen zich niet verbonden met de politieke besluitvorming op nationaal en Europees niveau. Zij zijn van mening dat ze via de traditionele democratische processen geen invloed kunnen uitoefenen op fundamentele beslissingen. Een benadering waarbij meerdere belanghebbenden worden betrokken (bijv. in het kader van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN) is een inclusief democratisch model en een manier om dit wantrouwen weg te nemen.

3.4.3. De overgang naar duurzaamheid kan en mag niet „van boven” worden opgelegd en heeft alleen kans van slagen indien er sprake is van brede steun onder en actieve participatie van een meerderheid van de bedrijven, lokale en regionale overheden, werknemers en burgers. Er moet sprake zijn van bottom-up- en top-downsamenwerking. Bij de uitwerking van de Agenda 2030 werd gebruikgemaakt van allianties tussen meerdere belanghebbenden, die nu ook ontstaan op het gebied van klimaatactie⁽¹¹⁾. Zij kunnen fungeren als blauwdruk voor een inclusief democratisch bestuursmodel dat op verschillende beleidsgebieden zou kunnen worden toegepast en transformationele verandering en innovatie zou kunnen faciliteren.

3.4.4. Met name de jongere generatie eist niet-traditionele vormen van politieke betrokkenheid en neemt geen genoegen met conventionele politieke partijen en organen. Energiegemeenschappen, partnerschappen tussen burgers en gemeenten om de energie-efficiëntie (bijv. door middel van contractmodellen) of het afvalbeheer te verbeteren, Transition Town-initiatieven, gemeenschapslandbouw, politieke blogs en andere onlineformaten en zelfs initiatieven voor lokale valuta's, bieden alternatieve vormen van politieke betrokkenheid. Deze zullen de traditionele politieke werkzaamheden zeker niet volledig vervangen, maar kunnen wel een belangrijke bijdrage leveren aan de politieke socialisatie en sociale integratie.

3.4.5. Het benutten van het potentieel van internet is een andere veelbelovende benadering om politieke obstakels weg te nemen. Informatie is nog nooit vrijer beschikbaar geweest dan in dit gedecentraliseerde netwerk waar de klassieke figuur van een „poortwachter” ontbreekt. Dit levert nieuwe uitdagingen voor de samenleving op, hetgeen duidelijk wordt gemaakt door fenomenen als „post-truth” en nepnieuws. We zien echter ook dat er een opleving is van alternatieve, niet-hiërarchische vormen van activisme, evenals een intensief gebruik van sociale netwerken onder burgers, met name jongeren.

3.4.6. E-overheid kan leiden tot bestuursmodellen met een ongekeerde mate van publieke participatie in de beleidsvorming. De EU moet ook naar lidstaten als Estland kijken, waar op dit gebied reeds aanzienlijke vooruitgang is geboekt. Dankzij digitalisering kunnen burgers tegen relatief lage kosten deelnemen aan besluitvormingsprocessen. Er zijn echter aanwijzingen dat de middenklasse bij e-participatie ook oververtegenwoordigd is (zij zijn bovengemiddeld vertegenwoordigd op participatiefora). Het EESC verkeert in een goede positie om de dialoog over dit onderwerp aan te gaan op het niveau van het maatschappelijk middenveld.

4. Het Europa dat we willen

Met het oog op de drie mondiale vraagstukken en de megatrend van digitalisering die hierboven werden toegelicht, is het zaak dat de EU erin slaagt om:

- het beste uit de digitale revolutie te halen om een nieuwe, concurrerende en duurzame economie te ontwikkelen;
- de overstap te maken naar een koolstofarme, circulaire en milieuvriendelijke economie, en tegelijkertijd te garanderen dat de transitie voor iedereen eerlijk is;
- een robuust Europees sociaal model te ontwikkelen;
- een democratisch stelsel te garanderen dat meer wordt gedreven door burgers en minder gecentraliseerd is, en tegelijkertijd de voordelen van eerlijke economische samenwerking op internationaal niveau te benutten.

4.1. Het EESC is van mening dat de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, samen met de Overeenkomst van Parijs (COP21), de visie van „het Europa dat we willen” een impuls zullen geven⁽¹²⁾⁽¹³⁾. De Commissie moet momentum creëren om deze overeenkomsten ten uitvoer te leggen door het beleid te ontwikkelen dat wordt omschreven in de mededeling over volgende stappen en dit volledig te integreren in het Europese beleidskader en de huidige prioriteiten van de Commissie. „Het Europa dat we willen” bedeeft, net als de Agenda 2030 (d.w.z. de doelstellingen inzake duurzame

⁽¹¹⁾ Advies van het EESC over de vorming van een coalitie van het maatschappelijk middenveld en subnationale overheden om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen (PB C 389 van 21.10.2016, blz. 20).

⁽¹²⁾ *Building the Europe We Want*, studie door het Stakeholderforum voor het Europees Economisch en Sociaal Comité, 2015.

⁽¹³⁾ *Common appeal to European leaders by European Civil Society Organisations and Trade Unions*, 21 maart 2017.

ontwikkeling), het individu een centrale rol toe binnen de samenleving en de economie, en zou iedereen de kans geven om te beslissen hoe zij aan hun behoeften willen voldoen in harmonie met de sociale en ecologische omgeving. Dit is geen utopisch concept. Europa heeft op dit moment de technologische en economische middelen om deze visie waar te maken: het internet der dingen en big data, controle van complexe processen door middel van mobiele applicaties, „prosumptie” door middel van het verkleinen van de schaal van productie en een daling van productiekosten (bijv. hernieuwbare energie, 3D-printen), nieuwe transactie- en betaalmethoden (blockchain, bitcoins en slimme contracten), coöperatisme en de deeleconomie als nieuwe ondernemingsconcepten en andere innovaties.

4.2. Al deze innovaties hebben het potentieel om die visie te realiseren, maar hiervoor is wel een strategie nodig die oplossingen biedt voor de drie uitdagingen die samenhangen met innovatie. Die strategie behelst een nieuw concept van welzijn dat niet alleen is gebaseerd op het bbp, maar waarbij economische welvaart, sociale inclusiviteit, ecologische verantwoordelijkheid en de emancipatie van burgers integraal wordt nagestreefd.

4.3. Niets doen is geen optie. Als de EU niet bereid of in staat is een alomvattende strategie te ontwikkelen en uit te voeren, zal Europa niet alleen tekortschieten wat de Agenda 2030 en de visie van „het Europa dat we willen” betreft. Als er geen actie wordt ondernomen, bestaat er een groot risico dat elk van de belangrijke uitdagingen op een mislukking uitloopt: er zal niets overblijven van de Europese arbeidsorganisatie, de economie zal niet koolstofarm worden gemaakt en hulpbronnen zullen niet worden beschermd omdat de maatschappelijke kosten van de ecologische transitie te hoog worden beschouwd, en de sociale ongelijkheid en vervreemding zullen toenemen, hetgeen een risico vormt voor de democratie.

4.4. Het is van groot belang dat in de strategie precieze beleidsaanbevelingen worden opgenomen om het hoofd te bieden aan de drie belangrijke uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd en om „het Europa dat we willen” waar te maken.

5. Zes beleidsbenaderingen om het Europa dat we willen te realiseren

We stellen hier zes strategische beleidsbenaderingen voor die antwoorden bieden op drie mondiale vraagstukken (planetaire beperkingen, sociale ongelijkheid, verlies aan publieke steun) en de megatrend van digitalisering. Elk van deze benaderingen omvat een beleidsmix die bestaat uit maximaal zes elementen:

- innovatie,
- regelgeving/bestuur,
- sociaal beleid,
- vrije toegang,
- onderwijs/opleiding,
- onderzoek.

Deze beleidsmix moet worden toegepast op ten minste vier beleidsterreinen: een eerlijke, digitale en groene economie (5.1), nieuwe vormen van bestuur (5.2), duurzaamheid en de financiële sector (5.3) en de bevordering van duurzaamheid door middel van internationale handel (5.4). Wij zetten thema's op de agenda en leveren input waarop de EU-instellingen en belanghebbenden op de lange termijn verder kunnen borduren.

5.1. Een eerlijke, digitale en groene economie die welvaart en welzijn genereert

5.1.1. Innovatie: de nieuwe industriële revolutie is een kans voor Europa om technologisch koploper te worden en zijn concurrentievermogen op de geglobaliseerde markten te vergroten. Het creëren van economische waarde zonder hoge externe kosten moet het standaard bedrijfsmodel worden. We hebben innovatieve en winstgevende ondernemingen nodig om te investeren in duurzame productie, hoogwaardige banen te creëren en een economische basis voor welvaart tot stand te brengen. Er moet een kader worden ontwikkeld dat economische activiteiten beloont die geen of een radicaal lagere externe voetafdruk hebben of weinig hulpbronnen verbruiken, zodat innovatie kan bijdragen aan een duurzamer Europa. Op deze manier kunnen duurzame innovatoren (of dit nu burgers, bedrijven, steden of regio's zijn) ook effectief concurreren met bedrijfsmodellen die meer hulpbronnen verbruiken en/of een grotere ecologische voetafdruk hebben. Ook moeten innovatoren die nieuwe oplossingen bieden voor uitdagingen op milieu- en maatschappelijk gebied en die optreden als „vroegge gebruikers”, proactieve steun krijgen — bijvoorbeeld door microkredieten toegankelijk te maken voor kleine en

middelgrote ondernemingen (kmo's), burgers, particuliere huishoudens, gemeenschapsinitiatieven en sociale ondernemingen en micro-ondernemingen⁽¹⁴⁾. Een Europees octrooi zou hieraan kunnen bijdragen, mits de kosten van de aanvraag niet buitensporig zijn⁽¹⁵⁾. Wat kmo's betreft, dienen ook tweedekansmaatregelen te worden besproken om de huidige hoge mate van risicomijdend gedrag in de EU tegen te gaan⁽¹⁶⁾. Beleid moet ook ruimte bieden voor experimenten in heel Europa, met name op het gebied van mobiliteit, afval, energie, landbouw, onderwijs en in de gezondheidszorg. Er kunnen nieuwe markten worden gevonden door bij openbare aanbestedingen de voorkeur te geven aan digitale, koolstofarme, circulaire en milieuvriendelijke diensten die op sociaal inclusieve wijze worden geleverd.

5.1.2. Regelgeving: Met een regelgevingskader moeten drie doelstellingen worden gerealiseerd. Ten eerste moeten de kosten van externe effecten zo nauwkeurig mogelijk worden bepaald, zodat er bedrijfsmodellen kunnen worden ontwikkeld die bijdragen aan het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen⁽¹⁷⁾. Ten tweede moeten voorschriften garanderen dat er overal in Europa goed ontwikkelde digitale infrastructuur wordt ingevoerd, ook in alle plattelandsgebieden, en ervoor zorgen dat iedereen hier toegang toe heeft (met inbegrip van slimme warmte, slimme elektriciteitsnetten en elektrische mobiliteitsnetwerken). In juridisch opzicht moeten deze als overheidsdiensten worden behandeld. Ten slotte bestaat het risico op de vorming van monopolies in belangrijke digitale markten, omdat digitalisering met name gunstig is voor platforms. Er is daarom een actief antitrustbeleid nodig⁽¹⁸⁾. Het EESC heeft de Commissie ook aanbevolen na te denken over manieren om Europese platforms zo te promoten dat hun toegevoegde waarde binnen de lokale economieën blijft⁽¹⁹⁾. Een onafhankelijk Europees ratingbureau voor digitale platforms zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het in evenwicht houden van de marktpositie van deze platforms. Een dergelijk bureau zou geharmoniseerde bevoegdheden moeten hebben in alle lidstaten, om de governance van platforms op het gebied van mededinging, arbeidsrelaties en belasting te beoordelen⁽²⁰⁾.

5.1.3. Sociaal beleid: De veranderingen die het gevolg zijn van decarbonisatie en digitalisering (zie deel 3) vormen een uitdaging voor de socialezekerheidsstelsels, die te maken krijgen met banenverlies en dalende belastinginkomsten. Er moeten dan ook nieuwe benaderingen en modellen worden ontwikkeld om de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels in de lidstaten te waarborgen, te kunnen inspelen op de verschillende vormen die werk in de toekomst zal aannemen, en steun te bieden aan de werknemers en gemeenschappen in de sectoren en regio's die door de overgang worden getroffen. In zijn advies over de Europese pijler van sociale rechten heeft het EESC zich gebogen over de toekomst van werk en gepleit voor een coherente Europese werkgelegenheidsstrategie waarin de volgende punten aan de orde komen: investeringen en innovatie, werkgelegenheid en scheppen van kwaliteitsbanen, eerlijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen, eerlijke en vlotte transities ondersteund door een actief arbeidsmarktbeleid, en betrokkenheid van alle partijen, met name de sociale partners. Ook moeten publieke investeringen worden ingezet om gemeenschappen, regio's en werknemers te ondersteunen in sectoren die reeds de gevolgen van deze transitie ondervinden, moet worden vooruitgelopen op de toekomstige herstructurering en de transitie naar een duurzamere economie, en moeten deze worden vergemakkelijkt⁽²¹⁾.

5.1.4. Vrije toegang: Om het potentieel van digitalisering te benutten voor een groene en eerlijke economie, moet er in de economie met name sprake zijn van een algemene openheid die mensen in staat stelt actief deel te nemen aan en te profiteren van de voordelen van technologische vooruitgang (bijv. door digitale gegevens over energie te combineren met gedecentraliseerde opwekking van energie). Het is daarom buitengewoon belangrijk om de barrières voor economische participatie weg te nemen met open markten, open data, open-sourcemodelen en open standaarden. Elk van deze elementen moet worden beschouwd als een richtsnoer voor beleidsprogramma's in strategische sectoren: energie, vervoer, logistiek en productieprocessen. Het concept van gegevenssovereiniteit moet worden ontwikkeld en toegepast door middel van Europese wetgeving: Europese burgers moeten het recht hebben om hun eigen gegevens te gebruiken voor persoonlijke doeleinden, te bepalen welke persoonsgegevens mogen worden gebruikt door derden, te beslissen hoe gegevens worden gebruikt, te worden geïnformeerd en volledige controle te hebben over het gebruik van de gegevens, en gegevens te wissen.

⁽¹⁴⁾ Advies van het EESC over nieuwe duurzame economische modellen, SC/048 (zie bladzijde 57 van dit Publicatieblad).

⁽¹⁵⁾ Advies van het EESC over intellectuele-eigendomsrechten: een EU-actieplan (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 72).

⁽¹⁶⁾ EESC-advies over de toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 20).

⁽¹⁷⁾ Advies van het EESC over duurzame ontwikkeling: inventarisatie van het interne en het externe beleid van de EU (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41).

⁽¹⁸⁾ Advies van het EESC over de strategie voor een digitale eengemaakte markt (PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65).

⁽¹⁹⁾ Advies van het EESC over de veranderende aard van arbeidsverhoudingen en de impact ervan op het behoud van een fatsoenlijk salaris (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 54).

⁽²⁰⁾ Advies van het EESC over de deeleconomie (PB C 75 van 10.3.2017, blz. 33).

⁽²¹⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

5.1.5. Onderwijs/opleiding: Zowel voor de groene als voor de digitale economie zijn speciale vaardigheden vereist, met name aangezien digitale technologie in de toekomst een belangrijk instrument zal zijn om de Europese economie koolstofarm te maken (zie 3.1.4 en 3.2.3). Opleidingen om de noodzakelijke formele en informele vaardigheden te ontwikkelen, onder meer op gebieden als collaboratief-/gemeenschapswerk en ondernemerschap⁽²²⁾, moeten worden geïntegreerd in het algemene onderwijsbeleid en het beleid voor een leven lang leren. Deze problematiek moet verder worden besproken en bestudeerd. Het wordt aangeraden de structuurfondsen gericht in te zetten om doeltreffende ondersteuning te garanderen voor de aanpak van het huidige gebrek aan groene en digitale vaardigheden, met name in regio's die al in transitie zijn of in de toekomst de gevolgen van de transitie zullen ondervinden. De middelen in de Europese onderwijsstelsels zullen moeten worden gericht op onderwijs en op de ontwikkeling van vaardigheden op gebieden waar menselijke vaardigheden niet kunnen worden vervangen door AI-systemen of waar mensen nodig zijn om deze systemen aan te vullen (denk aan taken waarbij menselijke interactie voorop staat of waarbij mensen en machines samenwerken, en taken waarvan we willen dat mensen die blijven doen)⁽²³⁾.

5.1.6. Onderzoek: Een digitale, groene en eerlijke economie zal de benchmark zijn voor toekomstbestendige economische modellen. Met een doelgericht onderzoeksbeleid, dat is gebaseerd op een analyse van de ecologische en maatschappelijke impact van innovaties — met name digitale innovaties — kan een dergelijke economie worden gerealiseerd. In deze context moeten er O&O-fondsen beschikbaar zijn voor innovatoren die nieuwe digitale technologieën en diensten ontwikkelen die een oplossing bieden voor uitdagingen op milieu- en maatschappelijk gebied. Er moet een netwerk van incubators worden ontwikkeld om hen te ondersteunen.

5.2. Nieuwe vormen van bestuur

5.2.1. Innovatie: Participatie is een kernelement van democratie. Verkiezingen en vertegenwoordiging zijn één manier om participatie vorm te geven, maar er zijn nieuwe, innovatieve benaderingen nodig om participatie te organiseren, onder meer door middel van e-participatie. Het is belangrijk om traditionele beleidsvorming open te stellen voor niet-hiërarchische, sociaal fluide en minder formele vormen van politieke activiteit en om door het maatschappelijk middenveld gedreven en bottom-upinitiatieven te bevorderen.

5.2.2. Bestuur: Om de veranderingen te kunnen realiseren, zijn transparante en vrij toegankelijke dialogen tussen verschillende belanghebbenden nodig voor alle EU-wetgevingsprocessen op EU- en op lokaal niveau. „Het maatschappelijk middenveld” mag niet worden beperkt tot het georganiseerde maatschappelijk middenveld, maar moet alle burgers omvatten. Met name voor klimaatactie en de bescherming van hulpbronnen zijn nieuwe allianties belangrijk⁽²⁴⁾. Om de participatieve democratie te versterken, moet het bijna-monopolie van de Europese Commissie met betrekking tot het recht om wetgevingsinitiatieven in te dienen, worden afgeschaft. Er moeten meer initiatieven van het Europees Parlement voor in de plaats komen, in combinatie met bottom-upwetgevingsinitiatieven, bijvoorbeeld door de technische, juridische en bureaucratische obstakels bij het Europees burgerinitiatief weg te nemen⁽²⁵⁾.

5.2.3. Vrije toegang: Crowdsourcing-methoden voor alle EU-wetgeving zijn een passende manier om structurele barrières weg te nemen die het moeilijk maken voor burgers om deel te nemen aan het besluitvormingsproces in de EU. Bij het ontwerp van deze benadering moet bijzondere aandacht worden besteed aan toegankelijkheid, inclusiviteit en toerekenbaarheid. Vrije toegang tot beleid en politiek kan verder worden vergroot door de gebruiksvriendelijke en onlinepublicatie van alle EU-activiteiten en -informatie.

5.2.4. Opleiding/onderwijs: Programma's om de mondigheid van de burger te vergroten, zijn nodig om oververtegenwoordiging van de middenklasse te voorkomen (zie 3.4.6). Dergelijke programma's moeten zo worden ontworpen dat het deel van de bevolking dat normaliter niet geneigd is een actieve rol te spelen in de politiek, economie en samenleving, hierbij wordt betrokken. In het gewone onderwijs moet de nadruk worden gelegd op het bewustzijn omtrent en de mogelijkheden voor participatie als een elementair beginsel van de democratie. Er moet op worden gewezen dat actieve deelname aan het proces van het scheppen van politieke wil zowel de samenleving als de individuele burger ten goede komt, aangezien in dit proces rekening wordt gehouden met de belangen en standpunten van de individuele burger. Er zijn meer financiële middelen nodig voor organisaties van het maatschappelijk middenveld die zich richten op deze weinig betrokken delen van de bevolking en die duurzaamheidsdoelstellingen nastreven.

5.2.5. Onderzoek: De sociale wetenschap moet zich meer bezighouden met alternatieve democratische praktijken. Een voorbeeld hiervan is de mogelijke toepassing van de methodologie van prototypen in de politiek. Met deze benadering kunnen beleidsoplossingen sneller worden ontworpen, vervolgens worden toegepast in een „testmarkt” en kunnen de

⁽²²⁾ EESC-advies over de bevordering van creativiteit, ondernemerschap en mobiliteit in onderwijs en opleiding (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 20).

⁽²³⁾ EESC-advies over kunstmatige intelligentie (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 1).

⁽²⁴⁾ EESC-advies over een coalitie van het maatschappelijk middenveld en subnationale overheden om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen (PB C 389 van 21.10.2016, blz. 20).

⁽²⁵⁾ Advies van het EESC over het Europees burgerinitiatief (herziening) (PB C 389 van 21.10.2016, blz. 35).

effecten ervan hierna snel worden beoordeeld op basis van de feedback van burgers en andere relevante belanghebbenden. Deze effectbeoordeling zal vervolgens als basis dienen om de nodige veranderingen aan te brengen in beleidsoplossingen voordat deze worden geïmplementeerd.

5.2.6. In meer algemene termen is er verder onderzoek nodig naar de manier waarop de relatie tussen (wetenschappelijke) expertise en beleidsvorming kan worden herzien en hoe de integratie van volledig transparante, onafhankelijke expertise in beleidsvorming kan worden gecombineerd met de noodzaak om de burgerparticipatie te versterken.

5.3. Duurzaamheid en de financiële sector

5.3.1. Innovatie: Voor een digitale, groene en eerlijke economie zijn enorme investeringen nodig in zowel particuliere voorzieningen (bijv. installaties voor hernieuwbare energie of laadstations voor elektrische voertuigen) als publieke infrastructuur (bijv. de digitalisering van elektriciteits- en mobiliteitssystemen). De financiële sector moet derhalve een centrale rol spelen om deze innovaties mogelijk te maken. Financiële middelen, met inbegrip van publieke middelen, moeten worden ingezet voor investeringen die duurzame transformatie ondersteunen. Om klimaat- en energiedoelstellingen te realiseren, is een stabiel en voorspelbaar investeringsklimaat nodig en moet met behulp van innovatieve financiële instrumenten de particuliere financiering worden gestimuleerd voor investeringen die anders niet zouden plaatsvinden ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

5.3.2. Regelgeving: Beleid moet erop zijn gericht een duurzamer particulier financieel stelsel te creëren door duurzaamheidsfactoren mee te nemen bij de beoordeling van financieel risico, de verantwoordelijkheden van financiële instellingen uit te breiden naar de niet-financiële gevolgen van investeringsbeslissingen, en de transparantie omtrent de ecologische en maatschappelijke gevolgen van investeringsbeslissingen te vergroten ⁽²⁸⁾. Het beleid moet investeerders ook aanmoedigen om vrijwillig te investeren in projecten die voldoen aan duurzaamheidsbeginselen. Het is essentieel om de banknormen te vergroenen en zo de aandacht van particuliere investeerders te verleggen van conventionele investeringen naar koolstofarme, klimaatbestendige investeringen. Centrale banken moeten de toewijzing van kapitaal kunnen sturen door middel van monetair en micro- en macroprudentieel beleid, met inbegrip van duurzaamheidsnormen.

5.3.3. Sociaal beleid: Huishoudens zullen als gevolg van de digitalisering en het koolstofarm maken van de economie onder druk komen te staan. Er zijn daarom fundamentele fiscale hervormingen nodig om het besteedbare inkomen van huishoudens te verhogen en deze doelstelling te combineren met de vereisten om de economie koolstofarm te maken. Het EESC roept op tot de invoering van een belastingstelsel dat is gebaseerd op het internaliseren van milieukosten en waarin de extra inkomsten worden gebruikt om de belastingdruk op arbeid te verminderen. Het verschuiven van de belasting van arbeid naar het gebruik van hulpbronnen helpt marktfalen recht te trekken, schept nieuwe duurzame lokale banen, zorgt ervoor dat huishoudens een hoger besteedbaar inkomen hebben en stimuleert eco-innovatieve investeringen ⁽²⁹⁾.

5.3.4. Onderzoek: Over de impact van digitalisering en het verminderde verbruik van fossiele brandstoffen op de publieke financiën (fiscale erosie) is tot nu toe nog weinig bekend. Onderzoek hierover moet worden toegespitst op deze aspecten en op de algemene bijdrage die een strategisch financieringsbeleid kan leveren aan duurzame ontwikkeling.

5.4. Duurzaamheid bevorderen door middel van internationale handel

5.4.1. Innovatie en kansen voor bedrijven: Gezien de mondiale dimensie van de drie grote vraagstukken zal het niet voldoende zijn om Europa duurzamer te maken door middel van een duidelijk innovatiebeleid. Europa moet samen met zijn handelspartners innovatieconcepten ontwikkelen die kunnen worden overgedragen naar andere regio's in de wereld. Handel kan hierbij helpen zolang duurzaamheidsaspecten centrale criteria vormen van het internationale handelsbeleid, met inbegrip van multilaterale en bilaterale handelsverdragen. Er moet een speciale rol worden toegekend aan de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die meer rekening moet houden met internationaal milieubeleid, zoals de Overeenkomst van Parijs of de biodiversiteitsdoelstellingen van Aichi. Zodra de respectieve normen zijn ingevoerd, kunnen Europese

⁽²⁶⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 57.

⁽²⁷⁾ Advies van het EESC over marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU (PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1 (punt 3.9.4)).

⁽²⁸⁾ Verslag van UNEP: *Building a Sustainable Financial System in the European Union*, UNEP Inquiry and 2° investment initiative, maart 2016. Zie ook andere verslagen over duurzame financiering op <http://web.unep.org/inquiry>

⁽²⁹⁾ Advies van het EESC over marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU (PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1 (punt 1.3)).

bedrijven, burgers, gemeenschapsinitiatieven, gemeenten en regio's belangrijke innovaties (producten en diensten) ontwikkelen die kunnen worden geëxporteerd in reactie op de noodzaak om economieën koolstofarm te maken, door gebruik te maken van de kansen die de megatrend van digitalisering biedt. Deze innovaties hebben het potentieel om een exportsucces te worden. Bovendien moet de Europese Commissie samenwerken met de WTO en haar belangrijkste partners om via handelsverdragen de prijsbepaling van CO₂ en eventuele andere externe effecten die duurzame innovatie schaden, op te drijven.

5.4.2. Regelgeving: Een van de bronnen van de steeds groter wordende ecologische voetafdruk van onze economieën is de toenemende afstand tussen de plaatsen van productie, transformatie, consumptie en, in sommige gevallen, afvoer/terugwinning van producten. Om internationale handel verenigbaar te maken met duurzame ontwikkeling, is een slimme regelgevende benadering van liberalisering nodig die rekening houdt met lokale, kleinschalige productiesystemen en deze versterkt. De bevordering en ondersteuning van beleid inzake de circulaire economie dient erop gericht te zijn om kleine, lokale, duurzame en schone systemen tot stand te brengen. Voor specifieke industriële activiteiten kan de omvang van een dergelijk circuit behoorlijk groot zijn⁽³⁰⁾. Met regelgeving in de vorm van bilaterale en multilaterale handelsverdragen moet een oplossing worden geboden voor dit probleem.

5.4.3. De EU moet er bij de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds op aandringen dat zij een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van hervormingen van fiscale en financiële stelsels, zodat er een omgeving tot stand wordt gebracht waarbinnen ontwikkelingslanden hun eigen middelen beter kunnen mobiliseren. Hiervoor moeten binnenlandse belastinghervormingen worden doorgevoerd, maar moet de internationale gemeenschap ook worden gemobiliseerd om belastingontduiking, witwassen en illegale kapitaalstromen die tot gevolg hebben dat er meer geld uit de ontwikkelingslanden stroomt dan erheen vloeit in de vorm van officiële ontwikkelingshulp, te bestrijden. Om preciezer te zijn, moet de Europese Commissie de Agenda 2030, gevoed door de 17 duurzameontwikkelingsdoelstellingen, als kader gebruiken voor al het externe beleid en alle externe programma's die door de EU worden gefinancierd⁽³¹⁾.

5.4.4. Sociaal beleid: Een van de wegen om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling ten uitvoer te leggen en een progressief handelsbeleid te bevorderen dat iedereen ten goede komt, is via multistakeholdersbenaderingen inzake verantwoord ondernemerschap. Bedrijven, ngo's, vakbonden en overheden bepalen dan samen hoe in de praktijk invulling kan worden gegeven aan de verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren. Er is toenemende bezorgdheid over mensenrechtenschendingen in toeleveringsketens, met name met betrekking tot „conflictmineralen” zoals kobalt dat wordt gebruikt om de oplaadbare batterijen in mobiele telefoons, laptops, elektrische voertuigen, vliegtuigen en elektrische werktuigen te maken. Gezien de verbintenis inzake de overgang naar een koolstofarme economie, de voortschrijdende digitalisering en de complexiteit van verantwoord ondernemerschap in internationale toeleveringsketens is samenwerking tussen meerdere belanghebbenden van cruciaal belang. Het EESC is dan ook blij te kunnen bijdragen aan het geslaagde initiatief van de Nederlandse regering om meer bekendheid te geven aan de manier waarop multistakeholderacties kunnen leiden tot een beter begrip van zinvol verantwoord ondernemerschap, met name in complexe toeleveringsketens waarbij sprake is van kinder- of slavenarbeid of gevaarlijke arbeidsomstandigheden.

5.4.5. Vrije toegang: Nieuwe handelsverdragen moeten worden gebaseerd op goedkeuring die is verkregen via nieuwe democratische processen, met een grotere participatie van burgers in de gezamenlijke besluitvorming. De hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling in de bestaande EU-handelsverdragen functioneren niet naar behoren. Ten eerste moeten in deze hoofdstukken mondiale multilaterale overeenkomsten worden opgenomen (Agenda 2030 en Overeenkomst van Parijs). Ten tweede moeten de mechanismen voor monitoring door het maatschappelijk middenveld worden versterkt en moet een analyse vanuit het perspectief van het maatschappelijk middenveld worden opgenomen. Ten derde moeten de handhavingmechanismen ook van toepassing zijn op de hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling zelf⁽³²⁾.

5.4.6. Onderzoek: Er is meer empirisch bewijs nodig om de impact te beoordelen van de snelle opkomst van nieuwe vormen van consumptie en productie in internationale handel die zich progressief uitbreiden naar transnationale diensten, met name met betrekking tot hun impact op transnationale belastingheffing. Dit moet de basis vormen voor een besluit over de vraag of deze in de algemene WTO-regels moeten worden opgenomen of deel moeten gaan uitmaken van bilaterale en regionale overeenkomsten, zoals is gebeurd met de agenda voor waardig werk.

⁽³⁰⁾ Advies van het EESC over het pakket circulaire economie (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98 (punt 1.3)).

⁽³¹⁾ Advies 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).

⁽³²⁾ Advies van het EESC „Handel voor iedereen — Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid” (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 123 (punt 1.9)).

5.4.7. Wij herinneren de Commissie aan onze eerdere aanbeveling om een volledige effectbeoordeling op te stellen over de te verwachten gevolgen van de uitvoering van de SDG's en de Overeenkomst van Parijs voor het EU-handelsbeleid.

6. Een strategie formuleren voor een duurzame Europese toekomst — vier criteria

6.1. In deel 5 hebben we een aantal terreinen geïdentificeerd waar beleidsmaatregelen nodig zijn om een duurzamer Europa te creëren in een sociaaleconomische context die radicaal aan het veranderen is. Er kunnen vier criteria worden vastgesteld voor de Europese duurzaamheidsstrategie. De strategie moet de volgende kenmerken hebben:

- focus op de lange termijn,
- helderheid,
- horizontale en verticale integratie,
- beheersbaarheid.

Deze vier criteria worden hieronder verder toegelicht.

6.2. Focus op de lange termijn

6.2.1. Strategisch denken betekent het ontwikkelen van perspectieven voor de lange termijn op basis van de visie van „het Europa dat we willen” die wordt beschreven in deel 4, en het pad uitstippelen dat Europa moet volgen om deze visie in de praktijk te brengen. Het zal tot drie decennia duren voordat de sociale veranderingen die voortvloeien uit de mondiale problemen en de megatrend van digitalisering die in deel 3 worden beschreven, volledig duidelijk zijn. Bij veel relevante beslissingen, met inbegrip van investeringsbeslissingen, duurt het even voordat de effecten zichtbaar zijn. Daarom lijkt drie decennia een passend tijdsbestek voor Europa's duurzaamheidsstrategie. De relevante doelstellingen en overeenkomstige beleidsmaatregelen moeten worden geprojecteerd op basis van dat tijdsbestek⁽³³⁾. Deze backcasting-benadering zou betekenen dat het referentiepunt wordt gezien als het meest gunstige scenario voor 2050 en dat alle stappen die moeten worden genomen om deze meest gunstige resultaten te realiseren, van dit scenario moeten worden afgeleid. Een benadering waarbij de nadruk ligt op het meest gunstige scenario, maakt de ontwikkeling van een positief verhaal mogelijk. De omschakeling van een economie waarin intensief gebruik wordt gemaakt van koolstof en natuurlijke hulpbronnen en van een twintigste-eeuwse, sterk gecentraliseerde maatschappij, moet niet als negatief worden opgevat of als het einde van de vooruitgang, maar als een nieuwe, positieve periode die aantrekkelijke kansen biedt voor alle burgers.

6.3. Helderheid

6.3.1. De langetermijncfocus van de duurzaamheidsstrategie houdt niet in dat er geen beleidsmaatregelen voor de korte termijn moeten worden genomen. Een centraal element van de duurzaamheidsstrategie moet zijn om de reeks beleidsmaatregelen te ontwikkelen die nodig zijn om de geformuleerde doelstellingen in 2050 te behalen, te beginnen met politieke programma's die op de lange termijn resultaten opleveren, beleidsplannen met effecten op de middellange termijn en specifieke maatregelen die op de korte termijn zijn gericht. Om de hoogst mogelijke mate van effectiviteit te kunnen bereiken, moet de hiërarchie tussen beleidsprogramma's, beleidsplannen en beleidsmaatregelen duidelijk worden bepaald. Bij eerdere benaderingen van duurzaamheid, met name die welke werden ontwikkeld in het kader van de Lissabonstrategie en de Europa 2020-strategie, waren de specifieke beleidsmaatregelen niet helder genoeg. In dit opzicht moet de Göteborgstrategie voor duurzame ontwikkeling⁽³⁴⁾ als referentie voor de Europese duurzaamheidsstrategie worden genomen, aangezien de nadruk in dit document duidelijk op beleidsmaatregelen ligt, zoals ook in de mededeling van de Commissie over een actieplatform⁽³⁵⁾ weer het geval was.

6.4. Horizontale en verticale integratie

6.4.1. Wanneer het aankomt op het realiseren van de beleidsbenaderingen die in deel 5 worden besproken en op het uitvoeren van de verschillende beleidsmaatregelen die in deel 5 worden beschreven, mag één ding absoluut niet worden vergeten: de nauwe verbondenheid van de drie mondiale problemen en de megatrend van digitalisering. Een succesvolle strategie moet daarom horizontaal geïntegreerd zijn en alle zes beleidsterreinen omvatten; hokjesdenken is in dit verband uit den boze. Een dergelijke overkoepelende langetermijnstrategie kan als opvolger fungeren van de huidige Europa 2020-strategie, door de tenuitvoerlegging van de 17 universele duurzameontwikkelingsdoelstellingen te combineren met de werkprioriteiten van de Europese Commissie en zo een sterke betrokkenheid te tonen bij de Klimaatovereenkomst van Parijs⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ In het besluit van het UNFCCC bij de Overeenkomst van Parijs wordt gesproken over langetermijnstrategieën voor ontwikkeling op basis van lage broeikasgasemissies voor het midden van de eeuw (punt 35).

⁽³⁴⁾ Mededeling van de Commissie „Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling” (COM(2001) 264 definitief).

⁽³⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform” (COM(2005) 658 definitief).

⁽³⁶⁾ EESC-advies „Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst” (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 91).

6.4.2. Een geslaagd duurzaamheidsbeleid moet ook verticaal geïntegreerd zijn. Voor duurzame ontwikkeling is ondersteuning nodig op alle relevante beleidsniveaus (lokaal, regionaal, nationaal, Europees en internationaal). Het is daarom noodzakelijk om duidelijk te bepalen op welke beleidsniveaus de relevante stappen die in het strategisch kader worden geformuleerd, moeten worden genomen. Het EESC beveelt dan ook aan om naast de strategie 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. Het Europees Semester moet verder worden ontwikkeld om er een mechanisme in op te nemen voor de verticale coördinatie van de tenuitvoerlegging van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling.

6.5. Beheersbaarheid

6.5.1. Voor duurzame ontwikkeling is politieke aansturing nodig. Op basis van de meetbare doelstellingen die zijn geprojecteerd voor 2050 (zie 6.2), moeten tussentijdse doelstellingen worden geformuleerd die als mijlpaal fungeren. Een doorlopende evaluatie is vereist om te controleren of de reeks heldere beleidsmaatregelen (zie 6.3) tot de gewenste resultaten leidt. Mochten de resultaten niet in lijn zijn met de doelstellingen en streefwaarden, dan moeten de beleidsmaatregelen onmiddellijk worden bijgeschaafd.

6.5.2. Om de vorderingen te beoordelen ten opzichte van het strategisch langetermijnkader en de gunstigste scenario's voor 2050, is een brede scorekaart nodig die een afspiegeling vormt van de multisectorale benadering die in dit advies wordt beschreven. Deze scorekaart moet indicatoren bevatten van alle zes beleidsterreinen om de onderlinge samenhang tussen de drie mondiale problemen en de megatrend van digitalisering, zoals beschreven in deel 2, te weerspiegelen. Een daadwerkelijk strategische benadering van duurzaamheid zal alleen mogelijk zijn indien de buitengewoon analytische taak van het formuleren van de juiste indicatoren wordt uitgevoerd en deze indicatoren worden opgenomen in een „holistische scorekaart”. De verticale en horizontale coördinatie van duurzaamheidsbeleid (zie 6.4) moet ook worden gewaarborgd. Voor deze drie taken (toezicht en evaluatie, bijschaven van beleidsmaatregelen en coördinatie van horizontale en verticale integratie) zijn administratieve organen nodig die ter verantwoording kunnen worden geroepen. Een mogelijke oplossing zou zijn om een directoraat-generaal op EU-niveau en vergelijkbare organen op nationaal niveau te hebben.

6.5.3. Het EESC erkent ook dat in een wereld die snel verandert, de behoefte bestaat om gemeenschappen te evalueren op basis van andere indicatoren dan economische groei. Het EESC heeft daarom voorgesteld een nieuwe benchmark te gebruiken: „de vooruitgang van de samenleving”. Deze maatstaf houdt bij de beoordeling van de vooruitgang van gemeenschappen rekening met andere factoren dan economische groei. De vooruitgang van de samenleving moet worden gezien als een benchmark die een aanvulling vormt op economische groei en een breder beeld schetst van de situatie binnen een gemeenschap⁽³⁷⁾.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁷⁾ EESC-advies over het bbp en verder — De rol van maatschappelijke organisaties bij de vaststelling van aanvullende indicatoren (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 14).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe duurzame economische modellen**(verkennend advies)**

(2018/C 081/08)

Rapporteur: **Anne CHASSAGNETTE**Corapporteur: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Raadpleging	Europese Commissie, 7.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd	Subcomité „Nieuwe duurzame economische modellen”
Goedkeuring door het subcomité	25.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	187/3/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het economische model op basis van het stelsel „ontginnen, produceren, consumeren, weggooien” wordt in vraag gesteld door de toename van economische, sociale en ecologische uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd.

1.2. We worden geconfronteerd met het ontstaan van een hybride economie, waarin de traditionele marktstructuur concurrentie krijgt van talloze nieuwe modellen, die de relaties tussen producenten, distributeurs en consumenten grondig wijzigen.

1.3. Sommige van deze nieuwe modellen, zoals de functionele economie, de deeleconomie of verantwoorde financiering, streven ernaar of claimen ernaar te streven om zich niet alleen te richten op economische rentabiliteit, maar ook een antwoord te bieden op andere vraagstukken die bepalend zijn voor de mens en de planeet en die van doorslaggevend belang zijn voor duurzame ontwikkeling, zoals:

- sociale rechtvaardigheid;
- participatieve governance;
- het behoud van natuurlijke hulpbronnen en natuurlijk kapitaal.

1.4. Door deze baanbrekende concepten te steunen kan de Europese Unie (EU) zich opwerpen als leider van innovatieve economische modellen, die de begrippen economische welvaart, hoogwaardige sociale bescherming en ecologische duurzaamheid onlosmakelijk met elkaar verbinden en de introductie van een „Europees merk” mogelijk maken. De EU moet wat dit betreft dan ook ambitie tonen.

1.5. Om die redenen doet het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) in dit advies de volgende **10 aanbevelingen**:

1.5.1. **Binnen de EU zorgen voor een betere coördinatie van de werkzaamheden met betrekking tot de duurzame economie door hiervoor een permanente structuur op te richten.** Aan deze structuur zouden middelen voor evaluatie en communicatie moeten worden toegekend, zodat men de ontwikkeling van de nieuwe economische modellen met een potentieel voor duurzame ontwikkeling en de uitvoering van de aanbevelingen uit dit document kan volgen. Een dergelijke structuur zou de dialoog tussen de verschillende betrokken partijen op Europese schaal ten goede komen. Het EESC zou hieraan kunnen bijdragen door een waarnemingspost voor de nieuwe economie op te richten, zoals reeds in meerdere adviezen is aanbevolen.

1.5.2. De overheden van de EU moeten onderzoek ondersteunen, met name verantwoord onderzoek en verantwoorde innovatie⁽¹⁾, om:

- beter inzicht te krijgen in de reële impact met betrekking tot de duurzaamheid van de nieuwe economische modellen gedurende de hele levenscyclus en verder onderzoek te doen naar de belemmeringen voor de ontwikkeling van de nieuwe modellen;
- indicatoren te ontwikkelen om de nieuwe economische modellen te volgen en de zichtbaarheid ervan te vergroten.

1.5.3. Er moet worden nagegaan of de nieuwe modellen wel beantwoorden aan de duurzaamheidscriteria. Achter de concepten van de nieuwe duurzame economie ontwikkelen sommige actoren modellen waarvan niet noodzakelijk alle aspecten duurzaam zijn. De Europese Commissie moet niet alleen rekening houden met de mogelijkheden, maar ook met de potentiële risico's en consequenties van nieuwe economische modellen, vooral op het gebied van sociale kwesties, arbeidswetgeving en oneerlijke belastingconcurrentie.

1.5.4. De EU moet scholing, opleiding en voorlichting aanmoedigen en ondersteunen om de kennis over de nieuwe duurzame economische modellen en de rol van duurzame financiering bij alle actoren te verbeteren. De verenigbaarheid en de eventuele spanningen en compromissen tussen de uitdagingen in verband met duurzaamheid enerzijds en economische rentabiliteit anderzijds moeten onder de aandacht worden gebracht.

1.5.5. De Commissie moet de privéinitiatieven die gericht zijn op de uitwisseling van goede werkwijzen en ervaringen tussen de innovatoren analyseren en aanvullen (zonder ze over te nemen), via netwerken, internetplatformen, conferenties enz. Het EESC ondersteunt dergelijke initiatieven al door samen met de Commissie een nieuw platform voor de circulaire economie te beheren.

1.5.6. De overheden van de EU moeten ervoor zorgen dat de drijvende krachten achter nieuwe, werkelijk duurzame economische modellen toegang hebben tot financiering in zowel de eerste ontwikkelingsfasen als daarna. Er zijn tools en definities nodig om hen bevoorrechte toegang tot overheidsfinanciering te geven en/of om financiering door sociaal verantwoordelijke investeerders te vergemakkelijken.

1.5.7. De Commissie moet het uittesten van nieuwe modellen aanmoedigen met een fonds voor de financiering van innovatie, dat bestemd is voor duurzame modellen en openstaat voor publiek-private partnerschappen. In dit verband beveelt het EESC de uitvoering aan van proefprojecten die gedeelde waarde kunnen genereren en de netwerken van de nieuwe economie kunnen samenbrengen.

1.5.8. De Europese autoriteiten moeten de actoren die de drijvende kracht vormen achter de nieuwe economische modellen, integreren in het bestaande sectorale beleid van de EU, zodat ze meer zichtbaarheid krijgen en er een „hefboomeffect” ontstaat dat gunstig is voor hun ontwikkeling. Zo zou er in het kader van het mobiliteitspakket, waaraan momenteel wordt gewerkt, kunnen worden nagedacht over ondersteuning van de nieuwe modellen voor carpoolen/autodelen ter aanvulling van het openbaarvervoersaanbod.

1.5.9. In het algemeen moet de EU een politiek, fiscaal en regelgevend kader creëren om de ontwikkeling van nieuwe duurzame modellen op grote schaal te ondersteunen, en ze moet ook:

- de verzuiling op politiek niveau tegengaan en een duidelijke visie opstellen die duurzaamheid beschouwt als hoeksteen van de modernisering van haar sociaal en economisch model;
- de integratie bevorderen van externe maatschappelijke en ecologische effecten in de economische logica en de lidstaten aanmoedigen om in hun belastingstelsels meer en meer plaats in te ruimen voor milieubelastingen. Zolang deze externe effecten niet in de prijzen zijn opgenomen, zullen de producten en diensten van de lineaire economie onze economie blijven beheersen;
- een regelgevend kader ontwikkelen dat duurzame consumptie en productie bevordert door de transparantie en verantwoordelijkheid van de bestaande en opkomende sectoren te versterken, zodat in de hele waardeketen rekening wordt gehouden met maatschappelijke en ecologische effecten.

1.5.10. De wijze van functioneren van de financiële sector moet worden herzien om die duurzaam te maken, en het begrip risico moet opnieuw worden gedefinieerd om daarin rekening te houden met de lange-termijnvraagstukken op milieu-, sociaal en governancegebied op zowel micro- als macroniveau. Alle actoren van de financiële waardeketen (consumenten, banken, investeerders, regelgevers, overheden) moeten daaraan meewerken. Hierdoor kunnen investeringen en leningen beter worden afgestemd op de verwachtingen van verantwoordelijke consumenten. Het

⁽¹⁾ Bijvoorbeeld in het kader van het negende kaderprogramma (KP9) voor de periode 2021-2027.

EESC stelt voor een platform („hub”) op te richten dat consumenten objectieve informatie kan verstrekken om hen wegwijs te maken in deze onderwerpen.

2. Algemene opmerkingen: over de nood om innovatoren aan te moedigen die nieuwe duurzame economische modellen voorstellen in Europa

2.1. **De duurzaamheid van ons economisch model** — dat wil zeggen het vermogen om te voldoen aan de behoeften van de huidige generaties zonder de toekomstige generaties in de kou te laten staan — is steeds meer onderwerp van discussie ⁽²⁾.

2.2. **Op economisch vlak** is de massale werkloosheid die in bepaalde landen blijft bestaan een afspiegeling van de problemen die delen van de bevolking ondervinden om toegang te krijgen tot een snel evoluerende arbeidsmarkt. De daling van de koopkracht en de zwakke groei van sommige ontwikkelde landen doen vragen rijzen over de doelen die ons economische model zou moeten nastreven.

2.3. **Op sociaal vlak** wordt de billijke verdeling van de (economische en natuurlijke) hulpbronnen in vraag gesteld door de toenemende ongelijkheid. Omdat een deel van de maatschappij niet kan profiteren van de groei, moeten we onze **governancemodellen** herzien om een **meer inclusief en participatief economisch model** in te voeren.

2.4. **Op ecologisch vlak** wordt onze afhankelijkheid van brandstoffen die CO₂-uitstoot veroorzaken in vraag gesteld door de risico's die verbonden zijn aan de klimaatverandering. De lineariteit van onze productie- en consumptiesystemen leidt tot uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en achteruitgang van de biodiversiteit. De vervuiling door onze economische activiteiten heeft invloed op het milieu en het welzijn van de burgers.

2.5. **In deze context krijgt het huidige economisch model concurrentie van een groot aantal „nieuwe economische modellen” van heel diverse innovatoren.**

2.5.1. Deze nieuwe modellen, die gebruik kunnen maken van de nieuwe technologieën en met name de digitale technologie, veranderen de relaties tussen producenten, distributeurs en consumenten, die soms „prosumenten” worden, grondig. Ze werpen bepaalde traditionele begrippen omver, zoals werknemerschap, in de plaats waarvan ze flexibelere en gedeelde arbeidsvormen aanbieden. Hoewel deze modellen als „nieuw” worden bestempeld, kunnen ze in feite een andere invulling geven aan oude praktijken.

2.5.2. In dit advies wordt de aandacht gevestigd op alle nieuwe duurzame economische modellen, die nog steeds gericht zijn op economische rentabiliteit maar daarnaast ook een antwoord willen bieden — **of claimen dit te willen doen** — op minstens een van de andere pijlers van duurzame ontwikkeling:

- **sociale rechtvaardigheid** (respect voor de menselijke waardigheid, uitbreiding van de toegang tot goederen en diensten, billijke verdeling van de hulpbronnen, eerlijke prijzen, solidariteit);
- **een participatief governancemodel** (grotere betrokkenheid van werknemers en consumenten bij het functioneren en de strategische koers van ondernemingen, een manier van produceren en consumeren die meer afgestemd is op de reële behoeften van de bevolking en op de omstandigheden op het terrein);
- **het behoud van natuurlijke hulpbronnen en natuurlijk kapitaal** (economische welvaart wordt losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen, integratie van negatieve externe milieueffecten).

2.5.3. Innovatieve bedrijven die **nieuwe economische modellen** voorstellen die geacht worden duurzamer te zijn, verenigen zich achter **tallose concepten** zoals circulaire economie, functionele economie, deeleconomie, economie van het algemeen goed, verantwoorde financiering. Zij verrijken een ouder, gestructureerd ecosysteem van ondernemers — de sociale economie — waarin governance en maatschappelijk en ecologisch nut centraal staan. De sociale economie kan niet worden beschouwd als een „nieuw” duurzaam economisch model, maar ze wordt toch nieuw leven ingeblazen onder impuls van deze innovatoren. **Al beogen deze nieuwe modellen niet altijd dezelfde doelstellingen** (sommige zijn toegespitst op ecologische aspecten, andere op maatschappelijke aspecten), **toch zijn ze gericht op producties met meerdere waarden** (economische, sociale, ecologische); daarom **mogen ze niet allemaal op dezelfde manier worden benaderd**.

2.6. **Aanvoerder worden van een duurzaam economisch model is een kans die de EU moet grijpen. Het Europese economische model moet zichzelf steeds opnieuw blijven uitvinden** om rekening te houden met langetermijndoelstellingen en de begrippen economische welvaart en duurzaamheid onlosmakelijk met elkaar te verbinden.

⁽²⁾ SC/047: „De overgang naar een meer duurzame toekomst voor Europa — Een strategie voor 2050” (zie bladzijde 44 van dit Publicatieblad).

2.6.1. **In Europa worden de consumenten alsmear gevoeliger voor de maatschappelijke en ecologische impact van hun consumptie.** De opkomst van de „prosument”, met name op het gebied van hernieuwbare energie, geeft een nieuwe invulling aan de relaties in de waardeketen en tussen de producenten, distributeurs en consumenten. **Dat is ook te zien bij de economische actoren zelf. Zo is het begrip risico in de financiële sector uitgebreid zodat met name bij de beoordeling van activa ook rekening wordt gehouden met „niet-financiële” criteria.** Aldus willen sommige activabeheerders een tendens op gang brengen om bedrijven aan te moedigen — naast hun wettelijke verplichtingen — informatie te geven over bepaalde aspecten van maatschappelijke en ecologische verantwoordelijkheid. Deze dynamiek, die nu nog in zijn kinderschoenen staat, moet worden voortgezet en versterkt op basis van een reële verantwoordelijkheid ⁽³⁾. Een duurzame financiële sector ontwikkelen is het beste middel om het Europese financiële systeem te heroriënteren van een logica van stabilisering op de korte termijn naar een logica van impact op de lange termijn.

2.6.2. Leider worden van zo'n nieuwe economie kan Europa heel wat voordelen opleveren.

2.6.3. **De EU kan via de nieuwe modellen oplossingen vinden voor concrete problemen.** Autodelen, een nieuwe vervoerswijze, kan zorgen voor een inclusievere en meer ecologische mobiliteit. De ondernemingsmodellen die gericht zijn op het opnieuw inschakelen van mensen die moeilijkheden hebben, verbeteren de toegang tot de arbeidsmarkt voor een deel van de bevolking.

2.6.4. **Voor de EU kan de duurzaamheid van het economische model ook een onderscheidende factor worden, aan de hand waarvan een Europees „merk” kan worden geïntroduceerd.**

2.6.5. **De EU beschikt over de middelen om op die gebieden „Europese kampioenen” te creëren.** Voor bepaalde bedrijven wordt — of vormt — de combinatie van economische rentabiliteit en duurzaamheidscriteria binnen hun model een groot comparatief voordeel wanneer ze nieuwe markten aanboren.

2.6.6. **Door het begrip duurzaamheid tot de kern van de modernisering van haar economie te maken en hoog op de beleidsagenda te zetten,** kan de EU, na de schok van de brexit, de lidstaten opnieuw warm maken voor een verbindend project en de mens opnieuw centraal stellen in het Europese project.

3. **De opkomst van de nieuwe modellen, die de belofte van duurzaamheid in zich dragen, is weliswaar een echte kans voor de EU, toch moet Europa die „toevloed” goed begrijpen,** zodat zij de drijvende krachten achter die verandering kan identificeren en aanmoedigen.

3.1. In een **functionele economie** bijvoorbeeld wordt het begrip verkoop van het goed vervangen door de verkoop van het gebruik van het goed. De individuele consument koopt niet langer een voertuig, maar een mobiliteitsdienst via een dienstverlener. Op het gebied van duurzaamheid biedt de verschuiving van bezit naar gebruik de volgende voordelen: de leveranciers worden aangemoedigd om de producten optimaal te onderhouden, de levensduur ervan te verlengen, ze ecologisch te ontwerpen en ze te recyclen; het gebruik van eenzelfde goed wordt verdeeld onder verschillende consumenten, zodat de al geproduceerde goederen, die soms onderbenut werden, intensiever worden gebruikt; de prijzen voor de toegang tot die goederen ligt lager dan de prijzen voor de aankoop ervan.

3.2. De definitie van het begrip **deeleconomie** ligt nog niet helemaal vast ⁽⁴⁾. In het algemeen gaat het om ondernemers die digitale platformen ontwerpen, zodat privépersonen goederen of diensten kunnen uitwisselen: carpoolen, verhuur van auto's, tweedehandsaankoop, lening, schenking enz. Die definitie is echter omstrepen, volgens sommigen vallen ook de systemen voor uitwisseling tussen privépersonen zonder digitale platformen hieronder, anderen vinden dan weer dat ook bedrijven die goederen verhuren en er eigenaar van blijven hieronder vallen, nog anderen vinden dat elk initiatief van een bedrijf, met een winstoogmerk, niet hieronder mag vallen.

3.3. **De circulaire economie op haar beurt** is er gekomen als tegenhanger van het lineaire model ⁽⁵⁾. Die economie berust op het creëren van kringlopen van positieve waarde, waardoor producten of stoffen aan het einde van hun levensduur opnieuw in de productiekringloop worden gebracht. In een ideale circulaire economie worden de goederen op een milieuvriendelijke manier ontworpen, er worden hernieuwbare of recyclebare grondstoffen of afval uit andere sectoren gebruikt, de producten worden hergebruikt, hersteld, „geüpgraded” en ten slotte gerecycled. De voordelen van een circulaire economie zijn de volgende: vermindering van de risico's, kostenverlaging, toegevoegde waarde, loyaliteit van consumenten en motivering van werknemers.

3.4. **De nieuwe zogenaamd duurzame economische modellen passen niet allemaal binnen de drie hierboven genoemde begrippen.** Maar dit toont wel aan dat **bepaalde begrippen** die worden gebruikt om de nieuwe economische modellen te beschrijven **nogal vaag zijn**, in het licht van de debatten over de contouren van de deeleconomie. Sommige begrippen overlappen elkaar ook: de functionele economie en de deeleconomie kunnen bijvoorbeeld worden beschouwd als onderdelen van de circulaire economie.

⁽³⁾ Zie in dit verband PB C 21 van 21.1.2011, blz. 33, waarin de ontwikkeling van „maatschappelijk verantwoorde financiële producten” in detail wordt uitgelegd.

⁽⁴⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 36.

⁽⁵⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98.

3.5. Verder moet de **diversiteit worden benadrukt van de ondernemers die deze nieuwe economische modellen ontwikkelen**: het zijn zowel grote bedrijven die willen vernieuwen als start-ups die streven naar exponentiële groei, sociale ondernemingen die een onderdeel kunnen vormen van de sociale economie, vrijwilligersorganisaties en burgerinitiatieven.

3.6. Hoewel sommige ondernemers tegelijkertijd streven naar economische rentabiliteit en een antwoord willen bieden op milieu-, sociale en governancevraagstukken, waarbij ze duurzaamheid centraal stellen en de impact van hun activiteiten evalueren om die te verbeteren, delen anderen deze „duurzaamheidsintentie” niet. Zij streven vooral naar rentabiliteit en denken dat hun economisch model positieve externe effecten heeft op de maatschappij, zonder dat zij die verifiëren en proberen te verbeteren.

3.7. De nieuwe modellen zijn dus niet noodzakelijk duurzaam op alle vlakken. **Bedrijven die economische modellen ontwikkelen op basis van de circulaire economie hebben bijvoorbeeld de neiging om milieukwesties centraal te stellen en zo veel mogelijk op hulpbronnen te besparen.** Maar om het systeem ook op maatschappelijk niveau duurzaam te maken, moet de circulaire optie betaalbaar en toegankelijk blijven voor de consument. Hoewel de gecreëerde productiekringen lokaal kunnen zijn — zodat lokale hulpbronnen worden gebruikt en er lokaal banen worden gecreëerd — is het toch niet uitgesloten dat de gebruikte hulpbronnen, zoals gerecycled materiaal, over lange afstanden worden vervoerd. **Bij een deeleconomie daarentegen kan de belangrijkste doelstelling zijn de gebruikers een betere toegang te geven tot een goed, zonder dat daaraan een milieureviste gekoppeld wordt.**

3.8. **We mogen overigens niet vergeten dat bij de werkelijke effecten van de nieuwe zogenaamd duurzame economische modellen vraagtekens moeten worden geplaatst.** Zo blijven de milieuvordelen van de platforms van de deeleconomie omstreden. De milieubalans van platformen om toegang te krijgen tot goederen van andere privépersonen, zodat men dat goed zelf niet nieuw hoeft te kopen, is vaak ingewikkelder dan het lijkt ⁽⁶⁾. Carpooling over lange afstand bijvoorbeeld concurreert eerder met de trein dan met het individuele gebruik van een auto. Anderzijds, personen die goederen van andere privépersonen verwerven, doen dat niet om zelf minder nieuwe goederen te hoeven kopen maar om meer te consumeren. Meer algemeen **biedt de omschakeling van bezit naar gebruik onvoldoende garantie op een verkleining van de ecologische consumptievoetafdruk en op een verlaging van de kosten voor de gebruiker.** Zo willen bedrijven die verhuur van smartphones aanbieden in plaats van verkoop hun gebruikers de producten sneller laten vervangen en zetten ze niet noodzakelijk een systeem voor recycling of hergebruik op.

3.9. Ten slotte moeten we opmerken dat de deeleconomie belangrijke vragen doet rijzen op het gebied van monopolisering, bescherming van gegevens, arbeidsrecht, belastingheffing op de transacties of concurrentie met de traditionele economische modellen, in het licht van de debatten over de platformen voor overnachtingen van privépersonen bij privépersonen.

3.10. **Hoewel de autoriteiten de ondernemers, die de innoverende drijfveer vormen achter die concepten, moeten ondersteunen, moeten ze ook kritisch blijven tegenover hun bedoelingen en de werkelijke effecten ervan** en moeten ze zich ervan bewust zijn dat die ondernemers heel uiteenlopend zijn en dat de concepten die zij gebruiken vaag zijn.

4. **Het laatste hoofdstuk van dit advies bevat een lijst van de belangrijkste „hefbomen” die de EU kan gebruiken om de ontwikkeling van de nieuwe modellen en de duurzaamheid ervan aan te moedigen.**

4.1. We geven eerst een overzicht van de initiatieven die op Europees niveau al werden genomen ter ondersteuning van de nieuwe economische modellen. **Deze kwestie heeft namelijk reeds de aandacht getrokken van de beleidsmakers in de lidstaten en op Europees niveau.** Zij beginnen de ontwikkeling ervan te volgen, zich vragen te stellen over de werkelijke bijdrage van die nieuwe modellen aan duurzame ontwikkeling en na te denken over instrumenten voor overheidsop treden die de modellen met de grootste impact steunen.

4.1.1. **Binnen de Commissie** werden al verschillende projecten opgestart in het kader van haar mededeling over een slimme, innovatieve en duurzame industrie, waarin wordt voorgesteld een algemene strategie voor het industriële concurrentievermogen vast te stellen, met een actieve rol voor alle belanghebbenden, en het individu meer verantwoordelijkheid te geven:

- de reeks maatregelen van het pakket „Circulaire economie” ⁽⁷⁾, zoals voorstellen tot herziening van de afvalwetgeving en een gedetailleerd actieplan voor de circulaire economie met maatregelen tot 2018;
- een platform van Europese stakeholders voor de circulaire economie ter bevordering van de uitwisseling en de zichtbaarheid van goede praktijken onder de stakeholders en van de vorming van netwerken;

⁽⁶⁾ Instituut voor duurzame ontwikkeling en internationale betrekkingen (IDDRI): „Économie du partage: enjeux et opportunités pour la transition écologique” („Deeleconomie, uitdagingen en kansen voor de milieutransitie”).

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

- een Europese agenda voor regelgeving voor de deeleconomie ⁽⁸⁾ en onlineplatforms ⁽⁹⁾;
- studies over de duurzaamheid van de deeleconomie en over industriële ecologie;
- de opstelling van vrijwillige richtsnoeren voor aanbestedingen in het kader van overheidsopdrachten;
- de opstelling in 2017, door een deskundigengroep op hoog niveau over duurzame financiering, van aanbevelingen om duurzame financiering op een duidelijke manier te integreren in de strategie van de EU en in de kapitaalmarktenunie.

4.1.2. Het EESC heeft al verschillende adviezen goedgekeurd over de functionele economie ⁽¹⁰⁾, de deeleconomie, ook wel collaboratieve economie genoemd ⁽¹¹⁾, de circulaire economie ⁽¹²⁾, innovatie als motor voor nieuwe economische modellen ⁽¹³⁾ en de economie van het algemeen goed ⁽¹⁴⁾. Deze adviezen behandelen:

- het duurzaamheidspotentieel van de nieuwe modellen en het belang van een betere analyse van de werkelijke effecten;
- de nood om bedrijven te bevoorrechten die werken met echte territoriale, coöperatieve, ecologische en maatschappelijke modellen.

4.2. Deze adviezen doen voorstellen inzake door de autoriteiten te nemen maatregelen om bedrijven te ondersteunen die nieuwe duurzame economische modellen invoeren. In het overzicht hieronder sommen we deze maatregelen op en voegen we daar andere ideeën aan toe, die aan de oppervlakte kwamen tijdens de in het kader van dit advies gehouden hoorzittingen.

4.2.1. In de eerste plaats moet **een permanente structuur in het leven worden geroepen die gewijd is aan de nieuwe economische modellen** met een potentieel voor duurzame ontwikkeling, die belast is met het volgen van de ontwikkeling van deze modellen en de uitvoering van de aanbevelingen in dit advies. Deze structuur moet de Europese instellingen samenbrengen, in de eerste plaats de Commissie en het EESC, alsook federaties van innoverende bedrijven, vakbonden, verenigingen en onderzoekers.

4.2.2. Daarnaast **moeten de Europese overheden bijdragen tot een beter begrip en de ontwikkelingen nauwgezetter volgen.**

4.2.2.1. In die zin kan de Commissie haar bijdrage aan onderzoek vergroten, met name verantwoord onderzoek om de **reële, maatschappelijke en ecologische effecten van de opkomende nieuwe economische modellen en de belemmeringen voor de ontwikkeling daarvan beter te begrijpen.** Dit zou het mogelijk moeten maken om ook de sluiers die hangt over een aantal van de huidige concepten te lichten. Deze werkzaamheden moeten samen worden uitgevoerd door alle partijen die bij het onderzoeks- en innovatieproces betrokken zijn teneinde hun ervaring te benutten.

4.2.2.2. Op Europees niveau, via Eurostat, en in de lidstaten, via de respectieve organen voor statistiek, moeten er **indicatoren en statistieken worden ontwikkeld**, aan de hand waarvan de ontwikkeling van de modellen kan worden gevolgd en de **zichtbaarheid ervan kan worden verbeterd.**

4.2.2.3. **Een belangrijke hefboom voor de ontwikkeling van de nieuwe economische modellen is het stimuleren van onderwijs/opleiding voor de verschillende betrokken partijen, om hun kennis over deze modellen te verbeteren en ze zichtbaarder te maken.** Momenteel vormen de nieuwe duurzame economische modellen slechts een klein onderdeel van de Europese economie. Ze stuiten vaak op de gevestigde waarden en mechanismen alsook op een gebrek aan kennis over waar het om gaat. Er moeten dus opleidingen komen:

- **voor beleidsmakers en hun overheden**, zodat zij aanbestedingen kunnen uitschrijven die bedrijven aanmoedigen die de nieuwe duurzame economische modellen aanhangen;

⁽⁸⁾ COM(2016) 356 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 288 final.

⁽¹⁰⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 1.

⁽¹¹⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 33, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 36 en PB C 177 van 11.6.2014, blz. 1.

⁽¹²⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98 en PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91.

⁽¹³⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 28.

⁽¹⁴⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 26.

- **voor innoverende ondernemers**, door starterscentra aan te moedigen om opleidingen over duurzaamheid aan te bieden, bijvoorbeeld over hergebruik van goederen;
- **voor alle ondernemingen en in het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen**, om hun aandacht te vestigen op innovatieve en duurzame economische modellen;
- **voor werknemers in sectoren die (structurele) veranderingen ondergaan**, om hen te helpen de vaardigheden te verwerven die de nieuwe economische modellen en de duurzaamheidsvraagstukken vereisen;
- **voor burgers en consumenten**, via een campagne die de aandacht vestigt op de nieuwe economische modellen en de producten ervan.

4.2.3. Naast de follow-up van en een beter begrip voor deze modellen moeten ook andere hefboomen worden geactiveerd:

4.2.3.1. **De uitwisseling van goede werkwijzen en ervaringen tussen de innovatoren en met de onderzoekswereld bevorderen** via netwerken en internetplatformen is een onontbeerlijke stap. Voor bepaalde nieuwe economische modellen werden al privéinitiatieven opgezet. De Commissie moet onderzoeken hoe zij die initiatieven kan steunen en aanvullen, zonder ze over te nemen, en zich erbij kan aansluiten om de innovaties beter te begrijpen en van gedachten te wisselen met de innovatoren. Voor andere economische modellen verschijnen er nauwelijks initiatieven, met name door gebrek aan menselijk kapitaal en financiële middelen. De Commissie moet deze initiatieven consequenter steunen en zich ook hierbij aansluiten.

4.2.3.2. Een van de taken van deze netwerken moet er ook in bestaan **de toegang van de innovatoren tot de Europese steunmechanismen waarop zij recht hebben te vergemakkelijken**. De bedrijven die de nieuwe duurzame economische modellen aanhangen, zijn vaak kleine en middelgrote ondernemingen die klagen over de complexe, moeilijk te begrijpen procedures van de EU.

4.2.3.3. De Commissie kan **de toegang tot financiering voor duurzame economische modellen bevorderen via specifieke aanbestedingen voor innovatie**. Ze moet ook nagaan of de regels voor overheidsopdrachten geen onevenredige hindernis vormen voor de drijvende krachten achter nieuwe duurzame economische modellen, en een uitzonderingsregeling overwegen om ze te beschermen tegen concurrentie waartegen zij niet zijn opgewassen. De traditionele financiers van innovatie, afkomstig uit de overheids- of privésector, weten bitter weinig van de nieuwe modellen af en aarzelen dus om hun steun toe te zeggen, waardoor zij de maatschappelijke en ecologische voordelen ervan niet benutten. De Commissie moet in het oog krijgen met welke problemen bedrijven worstelen om toegang te krijgen tot financiering voor nieuwe duurzame economische modellen en moet aanbevelingen doen om die problemen op te lossen. Ze zou ook kunnen overwegen alternatieve (virtuele, sociale) valuta in het leven te roepen en kunnen nadenken over de rol die deze zouden kunnen spelen bij de ondersteuning van de nieuwe modellen.

4.2.3.4. **Om zich te kunnen ontwikkelen, moeten de nieuwe duurzame economische modellen worden uitgetest**. In bepaalde gevallen — zoals in de sector mobiliteit of industriële ecologie — moeten die testen samen met de autoriteiten worden uitgevoerd. De Commissie moet het uittesten van nieuwe modellen aanmoedigen met een fonds voor de financiering van innovatie, dat bestemd is voor duurzame modellen en openstaat voor publiek-private partnerschappen. De Commissie moet in het bijzonder nagaan of ook plattelands- en periurbane gebieden en niet alleen grote stedelijke centra bij de testen worden betrokken.

4.2.3.5. Aan de hand van feedback moet in kaart kunnen worden gebracht **welke nieuwe behoeften aan normen er bestaan en welke normen en regels de opkomst van sommige innovatieve en duurzame modellen verhinderen**. Normen en regels moeten verenigbaar zijn met innovatie, naar het voorbeeld van de goedkeuringsprocessen voor nieuwe producten en diensten in de bouwsector. De meeste bedrijven die aan de basis liggen van de nieuwe economische modellen zijn kleine en middelgrote ondernemingen die niet altijd beschikken over de middelen om de werklast die normen met zich meebrengen, het hoofd te bieden.

4.2.3.6. **De nieuwe modellen integreren in het sectorale beleid van de EU is ook een belangrijke hefboom om de ontwikkeling ervan te bevorderen**. Zo moeten de nieuwe platformen voor de uitwisseling van goederen tussen privépersonen alsmede de bedrijven van de functionele economie worden beschouwd als actoren bij afvalpreventie en steun krijgen in het kader van het Europees beleid inzake de circulaire economie. Er hoeven geen nieuwe initiatieven of sectorale regelingen te komen, maar de nieuwe economische modellen moeten worden geïntegreerd in het kader van de nieuwe industriële strategie⁽¹⁵⁾ en het bestaande sectorale beleid.

4.2.3.7. **De Commissie moet tot slot rekening houden met de potentiële consequenties van nieuwe economische modellen, vooral op het gebied van sociale kwesties, arbeidswetgeving en oneerlijke concurrentie**. Wat betreft de deeleconomie moet de EU verdergaan met follow-up en harmonisatie op Europees niveau.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 479 final.

4.2.4. In het algemeen kunnen de nieuwe duurzame economische modellen slechts verder worden ontwikkeld als bedrijven en ondernemers overtuigd zijn van hun economisch nut in het Europa van 2030 of 2050. Daarom **moet duurzaamheid worden beschouwd als een transversale doelstelling van de EU. Het politiek, fiscaal en regelgevend kader van de EU moet duidelijkheid bieden teneinde de acties van economische actoren, overheidsinstanties en maatschappelijk middenveld te sturen.** In dit perspectief wordt in dit advies aanbevolen om:

- **de verzuiling op politiek niveau tegen te gaan door duurzaamheid te beschouwen als een transversaal criterium dat de Europese economie kan moderniseren.** Het Europees beleid moet worden afgestemd op de duurzaamheidscriteria, en deze criteria moeten in de wetgeving worden geïntegreerd. Nieuwe regelgeving zou dan telkens kunnen worden onderworpen aan een strengere duurzaamheidstest. Op politiek niveau moet de EU een sterke boodschap uitwerken die blijk geeft van haar steun aan duurzame ontwikkeling en van haar leiderschap op dit vlak. De duurzameontwikkelingsdoelstellingen moeten dus worden vertaald naar een nieuwe Europese strategie tot 2030. Daartoe moet een beperkte tabel met prestatie-indicatoren van de EU en indicatoren die verder gaan dan het bbp worden goedgekeurd en worden geïntegreerd in het kader van het Europees Semester;
- **externe maatschappelijke en ecologische effecten te integreren in de economische logica, door de lidstaten aan te moedigen om in hun belastingstelsels meer en meer plaats in te ruimen voor milieubelastingen⁽¹⁶⁾ en om een einde te maken aan niet-ecologische subsidies.** Het koolstofprijssignaal moet op Europees niveau worden versterkt, met name via de hervorming van het ETS of bijkomende maatregelen op nationaal niveau voor de energiesector, die goed is voor 60 % van de CO₂-uitstoot. Door die integratie kunnen duurzame producten en technologieën — waarvan de bedoeling is dergelijke externe effecten te beperken en die dus soms duurder zijn om te produceren — concurrerder worden;
- **een regelgevend kader te ontwikkelen dat duurzame consumptie en productie bevordert** (normen voor ecologisch ontwerp, verlenging van de levensduur van goederen, energielabels, afvalpreventiedoelstellingen, bestrijding van vervuiling, energie-efficiëntienormen in de bouwsector enz.). De huidige wetgeving over ecologisch ontwerp bijvoorbeeld gaat niet ver genoeg⁽¹⁷⁾. Normen moeten worden aangepast aan de specifieke situatie van kleine en middelgrote ondernemingen („kmo-test”).

4.2.4.1. **Tot slot moet de wijze van functioneren van de financiële sector worden herzien om die duurzaam te maken en moet in investeringskeuzes en in het begrip risico duidelijk rekening worden gehouden met de vraagstukken op milieu- en sociaal gebied,** in het kader van de prudentiële en solvabiliteitsnormen. Maatschappelijk verantwoorde investeerders hebben dit proces al in gang gezet, samen met bepaalde grote bedrijven, met het begrip „geïntegreerd denken” voor het nemen van strategische en operationele beslissingen⁽¹⁸⁾. In de praktijk zou deze reflectie ook kunnen leiden tot:

- een vermindering van het „kortetermijndenken”, door bijvoorbeeld spaarders meer te betrekken bij de aankoop van langetermijnactiva;
- steun voor de invoering van opensourcesoftware en -oplossingen in de financiële sector om een gezonde concurrentie te bevorderen;
- stimulering van de onderlinge afstemming van de FinTech-criteria en de duurzaamheidscriteria;
- strengere eisen inzake verslaglegging over duurzaamheidsvraagstukken (steun voor milieucertificaten/-scores) voor bedrijven en financiële instellingen (zie de aanbevelingen van de *Taskforce on Climate Disclosure* in dit verband);
- het opnemen van duurzaamheidscriteria in fiduciaire verplichtingen;
- de uitvoering van duurzaamheidstesten voor toekomstige Europese financiële regelgeving.

Brussel, 18 oktober 2017.

Voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ PB C 226 van 16.7.2014, blz. 1.

⁽¹⁷⁾ Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019.

⁽¹⁸⁾ Werkzaamheden van de deskundigengroep op hoog niveau inzake duurzame financiering.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belastingheffing in de deeleconomie —
Analyse van mogelijke belastingmaatregelen om in te spelen op de ontwikkeling van de
deeleconomie**

(verkennend advies op verzoek van het Estse voorzitterschap)

(2018/C 081/09)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Corapporteur: **Krister ANDERSSON**

Raadpleging	Verkennend advies (op verzoek van het Estse voorzitterschap), 17.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	168/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) biedt de deeleconomie, die maatschappelijke waarde oplevert op het gebied van de digitale economie, nieuwe kansen voor de groei en ontwikkeling van de lidstaten, omdat zij het mogelijk maakt om ongebruikte middelen te mobiliseren en het initiatief van individuele burgers te wekken. Het EESC maakt duidelijk onderscheid tussen de deeleconomie, de digitale economie en de platformeconomie; er zijn immers verschillen qua intensiteit en wat betreft de mate waarin zij gericht zijn op integratie en samenwerking.

1.2. Hoezeer de verspreiding van de deeleconomie ook wordt begunstigd en gesteund door de verspreiding van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, die met name in digitale platforms en de ruime verspreiding van smartphones een krachtig instrument vinden, acht het EESC het belangrijk om het verschijnsel in zijn geheel te beschouwen en niet volledig gelijk te stellen aan de digitale economie.

1.3. De kansen die de deeleconomie biedt om het systeem van betrekkingen tussen instellingen, ondernemingen, burgers en markten te innoveren, mag de EU niet missen. Echter, gezien de bijzondere doorstroming en snelle ontwikkeling van deze sector is het onontbeerlijk dat de fiscale regelingen en belastingstelsels op intelligente en flexibele wijze worden aangepast aan de deeleconomie, en meer in het algemeen aan de digitale economie.

1.4. Volgens het EESC is er voor de ondernemingen van de deeleconomie geen nieuwe en specifieke belastingregeling nodig. Wel moeten de vormen van samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en de diverse, in de lidstaten betrokken administraties worden uitgebreid zodat de overheid gelijke tred kan houden met de snelheid en de dynamiek van de digitale economie en de deeleconomie.

1.5. Het EESC raadt aan dat de belastingheffing voor de deeleconomie het beginsel van neutraliteit in acht neemt (d.w.z. geen invloed heeft op de ontwikkeling van de markt), en dat er passende en billijke mechanismen worden vastgesteld voor de uiteenlopende soorten bedrijven die actief zijn in de deeleconomie of op conventionele wijze werken.

1.6. Het EESC hoopt dat er snel een Europese homogene en geïntegreerde structuur komt die voor gemeenschappelijke regels tussen de lidstaten zorgt met betrekking tot de digitale economie, gelet op de natuurlijke neiging van digitale netwerken om grensoverschrijdend actief te zijn. Het zou dus funest zijn als er in elke lidstaat een andere vorm van regelgeving zou komen: een echte Europese aanpak is geboden.

1.7. Het EESC verzoekt de Europese overheden alles in het werk te stellen om te komen tot vormen van internationale samenwerking buiten Europa voor de vaststelling van een aantal basisregels voor de digitale economie, aangezien digitale netwerken het nu mogelijk maken om diensten en uitwisseling van goederen, waar ook ter wereld, te beheren via een digitaal platform op één locatie.

1.8. Verder acht het EESC het nodig om bestaande regels en beginselen aan te passen aan nieuwe situaties die zijn ontstaan doordat er bijv. mogelijkheden zijn geschapen door de nieuwe technologie. Dit moet ervoor zorgen dat alle economische betrokkenen gelijk en evenredig worden behandeld, of ze nu activiteiten verrichten in conventionele vorm of binnen de digitale economie.

1.9. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op tot samenwerking voor de vaststelling van een algemeen rechtskader voor de digitale economie dat de belastingregels voor deze nieuwe vormen van economie kan coördineren en harmoniseren.

1.10. Ook met het oog op een eenvoudiger beheer van de belastingregeling en vooral om de btw gemakkelijk toe te passen, meent het EESC dat het testen van een „virtuele vaste inrichting” zijn nut kan bewijzen in de steeds grensoverschrijdender en steeds minder gebiedsgebonden context waarin de digitale en de deeleconomie zich ontwikkelen.

1.11. Voorts is het van belang erop te wijzen dat, behalve een adequate fiscale regeling, de bescherming en inachtneming van het volgende worden gegarandeerd: i) de rechten van de consument; ii) de privacy en de regels inzake de behandeling van persoonsgegevens; iii) van werknemers en dienstverleners in de nieuwe bedrijfsmodellen en de activiteiten van de deelplatforms.

2. Inleiding

2.1. Uit diverse gegevens blijkt dat de deeleconomie in omvang toeneemt en snel groeit. In 2015 heeft de deeleconomie in de Europese Unie voor naar schatting zo'n 28 miljard EUR aan inkomsten gegenereerd (het jaar daarvoor was dat nog maar de helft).

2.1.1. Sinds 2015 wordt er door grote platforms fors geïnvesteerd in de deeleconomie, waardoor de ontwikkeling ervan verder wordt gestimuleerd. Geraamd wordt dat de deeleconomie in de EU in de toekomst een omzet van tussen de 160 en 572 miljard EUR zou kunnen hebben.

2.2. Uit de cijfers blijkt ook dat de deeleconomie steeds meer sectoren omvat en het potentieel heeft om meerwaarde te creëren, banen op verschillende niveaus te scheppen en efficiënte diensten voor Europese consumenten tegen concurrerende prijzen te waarborgen.

2.3. Tegelijkertijd echter gaat de deeleconomie gepaard met een reeks uitdagingen voor de Europese wetgever, die voor beginselen en regels moet zorgen om een duidelijk en voorspelbaar rechtskader te garanderen⁽¹⁾, zonder evenwel met zijn regulerend optreden afbreuk te doen aan de grote innovatiemogelijkheden die de sector tot dusver heeft getoond.

2.4. In het Engels worden de termen „collaborative economy” (samenwerkingseconomie) en „sharing economy” (deeleconomie) vaak door elkaar heen gebruikt. In de Oxford English Dictionary van 2015 is „sharing economy” opgenomen als nieuwe term, gedefinieerd als een „economisch systeem waarbij particulieren goederen of diensten gratis of tegen een vergoeding met elkaar delen, vaak via internet”.

2.5. In dit advies is gekozen voor de term „deeleconomie” zoals gebruikt in de op 2 juni 2016 gepubliceerde Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese agenda voor de deeleconomie.

2.6. Meer in het bijzonder hanteert de deeleconomie bedrijfsmodellen waarin activiteiten worden gefaciliteerd door deelplatforms waarmee het tijdelijke gebruik mogelijk wordt van goederen of diensten, die vaak door particulieren worden aangeboden.

⁽¹⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 36, paragraaf 8.2.4.

2.6.1. Bij de deeleconomie zijn drie categorieën actoren betrokken: i) dienstverleners die goederen, middelen, tijd en/of vaardigheden delen — dit kunnen particulieren zijn of professionele dienstverleners; ii) gebruikers hiervan, en iii) tussenpersonen die via onlineplatforms („deelplatforms”) aanbieders en gebruikers met elkaar in contact brengen. Transacties in de deeleconomie gaan over het algemeen niet met overdracht van eigendom gepaard, en kunnen met of zonder winstmerk worden uitgevoerd.

2.7. Door de deeleconomie en de bijbehorende gekoppelde platforms wordt de toegang tot goederen en diensten gemakkelijker en efficiënter dan vroeger het geval was, wat het eenvoudiger maakt om aan de consumentenvraag te voldoen dankzij de levering van goederen en diensten door zowel professionele als niet-professionele actoren.

2.8. Het gebruik van doeltreffende technologie en gekoppelde platforms heeft tot grote veranderingen geleid in diverse bedrijfstakken, zoals de sector van het vervoer over korte en lange afstanden, alsook de hotelsector of de verhuur van huizen of kamers, die vraag en aanbod zeer efficiënt en snel op elkaar kunnen afstemmen.

2.8.1. In dit verband hebben enkele grote marktdeelnemers opgang gemaakt die meestal buiten Europa gevestigd zijn en overtuigend aantonen dat de deeleconomie steeds vastere grond onder de voeten heeft. Deze voorbeelden laten duidelijk zien dat de sector een groot groeipotentieel in zich herbergt. Ze hebben echter ook aan het licht gebracht dat de deeleconomie de wetgever voor problemen stelt op het gebied van recht, belastingregeling en ten aanzien van vormen van arbeidsregulering, bijstand en verzekering van werknemers.

2.9. Daarnaast zijn er ook bepaalde vormen van financiële dienstverlening en diensten op het vlak van persoonlijke zorg en gezondheid die steeds meer in de invloedssfeer van de deeleconomie komen. Er zullen in de komende jaren meer sectoren volgen, waardoor de rol van de deeleconomie nog belangrijker zal worden. Bijgevolg is een grondig debat over de fiscale en regelgevingsaspecten van de deeleconomie thans niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk.

3. De deeleconomie en nieuwe bedrijfsmodellen

3.1. Met de algemene verspreiding van informatie- en communicatietechnologie en het zogenaamde internet der dingen zijn er veel technologiebedrijven opgekomen. Daarbij springen vooral de volgende bedrijfsmodellen in het oog die verband houden met de digitale en de deeleconomie. Deze modellen kunnen onderscheiden worden op grond van de structuur en de bedrijfsomvang, alsmede op basis van de omvang van de referentiemarkten, de wijze waarop technologie gebruikt wordt en het organisatiemodel. Wat de fiscale behandeling betreft, kunnen we in ieder geval drie groepen onderscheiden:

- het model van de zeer grote ondernemingen die verschillende functies op digitale basis door middel van het web vervullen, waar het grootste deel van de inkomsten afkomstig is uit de verkoop en het beheer van verzamelde gegevens en reclame (bijv. Google);
- platforms voor beheer en afstemming van vraag en aanbod, op basis van het contact tussen consumenten en aanbieders, die de digitale platforms gebruiken als netwerkstructuren waarbij de transacties inkomsten genereren voor zowel het verbindende platform als voor de uiteindelijke dienstverlener (bijv. Airbnb, Uber);
- *peer-to-peer* ruilplatforms, waar in theorie geen economische transacties in geld plaatsvinden, maar goederen en diensten tussen gebruikers en dienstverleners op voet van gelijkheid worden uitgewisseld.

3.2. Bij het model van de grote platforms voor algemene zoekopdrachten op het web maakt het platform het mogelijk om toegevoegde waarde te creëren door data te verwerken die vervolgens aan de specifieke consumentenvraag aangepast en verkocht kunnen worden.

3.3. Het EESC wil in dit verband wijzen op de specifieke waarde van data, die zelfs al „de nieuwe munteenheid” zijn genoemd ⁽²⁾. Over de toegevoegde waarde moet btw worden betaald volgens het principe van het land van bestemming. Het kan echter lastig zijn om te beoordelen hoeveel waarde er in de verschillende stadia wordt toegevoegd en daarmee om te bepalen wie er welke fiscale verplichtingen heeft.

⁽²⁾ Zie voor meer informatie het World Economic Forum-artikel op: <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>.

3.4. Gezien de snelle groei van de nieuwe bedrijfsmodellen moet er een algemene evaluatie van de waardedoetoevoeging en van de fiscale verplichtingen worden gemaakt.

3.5. Wat het platform betreft dat tussen vraag en aanbod bemiddelt (het Uber-model), is het zaak allereerst te kijken naar de mogelijkheid om door middel van regelgeving markttoegangsvereisten vast te leggen voor digitale platforms in de deeleconomie en vooral voor dienstverleners die van dergelijke platforms gebruikmaken.

3.5.1. Deze vereisten kunnen betrekking hebben op o.m. een officiële vergunning om een bedrijf te mogen runnen, een licentie of minimumkwaliteitseisen (bijv. de grootte van kamers of het soort auto's, verplichte verzekeringen of borgsommen enz.). Gegenereerde inkomsten worden vaak geëvalueerd en toegewezen aan een individu of aan een onderneming, die over de winst vennootschapsbelasting moet betalen.

3.6. Krachtens de dienstenrichtlijn moeten de in de diverse lidstaten neergelegde markttoegangsvereisten gerechtvaardigd en proportioneel zijn, rekening houdend met het specifieke bedrijfsmodel en de betrokken innovatieve diensten, waarbij het ene bedrijfsmodel of model voor dienstenbeheer niet bevoordeeld mag worden ten opzichte van het andere (neutraliteitsbeginsel).

3.7. Het EESC onderschrijft de opmerking van de Commissie in haar jaarlijkse groeianalyse 2016 dat een versoepeling van de regelgeving voor de dienstenmarkten, inclusief diensten in de deeleconomie, het mogelijk maakt om de productiviteit te verhogen, de markttoetreding van nieuwe spelers te vereenvoudigen, de prijzen voor diensten te verlagen en het aanbod voor consumenten te verruimen.

3.8. Markttoegangsvereisten voor de deeleconomie, als die in de verschillende nationale rechtsstelsels bestaan, zouden dan ook met de dienstenrichtlijn moeten stroken en moeten zorgen voor: (i) een gelijk speelveld tussen marktdeelnemers in sectoren waarin conventionele en deeleconomieactoren naast elkaar bestaan; (ii) duidelijke, eenvoudige regelgevingseisen die gunstig zijn voor het innovatiepotentieel en de kansen die de deeleconomie aan een steeds groter aantal personen kan aanbieden.

4. Institutioneel kader

4.1. De deeleconomie bestaat uit onlinediensten die door digitale platforms worden verleend en overstijgt dan ook — op zijn minst gedeeltelijk — het territorialiteitsbeginsel dat bij conventionele economische bedrijvigheid centraal staat. Daarom is het belangrijk ook voor de deeleconomie een adequaat en duidelijk regelgevingskader te ontwikkelen dat aansluit bij het algemene streven van de Europese Commissie om winsten te belasten waar ze worden gemaakt.

4.2. Volgens het EESC is de rechtszekerheid gebaat bij regels op grond waarvan bedrijven die deeleconomiediensten verlenen of promoten beschouwd worden als fiscaal verbonden met Europa. Juist in verband met de specifieke kenmerken van digitale ondernemingen staat de mogelijkheid ter discussie om een nieuwe formule te bepalen voor de virtuele vestiging van bedrijven, gedefinieerd als „virtuele vaste inrichting”. Dit is een interessante formulering om het probleem van de vestigingsplaats van deze activiteiten op te lossen. Niettemin vergt dit vraagstuk de komende jaren een breed debat en passend onderzoek. Dit zou het mogelijk maken om een vestiging in de EU te bepalen voor activiteiten die via de digitale markt werden ontwikkeld, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de economische waarde van de transactie wordt belast in Europa en, meer in het algemeen, daar waar de waarde ontstaat.

4.3. De deeleconomie zou het werk van sommige nationale belastingautoriteiten kunnen vereenvoudigen dankzij de digitalisering van betalingen die via deelplatforms worden gedaan en dankzij de volledige traceerbaarheid van dergelijke platforms. De opzet van betalingssystemen zou het voor marktdeelnemers in de sector gemakkelijker kunnen maken om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen, zoals het geval is in Estland, waar de inkomstenopgaveprocedure voor chauffeurs en sommige dienstverleners is vereenvoudigd, in samenwerking met digitale platforms.

4.4. In algemene zin hoopt het EESC dat de uitwisseling van accurate en traceerbare informatie tussen belastingautoriteiten, marktdeelnemers en deelplatforms zal helpen om de administratieve lasten i.v.m. het betalen van belastingen in de deeleconomie en de handavingslasten voor de financiële autoriteiten te verminderen, waarbij samenwerking eenvoudiger en zekerder wordt door de technologische omgeving waarin transacties plaatsvinden.

5. Belastingheffing in de deeleconomie

5.1. De door de Europese Commissie opgerichte groep deskundigen inzake belastingheffing in de deeleconomie heeft in haar rapport van 28 mei 2014 geconcludeerd dat een speciaal belastingstelsel voor de digitale economie of digitale bedrijven geen goed idee is. Het wordt daarentegen voor de naleving van de belastingwetgeving zinvoller geacht de geldende voorschriften en fiscale modellen aan de nieuwe context aan te passen, gebruikmakend van de ruime traceerbaarheid van de transacties die plaatsvinden op de platforms van de deeleconomie.

5.2. Praktisch gesproken dienen de Europese Commissie en nationale belastingautoriteiten specifieke aandacht te besteden aan de nieuwe bedrijfsmodellen, met name wanneer de platforms buiten de EU gevestigd zijn, strevend naar een billijke en evenredige verdeling van de belastingdruk op de economische waarde die door de verschillende actoren wordt gecreëerd: de leveranciers, de begunstigen en de bemiddelende platforms.

5.3. Het EESC pleit ervoor dat de aanpassing van de algemene regels en beginselen inzake fiscale aangelegenheden in de deeleconomie op redelijke en proportionele wijze wordt aangepakt. Deze benadering moet resulteren in duidelijke regels voor de marktdeelnemers in de sector zodat ze weten waar ze aan toe zijn en niet te maken krijgen met buitensporige nalevingskosten die een gevaar kunnen betekenen voor de groei van een recent opgekomen sector met toekomstperspectieven die veelbelovend, maar nog niet helemaal voorspelbaar of meetbaar zijn.

5.4. Europese maatregelen inzake belastingheffing voor bedrijfsmodellen in de digitale economie moeten hoe dan ook rekening houden met de verschillende initiatieven die de Europese Commissie de voorbije jaren tegen belastingontwijking heeft ontplooid. Alle regelgevingsmaatregelen dienen derhalve nauw op elkaar te worden afgestemd als deel uitmakend van een samenhangend algemeen actiekader.

5.5. Een gestroomlijnd initiatief inzake belastingheffing in de sector van de digitale economie is geboden om de Europese interne markt te versterken en de groei ervan te stimuleren. Deze sector vormt immers al een aanzienlijk onderdeel van de Europese economie en zal in de komende jaren waarschijnlijk alleen nog maar een grotere rol gaan spelen.

5.5.1. In dit verband bieden de artikelen 113 en 115 van het Verdrag een solide rechtsgrond om regels voor zowel directe als indirecte belastingen betreffende de deeleconomie op te stellen waarmee het mogelijk wordt de interne markt te versterken en beter te laten functioneren.

5.6. Sommige lidstaten hebben besloten maatregelen te nemen om de digitale economie te belasten via nieuwe, bindende wetgeving, terwijl andere lidstaten richtsnoeren voor de marktdeelnemers in de sector hebben uitgevaardigd. Zoals echter hiervoor is opgemerkt, is een Europees initiatief inzake de belastingheffing in de digitale economie geboden.

5.7. Het EESC hoopt derhalve dat het op Europees niveau tot wettelijke maatregelen komt voor belastingheffing in de digitale economie, met passende coördinatie en inbreng van de lidstaten, met als doel de interne markt te versterken en ten volle de vruchten te plukken van de mogelijkheden die de digitale economie biedt.

5.8. Het staat buiten kijf dat dienstverleners in de deeleconomie belastingplichtig zijn. Het is echter niet altijd eenvoudig te bepalen wie belastingplichtig is, ook omdat men de eigen activiteiten op professionele wijze kan uitoefenen (door bijvoorbeeld een dienst permanent aan te bieden), ofwel incidenteel (als vorm van aanvulling op het inkomen, zonder dat dit een beroep wordt). Naast het probleem van het identificeren van belastingbetalers is het ook vaak lastig om het belastbare inkomen nauwkeurig te meten.

5.9. In dit verband is de vaststelling van minimuminkomensdrempels volgens het EESC een nuttig middel om te bepalen of een specifieke activiteit als beroepsmatig of anderszins moet worden beschouwd. Het EESC zou echter wel graag zien dat een goede onderbouwing of deugdelijke redenen de keuze voor dergelijke drempels rechtvaardigen.

5.10. Wat de nieuwe bedrijfsmodellen betreft is coördinatie op EU-niveau noodzakelijk om dubbele belastingheffing en fiscaal misbruik te voorkomen. Lidstaten zouden belastingmodellen moeten invoeren en toepassen die hun waarde in de praktijk hebben bewezen, met name voor bedrijven die op digitale platforms vraag en aanbod bij elkaar brengen. De Europese Commissie moet zorgen voor de coördinatie tussen de regels via een richtlijn met gemeenschappelijke en breed onderschreven regels.

5.11. Tegelijkertijd dringt het EESC er bij nationale financiële administraties op aan richtsnoeren te publiceren om dienstverleners in de deeleconomie duidelijke aanwijzingen te bieden. Veel van deze dienstverleners zijn particuliere individuen die vaak niet weten of ze belastingplichtig zijn. Daarom moet er informatie over fiscale verplichtingen worden verstrekt.

5.12. Het EESC hoopt dat de Europese en nationale voorschriften mechanismen bevatten die de samenwerking tussen de actoren in de deeleconomie en de belastingautoriteiten bevorderen. Dankzij het ruime gebruik van betrouwbare en traceerbare gegevens kan deze samenwerking fiscale transparantie en vereenvoudiging bevorderen, alsook, voor bepaalde activiteiten, uitmonden in de mogelijkheid dat digitale platforms, in samenwerking met de belastingdienst, substituten voor direct gestorte belasting worden.

5.12.1. In dit verband beklemtoont het EESC dat er tijdens de snelle ontwikkeling en groei van nieuwe bedrijfsmodellen speciale aandacht moet worden geschonken aan belastingzekerheid. Fiscale onzekerheid is immers een punt van zorg dat van invloed is op de grensoverschrijdende handel en investeringen, met name waar het gaat om internationale belastingheffing ⁽³⁾.

5.13. Het EESC wijst erop dat de deeleconomie de nationale belastinggrondslag kan verbreden door arbeidsplaatsen te scheppen en de economie nieuwe middelen te geven. Om het potentieel van deze nieuwe grondslag te kunnen aanboren zouden de bevoegde nationale autoriteiten efficiëntere systemen voor de uitwisseling van informatie tussen autoriteiten moeten opzetten. Deze gegevens kunnen, in combinatie met nieuwe technologische mogelijkheden, de belastingzekerheid vergroten tegen lagere kosten, zowel voor dienstverleners als voor de belastingdiensten. Aangezien het digitale platform, de dienstverlener en de cliënt zich in verschillende lidstaten kunnen bevinden, moet deze kwestie op communautair niveau nader worden onderzocht om voldoende aandacht te schenken aan grensoverschrijdende gegevensbescherming.

6. Btw

6.1. Waar het gaat om activiteiten in de deeleconomie en de vraag of hierover btw moet worden betaald, moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten, naargelang de verschillende nieuwe bedrijfsmodellen waarbinnen ze plaatsvinden. Zo moeten activiteiten die rechtstreeks door deelplatforms worden verricht, worden onderscheiden van activiteiten van individuele dienstverleners die zijn aangesloten bij dergelijke platforms, en van modellen die, met gebruikmaking van de platforms, andere activiteiten verrichten, zoals de verkoop van ruimte of gebruikersgegevens voor advertenties en reclame.

6.2. In het laatste geval zijn bedrijven al verplicht om vennootschapsbelasting te betalen. Zij verzamelen informatie van gebruikers: bij iedere zoekopdracht door een gebruiker worden er door bedrijven gegevens verzameld. Ze kunnen die informatie verkopen aan adverteerders en andere belangstellenden, en als er waarde wordt geschapen, zou er op de uitwisseling van de gegevens (het verzamelen en verkopen van de informatie) btw moeten worden geheven.

6.3. Van modellen die vraag en aanbod bij elkaar brengen, kan gezegd worden dat ze „toegevoegde waarde” creëren doordat er een dienst wordt verleend en doordat een transactie/uitwisseling mogelijk wordt gemaakt tussen klanten en chauffeurs. Hierop zou dan ook btw moeten worden geheven.

6.4. In het algemeen gesproken moet er op btw-gebied een onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende soorten situaties waar het gaat om methoden voor het betalen van verleende diensten in de deeleconomie: (i) situaties waarin diensten verleend worden tegen betaling van een geldbedrag; (ii) situaties waarin de dienst niet in geld wordt vergoed, maar in de vorm van een andere dienst of niet-geldelijke beloning, en (iii) situaties waarin de dienst gratis wordt verleend, zonder tegenprestatie.

6.5. De btw-regels die van toepassing zijn op de bovenstaande situatie (i) kunnen worden afgeleid van de regels en beginselen van bestaand recht zoals ontwikkeld door het Hof van Justitie van de EU, terwijl situatie (ii) niet onder het huidige toepassingsgebied van de btw-regels zou kunnen vallen.

6.5.1. Wat betreft de concrete omstandigheden die mogelijk onder (ii) vallen, zou volgens het EESC nauwkeurig moeten worden nagegaan of over activiteiten van deelplatforms al dan niet btw moet worden betaald. Het rechtskader op dit gebied is momenteel inderdaad onduidelijk, met name waar het gaat om bovengenoemde diensten waarvoor geen geld hoeft te worden betaald, maar waarbij gegevens over consumenten, hun voorkeuren en gewoonten gebruikt worden voor commerciële doeleinden.

⁽³⁾ Meer informatie is te vinden in het verslag dat het IMF en de OESO over belastingzekerheid hebben opgesteld voor de ministers van Financiën van de G20.

6.6. Volgens het EESC zou de Europese Commissie er goed aan doen om het vraagstuk van de btw in de deeleconomie aan te pakken en te reguleren als onderdeel van haar desbetreffende actieplan, mogelijk door — zoals in sommige landen al is gedaan — onder bepaalde omzeldrempels vereenvoudigde voorschriften en beginselen toe te passen teneinde de nalevingskosten, vooral voor kleine en middelgrote bedrijven en occasionele dienstverleners, te beperken.

6.7. De Europese Commissie en de nationale fiscale autoriteiten zouden samenwerking en coördinatie bij de toepassing van btw-voorschriften in de deeleconomie moeten bevorderen.

7. Slotopmerkingen

7.1. Het EESC steunt het advies van het Europees Parlement over een Europese agenda voor de deeleconomie, waarin het EP „constateert dat Europese ondernemers sterk geneigd zijn deelplatforms voor sociale doeleinden in het leven te roepen en erkent dat er een groeiende belangstelling bestaat voor de deeleconomie op basis van coöperatieve bedrijfsmodellen”⁽⁴⁾.

7.2. Gezien de specifieke kenmerken en het innovatiepotentieel van de deeleconomie en de noodzaak om de belastingregels in overeenstemming te brengen met de exponentiële groei van de sector zou het verstandig zijn het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de raadplegingen en analyses van de Europese Commissie. Zij is voornemens alle belanghebbenden uit de sector, vertegenwoordigers van EU-instellingen en nationale financiële administraties, en academische specialisten samen te brengen om een gezamenlijk debat op gang te brengen over vraagstukken in verband met belastingheffing in de deeleconomie.

7.3. Het EESC verzoekt de Europese Commissie verdere aanbevelingen voor te stellen om de uitwisseling van informatie tussen nationale belastingautoriteiten te verbeteren en om dienstverleners op fiscaal gebied gelijk te behandelen. Het EESC meent dat een vervolgdadvies noodzakelijk is om verder na te gaan wat er op het gebied van het belastingbeleid vereist is en wat de effecten en resultaten van belastingheffing in de digitale economie zullen zijn.

7.4. Waar het gaat om de rechten van werknemers en consumenten in de deeleconomie verwijst het EESC naar zijn advies over de deeleconomie en zelfregulering⁽⁵⁾. In dit verband is het van belang eraan te herinneren dat de impact van de deeleconomie op de arbeidsmarkt zeer relevant is. Daarom moet bijzondere aandacht uitgaan naar de bescherming van werknemers, met name wat betreft de bijdragen aan sociale bescherming, ziektekosten en uitkeringen.

7.4.1. In dit verband wil het EESC er nog eens op wijzen dat de impact van de deeleconomie op de arbeidsmarkt de nodige aandacht moet krijgen en dat volwaardige bescherming van werknemers en dienstverleners een doelstelling is die door de nationale en EU-wetgevers voortdurend voor ogen moet worden gehouden.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Verslag over een Europese agenda voor de deeleconomie (2017/2003(INI)), 11 mei 2017.

⁽⁵⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 36, paragraaf 8.2.4.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over landgebruik voor duurzame
voedselproductie en ecosysteemdiensten**

(verkennend advies op verzoek van het Estse voorzitterschap)

(2018/C 081/10)

Rapporteur: **Roomet SÕRMUS**

Raadpleging	Brief van de premier van Estland d.d. 17.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	28.3.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	126/0/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Voor het duurzame gebruik en de bescherming van landbouwgronden zou een gemeenschappelijk EU-referentiekader cruciaal kunnen zijn om verdere vooruitgang te boeken bij de verzameling en benutting van gegevens. Bovendien zou het van pas kunnen komen bij de vaststelling van de definitie van een goede bodemtoestand, een uniforme terminologie, uniforme toezichtscriteria, alsook prioriteiten en diverse beleidsmaatregelen om tot een goede bodemtoestand te komen.

1.2. In alle lidstaten is het verlies van landbouwgronden ten gevolge van aantasting van de bodem, het opgeven van landbouwgrond, de klimaatverandering en verstedelijking een groot probleem. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stelt daarom voor het bestaande EU-kader te actualiseren om in de lidstaten waardevolle landbouwgrond voor de productie van levensmiddelen en het leveren van andere ecosysteemdiensten en de vruchtbaarheid van deze gronden te beschermen.

1.3. Landbouwers dragen als eigenaar en gebruiker van de grond voor de levering van ecosysteemdiensten een speciale verantwoordelijkheid, die moet worden erkend en ondersteund. De bodem levert zeer belangrijke ecosysteemdiensten. De bodem vormt de basis voor het grootste deel van de wereldwijde voedselproductie en is noodzakelijk voor de productie van biomassa. De bodem slaat koolstof op en draagt op deze wijze bij aan de beperking van de klimaatverandering.

1.4. Met de modernisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) moet onder meer worden beoogd om de gezondheid en vruchtbaarheid van landbouwgrond en -bodems te blijven beschermen, wat voor het behoud en de verdere toename van de productiviteit en duurzaamheid van de landbouw essentieel is.

1.5. Overeenkomstig de klimaatovereenkomsten moeten bestaande en nieuwe initiatieven die de koolstofcyclus in de bodem in balans brengen op zodanige wijze worden bevorderd dat de voedselproductie niet in gevaar komt. Om de hoeveelheid koolstof in de bodem te vergroten stelt het EESC voor de beginselen van duurzaam bodembeheer op te nemen in EU-beleidsmaatregelen. Onder meer de productie van biomassa moet worden ondersteund door toegang tot water en

andere bodemfactoren te verbeteren (bodemstructuur en -doorluchting, beschikbaarheid van voedingsstoffen, pH-waarde, biologische activiteit van de bodem), duurzame grondbewerking, weidebouw en duurzaam beheer van groene ruimten, geïntegreerde landbouwproductie, inclusief beste praktijken uit de biologische en conventionele landbouw, bijv. wisselteelt, het telen van peulgewassen, benutting van organisch afval en compost, alsook het aanleggen van een winters plantendeck op de velden. Koolstofrijke bodems en graslanden moeten op duurzame wijze worden beheerd om koolstofvastlegging door de bodem en de planten te bevorderen.

1.6. De lidstaten moeten ook worden aangespoord om in het kader van de tweede pijler van het GLB adequate maatregelen voor bodembescherming te treffen.

1.7. Extra investeringen in milieu- en klimaatvriendelijke technologieën en systemen voor grondverbetering dienen ondersteund te worden met het oog op een duurzaam gebruik van land en bodem.

1.8. De op kennis gebaseerde landbouw (d.w.z. precisielandbouw en agro-ecologische werkwijzen) moet worden aangemoedigd. Het potentieel van een precisielandbouw die de hulpbronnen, de bodem en het klimaat ontziet komt tot uiting in de integratie van gegevens over grond, meststoffen, pesticiden, het weer en opbrengsten. Hiervoor zijn onder andere een betere toegang tot de gegevens in nationale databases, meer mobiliteit en een grotere gebruiksvriendelijkheid vereist. Het uitgangspunt hierbij moet zijn dat de landbouwers de eigenaars van de verzamelde gegevens zijn. Voorwaarde daarvoor is de toegang tot internet en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën door de landbouwers.

1.9. Er moet meer gebruik worden gemaakt van bodemgegevens bij de beleids- en besluitvorming inzake landgebruik. Tegelijkertijd moeten de kwaliteit en beschikbaarheid van bodemgegevens worden verbeterd, met name in gebieden waar tot nu toe onvoldoende onderzoek is verricht. Op EU-niveau moet een uniforme monitoring van de bodem overeengekomen worden.

1.10. In het hele onderwijsstelsel dient het besef van het belang van de bodem te worden aangescherpt. Daarbij moeten actuele pedagogische middelen worden gebruikt en moet het thema bodem in de curricula van de opleidingen op de verschillende niveaus worden opgenomen.

1.11. Maatregelen om boeren te informeren over de bodem en goede landbouwpraktijken spelen een belangrijke rol. Hiertoe is de medewerking van adviesdiensten van bijzonder belang.

2. Inleiding

2.1. Dit EESC-advies is opgesteld op verzoek van het Estse voorzitterschap en heeft als doel het cruciale belang te benadrukken van het duurzame gebruik van land⁽¹⁾ en bodem⁽²⁾ voor voedselproductie en de verlening van ecosysteemdiensten.

2.2. Op verzoek van het Estse voorzitterschap zal het Comité nagaan hoe de kwestie van landbouwgrond binnen de verschillende beleidsterreinen van de EU wordt benaderd. Ook zal overwogen worden wat beleidsmakers en bedrijven in de EU kunnen doen om een duurzaam en effectief gebruik van de bodem, een essentiële bron voor de voedselproductie en de levering van overige ecosysteemdiensten, te bevorderen.

2.3. Op dit moment zijn er in de EU vele regels voor bodembescherming. Hoewel verschillende EU-maatregelen bijdragen aan de bescherming en het duurzaam beheer van landbouwgrond, is bodembescherming meestal niet hun belangrijkste aandachtspunt. Volgens het EESC is de tijd rijp om een debat te beginnen over de vraag hoe verschillende maatregelen beter kunnen worden gecoördineerd op EU-niveau.

⁽¹⁾ „Land” is het deel van de aardoppervlakte dat niet door water bedekt is.

⁽²⁾ De „bodem” kan opgevat worden als de bovenste laag van de aardkorst, die wordt gevormd door minerale deeltjes, organische stof, water, lucht en levende organismen. De bodem vormt zo het raakvlak tussen aarde, lucht en water en het grootste deel van de biosfeer (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>).

2.4. Zowel de EU als de lidstaten dienen hun beleidsvorming te baseren op de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen voor 2030⁽³⁾ van de Verenigde Naties. Deze doelstellingen omvatten het bevorderen van ecosystemen, het bestrijden van woestijnvorming, het stoppen en omkeren van bodemdegradatie, het duurzaam beheer en efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en het integreren van maatregelen tegen klimaatverandering in nationale beleidsmaatregelen, strategieën en planning. Absolute voorwaarde voor duurzame landbouw en voedingsmiddelenproductie is de bescherming van landbouwgrond, alsmede het duurzame gebruik van de bodem, die een beperkte en in principe niet-hernieuwbare hulpbron is.

2.5. Daarnaast is er een aantal initiatieven⁽⁴⁾ gestart ter bevordering van duurzaam bodembeheer en voor bewustmaking van de belangrijke rol die landbouwgrond speelt bij voedselveiligheid en in de strijd tegen klimaatverandering.

2.6. Voorts vestigt het EESC de aandacht op het begrip van de grenzen van onze planeet. Dit kan gebruikt worden bij de vaststelling van de ecologische grenzen, die de mens niet mag overschrijden als hij het klimaat geen schade wil berokkenen. Het is een feit dat drie van de negen grenzen (klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, stikstofkringloop) reeds overschreden zijn⁽⁵⁾. Tegelijkertijd onderschrijft het EESC dat de voedselzekerheid in de wereld ook een dringende kwestie is waaraan Europa in het kader van zijn mondiale verantwoordelijkheid aandacht moet besteden.

3. Belangrijkste kwesties inzake het gebruik van land en bodem in relatie tot landbouwproductie

3.1. De mondiale vraag naar voedsel zal in de komende decennia toenemen. Landbouwgrond zal daarom in bepaalde delen van de wereld nog intensiever moeten worden bewerkt, wat negatieve effecten op de bodem en de wijdere omgeving kan hebben als de bodem niet volgens ecologische beginselen benut wordt. Om een adequate voedselvoorziening te waarborgen, dient de productiviteit van de beschikbare grond behouden op peil te blijven en de vruchtbaarheid in biologisch, chemisch en fysiek opzicht gehandhaafd te worden.

3.2. In het advies van het EESC over duurzamere voedselsystemen⁽⁶⁾ wordt ingegaan op de gevolgen van ongeschikte landbouwpraktijken bij voedselproductie: verlies van biodiversiteit, bodemdegradatie, water- en luchtvervuiling en broeikasgasemissies. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat deze hulpbronnen op efficiënte en duurzame wijze gebruikt worden om de voedselvoorziening veilig te stellen. Dit moet deel uitmaken van een compleet voedselbeleid, zoals dat beschreven wordt in het EESC-advies over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een omvattend voedselbeleid in de EU, waaraan momenteel gewerkt wordt.

3.3. Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de beschikbaarheid van basale natuurlijke hulpbronnen: water en grond. Hoewel een aantal maatregelen genomen is tegen klimaatverandering, neemt het koolstofgehalte van de bodem jaar na jaar af. Dit kan worden geconcludeerd op basis van gegevens over de toplaag. Aanvullende gegevens over de diepere lagen zouden de ontwikkeling echter realistischer schetsen.

3.4. In het rapport „Het milieu in Europa — Toestand en verkenningen 2015”⁽⁷⁾ waarschuwt het Europees Milieuagentschap (EEA) dat de ecosysteemdiensten van de bodem — waaronder voedselproductie, bescherming van biodiversiteit en de opslag van koolstof, water en voedingsstoffen in de bodem — in toenemende mate bedreigd worden. Afhankelijk van het gebied zijn de voornaamste problemen die in het rapport vastgesteld worden bodemerrosie, verlies van organische stoffen in de bodem, bodemverontreiniging en bodemafdekking, alsmede verstedelijking, het opgeven van landbouwgrond en de gevolgen van steeds intensievere landbouwproductie voor natuurlijke en semi-natuurlijke habitats. Een andere ruim erkende bedreiging voor de bodem is de afnemende vruchtbaarheid van de grond.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁽⁴⁾ Dergelijke initiatieven zijn bijvoorbeeld het International Decade of Soils, het Global Soil Partnership van de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) van de Verenigde Naties, het Franse initiatief „4 %: Soils for Food Security and Climate Protection”, het Europese burgerinitiatief „People4Soil” enz.

⁽⁵⁾ J. Rockström, et al., 2009, „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society”, Vol. 14, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>

⁽⁶⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 64.

⁽⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer>

4. Vraagstukken met betrekking tot landbouwgrond op verschillende EU-beleidsterreinen

4.1. In een rapport opgesteld voor de Europese Commissie werden de bodembeschermende maatregelen van de 28 EU-lidstaten geanalyseerd⁽⁸⁾. Het ging daarbij om 35 EU-maatregelen en 671 nationale bodembeschermende maatregelen. De EU-maatregelen bestaan uit strategiedocumenten, richtlijnen, verordeningen en diverse begeleidende maatregelen. Driekwart van de nationale maatregelen bestaat voornamelijk uit bindende voorschriften.

4.2. De variëteit aan maatregelen in de lidstaten biedt een kans om het bodemvraagstuk in zijn complexiteit beter aan te pakken en ook om de coördinatie ervan te verbeteren. De EU-wetgeving bevat enkele waardevolle en strikte regels met betrekking tot bodembescherming, maar het systeem kent een aantal zwakke punten. Nationaal beleid volstaat niet om de leemtes in het EU-recht op het gebied van bodembescherming op te vullen, en de regels verschillen aanzienlijk van land tot land.

4.3. Het zevende milieuactieprogramma, van kracht sinds begin 2014, erkent bodemdegradatie als een ernstig probleem en geeft de EU de tijd tot 2020 om te komen tot duurzaam bodembeheer, adequate bodembescherming en vorderingen wat betreft de sanering van verontreinigde grond. De EU en de lidstaten hebben ook toegezegd de maatregelen tegen bodemerosie en ter verbetering van het organisch materiaal in de bodem op te voeren.

4.4. De volgende EU-maatregelen kunnen gezien worden als relevant voor bodembescherming en als relatief effectief: de richtlijn inzake industriële emissies, de richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid en de regelgeving met betrekking tot waterbescherming (kaderrichtlijn water, nitratenrichtlijn, stelsel van randvoorwaarden voor het GLB, eisen voor goede landbouw- en milieucondities). Uitvoering van de maatregelen kan de bodemtoestand nog verder verbeteren als met de plaatselijke omstandigheden flexibel rekening wordt gehouden en als de maatregelen beter op elkaar worden afgestemd.

4.5. Vraagstukken met betrekking tot bodembescherming kunnen ook worden aangepakt met behulp van diverse vormen van financiële steun die beschikbaar zijn via het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, LIFE+ en het Horizon 2020-programma.

4.6. Rechtstreekse betalingen die worden toegekend in het kader van de eerste pijler van het GLB, en die gelden voor bijna 90 % van de benutte landbouwgrond in de EU, vormen een belangrijke economische prikkel bij beslissingen met betrekking tot het gebruik en het beheer van land door boeren. Rechtstreekse betalingen zijn sterk gebonden aan het behoud van landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie, alsook aan de naleving van de randvoorwaarden en de vergroeningsvoorwaarden van de GLB-basisverordeningen. De lidstaten beschikken daarbij over een zekere beoordelingsmarge. Op 30 % van de rechtstreekse betalingen zijn milieuvoorschriften van toepassing die gericht zijn op het verbeteren van de bodemkwaliteit, het beschermen van de biodiversiteit en het bevorderen van koolstofvastlegging⁽⁹⁾. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de voordelen van vergroening niet teniet worden gedaan door buitensporige bureaucratische rompslomp bij het uitvoeren van de maatregel.

4.7. De plattelandsontwikkelingsprogramma's bieden de lidstaten in het kader van de tweede pijler van het GLB ook mogelijkheden om EU-maatregelen voor bodembescherming uit te voeren die rekening houden met de lokale omstandigheden in de lidstaten.

4.8. Een aantal geplande wetgevingsinitiatieven (zoals het klimaat- en energiepakket, de verordening inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF), de verordening inzake de verdeling van inspanningen enz.) kunnen ook suggesties bieden voor bodembescherming, beperking van de klimaatverandering en voor de aanpassing aan de gevolgen hiervan.

4.9. De modernisering van de EU-meststoffenverordening, die besproken wordt in samenhang met het pakket voor de circulaire economie, die ervoor zal zorgen dat organische meststoffen en meststoffen op basis van afval makkelijker kunnen worden gebruikt, is ook zeer relevant voor de problematiek van de bodembescherming. Het gerecyclede materiaal dat gebruikt wordt als toevoeging aan de bodem of meststof mag echter geen schadelijke stoffen (xenobiotica) bevatten. Hoewel

⁽⁸⁾ „Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States” (<http://ecologic.eu/14567>).

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en

het voorstel van de Commissie grenswaarden bevat voor de concentratie van verontreinigende stoffen in minerale of organische meststoffen, is er nog steeds behoefte aan nieuwe, schone technologieën om kunstmest en bodemverbeteraars te produceren die voor landgebruik onschadelijk zijn en die de primaire productiviteit niet aantasten. In dit advies juicht het EESC het initiatief van de Commissie toe en wijst het erop dat bodemvruchtbaarheid en bodembescherming belangrijke doelstellingen zijn bij de herziening van de verordening ⁽¹⁰⁾.

5. Voorstellen voor het bevorderen van het duurzame gebruik van de bodem als een essentiële hulpbron voor voedselproductie en de verlening van ecosysteemdiensten in de Europese Unie

5.1. Voor het duurzame gebruik en de bescherming van landbouwgronden zou een gemeenschappelijk EU-referentiekader cruciaal kunnen zijn om verdere vooruitgang te boeken bij de verzameling en benutting van gegevens. Bovendien zou het van pas kunnen komen bij de vaststelling van een uniforme terminologie, de definitie van een goede bodemtoestand, de prioriteiten, de toezichtscriteria met inachtneming van de verschillende bodem- en klimaatomstandigheden, en diverse beleidsmaatregelen om tot een goede bodemtoestand te komen. Dit is een absolute voorwaarde om de bodemtoestand goed te kunnen beoordelen en de noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen.

5.2. In alle lidstaten is het verlies van landbouwgronden ten gevolge van bodemdegradatie, het opgeven van landbouwgrond, de klimaatverandering en verstedelijking een groot probleem. Landbouwgebieden verdwijnen om plaats te maken voor de ontwikkeling van kunstmatige oppervlakken. Tussen 2006 en 2012 werd in de Europese landen ongeveer 107 000 ha land per jaar onteigend. Het type grond dat het vaakst ingenomen werd voor kunstmatige ontwikkeling was bouwland en land voor permanente teelt, gevolgd door weilanden en gemengde landbouwgebieden ⁽¹¹⁾. Het EESC stelt daarom voor het bestaande EU-kader te actualiseren om in de lidstaten waardevolle landbouwgrond voor de productie van levensmiddelen en het leveren van andere ecosysteemdiensten en de vruchtbaarheid van deze gronden te beschermen. Hiertoe moeten meer technische mogelijkheden worden geschapen om de monitoring te kunnen verbeteren en betrouwbare informatie ter beschikking te stellen.

Het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de Europese Unie

5.3. Met het oog op de modernisering van het GLB moet in de komende financiële programmeringsperiode een efficiënt en duurzaam beheer van landbouwgrond worden gewaarborgd. Er moet onder meer beoogd worden de gezondheid en vruchtbaarheid van landbouwgrond en -bodems te blijven beschermen, wat voor het behoud en de verdere toename van de productiviteit en duurzaamheid van de landbouw essentieel is.

5.4. In het kader van de vergroeningsmaatregelen van de eerste pijler van het GLB moeten betere oplossingen gevonden worden om de toestand van de bodem te verbeteren. In eerste instantie zou wisselteelt met peulgewassen of grassoorten moeten worden aangemoedigd. De discussies over de effectiviteit van vergroening gaan vooral over biodiversiteitsvraagstukken, maar ook de positieve invloed van de peulgewassenteelt op de bodemvruchtbaarheid zou sterker moeten worden benadrukt ⁽¹²⁾.

5.5. De landbouw produceert niet alleen hoogwaardig voedsel, maar zorgt ook voor biodiversiteit en open landschappen. Ook speelt landbouw een belangrijke rol bij de aanpassing aan en beperking van klimaatverandering. De levering van collectieve goederen wordt in eerste instantie gewaarborgd door maatregelen voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waarmee toegevoegde waarde wordt gecreëerd en de impact van landbouw op de bodem, het water en de biodiversiteit wordt aangepakt.

5.6. De lidstaten moeten aangespoord en gemotiveerd worden om in het kader van de tweede pijler van het GLB bodembeschermende maatregelen te treffen die maximale flexibiliteit bieden om rekening te houden met de plaatselijke situatie, uiteenlopende omstandigheden (o.a. bodemtypen) en specifieke problemen.

5.7. Het EESC verzoekt de Europese Commissie meer rekening te houden met de specifieke voorstellen van de lidstaten om de kwaliteit van de bodem te verbeteren en een duurzaam gebruik daarvan te stimuleren (bijv. door bevordering van kalkbemesting om bodemverzuring tegen te gaan, of door irrigatie of drainage om waterschaarste of overtollig water te bestrijden). Bij het beheer van organische bodems mag geen enkele optie worden uitgesloten maar moet in ieder geval een reeks maatregelen voor bodembescherming worden getroffen.

⁽¹⁰⁾ EESC-advies over bemestingsproducten (PB C 389 van 21.10.2016, blz. 80).

⁽¹¹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>

⁽¹²⁾ Rhizobium-bacteriën die actief zijn in de wortelknobbeltjes van veel soorten peulgewassen (klaver, honingklaver, lupinen, erwten, bonen enz.) zijn de belangrijkste organismen voor stikstofbinding, die voor het behoud van de bodemvruchtbaarheid van groot belang is.

5.8. Extra investeringen in milieu- en klimaatvriendelijke technologieën dienen aangemoedigd te worden met het oog op een duurzaam gebruik van land en bodem. Ter wille van een duurzame voedselproductie moet de kennisgebaseerde landbouw (waaronder de precisielandbouw en agro-ecologische benaderingen) aangemoedigd worden om ervoor te zorgen dat landbouwproductiemiddelen in de juiste hoeveelheden, op de juiste plaats en op het juiste moment worden gebruikt. Zeer belangrijk is de verbetering van de biologische activiteit door de input van organisch materiaal en door het bereiken van een evenwicht tussen de voedingsstoffen in de bodem; overbemesting brengt milieurisico's met zich mee doordat voedingsstoffen wegvloeien, terwijl een tekort aan voedingsstoffen de bodemvruchtbaarheid vermindert. Verder moet goed worden gelet op de „wet van het minimum”⁽¹³⁾, want als er een bepaalde voedingsstof (bijv. fosfor) ontbreekt, dan neemt het gevaar toe dat andere voedingsstoffen uit de bodem gespoeld worden.

5.9. Bij het landgebruik is veeteelt vaak van wezenlijk belang en onmisbaar voor de voedingsstoffenkringloop, het behoud van de bodemvruchtbaarheid⁽¹⁴⁾ en de koolstofvastlegging. Een flink deel van het landbouwareaal in de EU, o.a. weideland, is alleen geschikt voor het laten grazen van vee of voor de productie van voedergrassen. Daarom is het zaak om de veeteelt in bepaalde gebieden te blijven aanmoedigen, zodat boeren dit land niet opgeven. Het enkel door maaien onderhouden van blijvend grasland, een praktijk die in sommige delen van de EU wijdverbreid is, biedt geen alternatief voor weidebouw, noch met het oog op voedselproductie, noch wat hulpbronnefficiëntie of bodemkwaliteit betreft. Binnen het GLB zijn daarom maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat veeteelt in de verschillende EU-regio's rendabel is. Daarnaast moeten oplossingen worden gevonden die een actief en duurzaam gebruik van land voor voedselproductie mogelijk maken.

5.10. In sommige gebieden in de EU zijn verouderde afwateringssystemen in de landbouw een groot probleem. Er moet daarom, ook vanwege de klimaatverandering, meer dan ooit de nadruk gelegd worden op langetermijninvesteringen in landbouwinfrastructuur, zoals de modernisering van afwateringssystemen, om het gebruik van landbouwgrond voor voedselproductie te handhaven en de bodemvruchtbaarheid veilig te stellen.

Landgebruik en ecosysteemdiensten

5.11. De millennium-ecosysteembewerting⁽¹⁵⁾ uit 2005 definieert ecosysteemdiensten als de ecologische, maatschappelijke en economische baten voortkomend uit ecosystemen. Bodemvorming is een ecosysteemdienst en een voorwaarde voor alle andere ecosysteemdiensten, zoals voedselproductie. Duurzame voedselproductie is daarom ondenkbaar zonder bodembescherming.

5.12. Landbouwers spelen bij de levering van ecosysteemdiensten een essentiële rol, die erkend en ondersteund moet worden. De belangrijkste ecosysteemdiensten worden geleverd door de bodem⁽¹⁶⁾. Deze is de bron van leven voor microben, planten en dieren en een belangrijk reservoir voor biodiversiteit, filtert water en slaat water op dat nodig is voor de groei van planten, heeft een regulerend effect op overstromingen, slaat voedingsstoffen op en maakt deze beschikbaar voor planten, en is in staat om gifstoffen om te zetten. De bodem vormt de basis voor het grootste deel van de wereldwijde voedselproductie en is noodzakelijk voor de productie van biomassa. De bodem kan koolstof opslaan en op deze wijze bijdragen aan de beperking van de klimaatverandering.

5.13. Er dient meer aandacht besteed te worden aan het landgebruik, dat het functioneren van ecosystemen en daarmee de verlening van ecosysteemdiensten beïnvloedt. Bodemdegradatie, niet-duurzaam gebruik van land en versnippering van habitats als gevolg van verstedelijking en woning- en wegenbouw brengen de levering van verschillende belangrijke ecosysteemdiensten in gevaar, bedreigen de biodiversiteit en verminderen de mate waarin Europa bestand is tegen klimaatverandering en natuurrampen. Bovendien leidt een en ander tot verdere bodemdegradatie en woestijnvorming⁽¹⁷⁾. Om genoemde problemen te verhelpen moet er meer rekening worden gehouden met de beginselen die de Europese Commissie in 2012 op een rij heeft gezet in de richtsnoeren inzake de beste praktijken om bodemafdekking te beperken, te verzachten en te compenseren⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ https://nl.wikipedia.org/wiki/Wet_van_Liebig

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over duurzamere voedselsystemen (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 64).

⁽¹⁵⁾ <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>

⁽¹⁶⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588

⁽¹⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/NL%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>

5.14. De functies en ecosysteemdiensten van de bodem zijn onderwerpen die in de wetgeving slechts zelden aan bod komen, want er is geen markt voor deze prestaties en ze worden door de samenleving niet voldoende erkend. In de GLB-basisverordening inzake rechtstreekse betalingen zijn er bijv. wel enkele verwijzingen naar bodemkwaliteit, maar wordt er niet verwezen naar de biodiversiteit in de bodem en de wisselwerking met de primaire productiviteit. De belangrijkste functies van de bodem hangen enerzijds af van de chemische en fysische eigenschappen van de bodem, en anderzijds van de toestand van de micro-organismen en fauna in de bodem en de biologische processen die hierop gebaseerd zijn, waaronder stikstofbinding, koolstofvastlegging, waterfiltratie en het tegengaan van voedingsstoflekken. Om het volledige potentieel van de bodem voor de levensmiddelenproductie en de koolstofvastlegging te benutten, zijn niet alleen de bodemeigenschappen van belang, maar is het ook zaak dat de gewassen gezond zijn.

5.15. In het advies van het EESC over de hervorming van het GLB⁽¹⁹⁾ wordt ervoor gepleit milieu-, klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen onder de tweede pijler van het GLB meer dan tot nu toe het geval is te richten op de levering van uitgebreidere ecosysteemdiensten door landbouwers. Wat betreft bodem- en landgebruik moeten ondersteunende maatregelen voornamelijk gericht zijn op het beheer van grasland en organische grond zodat koolstofvastlegging in de grond wordt bevorderd. In het belang van de bodem dient bodembewerking tot een minimum te worden beperkt. Vanwege accumulatie van voedingsstoffen op niet-bewerkte grondoppervlakten is enige mate van bewerking echter noodzakelijk om voedingsstoffen door de wortelzone te mengen en het gevaar van het wegvloeien van voedingsstoffen te verminderen. Ook door de bodemverdichting is de bodem minder goed in staat om het verlies van voedingsstoffen tegen te gaan.

5.16. In sommige EU-gebieden dienen de omschakeling van bouwgrond naar grasland, de vermindering van de veebezetting op grasland — met behoud van een minimale veebezetting —, het behoud van veengrond en maatregelen ter beperking van bodemerosie en woestijnvorming in droge gebieden te worden aangemoedigd.

5.17. In sommige gebieden zijn de grootste uitdagingen voor de landbouw het behoud van de biodiversiteit op landbouwgrond, de verdere bevordering van duurzame landbouwpraktijken en de verbetering van de productie-efficiëntie zonder de landbouw verder te intensiveren. In andere regio's is het verminderen van de druk op het landgebruik, de bodem en de natuurlijke ecosystemen de voornaamste opdracht. In de zuidelijke regio's vormt ook de waterschaarste een grote uitdaging.

5.18. Deze aspecten van de agrarische productie, die zeer belangrijk zijn voor het ecosysteem, moeten bij de uitstippeling en aanpassing van het GLB en het beleid op andere terreinen in aanmerking worden genomen.

Bodem en klimaatverandering

5.19. De bodem is het grootste terrestrische koolstofreservoir ter wereld⁽²⁰⁾ en speelt dan ook een belangrijke rol bij het aanpakken van de klimaatverandering en bij de koolstofvastlegging. In het internationale raamwerk ter bescherming van het klimaat wordt aan duurzaam bodembeheer een belangrijke rol toegekend bij het stabiliseren en vergroten van het gehalte aan organisch materiaal dat de bodemfuncties helpt behouden en bodemdegradatie helpt voorkomen. Overeenkomstig artikel 2 van de Klimaatovereenkomst van Parijs (COP21) moeten bestaande en nieuwe initiatieven die de koolstofcyclus in de bodem in balans brengen op zodanige wijze worden bevorderd dat de voedselproductie niet in gevaar komt.

5.20. Overeenkomstig beginsel 9 van het mondiale bodemhandvest⁽²¹⁾ van de Voedselorganisatie van de Verenigde Naties (FAO) verlenen alle bodems ecosysteemdiensten die voor de regulering van het klimaat in de wereld van essentieel belang zijn. Om het gehalte koolstof in de bodem te vergroten stelt het EESC voor de beginselen van de vrijwillige richtsnoeren voor duurzaam bodembeheer die in 2016 werden vastgesteld door de FAO⁽²²⁾, in het EU-beleid op te nemen. Onder meer de productie van biomassa moet worden ondersteund door de toegang tot water te verbeteren (bijvoorbeeld door de aanleg van irrigatiesystemen met inachtneming van de plaatselijke milieuomstandigheden), groundbewerking tot een minimum te beperken, weidebouw, geïntegreerde productie, biologische landbouw, wisselteelt, het telen van peulgewassen, benutting van organisch afval en compost, en het aanleggen van een winters plantendek op de velden. Koolstofrijke bodems en grasland moeten op duurzame wijze worden beheerd.

5.21. Belangrijke initiatieven op het gebied van klimaatverandering dienen op Europees niveau te worden ondersteund. Men mag echter niet vergeten dat de bodemtoestand sterk verschilt tussen de lidstaten, en daarom moet in het kader van bestaande en nieuwe maatregelen rekening worden gehouden met regionale verschillen.

⁽¹⁹⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10.

⁽²⁰⁾ In de bodem bevindt zich ongeveer tweemaal zo veel koolstof als in de atmosfeer, en driemaal zo veel als in de flora tijdens het groeiseizoen.

⁽²¹⁾ <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/293552/>

⁽²²⁾ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>

Beschikbaarheid en gebruik van bodemgerelateerde gegevens

5.22. Er dient meer gebruik te worden gemaakt van bodemgegevens bij de vormgeving van beleid inzake landgebruik en de besluitvorming daaromtrent, teneinde op feiten gebaseerd beleid te ontwikkelen en het landgebruik op nationaal, regionaal en lokaal niveau te kunnen plannen. Gegevensuitwisseling dient gecoördineerd te worden, rekening houdend met de eigendom van gegevens binnen een afgesproken regelgevingskader.

5.23. Tegelijkertijd moeten de kwaliteit en beschikbaarheid van bodemgegevens (zoals gegevens inzake koolstof in de bodem) worden verbeterd, met name in gebieden waar tot nu toe onvoldoende onderzoek is verricht. Om de beschikbaarheid van gegevens te verbeteren, zijn er heldere doelstellingen nodig voor de korte en langere termijn.

5.24. Om de toegang tot bodemgegevens te verbeteren en het gebruik hiervan aan te moedigen, moeten bodemkaarten worden geactualiseerd en dienen de minimumeisen waaraan de lidstaten moeten voldoen met betrekking tot de schaal van de bodemkaarten verder aangescherpt te worden. Er moet echter rekening worden gehouden met de problemen die het maken van bodemkaarten in sommige gebieden in de Europese Unie met zich meebrengt.

5.25. Er dient overeenstemming bereikt te worden over geharmoniseerd en constant toezicht op de bodem op EU-niveau, alsook over een beperkt aantal indicatoren betreffende veranderingen in de toestand van de bodem en de doeltreffendheid van bodembeschermende maatregelen.

5.26. Boeren moeten dagelijks complexe beslissingen nemen met betrekking tot hun productieplanning. Grondstofbesparende precisielandbouw die de bodem en het milieu ontziet, is ondenkbaar zonder het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën. Hiertoe moet wel worden bevorderd dat landbouwers gebruik gaan maken van digitale oplossingen, waarbij er sprake moet zijn van opties en flexibiliteit naargelang de bodem- en klimaatomstandigheden ter plaatse.

5.27. Het potentieel van precisielandbouw kan worden benut door middel van de integratie van gegevens over grond, meststoffen, pesticiden, weer en opbrengsten. Dit vereist o.m. een betere toegang tot de gegevens in nationale databases, meer mobiliteit en een grotere gebruiksvriendelijkheid. Oplossingen die boeren in staat stellen bij hun dagelijks werk toegang te krijgen tot big data in nationale databases door middel van software-oplossingen van publieke of particuliere leveranciers, ook in samenwerking met adviesdiensten, dienen aangemoedigd te worden. Softwareleveranciers moeten bijvoorbeeld, met toestemming van de betrokkenen, makkelijker toegang krijgen tot zo accuraat mogelijke gegevens over landbouwbodems en bodemmonsters. Boeren dienen het eigendomsrecht over de gegevens die zij leveren te behouden.

Ontwikkeling van de kennisbasis en toepassing van onderzoek en innovatie

5.28. De wetenschap dient een belangrijke rol te spelen bij het creëren van nieuwe kennis, de verspreiding van innovaties, de ontwikkeling van technologieën en het vaststellen van de voorwaarden voor duurzaam gebruik van land en bodem. Het EESC sluit zich aan bij de aanbeveling van de Verklaring van Wenen inzake de bodem („Vienna Soil Declaration”) ⁽²³⁾ dat de relatie tussen menselijke activiteiten en de bodem, en het effect hiervan op andere onderdelen van het milieu, belangrijke aandachtspunten van de bodemkunde zouden moeten zijn. Samenwerking tussen bodemkunde en verwante wetenschappen is eveneens belangrijk.

5.29. In het kader van het EU-programma Horizon 2020 zijn relatief goede financieringsmogelijkheden voor onderzoek naar bodem en voedselproductie gecreëerd, die behouden moeten blijven bij het voorbereiden van het negende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

5.30. Bijzondere nadruk moet worden gelegd op de overdracht van de resultaten van O&O aan bedrijven, waarmee wordt gewaarborgd dat land en bodem voor duurzame voedselproductie worden gebruikt. Het EESC roept wetenschappers, landbouwers, adviseurs en andere belanghebbenden op samenwerking op dit gebied te ontwikkelen en daarbij gebruik te maken van de mogelijkheden die geboden worden door het Europees innovatiepartnerschap (EIP-AGRI).

⁽²³⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588

5.31. De agrarische sector maakt steeds meer gebruik van diverse biostimulatoren om de bodemstructuur, de voedingsefficiëntie van planten en de watertoevoer te verbeteren, om de opbrengst en de kwaliteit van de gewassen te verhogen. Iedere bodem is uniek en de samenstelling ervan verandert voortdurend. Er is in dit verband te weinig onderzoek gedaan naar de invloed van het gebruik van biostimulatoren op het biologisch evenwicht van de bodem, en er dient meer onafhankelijk onderzoek gedaan te worden op dit gebied.

Bewustmaking

5.32. Om de boeren, politieke besluitvormers en andere betrokkenen bewust te maken van het belang van landbouwgrond voor duurzame voedselproductie en de verlening van ecosysteemdiensten is een brede discussie over de toestand van de bodem en de mogelijkheden voor bodembescherming noodzakelijk, met deelname van een breed scala aan belanghebbenden. Verdere bewustmaking zal ervoor helpen zorgen dat er meer wordt geïnvesteerd in duurzaam gebruik van de bodem en in onderzoek.

5.33. De bewustwording inzake de rol van de bodem moet op alle onderwijsniveaus worden bevorderd, ook door de mogelijkheid te creëren praktijkervaring op te doen. Bij de behandeling van thema's rond landgebruik en bodembescherming moet gebruik worden gemaakt van moderne onderwijsmethoden.

5.34. Essentieel hierbij zijn maatregelen om boeren bewuster te maken van verschillende bodemsamenstellingen, een goed landbeheer, het belang van wisselteelt, meststoffen enz. Ook de participatie en inschakeling van adviesdiensten zijn in dit verband van groot belang.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de controle op de toepassing van de EU-wetgeving

(behandeling door de Europese Rekenkamer)

(initiatiefadvies)

(2018/C 081/11)

Rapporteurs: **Bernd DITTMANN**, **Denis MEYNENT** en **Ronny LANNOO**

Besluit van het bureau	30.5.2017
Rechtsgrondslag	artikel 29, lid 2, rvo
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	176/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Voor de formulering van adequate wetgeving die de doelstellingen van artikel 3 VEU gestalte kan geven, wijst het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op het belang van de beginselen van goede en tijdige uitvoering, subsidiariteit en evenredigheid, voorzorg, voorspelbaarheid, het „Think Small First“-beginsel, de externe dimensie van het concurrentievermogen en de toetsing van de interne markt.

1.2. Europese wetgeving moet er altijd op gericht zijn een juridisch kader te scheppen dat bedrijven en burgers in staat stelt te profiteren van de voordelen van de interne markt en onnodige administratieve lasten vermijdt. Daarom acht het EESC de controle op de toepassing ervan in de praktijk van cruciaal belang. Het pleit voorts voor regelgeving die zich aanpast. Het stelt vast dat niet alleen de inhoud van de wetgeving, maar ook het wetgevingsproces zelf moet kunnen worden aangepast om aan de behoeften van het bedrijfsleven en de burgers te voldoen.

1.3. Daarom moet er vanaf het begin van het wetgevingsproces en bij effectbeoordelingen rekening worden gehouden met de toepasselijkheid van het recht van de EU en moet het Europese ecosysteem op dit gebied verder worden uitgebouwd.

1.4. Het EESC benadrukt echter dat betere regelgeving niet in de plaats treedt van de politieke besluiten en in geen geval tot deregulering mag leiden, noch tot een aantasting van het niveau van sociale bescherming, de bescherming van het milieu en de grondrechten.

1.5. De meeste problemen bij de toepassing en uitvoering van het Unierecht vloeien voort uit de gebrekkige omzetting van richtlijnen. Het EESC pleit in zijn adviezen over het algemeen dan ook voor het gebruik van verordeningen in plaats van richtlijnen.

1.6. Volgens het EESC is verbetering van de wijze waarop de Commissie te werk gaat bij de raadpleging van belanghebbenden van cruciaal belang voor de uitwerking van wetgeving die voor de lidstaten en de belanghebbenden gemakkelijk uit te voeren is.

1.7. In dit verband meent het EESC dat het een nuttige rol kan spelen als schakel tussen wetgevers en gebruikers van de EU-wetgeving. Het EESC past zijn werkmethoden voortdurend aan. Zo heeft het onlangs besloten actief deel te nemen aan de evaluatie van het wetgevingsproces door zijn eigen evaluaties achteraf van het acquis van de Unie uit te voeren.

2. Inleiding

2.1. Op 21 december 2016 heeft de heer Pietro Russo, lid van de Europese Rekenkamer (ER) de vicevoorzitter van het EESC, de heer Michael Smyth, schriftelijk meegedeeld dat er op administratief niveau contact zal worden opgenomen voor een door de Rekenkamer gestarte algehele analyse van de controle op de toepassing van het EU-recht, zoals uitgeoefend door de Europese Commissie, conform zijn verplichtingen. Het door de ER gevraagde onderzoek berust op artikel 17, lid 1,

van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat stelt: „De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie [...]”

2.2. Op 3 mei 2017 heeft de heer Leo Brincat, lid van de Rekenkamer, aan de secretaris-generaal van het EESC een document overhandigd met drie reeksen vragen.

2.3. Gezien het politieke belang van het dossier heeft de secretaris-generaal van het EESC het bureau hiervan op de hoogte gesteld, dat besloten heeft een ad-hocgroep van drie leden op te richten die een antwoord moet formuleren in de vorm van een initiatiefadvies, op basis van artikel 29, lid 2, van het reglement van orde van het EESC. De Rekenkamer heeft de bijdrage van het EESC nodig om deze in zijn eigen verslag op te nemen, dat gepland is voor mei 2018.

2.4. In feite wil de ER van het EESC vernemen of de maatregelen van de Europese Commissie voor de handhaving van het recht van de EU tegemoetkomen aan de wensen van de Europese burgers. De ER wil de specifieke aspecten leren kennen van de controle op de toepassing van de wetgeving waar de aandacht van het EESC in het bijzonder naar uitgaat.

3. De vragen van de Rekenkamer

3.1. De Rekenkamer formuleert drie reeksen vragen om het standpunt van het EESC te vernemen ten aanzien van:

- a. de door de Commissie gestarte **kerninitiatieven** voor een betere toepassing van het EU-recht („Beter wetgeven” en „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”), met name over de relevantie van de initiatieven, de reacties van het maatschappelijk middenveld en de eventuele eerste positieve effecten van deze initiatieven);
- b. de **belangrijkste thema’s** die verband houden met een betere toepassing van het EU-recht, met name over de toepasselijkheid, de transparantie en de bewustmaking van het publiek met betrekking tot het EU-recht;
- c. de **belangrijkste taken** van de Commissie voor een betere toepassing van het EU-recht, met name het gebruik dat het EESC maakt van informatie en verslagen van de Commissie ⁽¹⁾, de onderdelen en suggesties van het EESC ter verbetering van de rapportage over de toepassing van het recht.

3.2. De reacties in dit advies, waarin niet naar volledigheid wordt gestreefd, zijn gebaseerd op de in veel adviezen van het EESC geformuleerde standpunten ⁽²⁾.

4. Algemene opmerkingen

4.1. De doelstellingen van de Unie staan in artikel 3 van het VEU vermeld. Onder meer: „Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei, [...] een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. [...] De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten.”

4.2. In dit verband wijst het EESC opnieuw op het belang van de reeds vastgelegde beginselen voor het opstellen van passende wetgeving om de hierboven geschetste doelstellingen te bereiken. Het gaat hierbij onder andere om de beginselen van tijdige en goede uitvoering, subsidiariteit en evenredigheid, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van voorspelbaarheid, het „Think Small First”-beginsel, de externe dimensie van het concurrentievermogen en de toetsing van de interne markt ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zie het verslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het EU-recht, jaarverslag 2015 (COM(2016) 463 final).

⁽²⁾ PB C 132 van 3.5.2011, blz. 47, PB C 18 van 19.1.2011, blz. 100, PB C 277 van 17.11.2009, blz. 6, PB C 248 van 25.8.2011, blz. 87, PB C 24 van 31.1.2006, blz. 52, PB C 325 van 30.12.2006, blz. 3, PB C 43 van 15.2.2012, blz. 14, PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66, PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57, PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45, PB C 487 van 28.12.2016, blz. 51.

⁽³⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 51 (paragraaf 2.14).

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Over de door de Commissie gestarte kerninitiatieven voor een betere toepassing van het EU-recht („Beter wetgeven”⁽⁴⁾ en „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”⁽⁵⁾)

5.1.1. „Beter wetgeven” houdt het EESC al geruime tijd bezig; het heeft er tal van adviezen en informatieve rapporten⁽⁶⁾ aan gewijd, alsmede talrijke debatten, seminars, studies en hoorzittingen⁽⁷⁾.

5.1.2. Wat de toepassing van de beginselen van het programma „Beter wetgeven” betreft, meent EESC dat de regelgeving op zichzelf geen belemmering is en dat, integendeel, zij essentieel is om de doelen van het Verdrag vorm te geven. Het Comité is daarom verheugd dat vicevoorzitter Timmermans er herhaaldelijk op heeft gewezen dat het Refit-programma niet mag leiden tot een deregulering, noch tot een aantasting van het niveau van sociale bescherming, van milieubescherming of van de grondrechten⁽⁸⁾.

5.1.3. Naar het oordeel van het EESC is betere, slimmere regelgeving een gemeenschappelijke taak waarvan alle Europese instellingen en lidstaten zich moeten kwijten ten behoeve van burgers, ondernemingen, consumenten en werknemers. Het EESC benadrukt echter dat betere regelgeving niet in de plaats komt van politieke beslissingen.

5.1.4. In het advies dat het heeft uitgebracht over de mededeling „Betere regelgeving” van de Commissie stelt het EESC⁽⁹⁾ dan ook het volgende:

- het is een goede zaak dat de maatregelen voor betere regelgeving betrekking hebben op de gehele levenscyclus van rechtshandelingen en dus zowel maatregelen vooraf als achteraf omvatten;
- de raadgevende instellingen van de EU zouden in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) over betere regelgeving moeten worden opgenomen;
- het EESC staat achter deelname van alle belanghebbenden door middel van raadplegingen gedurende de gehele levenscyclus van een beleidsmaatregel;
- het is van groot belang om bij de raadpleging van stakeholders de juiste doelgroepen te kiezen en om bij de selectie van deskundigen voor de diverse instanties zo onafhankelijk, onpartijdig en transparant mogelijk te werk te gaan;
- het eist meer transparantie in de informele dialogen en pleit voor een beperkt beroep op dit instrument;
- de Commissie zou zich sterker moeten richten op de tekortkomingen die zich voordoen bij de omzetting en tenuitvoerlegging van EU-wetgeving door de lidstaten. Ook zouden daarom verordeningen in plaats van richtlijnen moeten worden gebruikt.

5.1.5. Anderzijds heeft het EESC, door de uitnodiging te aanvaarden van de Commissie om deel te nemen aan het Refit-platform en door voorstellen te formuleren voor een betere werking van het platform⁽¹⁰⁾ getoond voorstander te zijn van een EU-rechtskader dat bedrijven en burgers in staat stelt te profiteren van de voordelen van de interne markt en onnodige administratieve lasten te vermijden.

5.1.6. In het kader van zijn deelname aan de reflectiegroep van belanghebbenden van het Refit-platform heeft het EESC actief bijgedragen aan de formulering van diverse adviezen van het platform, die hebben bijgedragen aan het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie en dat zullen blijven doen. De prioriteiten van het EESC zijn vastgesteld op basis van door de afdelingen aangereikte elementen en omvatten onder andere een voorstel voor vereenvoudiging in verband met overlapping en dubbel werk, voortvloeiend uit verschillende rechtshandelingen van de Unie, alsook de noodzaak tot duidelijke en volledige Europese normen voor bouwproducten (verordening inzake voor de bouw bestemde producten). Het

⁽⁴⁾ COM(2016) 615 final.

⁽⁵⁾ PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

⁽⁶⁾ Zie met name de adviezen „Betere regelgeving” (rapporteur: de heer Dittmann, PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192), „Evaluatie van de raadpleging van belanghebbenden door de Europese Commissie” (rapporteur: de heer Lannoo, PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57), „Refit” (rapporteur: de heer Meynent, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45), „De wetgeving verbeteren: uitvoerings- en gedelegeerde handelingen” (niet in het Publicatieblad bekendgemaakt informatief rapport, rapporteur: de heer Pegado Liz).

⁽⁷⁾ Te denken valt aan de Europese dag van de consument 2016 over „Verbetering van de regelgeving voor de consument?”, het debat met vicevoorzitter Frans Timmermans tijdens de zitting van 18 maart 2017, de studie „Uitvoering van de doelstelling “Beter wetgeven” — het effect van het rapport-Stoiber”, of de Dag van het maatschappelijk middenveld 2015, over „De civiele dialoog: een instrument voor beter wetgeven in het algemeen belang”.

⁽⁸⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45 (paragraaf 2.2).

⁽⁹⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192.

⁽¹⁰⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45 (paragraaf 2.12.1).

Comité heeft tevens meegewerkt aan het opstellen van een volledige lijst van suggesties voor verbetering van de mechanismen voor raadpleging van belanghebbenden door de Europese Commissie, die zal bijdragen aan de lopende herziening van de richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving.

5.2. De belangrijkste thema's die verband houden met een betere toepassing van het EU-recht (toepasselijkheid van de wetgeving, transparantie en bewustmaking van het publiek)

5.2.1. Toepasselijkheid

5.2.1.1. Het EESC past voortdurend zijn werkmethoden aan om bij te dragen aan de beoordeling van de kwaliteit van het toegepaste EU-recht. Zo heeft het minder dan twee jaar geleden besloten actief deel te nemen aan de evaluatie van het wetgevingsproces door zijn eigen evaluaties achteraf van het acquis van de Unie uit te voeren.

5.2.1.2. Volgens het EESC⁽¹¹⁾ moet vanaf het begin van het wetgevingsproces en bij effectbeoordelingen rekening worden gehouden met de toepasselijkheid van het EU-recht. Ondanks de reeds geboekte vooruitgang moet het Europese systeem voor effectbeoordelingen nog verder worden uitgebouwd. Het EESC stelt diverse opties voor verbetering voor van de kwaliteit van effectbeoordelingen. Hiertoe behoort een productdossier voor studies inzake deze beoordelingen dat transparant, toegankelijk en pluralistisch is, een uitbreiding van het Europees register van effectbeoordelingen, de noodzaak van een kwalitatieve en een geharmoniseerde methodologische aanpak op het niveau van de onderzoeksmatrix tussen de verschillende Europese instellingen. Het EESC zou voortaan ook specifieke effectbeoordelingen moeten bekijken (die betrekking hebben op de thematiek of de instelling met een sterke positie), de methodologische aspecten nagaan en adviseren of er eventueel rekening moet worden gehouden met economische, sociale, milieu- en territoriale dimensies in de verst gevorderde fase van het wetgevingsproces. Dit zou ook kunnen helpen bij de opstelling van eventuele adviezen wanneer het EESC wordt geraadpleegd over wetgevingsvoorstellen waarop deze effectbeoordelingen betrekking hebben.

5.2.1.3. Europese wetgeving moet er volgens het EESC⁽¹²⁾ altijd op gericht zijn een juridisch kader te scheppen dat bedrijven en burgers in staat stelt te profiteren van de voordelen van de interne markt en onnodige administratieve lasten te vermijden. Daarom acht het EESC de controle op de toepassing ervan in de praktijk van cruciaal belang. Het pleit voorts voor regelgeving die kan worden aangepast.

5.2.1.4. De Europese regelgeving moet niet alleen doelgericht zijn, conform de in het Verdrag vastgelegde doelstellingen, maar ook flexibel zodat zij gemakkelijk in nationaal recht kan worden omgezet⁽¹³⁾. In dit verband zou het EESC graag zien dat het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel duidelijker worden gedefinieerd.

5.2.1.5. Het EESC stelt verder vast dat niet alleen de inhoud van de wetgeving, maar ook het wetgevingsproces zelf zich moet kunnen aanpassen om aan de behoeften van het bedrijfsleven en de burgers te voldoen⁽¹⁴⁾. In dit verband pleit het EESC voor het volgende:⁽¹⁵⁾

- a. een striktere toepassing van de beginselen van „Beter wetgeven”;
- b. transparantie in alle stadia van de wetgeving en op alle niveaus;
- c. de ontwikkeling van een systeem voor meer systematische begeleiding bij het omzetten van richtlijnen in nationale wetgeving;
- d. aandacht voor de door de Verdragen aan de nationale parlementen toegekende rol en uitgebreide bevoegdheden;
- e. een ruimer gebruik van interpretatieve mededelingen door de Commissie;
- f. er moet meer werk worden gemaakt van de vereenvoudiging van de wetgeving en codificatie.

5.2.1.6. De meeste problemen bij de toepassing en uitvoering van het EU-recht vloeien voort uit de gebrekkige omzetting van richtlijnen. Het EESC pleit in zijn adviezen over het algemeen dan ook voor het gebruik van verordeningen in plaats van richtlijnen⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ PB C 434, 15.12.2017, blz. 11 (paragraaf 4.6.1).

⁽¹²⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 51 (paragraaf 1.7).

⁽¹³⁾ Idem, paragraaf 1.11.

⁽¹⁴⁾ Idem, paragraaf 2.7.

⁽¹⁵⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 87 (paragraaf 3.6).

⁽¹⁶⁾ PB C 204 van 9.8.2008, blz. 9 (paragraaf 2.1).

5.2.1.7. In het kader van Refit had de Commissie ook aangekondigd dat er raadplegingen moesten plaatsvinden voor evaluaties, fitness checks en het uitwerken van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. In dit verband moet de Commissie ook meer rekening houden met de adviezen van de Raad voor regelgevingstoetsing (ERC) van de Europese Commissie, die inmiddels ook bevoegd is voor de evaluaties achteraf.

5.2.1.8. Volgens het EESC is verbetering van de wijze waarop de Commissie te werk gaat bij de raadpleging van belanghebbenden van cruciaal belang voor de uitwerking van wetgeving die voor de lidstaten en de belanghebbenden gemakkelijk uit te voeren is. Hiertoe heeft het al voorstellen gedaan voor een structurele verbetering van het raadplegingsproces en de follow-up daarvan⁽¹⁷⁾.

5.2.1.9. Het Comité heeft betreurd dat de maatregelen van het programma „Beter wetgeven” onvoldoende aandacht schenken aan de rol, functie en representativiteit van het EESC, zoals deze in de Verdragen omschreven zijn, en dat zij bijgevolg voorbijgaan aan de optie om gebruik te maken van de expertise en de deskundigheid van zijn leden en om de taken waarmee het EESC bekleed is op hun juiste waarde te schatten. Helaas doet het feit dat het EESC deelneemt aan het Refit-platform (achteraf) onvoldoende recht aan zijn taken en verantwoordelijkheden voor de versterking van de democratische legitimiteit en de doeltreffendheid van de instellingen⁽¹⁸⁾.

5.2.1.10. Het EESC meent dat de toepassing van het acquis van de EU vaak ook te lijden heeft onder een gebrek aan politieke wil bij de nationale overheden om de wettelijke bepalingen die ten opzichte van hun eigen rechtsregels en nationale tradities als „vreemd” worden beschouwd, na te leven en te doen naleven, en de aanhoudende tendens om aan de wettelijke bepalingen van de EU onnodige nieuwe regels toe te voegen of delen daarvan te kiezen en andere buiten beschouwing te laten⁽¹⁹⁾.

5.2.1.11. Tot slot vindt het EESC dat de *EU Pilot* (een informele dialoog tussen de Commissie en de lidstaten over niet-naleving van het EU-recht vóór de start van een officiële inbreukprocedure) een stap in de goede richting is, maar of dit werkt, moet nog worden beoordeeld. Dit instrument mag overigens niet worden gebruikt ter vervanging van de inbreukprocedures.

5.2.2. Transparantie

5.2.2.1. Het EESC⁽²⁰⁾ is er stellig van overtuigd dat alle regelgeving het resultaat moet zijn van openbare politieke beraadslagingen. Het meent dat het Europese regelgevingsproces zou moeten worden herzien in het licht van het Verdrag van Lissabon en, indien nodig, in het kader van een nieuw verdrag om ervoor te zorgen dat het Europese beleid betere resultaten oplevert. Het EESC wil nadrukkelijk wijzen op de kwaliteit, legitimiteit en transparantie evenals op het inclusieve karakter van de wetgeving.

5.2.2.2. De vergaderingen van de Raadsformaties, die met gekwalificeerde meerderheid besluiten nemen, moeten ter wille van de transparantie en democratie openbaar zijn. Het EESC vindt dat de versnelde regelgevingsprocedure in het kader van de dialoog alleen in spoedeisende gevallen mag worden toegepast, zoals dat overigens ook in het Verdrag staat⁽²¹⁾.

5.2.2.3. In tegenstelling tot de vergaderingen van de EP-commissies zijn de dialoogvergaderingen transparant noch toegankelijk. Beperking van de regelgevingsprocedure tot één lezing betekent een beperking van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld⁽²²⁾.

5.2.2.4. Het Europees Parlement maar ook adviesorganen als het Europees Comité van de Regio's (CvdR) en het EESC moeten meer worden betrokken bij het Europees Semester⁽²³⁾.

5.2.2.5. In het geval van gedelegeerde handelingen moet de Commissie voor meer transparantie in de besluitvorming zorgen (zie artikel 290 van het VWEU), zoals het Comité al verschillende malen heeft bepleit⁽²⁴⁾.

5.2.2.6. Voorts heeft het feit dat agenda's en programma's steeds vaker een naam krijgen („Beter wetgeven”, „Slimme regelgeving”, „Think Small First” enz.) tot enige verwarring geleid. De rangorde van en verbanden tussen deze programma's en projecten moeten worden verduidelijkt, zodat het publiek begrijpt tot wie ze gericht zijn⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57.

⁽¹⁸⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192 (paragraaf 2.6).

⁽¹⁹⁾ PB C 18 van 19.1.2011, blz. 100 (paragraaf 3.5).

⁽²⁰⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 51 (de paragrafen 1.9 en 2.6).

⁽²¹⁾ Idem, paragraaf 3.11.

⁽²²⁾ Idem, paragraaf 3.15.

⁽²³⁾ Idem, paragraaf 3.16.

⁽²⁴⁾ Idem, paragraaf 3.17.

⁽²⁵⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66 (paragraaf 5.2).

5.2.2.7. Ter wille van de transparantie en de legitimiteit zou het Comité graag zien⁽²⁶⁾ dat de raadplegingen van de Commissie plaatsvinden zonder afbreuk te doen aan de gestructureerde burgerdialoog (artikel 11, lid 2, VEU) of de raadplegingen die plaatsvinden binnen specifieke kaders, zoals de raadpleging van de sociale partners in het kader van de sociale dialoog (artikel 154 VWEU) of de raadpleging van adviesinstanties, zoals het EESC (artikel 304 VWEU).

5.2.3. Publieksvoorlichting

5.2.3.1. De communicatie met het publiek moet worden gestimuleerd en verbeterd. Communicatie kweekt belangstelling en belangstelling leidt tot begrip. Het zogenaamde nieuwe verhaal voor Europa moet beginnen met een door de Commissie en de lidstaten gedeelde strategie voor communicatie en vereenvoudiging. In dit verband is het wellicht nuttig te herhalen waar het EESC destijds in zijn advies over „De Single Market Act” al op had gewezen, nl. dat de politieke partijen, de media, onderwijsinstellingen en alle andere partijen een historische taak hebben in verband met het vermogen van de EU om de uitdagingen van de geglobaliseerde planeet met succes aan te gaan, op basis van de waarden die tot dusverre kenmerkend waren voor onze sociale markteconomieën⁽²⁷⁾.

5.2.3.2. De door de Commissie ingevoerde ondersteunende netwerken genieten nog te weinig bekendheid; dat geldt vooral voor SOLVIT, dat burgers of ondernemingen in de EU wil helpen als hun rechten door een overheid van een andere lidstaat niet worden gerespecteerd. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om dit netwerk meer bekendheid te geven.

5.2.3.3. Een mogelijke oplossing⁽²⁸⁾ bestaat erin dat de Commissie het publiek meer van inbreuken op de hoogte stelt, want uiteindelijk zijn het de regeringen van de lidstaten die de regelgeving verkeerd, niet of te laat omzetten. Zij hebben immers zelf in de Raad de betrokken regelgeving goedgekeurd. Zoals jaarlijks in de verslagen over de toepassing van het EU-recht wordt vastgesteld, zijn zij verantwoordelijk voor de over het algemeen ontoereikende uitvoering van het Europees recht. De Commissie moet bovendien systematisch nagaan welke maatregelen onmisbaar zijn om de huidige situatie fundamenteel te veranderen, en moet rekening houden met de eerder door het EESC⁽²⁹⁾ gedane voorstellen ter zake.

5.3. De belangrijkste verantwoordelijkheden van de Commissie voor een betere toepassing van het EU-recht (controle op de toepassing van het EU-recht⁽³⁰⁾ en eerbiediging ervan door de lidstaten)

5.3.1. De controle op de toepassing van het EU-recht houdt uiteraard het EESC bezig, dat er aparte adviezen aan heeft gewijd⁽³¹⁾. Het is eveneens op de kwestie ingegaan in adviezen over andere onderwerpen („Intelligente regelgeving”, „Beter wetgeven”, „Refit” enz.) en tijdens hieraan gewijde hoorzittingen en seminars (met name in het kader van zijn „Waarnemingspost voor de interne markt”).

5.3.2. In deze context heeft het EESC de Commissie vaak verzocht haar jaarverslag voor advies aan te bieden om rekening te houden met het standpunt van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van de uitvoering van de EU-wetgeving en om de toepassing van het recht in de EU te ondersteunen⁽³²⁾.

5.3.3. Het EESC meent namelijk dat het een nuttige rol kan spelen als schakel tussen wetgevers en gebruikers van de EU-wetgeving. Zo kan het een specifieke bijdrage leveren aan het initiatiefverslag van het Europees Parlement over het jaarverslag betreffende de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving door de lidstaten door zich te richten op wat de lidstaten hebben toegevoegd tijdens de omzetting⁽³³⁾.

5.3.4. Voorts heeft het EESC⁽³⁴⁾ maatregelen voorgesteld ter verbetering van de omzetting van richtlijnen, te weten:

- vervroegde keuze van het omzettinginstrument;
- versnelde omzetting zodra de bekendmaking van de richtlijn in het Publicatieblad heeft plaatsgevonden, door de interne coördinatie aan een nationaal contactpunt toe te vertrouwen dat over een daartoe opgerichte databank beschikt;
- omzetting via letterlijk overnemen verdient de voorkeur in het geval van nauwkeurige en dwingende bepalingen of definities;

⁽²⁶⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 57 (paragraaf 2.1.2).

⁽²⁷⁾ PB C 132 van 3.5.2011, blz. 47 (paragraaf 1.7).

⁽²⁸⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192 (paragraaf 4.4.9).

⁽²⁹⁾ PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66.

⁽³⁰⁾ COM(2016) 463 final.

⁽³¹⁾ PB C 204 van 9.8.2008, blz. 9 en PB C 347 van 18.12.2010, blz. 62.

⁽³²⁾ PB C 347 van 18.12.2010, blz. 62 (paragraaf 1.10).

⁽³³⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45 (paragraaf 3.2.4).

⁽³⁴⁾ PB C 204 van 9.8.2008, blz. 9 (paragraaf 5).

- in het geval van dwingende richtlijnonderdelen als bijlagen met lijsten, tabellen met producten, stoffen en voorwerpen, modelformulieren en certificaten moet middels specifieke verwijzing kunnen worden omgezet;
- ten slotte moet in de nationale omzettingsprocedures worden ingespeeld op de strekking van een richtlijn. Daarom moet gebruik worden gemaakt van versnelde procedures, maar mogen de verplichte raadplegingen i.v.m. de nationale regelingen niet worden overgeslagen.

5.3.5. Tevens meent het EESC dat een doeltreffende (toezichts)procedure voor de uitvoering van Europees beleid in de lidstaten voor de Commissie zeer nuttig zou zijn en de kwaliteit van haar werkzaamheden ten goede zou komen ⁽³⁵⁾.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁵⁾ PB C 325 van 30.12.2006, blz. 3 (paragraaf 6.1.13).

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

529e ZITTING VAN HET EESC, 18 EN 19 OKTOBER 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het nalevingspakket over de

a) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Actieplan ter versterking van Solvit: de voordelen van de eengemaakte markt bereikbaar maken voor burgers en bedrijven

(COM(2017) 255 final — SWD(2017) 210 final),

over het

b) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012

(COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD))

en het

c) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden en procedure op grond waarvan de Commissie van ondernemingen en ondernemersverenigingen mag vragen informatie over de interne markt en aanverwante gebieden te verstrekken

(COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD))

(2018/C 081/12)

Rapporteur: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Raadpleging

a) Europese Commissie, 5.7.2017

b) Europees Parlement, 12.6.2017

Raad, 14.6.2017

c) Europees Parlement, 31.5.2017

Raad, 10.10.2017

Rechtsgrondslag

a) Artikel 304 VWEU

b) artikelen 21(2), 48 en 114(1) VWEU

c) 43(2), 91, 100, 114, 192, 194(2) en 337 VWEU

Bevoegde afdeling

Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie

Goedkeuring door de afdeling

4.10.2017

Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	184/0/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie voor wat de interne markt betreft een cultuur van naleving en intelligente toepassing tot stand wil brengen; een en ander biedt tal van kansen aan personen die in een andere lidstaat willen gaan wonen en werken en aan bedrijven die hun markt willen uitbreiden

1.2. Het EESC steunt het actieplan van de Commissie om de Solvit-netwerken beter en efficiënter te maken. In nauwe samenspraak met alle organisaties van het maatschappelijk middenveld beveelt het de Commissie bovendien aan om meer richtbaarheid te geven aan het bestaan van deze netwerken, zodat personen en bedrijven er meer profijt van kunnen trekken. Solvit zou meer gebruikt moeten worden in de context van de economische vrijheden van de interne markt, en versterking ervan is dan ook belangrijk.

1.3. Het plan in het richtlijnvoorstel om één digitale toegangspoort op te richten, zodat burgers en bedrijven eenvoudig toegang krijgen tot uitgebreide informatie, verdient bijval. Het is een goede zaak dat die poort op basis van het „eenmaligheidsbeginsel” en de „aanpak op het volledige overheidsniveau” een goede toegang biedt tot informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing.

1.4. Binnen het maatschappelijk middenveld bestaat er verschil van mening over de voorgestelde verordening tot vaststelling van de voorwaarden en de procedure voor het opvragen van informatie; sommige organisaties zijn voorstander van de verordening, terwijl andere, bijvoorbeeld zij die bedrijven vertegenwoordigen, zich zeer bezorgd tonen. De Commissie zou de voorgestelde verordening, als die in de huidige vorm wordt aangenomen, indien nodig met de grootst mogelijke proportionaliteit (wanneer er duidelijk sprake is van een grensoverschrijdende situatie) en met inachtneming van de grondrechten van de betrokkenen (vooral wat de bescherming van vertrouwelijke informatie betreft) moeten toepassen. Wat de informatie betreft waarover de Europese Commissie beschikt om belemmeringen voor de interne markt aan te pakken: er zijn al omvangrijke informatiekkanalen die beter en systematischer gebruikt zouden kunnen worden om obstakels op de interne markt, waaronder niet-naleving van de EU-wetgeving, in kaart te brengen. In ieder geval hoopt het EESC dat de werking van de verordening binnen vijf jaar geëvalueerd zal worden.

1.5. Het EESC roept de lidstaten en de EU op om meer werk te maken van e-governance, met name wat betreft de erkenning van de elektronische identiteit en buitenlandse identiteitspapieren, aangezien de evaluatie van de aangeboden diensten te wensen overlaat.

1.6. De Commissie zou haar voordeel moeten doen met het werk dat het maatschappelijk middenveld verricht en het daarom bij het proces moeten betrekken, als een manier om zich een beeld te vormen van de situatie van de interne markt. De organisaties die deel uitmaken van het EESC beschikken over de ervaring, de middelen en de capaciteit om samen te werken ten behoeve van Solvit en aldus de activiteiten op te voeren om er bekendheid aan te geven en, wat de voorgestelde digitale toegangspoort aangaat, de kwaliteit ervan te bewaken. Daarbij moet wel bijgedragen blijven worden aan de evaluaties die nodig worden geacht.

2. Voorstellen van de Commissie

2.1. Op 13 december 2016 maakten het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie in hun gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017 duidelijk dat zij zich sterk zullen blijven maken voor een juiste toepassing van de geldende wetgeving. Diezelfde dag publiceerde de Commissie de mededeling „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”, waarin zij uitlegt hoe zij haar inspanningen zal opvoeren om voor een betere toepassing van de EU-wetgeving in het belang van iedereen te zorgen. Haar strategie voor de eengemaakte markt bevat 10 prioriteiten om een echte cultuur van naleving van de regels van de eengemaakte markt te creëren, met bijzondere aandacht voor de versterking van Solvit.

2.2. Solvit is momenteel⁽¹⁾ een netwerk van centra die de lidstaten (+ EER) binnen hun eigen nationale overheidsdiensten hebben opgericht. Het is bedoeld als een snel en informeel middel voor het oplossen van de problemen waar individuen en ondernemingen op stuiten bij de uitoefening van hun rechten op de interne markt.

2.2.1. Het Solvit-netwerk behandelt grensoverschrijdende problemen die het gevolg zijn van een mogelijke inbreuk door een overheidsinstantie op het recht van de Unie inzake de interne markt, wanneer en in zoverre dergelijke problemen niet het voorwerp zijn van een rechtsprocedure op nationaal of EU-niveau.

2.2.2. Solvit valt onder de nationale overheid en zijn activiteiten hebben een louter informeel karakter. Het houdt zich afzijdig bij de volgende kwesties:

- problemen tussen bedrijven;
- consumentenrechten;
- schadevergoeding;
- gerechtelijke procedures.

2.3. Het zogenoemde nalevingspakket van de Commissie bestaat uit de volgende documenten:

2.4. Actieplan ter versterking van Solvit⁽²⁾

2.4.1. De Commissie wil samen met de lidstaten nieuwe maatregelen gaan uitvoeren ter **versterking van de strategische rol van Solvit**, met als doel een interne markt waar burgers en bedrijven in de praktijk meer baat bij hebben.

2.4.2. Het plan dient als aanvulling op de doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten en verwante initiatieven, waaruit blijkt dat de Commissie prioriteit geeft aan sociale rechtvaardigheid en gelijke kansen in de EU.

2.4.3. Met de mededeling wil de Commissie Solvit op drie manier stimuleren:

- i) de kwaliteit verder verbeteren;
- ii) bewustmakingsactiviteiten intensiveren, en
- iii) de rol van Solvit bij de handhaving van EU-recht versterken.

2.4.4. In het algemeen zullen meer strategische bewustmakingsactiviteiten aangaande Solvit en de ontwikkeling van een meer gestructureerde samenwerking met intermediaire organisaties en relevante netwerken **de rol van Solvit versterken bij het geven van nuttige feedback en gegevens betreffende** de wijze waarop de eengemaakte markt in de praktijk functioneert: er zal sprake zijn van een grotere „kritische massa” van zaken, waarbij meer bedrijven betrokken zijn.

2.4.5. Conform het EU-actieplan inzake e-overheid zal **de Commissie de haalbaarheid van het „eenmaligheidsbeginsel” onderzoeken**. Dit zou kunnen voorkomen dat burgers en bedrijven die voor het eerst een klacht bij de Commissie willen indienen na een niet-opgeloste Solvit-zaak, al in Solvit opgeslagen informatie opnieuw moeten indienen.

2.5. Voorstel voor een verordening betreffende de oprichting van één digitale toegangspoort⁽³⁾

2.5.1. Bij de verordening worden regels vastgesteld voor de oprichting en exploitatie van één digitale toegangspoort om burgers en bedrijven eenvoudig toegang te geven tot uitgebreide informatie van goede kwaliteit, doeltreffende diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en efficiënte procedures ten aanzien van de regels van de Unie en van de lidstaten die van toepassing zijn op burgers en bedrijven die hun op het EU-recht gebaseerde rechten op het gebied van de interne markt uitoefenen of wensen uit te oefenen.

2.5.2. Ook wordt voorgesteld om het gebruik van procedures door gebruikers uit andere lidstaten, alsook de toepassing van het eenmaligheidsbeginsel, te vergemakkelijken en worden regels vastgesteld voor de rapportage over belemmeringen op de interne markt op basis van de verzameling van gebruikersreacties, meldingen over de werking van de interne markt en statistieken betreffende de in de toegangspoort opgenomen diensten.

⁽¹⁾ Aanbeveling van de Commissie van 17.9.2013 (PB L 249 van 19.9.2013, blz. 10).

⁽²⁾ COM(2017) 255 final.

⁽³⁾ COM(2017) 256 final.

2.5.3. De bijlagen bij het voorstel bevatten een lijst van dertien basisprocedures voor burgers en bedrijven die naar een andere lidstaat verhuizen, alsmede een lijst van de via de toegangspoort beschikbare en op bindende EU-wetgeving gebaseerde diensten voor ondersteuning en probleemoplossing.

2.5.4. Informatiegebieden in verband met burgers: reizen binnen de Unie; werk en pensionering binnen de Unie; voertuigen in de Unie; verblijf in een andere lidstaat; onderwijs of stage in een andere lidstaat; gezondheidszorg; grensoverschrijdende rechten, verplichtingen en regels voor gezinnen; en consumenten in grensoverschrijdende situaties.

2.5.5. Informatiegebieden in verband met bedrijven: starten, exploiteren en sluiten van een bedrijf; personeel; belastingen, goederen, diensten; bedrijfsfinanciering; overheidsopdrachten; en gezondheid en veiligheid op het werk.

2.6. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden en procedure op grond waarvan de Commissie van ondernemingen en ondernemersverenigingen mag vragen informatie over de interne markt en aanverwante gebieden te verstrekken⁽⁴⁾.

2.6.1. Deze verordening is bedoeld om de Commissie te helpen bij het toezicht op en de handhaving van internemarktregels door haar de mogelijkheid te bieden via zeer gerichte informatieverzoeken tijdig uitgebreide en betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve marktinformatie van geselecteerde marktdeelnemers te verkrijgen.

2.6.2. De voorgestelde verordening, die niet van toepassing is op micro-ondernemingen, brengt geen extra administratieve lasten met zich mee. Zij voorziet in een bijzondere, aanvullende procedure voor het vergaren van informatie indien eventuele obstakels de werking van de interne markt in de weg staan. Het door dit initiatief in te voeren informatie-instrument is een uiterst middel voor gevallen waarin alle andere middelen om informatie te vergaren tekort zijn geschoten.

2.6.3. Ook wordt vastgesteld hoe dergelijke informatie moet worden opgevraagd (en op basis van welk besluit de desbetreffende aanvragen worden goedgekeurd) en hoe vertrouwelijke en bedrijfsgevoelige informatie beschermd moet worden. Daarnaast voorziet het voorstel in de mogelijkheid om boeten op te leggen wanneer een informatieverzoek opzettelijk of uit grove onachtzaamheid, door het verstrekken van onjuiste, onvolledige of misleidende informatie, onbeantwoord is gebleven. In ieder geval wordt uitgelegd hoe gebruik kan worden gemaakt van toetsing door het Hof van Justitie.

2.6.4. Als de Commissie en de nationale autoriteiten over solide informatie over verstoringen van de eengemaakte markt beschikken, zouden zij volgens het voorstel voor betere naleving van de regels betreffende die markt en beter ontworpen EU-beleid kunnen zorgen. Volgens de Commissie zou dit het vertrouwen van de consument in de eengemaakte markt versterken en bijdragen tot de verwezenlijking van het potentieel ervan.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In het door de Commissie gepresenteerde „Nalevingspakket” zou een aantal zaken moeten worden opgenomen om de legitimiteit ervan te vergroten, tegemoet te komen aan de wensen van de instellingen en organen die er mede uitvoering aan zullen geven en een adequate toepassing ervan te waarborgen in alle lidstaten.

3.2. Voor het belangrijkste doel van dit pakket, namelijk de versterking van Solvit, hebben zowel de lidstaten (via door de Raad concurrentievermogen opgestelde verzoekschriften aan het adres van de Commissie) als het Europees Parlement zich sterk gemaakt, wat het wetgevingsvoorstel een solide democratische legitimiteit verleent.

3.2.1. Het verdient aanbeveling om de taken van de organen en instellingen die op de toepassing van de voorgestelde wetgeving moeten toezien te verduidelijken en uit te breiden. Het gaat hierbij met name om de verordening tot vaststelling van de voorwaarden en de procedure op grond waarvan de Commissie van ondernemingen en ondernemersverenigingen mag vragen informatie over de interne markt en aanverwante gebieden te verstrekken.

3.2.2. Wat dit betreft is een accentverschuiving in het voorstel van de Commissie geboden. De rol van het Comité bij de toepassing van de voorgestelde verordening wordt namelijk nergens genoemd, en bovendien wordt nu de indruk gewekt dat deze vooral bedoeld is om de Commissie zelf een grotere rol te geven in de administratieve fase voorafgaand aan de indiening van een beroep wegens niet-nakoming.

⁽⁴⁾ COM(2017) 257 final.

3.2.2.1. Door het Comité de taken te onthouden waarvoor het krachtens de verdragen expliciet bevoegd is en waaraan het met succes een groot deel van zijn activiteiten heeft gewijd, ondergraaft de voorgestelde verordening ten eerste de legitimiteit van de functionele subsidiariteit van de EU.

3.2.2.2. Het Comité beschikt over de vereiste ervaring, middelen en capaciteit om de kennis over de werking van Solvit te helpen vergroten. Daarnaast wordt het Comité elke vorm van samenwerking bij het toezicht op en de evaluatie van de toepassing van de voorgestelde verordeningen ontzegd.

3.2.2.3. De voorgestelde verordening voor één digitale toegangspoort moet dan ook worden aangepast, omdat zij in haar huidige vorm op gespannen voet staat met de in artikel 11, lid 2, van het VEU geregelde institutionele dimensie, de rol van het Comité als vertegenwoordiger van de belangen van het maatschappelijk middenveld beknot en de functionaliteit van het beginsel van de participerende democratie ondermijnt. De toepassing van de verordening wordt hierdoor minder efficiënt.

3.2.2.4. De digitale toegangspoort moet vaart helpen zetten achter de totstandbrenging van efficiënte, interoperabele en voor iedereen toegankelijke e-overheidsdiensten. Het EESC staat achter de toepassing van het eenmaligheidsbeginsel en maakt zich eens te meer ⁽⁵⁾ sterk voor een „aankpak op het volledige overheidsniveau”, een beginsel dat neerkomt op een samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties die hun respectieve bevoegdheidsgebieden overstijgt, zodat de vraagsteller een geïntegreerd antwoord krijgt via één enkele instantie.

3.2.3. Ten tweede bevat deel III van het actieplan ter versterking van Solvit belangrijke maatregelen om de rol van Solvit te verzwaren als handhavingsinstrument van EU-recht. Zulks als reactie op de herhaalde oproepen van de Raad Mededinging en het Europees Parlement.

3.3. Met het oog op een zo efficiënt mogelijke toepassing van het Commissievoorstel dringen zich nog een aantal aanvullende opmerkingen op.

3.3.1. Ten eerste, wat het streven om Solvit te versterken betreft, vragen twee zaken om aandacht die niet worden genoemd in het actieplan van de Commissie.

3.3.2. Enerzijds zal de in deel II van het actieplan genoemde „markt” aanzienlijk slinken als de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, die gepland staat voor halverwege 2019, eenmaal een feit is. Als er dan geen overeenkomst is over de onderlinge betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU en dit land geen deel meer uitmaakt van de Europese Economische Ruimte, zal zijn regering zichzelf automatisch ontheffen van elke verplichting tot uitvoering van het plan, met alle gevolgen van dien voor de Britse bevolking en voor de onderdanen van de landen waar het netwerk van Solvit-centra wel actief is.

3.3.3. Omdat het EU-recht, en meer in het bijzonder de fundamentele economische vrijheden, ook verplichtingen en voordelen met zich meebrengt voor onderdanen en regeringen van derde landen, zou er moeten worden nagedacht over de eventuele oprichting van Solvit-centra en de toepassing van Solvit in landen waarmee de EU overeenkomsten met een speciaal bindend karakter heeft gesloten, zoals de overeenkomsten die worden genoemd in de eerste drie punten van onderdeel a), lid 6, artikel 218 VWEU. Dat zou burgers en bedrijven in deze derde landen zeer ten goede komen en leiden tot een betere toepassing van het recht met betrekking tot de interne markt.

3.4. Ten tweede zijn er stimulansen nodig voor de overheden van lidstaten die door de digitale kloof of wegens andere oorzaken meer middelen nodig hebben dan andere lidstaten voor de toepassing van de verordening inzake de oprichting van een digitale toegangspoort.

3.4.1. De Commissie zou kunnen voorstellen om een maatregel ter versterking van de economische, sociale en territoriale cohesie goed te keuren. Daar is tevens iets voor te zeggen omdat zo een stimulans wordt gegeven aan de betrokken bedrijven, tegen de achtergrond van de gegevens in deel III van het actieplan van de Commissie. Uit deze gegevens blijkt namelijk dat het aantal zaken van Solvit-centrum tot Solvit-centrum enorm uiteenloopt, een situatie die niet kan worden verklaard door de demografische of economische verschillen tussen de deelnemende landen.

3.5. Ten slotte moeten er in alle landen waar het Solvit-netwerk actief is afspraken komen om ervoor te zorgen dat er zo snel mogelijk via openbare en transparante examens personeel voor de behandeling van Solvit-zaken wordt aangeworven.

⁽⁵⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 99.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Over Solvit

4.1.1. Het EESC kan zich vinden in de concrete maatregelen ter verbetering van de werkzaamheden van Solvit. Dit netwerk kan nuttig zijn, omdat het burgers en bedrijven een platform biedt waarop zij een breed scala aan problemen kunnen oplossen die verband houden met de interne markt. De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat Solvit nog beter bekend wordt.

4.1.2. Een betere toepassing van de wet komt zowel burgers als bedrijven ten goede. In de loop van de jaren is het aantal door burgers aangehangig gemaakte Solvit-zaken, met name met betrekking tot de sociale zekerheid, gestegen ten opzichte van het aantal door bedrijven aangehangig gemaakte zaken. De mate waarin door bedrijven ingediende zaken worden opgelost (80 %) ligt overigens onder het gemiddelde van het netwerk (89 %). De Commissie zou ervoor moeten zorgen dat alle gebruikers profijt kunnen trekken van de mogelijkheden die het netwerk biedt. Het is belangrijk dat het instrument wordt versterkt, en het valt te hopen dat *de routekaart voor de versterking van Solvit* voldoet aan de verwachtingen, met name als het gaat om de in te voeren beroepsprocedure voor bedrijven op het gebied van de wederzijdse erkenning van goederen en om de meer rechtstreekse en doeltreffende juridische ondersteuning aan het netwerk met behulp van een verbeterde faciliteit voor informeel juridisch advies, interactieve opleidingshulpmiddelen en het beheer van uiteenlopende standpunten.

4.2. Het voorstel voor een verordening — „één digitale toegangspoort”

4.2.1. Het EESC kan zich vinden in het plan om „één digitale toegangspoort” op te zetten. Dit portaal moet burgers en bedrijven alle informatie en hulp bieden die zij nodig hebben om op de hele interne markt actief te zijn. Met een goede opzet kan het een hulpmiddel zijn voor burgers die in een andere lidstaat wonen en werken en voor bedrijven, vooral kleine en middelgrote ondernemingen en startende bedrijven, die in een andere lidstaat gebruik willen maken van een of meer van hun economische vrijheden.

4.2.2. Vaak zijn burgers en bedrijven zich niet helemaal bewust van de rechten en kansen die zij hebben op de interne markt. De digitale toegangspoort moet de bestaande instrumenten bundelen en naar een hoger plan tillen, en bedrijven helpen om de meest courante digitale administratieve procedures te doorlopen. Het portaal moet de interne markt transparanter, veiliger en beter voorspelbaar maken.

4.2.3. De digitale toegangspoort moet alle informatie en ondersteuning bieden die bedrijven nodig hebben om gemakkelijker zaken te kunnen doen in het buitenland. Een en ander behelst hoogwaardige en actuele informatie over de markt, de oplossing van problemen, de mechanismen voor geschillenbeslechting en de elektronische procedures voor bedrijven die grensoverschrijdende activiteiten willen ontplooiën.

4.3. De ontwerpverordening inzake een informatie-instrument voor de interne markt (SMIT)

4.3.1. Binnen de organisaties van het maatschappelijk middenveld waaruit het EESC bestaat, en dan met name in de organisaties die bedrijven vertegenwoordigen, zijn de meningen verdeeld over de verordening tot vaststelling van de voorwaarden en de procedure op grond waarvan de Commissie van ondernemingen en ondernemersverenigingen mag vragen informatie over de interne markt te verstrekken.

4.3.2. De organisaties die bedrijven vertegenwoordigen plaatsen kanttekeningen bij het voorstel omdat het volgens hen voornamelijk gericht is op bedrijven, terwijl de lidstaten er verantwoordelijk voor zijn dat er nog steeds belemmeringen voor de werking van de interne markt bestaan:

- a) Beter handhaving van de overeengekomen regels is van essentieel belang om de interne markt beter te laten functioneren. Hiertoe is het allereerst zaak dat de lidstaten begeleid en geholpen worden bij het omzetten en toepassen van de regelgeving. De Commissie zou een grotere rol moeten spelen in de naleving. Daarbij zou ze ervoor moeten zorgen dat alle economische actoren zich aan de regels houden en niet moeten terugschrikken voor het starten van proefprojecten of inbreukprocedures wegens niet-naleving.
- b) Wat de informatie betreft waarover de Europese Commissie beschikt om belemmeringen voor de interne markt aan te pakken: er bestaan al omvangrijke informatiekanalen, zoals het Enterprise Europe Network, het platform onlinebeslechting van consumentengeschillen, het informatiesysteem betreffende technische voorschriften (TRIS), IMI en het Refit-platform. Deze zouden beter en systematischer gebruikt kunnen worden om obstakels en segmenteringen op de interne markt, waaronder niet-naleving van de EU-wetgeving, in kaart te brengen.

c) Bedrijven zijn bang dat de nieuwe verplichting om vertrouwelijke handelsinformatie en gevoelige bedrijfsgegevens (prijnsbeleid, bedrijfsstrategie) te verstrekken op straffe van geldboetes en sancties tot meer administratieve rompslomp zal leiden.

4.3.3. De organisaties van het maatschappelijk middenveld zijn ingenomen met de voorgestelde verordening, omdat zij het belangrijk vinden dat:

a) gezorgd wordt voor een goede toegang tot betrouwbare gegevens; dat vergroot niet alleen de transparantie, maar verbetert ook de werking van de interne markt, omdat de Commissie zo de beschikking krijgt over relevante, nuttige en coherente informatie die voor haar van groot belang is om bepaalde maatregelen te nemen;

b) aan de hand van zeer specifieke verzoeken om informatie aan een select aantal marktdeelnemers volledige en betrouwbare informatie van kwantitatieve en kwalitatieve aard wordt verkregen, en

c) de Commissie wordt geholpen om ervoor te zorgen dat de rechten van burgers en bedrijven in de eengemaakte markt worden geëerbiedigd en om de samenwerking met de lidstaten te versterken.

4.3.4. Daarom zou de Commissie de voorgestelde verordening, als zij in de huidige vorm wordt aangenomen, indien nodig met de grootst mogelijke proportionaliteit (wanneer er duidelijk sprake is van een grensoverschrijdende situatie) en met inachtneming van de grondrechten van de betrokkenen (vooral wat de bescherming van vertrouwelijke informatie betreft) moeten toepassen.

4.3.4.1. Verder zou het voorstel in de toelichting van het Commissievoorstel om een evaluatie uit te voeren moeten worden verplaatst naar het regelgevend gedeelte om er een verplichting van te maken. Deze evaluatie zou binnen vijf jaar na goedkeuring van de verordening moeten worden uitgevoerd om de werking van deze toezichthoudende activiteiten tegen het licht te houden.

5. De rol van het EESC in het proces

5.1. De voltooiing van de interne markt van de EU en de juiste toepassing van de desbetreffende wetgeving behoren tot de topprioriteiten van het EESC.

5.2. Vaak zijn burgers en bedrijven zich niet helemaal bewust van de rechten en kansen die de interne markt hun biedt. De digitale toegangspoort moet de bestaande instrumenten bundelen en op een hoger plan tillen, en bedrijven helpen om de meest courante digitale administratieve procedures te doorlopen. Het portaal moet de interne markt transparanter, veiliger en beter voorspelbaar maken.

5.3. Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld wil het EESC graag een bijdrage leveren aan dit initiatief. Het biedt daarom zijn hulp aan bij de monitoring en de evaluatie van de uitvoering van de verordening inzake de digitale toegangspoort.

5.4. Het EESC verzoekt de Commissie om nauwe samenwerking, zodat zij profijt kan trekken van de kennis en ervaring van zijn leden, die uit achtentwintig lidstaten afkomstig zijn.

Brussel, 18 oktober 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 het Europees Parlement en de Raad betreffende de monitoring en de rapportering van de CO₂-emissies en het brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen

(COM(2017) 279 *final* — 2017/0111 (COD))

(2018/C 081/13)

Rapporteur: **Dirk BERGRATH**

Corapporteur: **Mihai MANOLIU**

Raadpleging	Europees Parlement, 15.6.2017 Raad, 22.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	188/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zouden het scheppen van werkgelegenheid en investeringen die zijn gericht op de herindustrialisering van Europa, economische groei, de overgang naar schone energie, nieuwe bedrijfsmodellen, hypermoderne technologieën, milieubescherming en volksgezondheid belangrijke doelstellingen moeten zijn van het EU-beleid.

1.2. Het EESC is van mening dat alle vervoerders kansen hebben gemist om te besparen op hun brandstofkosten, die goed zijn voor een kwart van hun operationele kosten. Brandstofefficiëntie is een fundamenteel criterium bij aankoopbeslissingen en het reduceren van het brandstofverbruik zou de kosten van de invoer van brandstof helpen drukken. In de EU bestaat een behoefte aan certificering, beoordeling van brandstofverbruik en normen voor emissies en verbruik, en deze aspecten moeten de innovatie bevorderen. Beleid en plannen voor elektrische voertuigen hebben geleid tot hevige concurrentie tussen voertuigfabrikanten. De vervoerssector moet, samen met de bouwsector, de landbouw en de afvalverwerkingssector, een bijdrage leveren aan emissiereducties.

1.3. EU-optreden is gerechtvaardigd gezien de grensoverschrijdende gevolgen van de klimaatverandering en de noodzaak om de eengemaakte markten voor brandstof, voertuigen en vervoersdiensten te beschermen. De versnippering van de vervoersmarkt en een gebrek aan markttransparantie, verschillen in wetgeving en uiteenlopende beleidspraktijken op het gebied van monitoring en de afwezigheid van een gemeenschappelijke databank met monitoringgegevens, zijn allemaal factoren die aanzienlijke sociale en economische gevolgen hebben.

1.4. Het EESC vindt het een positieve zaak dat het voorstel voor een verordening het gemakkelijker zal maken toezicht te houden op CO₂-metingen van voor het eerst in de EU geregistreerde zware bedrijfsvoertuigen en deze te verspreiden en om klanten — in de meeste gevallen kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) — duidelijke informatie te verstrekken over het brandstofverbruik van voertuigen.

1.5. Het EESC juicht toe dat in het voorstel voor een verordening is gekozen voor de derde optie van gecombineerde rapportering, aangezien hierdoor de digitale informatiestroom wordt gewaarborgd, gegevens zowel op nationaal als op EU-niveau worden verzameld en er lage administratieve kosten mee zijn gemoeid.

1.6. Het EESC benadrukt dat in belangrijke markten zoals de Verenigde Staten, Canada, Japan en China de voorbije jaren met betrekking tot certificering en brandstofefficiëntie maatregelen zijn genomen in de vorm van normen voor brandstofverbruik en/of emissies om innovatie te stimuleren en de voertuigen snel efficiënter te maken. Het concurrentievermogen van Europese fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen is derhalve afhankelijk van of er aan deze normen wordt voldaan.

1.7. Het is waar dat de markt fabrikanten in feite onder druk zet om het brandstofverbruik van vrachtwagens in de EU verder terug te dringen, maar de vervoersbedrijven, vaak kmo's, hebben vaak moeite met het financieren van de hogere aankooprijzen van zware bedrijfsvoertuigen met een efficiënter brandstofverbruik.

1.8. Het EESC beveelt de Commissie aan om bij het formuleren van CO₂-limieten voor zware bedrijfsvoertuigen een evenwicht na te streven tussen de streefcijfers die kunnen worden bereikt op de korte tot middellange termijn en het doel van nul emissies voor wegvervoer op de lange termijn. De betekenis van innovatie binnen de bestaande technologieën moet worden gestimuleerd, zonder de investeringen in emissievrije voertuigen te beperken.

1.9. Binnen deze context is het EESC van mening dat zijn aanbevelingen in het advies over het eindverslag van de CARS 21-groep op hoog niveau ook kunnen worden toegepast op zware bedrijfsvoertuigen, vooral voor wat het tijdschema voor de uitvoering betreft.

1.10. Het EESC onderstreept de rol die publieke investeringen en regelgeving spelen bij het terugdringen van de emissies van wegvervoer, met inbegrip van die van zwaar goederenvervoer.

1.11. Het EESC benadrukt dat alle regelgevende handelingen moeten samengaan met meer beleidsmaatregelen om de vraag naar wegvervoer — met inbegrip van zwaar goederenvervoer — terug te dringen door over te schakelen op andere vervoerswijzen (spoor, binnenwateren enz.) die minder broeikasgassen uitstoten.

2. Inleiding

2.1. Met het voorstel voor een verordening wordt beoogd de vereisten vast te stellen voor de monitoring en de rapportering van de CO₂-emissies en het brandstofverbruik van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen die in de Europese Unie worden geregistreerd. Het geldt alleen voor zware, voor het vervoer van personen of goederen ontworpen en gebouwde bedrijfsvoertuigen en aanhangwagens ⁽¹⁾.

2.2. Vervoer en mobiliteit zijn van cruciaal belang voor de economie en het concurrentievermogen van Europa. Dit belang wordt ook weerspiegeld door de diverse andere beleidskaders die een sterke invloed op deze bedrijfstak hebben. De uitvoering van de prioriteiten van de energie-unie, de digitale eengemaakte markt en de agenda voor banen, groei en investeringen zullen stuk voor stuk positieve gevolgen hebben voor de mobiliteit en de vervoerssector.

2.3. In oktober 2014 hebben de staats- en regeringshoofden van de EU ⁽²⁾ een bindende doelstelling geformuleerd om de emissies die worden geproduceerd in de gehele EU-economie in 2030 met ten minste 40 % terug te dringen ten opzichte van het niveau van 1990. Dit streefcijfer is gebaseerd op wereldwijde projecties die aansluiten op het tijdschema voor de middellange termijn van de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering (COP 21) ⁽³⁾. De Commissie heeft aangekondigd dat zij normen voor brandstofefficiëntie zal invoeren voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen.

2.4. Volgens gegevens van de industrie heeft de uitvoer van vrachtwagens in 2015 een overschot van 5,1 miljard EUR op de handelsbalans opgeleverd. De bedrijfstak maakt deel uit van de automobielsector die in Europa direct en indirect goed is voor 12,1 miljoen banen, wat gelijkstaat aan 5,6 % van de totale werkgelegenheid in de EU.

⁽¹⁾ Voertuigcategorieën zoals gedefinieerd in Richtlijn 2007/46/EG, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 385/2009: M1, M2, N1 en N2 met een referentiemassa van meer dan 2 610 kg die niet vallen onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad, alle voertuigen in de categorieën M3 en N3 en voertuigen in de categorieën O3 en O4.

⁽²⁾ Conclusies van de Europese Raad van 24 oktober 2014, EUCO 169/14, punt 2.

⁽³⁾ FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. In de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering (februari 2015)⁽⁴⁾ wordt de overgang naar een energie-efficiënte, koolstofarme vervoersector als een centraal actiegebied aangemerkt. Aangedreven door de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering worden momenteel de maatregelen uit de strategie voor emissiearme mobiliteit (juli 2016)⁽⁵⁾ uitgevoerd. Investerings in infrastructuur in het kader van het investeringsplan voor Europa moeten de totstandkoming van een toekomstige schone, concurrerende en verbonden mobiliteit in Europa stimuleren.

2.6. Tussen 1990 en 2014 zijn de CO₂-emissies van commerciële voertuigen in de EU aanmerkelijk harder gestegen dan die van personenauto's. De CO₂-emissies van commerciële voertuigen zijn met ongeveer 25 % gestegen en die van auto's met ongeveer 12 %. Vrachtwagens en bussen zijn nu verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de CO₂-emissies door wegvervoer in de EU. Hun aandeel in de emissies blijft toenemen nu de steeds strengere CO₂-limieten de emissies van personenauto's en bestelwagens terugdringen.

2.7. Momenteel verbruikt een typische Europese 4 × 2-trekker van 40 ton in een testcyclus voor lange afstanden ongeveer 33,1 liter brandstof per 100 km op autowegen en snelwegen. Een typische Europese 4 × 2-distributievrachtwagen van 12 ton verbruikt in een testcyclus voor stedelijk vervoer ongeveer 21,4 liter brandstof per 100 km⁽⁶⁾.

2.8. Zware bedrijfsvoertuigen worden meestal in verschillende fasen vervaardigd en in het algemeen zijn er alleen op maat gemaakte producten verkrijgbaar. Het chassis wordt door de ene fabrikant vervaardigd en vervolgens wordt hier in het volgende stadium door een andere fabrikant de carrosserie aan toegevoegd. Dit betekent dat meerdere fabrikanten een impact hebben op het brandstofverbruik van het afgeronde voertuig en dus ook op de CO₂-emissies.

2.9. Zware bedrijfsvoertuigen worden met name gekocht door goederenvervoerders. Bij hen kunnen de brandstofkosten oplopen tot meer dan een kwart van de operationele kosten en brandstofefficiëntie is dan ook hun belangrijkste aankoopcriterium. Hoewel zware bedrijfsvoertuigen de laatste decennia zuiniger zijn geworden, hebben veel van de meer dan 500 000 vervoersbedrijven, grotendeels kleine en middelgrote ondernemingen, nog geen toegang tot gestandaardiseerde informatie om brandstofefficiënte technologieën te beoordelen, vrachtwagens met elkaar te vergelijken om een beter gefundeerde aankoopbeslissing te nemen, en hun brandstofkosten te verlagen. Deze situatie wordt nog eens verergerd door de afwezigheid van een gemeenschappelijk overeengekomen methodologie voor het meten van het brandstofverbruik.

2.10. Het gebrek aan markttransparantie heeft tot gevolg dat fabrikanten van zware voertuigen minder druk voelen om zich verder in te spannen om de efficiëntie van de voertuigen te verbeteren en te investeren in innovatie van een wereldwijde markt die zo concurrerend is. Er bestaat een hieruit voortvloeiend risico dat de fabrikanten in de EU hun koppositie op het gebied van de brandstofefficiëntie van voertuigen zouden kunnen kwijtraken.

2.11. Transparantie met betrekking tot de brandstofprestaties en de CO₂-emissies van voertuigen zou ook de concurrentie stimuleren op de EU-markt, waar de Commissie in 2016 een kartel van fabrikanten van vrachtwagens, dat tussen 1997 en 2011 actief was, in het vizier heeft gekregen.

3. Het voorstel voor een verordening

3.1. Deze voorgestelde verordening maakt deel uit van het *Europa in beweging*-pakket, dat tot doel heeft het verkeer veiliger te maken, naar eerlijkere tolsystemen toe te werken, CO₂-emissies, luchtvervuiling en opstoppingen terug te dringen, administratieve rompslomp voor bedrijven te verminderen, illegale werkgelegenheid te bestrijden en te zorgen voor fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en rusttijden voor werknemers.

3.2. Op de lange termijn zullen deze maatregelen een positief effect hebben dat veel verder zal reiken dan de vervoerssector alleen. Ze zullen de werkgelegenheid, groei en investeringen bevorderen, leiden tot meer sociale rechtvaardigheid, ervoor zorgen dat consumenten meer keuzemogelijkheden hebben en Europa duidelijkheid biedt over hoe haar emissies terug te dringen.

⁽⁴⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 501 final.

⁽⁶⁾ Delgado, O., Rodríguez, F. en Muncrief R., *Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020-2030 timeframe*, witboek van de Internationale Raad voor schoon vervoer (ICCT), Berlijn, juli 2017.

3.3. In de komende twaalf maanden zal dit pakket worden aangevuld met verdere voorstellen, waaronder emissienormen voor de periode na 2020 voor personenauto's en bestelwagens en — voor het eerst — voor zware bedrijfsvoertuigen. Deze voorstellen zullen de innovatie verder stimuleren, het concurrentievermogen verbeteren, de CO₂-emissies terugdringen en een positief effect hebben op de luchtkwaliteit, volksgezondheid en verkeersveiligheid.

3.4. De lacune in de kennis zal worden gedicht door middel van simulatiesoftware, een efficiënt instrument voor het berekenen van het verbruik en de kosten van brandstof. De nieuwe certificeringsverordening (voor de typegoedkeuring) inzake de bepaling van CO₂-emissies zal worden gebaseerd op individuele prestatiegegevens en een gecertificeerd proces voor het verkrijgen en beheren van invoergegevens.

3.5. Met dit voorstel voor een verordening wordt uitvoering gegeven aan de mededeling van 2014 over een strategie voor de vermindering van het brandstofverbruik en de CO₂-emissies van zware bedrijfsvoertuigen. In deze strategie is sprake van een uitvoeringsmaatregel ter omschrijving van de procedure voor de certificering van de CO₂-emissies, berekend met het simulatie-instrument VECTO, van nieuwe, in de EU in de handel gebrachte zware bedrijfsvoertuigen, alsook van een wetgevingsvoorstel inzake monitoring en rapportering van die emissies.

3.6. Aangezien VECTO slechts een simulatie-instrument is, moeten in het tweede pakket testen van brandstofverbruik op de weg worden opgenomen, net zoals de Commissie voornemens is te doen voor personenauto's en lichte commerciële voertuigen. Er moet een methodologie worden ontwikkeld om, in overeenstemming met de CO₂-emissies, de heffingen op nieuwe zware bedrijfsvoertuigen voor het gebruik van infrastructuur te differentiëren (herziening van de Eurovignet-richtlijn en de richtlijn energie-efficiëntie).

3.7. Het EESC roept de Europese Commissie en de lidstaten op afspraken te maken om te garanderen dat derden (onderzoeksinstituten, vervoersbedrijven, ngo's) toegang hebben tot de officiële VECTO-gegevens over brandstofverbruik zodat de cijfers kunnen worden gecontroleerd aan de hand van onafhankelijke testen. Er moeten kwaliteitscontroles en verificaties worden uitgevoerd van de ingediende gegevens om eventuele lacunes of onregelmatigheden aan te pakken. Deze controles moeten worden uitgevoerd met inachtneming van de grondrechten.

3.8. Met het voorstel wordt ook uitvoering gegeven aan de Europese strategie voor emissiearme mobiliteit van 2016, die onder meer ten doel heeft de broeikasgasemissies van het wegvervoer tegen 2050 met ten minste 60 % te verminderen ten opzichte van het emissieniveau in 1990 en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen drastisch te verlagen. In deze strategie wordt ook vermeld dat de Commissie de ontwerptenties voor CO₂-emissienormen versneld zal laten analyseren ter voorbereiding van een wetgevingsvoorstel tijdens deze ambtstermijn van de Commissie.

3.9. Voor toezichtsdoeleinden zullen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vanaf 2020 gegevens moeten indienen over nieuwe voertuigen die het voorafgaande jaar voor het eerst in de EU werden geregistreerd en zullen fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen gegevens moeten indienen over voertuigen die tijdens het voorgaande kalenderjaar zijn vervaardigd. Deze jaarlijkse rapportering moet elk jaar uiterlijk op 28 februari zijn afgerond. Het soort gegevens dat moet worden verstrekt, wordt beschreven in de delen A en B van bijlage I bij het voorstel voor een verordening.

3.10. Het Europees Milieuagentschap (EEA) moet namens de Commissie een centrale databank beheren met de ingediende gegevens die openbaar zullen worden gemaakt (met uitzondering van bepaalde gevoelige gegevens).

3.11. De bevoegde instanties en de fabrikanten zijn verantwoordelijk voor de nauwkeurigheid en de kwaliteit van de gegevens die zij verstrekken. De Commissie kan echter ook zelf de kwaliteit van de ingediende gegevens controleren en, waar passend, de nodige maatregelen nemen om de gegevens die in het centrale register zijn gepubliceerd, te corrigeren. Kleine, middelgrote en micro-ondernemingen zijn niet verplicht rechtstreeks te rapporteren.

3.12. De Commissie zal een jaarverslag opstellen en maakt daarin haar analyse bekend van de door de lidstaten en fabrikanten meegedeelde gegevens over het voorafgaande kalenderjaar. In deze analyse worden op zijn minst cijfers opgenomen over het gemiddelde brandstofverbruik en de gemiddelde CO₂-emissies van het zwarevoertuigenpark van de Unie als geheel en van elke fabrikant. Ook moet rekening worden gehouden met het gebruik van nieuwe en geavanceerde CO₂-beperkende technologieën, indien deze gegevens beschikbaar zijn.

3.13. De Commissie is door middel van gedelegeerde handelingen bevoegd om de verplichte gegevens zoals beschreven in de bijlagen bij het voorstel voor een verordening te wijzigen en om wijzigingen aan te brengen in het monitoring- en rapporteringsproces.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Evenals in eerdere adviezen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie inzake terugdringing van CO₂-emissies, spreekt het EESC hier opnieuw zijn steun uit voor alle EU-initiatieven waarmee wordt beoogd concrete doelstellingen te realiseren teneinde de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, aangezien dat essentieel is in de strijd tegen de klimaatverandering. Met dit doel voor ogen mag geen enkele redelijke maatregel om ook de uitstoot van commerciële voertuigen terug te dringen over het hoofd worden gezien, aangezien deze voertuigen 10 % van het totale wagenpark uitmaken.

4.2. Een EU-verordening lijkt het meest geschikte wetgevingsinstrument om te garanderen dat de genomen maatregelen onmiddellijk worden nageleefd en om concurrentievervalsingen met mogelijke negatieve gevolgen voor de werking van de interne markt te voorkomen.

4.3. De gegevens over CO₂-emissies en brandstofverbruik worden verkregen met behulp van een simulatiesoftware genaamd VECTO (vehicle energy consumption calculation tool).

4.3.1. Het besluit om dit instrument te ontwikkelen werd genomen na andere mogelijke testprocedures, met inbegrip van motortestopstellingen, rollenbanktests en het uitvoeren van testen aan boord van het voertuig in het echte verkeer met behulp van draagbare emissiemeetsystemen (PEMS), te hebben geëvalueerd. De belangrijkste reden om te kiezen voor simulatie in plaats van een van de andere testmethoden waren:

1. vergelijkbaarheid: de testresultaten van verschillende soorten zware bedrijfsvoertuigen kunnen rechtstreeks worden vergeleken;
2. kostenefficiëntie: de hoge kosten van testvoorzieningen in vergelijking met simulatie;
3. het vermogen om met hoge variabiliteit om te gaan: de productieseries van zware bedrijfsvoertuigen zijn erg klein omdat de voertuigen in hoge mate worden aangepast aan de eisen van de eindgebruikers;
4. reproduceerbaarheid: simulatie scoort het beste voor de reproduceerbaarheid van testen;
5. nauwkeurigheid: kleine besparingen die het gevolg zijn van de optimalisering van één onderdeel kunnen worden opgemerkt;
6. volledigheid: simulatie kan worden gebruikt om de totale configuratie van het voertuig te optimaliseren om een lager brandstofverbruik te bewerkstelligen, aangezien alle onderdelen (cabine, banden, motor, versnellingsbak enz.) worden meegenomen. Deze benadering werd bevestigd in de strategie voor zware bedrijfsvoertuigen voor 2014.

4.3.2. De verplichting om VECTO-gegevens te verwerken en beschikbaar te stellen voor alle nieuwe zware bedrijfsvoertuigen stelt de koper in staat de verschillende modellen voertuigen, technologieën voor brandstofverbruik en carrosserieën — bv. kraan, gekoeld compartiment — evenals verschillende combinaties van individuele onderdelen te vergelijken. Anders dan het geval is bij personenauto's, worden zware bedrijfsvoertuigen, afhankelijk van hun carrosserie, op veel verschillende manieren gebruikt, wat ertoe leidt dat het brandstofverbruik en de CO₂-emissies sterk uiteenlopen. Daarnaast neemt de concurrentie tussen voertuigfabrikanten en tussen de fabrikanten van carrosserieën voor voertuigen toe indien vergelijkingen kunnen worden gemaakt.

4.3.3. Het EESC vindt het een positieve zaak dat het voorstel voor een verordening het gemakkelijker zal maken toezicht te houden op CO₂-metingen van voor het eerst in de EU geregistreerde zware bedrijfsvoertuigen en deze te verspreiden en om klanten — in de meeste gevallen kmo's — duidelijke informatie te verstrekken over het brandstofverbruik van voertuigen.

4.3.4. Het EESC is zich ervan bewust dat het meten van emissies onder reële rijomstandigheden (RDE) met behulp van een draagbaar emissiemeetsysteem (PEMS) de voorkeur geniet boven het meten van de uitstoot met een rollenbank of — zoals hier wordt voorgesteld — simulatiesoftware. Na een introductieperiode en nadat ervaring is opgedaan met het VECTO-systeem, moet de Commissie analyseren of het uitvoeren van RDE-testen op zware bedrijfsvoertuigen haalbaar is en, indien dit het geval is, hoe deze kunnen worden uitgevoerd.

4.4. Tijdens de effectbeoordeling heeft de Commissie drie opties voor gegevensverzameling en rapportering aan het EEA getest: 1) rapportering door nationale autoriteiten; 2) rapportering door fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen; en 3) gecombineerde rapportering door nationale autoriteiten en fabrikanten.

4.4.1. Het EESC juicht toe dat in het voorstel voor een verordening is gekozen voor de derde optie van gecombineerde rapportering, aangezien hierdoor de digitale informatiestroom wordt gewaarborgd, gegevens zowel op nationaal als op EU-niveau worden verzameld en er lage administratieve kosten mee zijn gemoeid.

4.4.2. Het EESC stelt met genoeg vast dat de gegevens die worden ingediend bij de Commissie door de bevoegde nationale autoriteiten en fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen, openbaar zullen worden gemaakt. Om de gegevens te beschermen en de concurrentie te waarborgen, staat het EESC ook positief tegenover het voorstel om het voertuigidentificatienummer (VIN) en de gegevens met betrekking tot de vervaardiging van bepaalde verstrekte onderdelen (versnellingsbak, assen en banden) niet openbaar te maken.

4.5. Het EESC is van mening dat het de moeite waard is op CO₂ gebaseerde heffingen voor het gebruik van wegen voor zware bedrijfsvoertuigen goed te overwegen. Om dit mogelijk te maken moeten de gegevens uit het centrale register (voertuigidentificatienummer en metingen van CO₂-emissies) worden gekoppeld aan registratiegegevens (kenteken) en vervolgens worden gedeeld met de verantwoordelijken voor het heffen van deze rechten.

4.5.1. Het EESC heeft zich herhaaldelijk ⁽⁷⁾ achter het voornemen van de Commissie geschaard om een uniform systeem op Europees niveau in te voeren voor heffingen voor het gebruik van wegen op basis van het beginsel „de vervuiler betaalt”. Een publiek beheerd, uniform systeem voor heffingen voor het gebruik van wegen zou ook handig zijn vanuit een oogpunt van gegevensbescherming.

4.6. De Commissie ziet haar voorstel voor een verordening als een noodzakelijke stap naar de invoering en handhaving van toekomstige CO₂-emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen. Een monitoring- en rapporteringssysteem zijn met name noodzakelijk om de naleving van dergelijke normen in de toekomst te kunnen controleren, zoals reeds gebeurt voor personenauto's en bestelwagens.

4.6.1. Sinds 2009 zijn er bindende CO₂-limieten voor personenauto's en sinds 2011 voor bestelbussen. Ondertussen zijn zware bedrijfsvoertuigen tot nu toe nog niet onderworpen aan vergelijkbare CO₂-limieten. In 2018 wordt echter een wetgevingsvoorstel van de Commissie verwacht waarin ook verplichte CO₂-limieten voor deze voertuigen zullen worden opgenomen.

4.6.2. In belangrijke markten zoals de Verenigde Staten, Canada, Japan en China zijn de voorbije jaren met betrekking tot certificering en brandstofefficiëntie maatregelen genomen in de vorm van normen voor brandstofverbruik en/of emissies om innovatie te stimuleren en de voertuigen snel efficiënter te maken. Het concurrentievermogen van Europese fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen is derhalve afhankelijk van de vraag of er aan deze normen wordt voldaan.

4.7. Het is waar dat de markt fabrikanten in feite onder druk zet om het brandstofverbruik van vrachtwagens in de EU verder terug te dringen: brandstofverbruik is verreweg de grootste kostenpost binnen de kostenstructuur van langeafstandsgoederenvervoer over de weg (aandeel van ongeveer 30 %). Vervoersbedrijven hebben als kopers van zware bedrijfsvoertuigen derhalve belang bij vrachtwagens die zo min mogelijk brandstof verbruiken.

4.7.1. Aan de andere kant is uit ervaring gebleken dat niet-bindende streefwaarden en marktkrachten alleen niet voldoende zijn om het brandstofverbruik van nieuwe voertuigen, en dus ook hun CO₂-emissies, aanzienlijk te verminderen.

4.7.2. De vervoerssector bestaat met name uit kmo's. De gebrekkige toegang tot financiering is een van de grootste problemen waar kmo's mee worden geconfronteerd. Als gevolg hiervan is het voor vervoersbedrijven vaak moeilijk om de hogere aankooprijks te financieren van zware bedrijfsvoertuigen met een efficiënter brandstofverbruik.

4.7.3. Het EESC beveelt de Commissie aan om bij het formuleren van CO₂-limieten voor zware bedrijfsvoertuigen een evenwicht na te streven tussen de streefcijfers die kunnen worden bereikt op de korte tot middellange termijn en het doel van nul emissies voor wegvervoer op de lange termijn. De betekenis van innovatie binnen de bestaande technologieën moet worden gestimuleerd, zonder de investeringen in emissievrije voertuigen te beperken.

4.7.4. Binnen deze context is het EESC van mening dat zijn aanbevelingen in het advies over het eindverslag van de CARS 21-groep op hoog niveau ⁽⁸⁾ ook kunnen worden toegepast op zware bedrijfsvoertuigen. Een van de aanbevelingen was om de industrie de tijd te geven om de technologie die nodig is om aan de strengere vereisten te voldoen volledig te ontwikkelen, zonder dat dit leidt tot aanzienlijke prijsstijgingen van de producten en dus tot een vertraging van de vernieuwing van het voertuigenpark.

⁽⁷⁾ EESC-2017-02887 (zie bladzijde 181 van dit Publicatieblad), EESC-2017-02888 (zie bladzijde 188 van dit Publicatieblad), EESC-2017-03231 (zie bladzijde 195 van dit Publicatieblad).

⁽⁸⁾ PB C 10 van 15.1.2008, blz. 15.

4.7.5. In dit kader kan de regelgeving in de Verenigde Staten inzake nieuwe zware bedrijfsvoertuigen, trekkers, trailers en motoren worden beschouwd als een positief voorbeeld van een anticipatieve uitvoering. Er zal daar een tweede fase van de regelgeving ten uitvoer worden gelegd voor de modeljaren 2018 tot 2027, gebaseerd op de initiële normen van de 1e fase voor de modeljaren 2014 tot 2018.

4.8. Het EESC onderstreept de rol die publieke investeringen en regelgeving spelen bij het terugdringen van de emissies van wegvervoer, met inbegrip van die van zwaar goederenvervoer.

4.8.1. Een mogelijke optie voor de toekomst is het „e-snelweg”-systeem, waarbij hybride vrachtwagens in belangrijke hoofdgoederencorridors op een vergelijkbare manier van stroom worden voorzien via een bovenleidingsysteem, net als de huidige trams, treinen en trolleybussen. Wanneer de vrachtwagens worden gekoppeld aan het leidingsysteem, kunnen ze volledig op elektriciteit werken. Wanneer zij zich niet meer op een route met bovenleiding bevinden, kunnen ze hun diesel- of elektrische motor gebruiken via de accucapaciteit aan boord.

4.8.2. Door middel van het zogeheten „truck platooning” kunnen de CO₂-emissies met ongeveer 10 % worden verminderd. Hierbij volgen vrachtwagens elkaar op een vaste afstand, met behulp van hypermoderne connectiviteitstechnologie en rijhulpsystemen. Het voertuig dat vooraan het konvooi rijdt, fungeert als leider. Als dit voertuig remt, remmen alle andere vrachtwagens in het peloton ook. De reactietijd is praktisch één op één voor alle vrachtwagens. *Platooning* leidt tot een lager brandstofverbruik en toegenomen veiligheid, maar er zijn mogelijk wijzigingen in de regelgeving nodig.

4.8.3. Ten slotte werden er met Richtlijn (EU) 2015/719 nieuwe wijzigingen ingevoerd in de voorschriften voor zware bedrijfsvoertuigen, die het mogelijk maken om aerodynamischer voertuigontwerpen met een verbeterde energie-efficiëntie en verbeterd emissiegedrag te introduceren op de Europese wegen. De wijzigingen betreffen onder meer uitzonderingen op de maximale totale lengte van zware bedrijfsvoertuigen, waardoor bestaande vrachtwagens kunnen worden uitgerust met aerodynamische vleugels en nieuwe vrachtwagens kunnen beschikken over deze aanvullende aerodynamische elementen en ook over rondere, langere cabineontwerpen. Trailerfabrikanten hebben echter melding gemaakt van problemen met de toepassing van deze nieuwe voorschriften door de registratieautoriteiten.

4.9. Het EESC benadrukt dat alle regelgevende handelingen moeten samengaan met meer beleidsmaatregelen om de vraag naar wegvervoer — met inbegrip van zwaar goederenvervoer — terug te dringen door over te schakelen op andere vervoerswijzen (spoor, binnenwateren enz.) die minder broeikasgassen uitstoten.

Brussel, 18 oktober 2017.

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 over de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de strategie voor de digitale interne markt — Een connectieve digitale interne markt

(COM(2017) 228 *final*)

(2018/C 081/14)

Rapporteur: **Antonio LONGO**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	111/0/0

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt het voorstel tot herziening van de *Strategie voor de digitale interne markt* (SDIM) en erkent tevens de inspanning die de Commissie met het wetgevingsinitiatief heeft geleverd om de EU-doelstellingen inzake technologische, economische en sociale groei te verwezenlijken.

1.2. Het EESC maakt zich evenwel zorgen over de vertraging die de goedkeuring en uitvoering van de 35 voorgestelde maatregelen en wetgevingsinitiatieven oplopen, waardoor de kloof op technologisch en concurrentiegebied tussen de EU en haar mondiale concurrenten dreigt te worden vergroot.

1.3. Het voorstel van de Commissie om de SDIM en drie nieuwe wetgevende initiatieven m.b.t. onlineplatforms, de Europese dataeconomie en cyberbeveiliging te bundelen, is een goede zaak. In dit verband moet een holistische benadering worden gehanteerd, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzakelijke versterking van het concurrentievermogen en de bescherming van de digitale rechten zowel op de interne markt als in derde landen.

1.4. Het EESC wijst er nogmaals op dat de *sociale dimensie* ⁽¹⁾ van de SDIM moet worden versterkt. Alleen via governance op Europees niveau waarbij de nationale regeringen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in zijn geheel zijn betrokken, zal het mogelijk zijn om de problemen en risico's i.v.m. de digitale revolutie aan te pakken, kwetsbare groepen te beschermen en burgers en bedrijven meer kansen te bieden.

1.5. Het EESC zou graag zien dat de EU, met inachtneming van de desbetreffende nationale bevoegdheden, een grootschalig plan lanceert voor digitaal onderwijs en digitale opleiding, teneinde alle burgers de beschikking te geven over de kennisinstrumenten die nodig zijn om zo goed mogelijk met de transitie om te gaan. Zo'n plan zou alle vormen en niveaus van onderwijs moeten omvatten, waarbij het allereerst nodig is om de leerkrachten ter zake op te leiden en lesprogramma's en lesmethoden te herzien. Het zou nauw gekoppeld moeten worden aan een systeem voor permanente opleiding om de vaardigheden van werkenden te actualiseren of aan te passen. Speciale aandacht zou ook moeten uitgaan naar personen in leidinggevende functies, door geavanceerde opleidingsprogramma's op te zetten in samenwerking met universiteiten.

⁽¹⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10, paragrafen 3.8 en 3.9.

1.6. De digitale revolutie brengt ingrijpende veranderingen teweeg in allerlei aspecten van het werk: de organisatie van het werk, de plaats waar gewerkt wordt, taken, werktijden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsovereenkomsten. Volgens het EESC kan de sociale dialoog in dit verband een wezenlijke rol spelen. Het verzoekt de Commissie om samen met de sociale partners na te denken over de betreffende vooruitzichten op middellange en lange termijn en houdbare maatregelen voor te stellen om fatsoenlijke lonen, kwaliteitsbanen, een evenwicht tussen werk en gezinsleven en algemene toegang tot sociale zekerheid te waarborgen.

1.7. Het EESC is ingenomen met de vooruitgang die recentelijk in de digitale sector is geboekt maar verzoekt de Europese en nationale instellingen toe te zien op de correcte en volledige toepassing van de regelgeving (bijv. *de afschaffing van de retailroamingtoeslagen*) alsook de inspanningen voort te zetten om versnippering en verstoringen tegen te gaan. Het EESC verzoekt de Commissie in dit verband om zo snel mogelijk met een regeling te komen inzake de portabiliteit van online-inhoud.

1.8. Het is van belang zo snel mogelijk de infrastructurele, territoriale en culturele digitale kloof te dichten die nu een belemmering vormt voor de economische en sociale ontwikkeling van de EU en een bron van ongelijkheid is wat de leefomstandigheden en kansen voor burgers en bedrijven betreft. De verleende steun was tot dusver aanzienlijk, maar is niettemin ontoereikend om aan alle behoeften van de EU te voldoen.

1.9. Het EESC wijst er nogmaals op dat toegang tot het internet een grondrecht is van elke burger, en een onmisbaar instrument vormt voor sociale inclusie en economische groei. Internettoegang moet dan ook zonder uitstel als een universele dienst worden beschouwd.

1.10. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan vaart te zetten achter de uitvoering van de strategieën voor e-overheid en e-gezondheid, niet alleen omdat een en ander een noodzakelijke voorwaarde is voor digitale ontwikkeling in Europa, maar ook wegens de mogelijke positieve effecten op de kwaliteit van de diensten en het dagelijkse leven van de burgers.

1.11. Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) moeten beter worden ondersteund omdat internetgebruik nu al een *conditio sine qua non* is om zich op de markt te handhaven. De steun aan het bedrijfsleven kan voorts niet los worden gezien van een ad-hocstrategie voor startende bedrijven, en wel op basis van drie sleuteldoelstellingen: vereenvoudiging van de regelgeving, ontwikkeling van netwerken en gemakkelijkere toegang tot financiering.

1.12. Het EESC roept de Commissie op om de bescherming van de digitale consumentenrechten in de hele EU kracht bij te zetten. Daarbij moet worden voorkomen dat harmonisatie van de verschillende wetgevingen leidt tot een verlaging van het beschermingsniveau in gevallen waar dit reeds geconsolideerd en bevredigend is.

1.13. Cyberveiligheid is een horizontaal aspect dat alle digitale toepassingsgebieden betreft en is volgens het EESC dan ook van prioritair belang om de soevereiniteit en het concurrentievermogen van Europa te waarborgen. Het EESC vindt daarom dat het voorstel van de Commissie moet voorzien in aanzienlijke verbeteringen van de normen voor preventie, afschrikking, respons, crisisbeheer en weerbaarheid, met inachtneming van de grondrechten van de EU. Hiermee moet de basis worden gelegd voor het opvoeren van de samenwerking tussen de lidstaten alsook met derde landen.

2. De stand van de digitale interne markt

2.1. Sinds mei 2015 heeft de Europese Commissie 35 wetgevingsvoorstellen geformuleerd in het kader van de strategie voor de digitale interne markt (SDIM)⁽²⁾, waarvan vele nog niet ten uitvoer zijn gelegd maar zich in de fase bevinden van onderhandelingen tussen Commissie, Parlement en de Raad, of in afwachting zijn van daadwerkelijke uitvoering in de afzonderlijke lidstaten. In de mededeling over de tussentijdse evaluatie van de SDIM wordt een eerste stand van zaken van de ondernomen stappen en behaalde resultaten opgemaakt.

2.2. De meest gevoelige uitgevoerde of nog uit te voeren initiatieven betreffen:

— *de afschaffing van de retailroamingtarieven*⁽³⁾ vanaf 15 juni 2017;

⁽²⁾ COM(2015) 192 final.

⁽³⁾ COM(2016) 399 final.

- de *grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten* ⁽⁴⁾ begin 2018;
- de *opheffing van ongerechtvaardigde geoblocking* ⁽⁵⁾ die nadelig is voor de consumenten.

2.3. Volgens de Commissie is het van wezenlijk belang dat het connectiviteitspakket ⁽⁶⁾ ten uitvoer wordt gelegd omdat dit de totstandbrenging van hoogwaardige digitale infrastructuur in de EU zal bevorderen, zodat alle Europese burgers en bedrijven van de voordelen van de digitale omwenteling kunnen meeprofiteren.

2.4. Ter bevordering van grensoverschrijdende elektronische handel is het zaak de Commissievoorstellen tot harmonisering van de *normen voor digitale overeenkomsten* ⁽⁷⁾ goed te keuren, de samenwerking tussen de nationale instanties voor consumentenbescherming ⁽⁸⁾ te versterken, grensoverschrijdende leveringsdiensten ⁽⁹⁾ betaalbaar te maken, procedures voor btw-aangifte ⁽¹⁰⁾ te vereenvoudigen, oneerlijke handelspraktijken te bestrijden en intellectuele-eigendomsrechten, met inbegrip van auteursrechten ⁽¹¹⁾, te beschermen.

2.5. Om hogere normen voor *gegevensbescherming* ⁽¹²⁾ en *vertrouwelijkheid van elektronische communicatie* ⁽¹³⁾ te verzekeren heeft de Commissie twee ad-hocverordeningen vastgesteld die in 2018 moeten worden toegepast.

2.6. Het juridische kader voor de audiovisuele sector ⁽¹⁴⁾ zal op de behoeften van het digitale tijdperk worden afgestemd via een herziening van het *auteursrecht* ⁽¹⁵⁾, teneinde de grensoverschrijdende toegang van materialen te vergemakkelijken en meer mogelijkheden te scheppen voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in het kader van onderwijs, onderzoek en cultuur.

3. Samenvatting van de Commissievoorstellen

3.1. Gelet op de natuurlijke ontwikkeling van de digitale technologie, waarbij voortdurend aanpassingen op het gebied van infrastructuur en regelgeving geboden zijn, is het zaak alle gebruikers een veilige, open en gelijke digitale omgeving te garanderen. Dit is een *conditio sine qua non* om het vertrouwen te versterken dat thans nog tekortschiet om een uitbreiding van de digitale interne markt mogelijk te maken ⁽¹⁶⁾.

3.2. De Commissie verwijst naar drie sectoren waar de EU krachtadiger zou moeten optreden en waarvoor ze dan ook binnenkort wetgevingsvoorstellen zal presenteren: **1) onlineplatforms, 2) Europese data-economie, 3) cyberbeveiliging.**

3.3. *Onlineplatforms* ⁽¹⁷⁾ zijn de digitale interne markt zodanig aan het herdefiniëren dat zij de rol van „*waakhonden van het internet*” gaan spelen en de controle over de toegang tot informatie, inhoud en transacties uitoefenen. De Commissie zal daarom in 2017 met een initiatief komen om hen bij het internetbeheer te betrekken en hen er medeverantwoordelijk voor te maken. Met name zal een oplossing worden gezocht voor het probleem van oneerlijke contractbedingen en oneerlijke handelspraktijken in betrekkingen tussen platforms en bedrijven. Voorts moet illegale inhoud sneller en efficiënter van het net kunnen worden gehaald door de invoering van een formeel systeem voor „kennisgeving en verwijdering”.

3.4. De *data-economie* zal steeds belangrijker worden voor bedrijven, burgers en overheidsdiensten. In 2017 zal de Commissie twee wetgevingsvoorstellen publiceren inzake het *vrije grensoverschrijdende verkeer van niet-persoonsgebonden gegevens* alsook de toegankelijkheid en het *hergebruik van overheidsgegevens* en gegevens die zijn vergaard met publieke middelen. Om de digitale markt ten slotte voor te bereiden op de ontwikkeling van het *internet der dingen* zullen de beginselen worden geformuleerd voor het vaststellen van de aansprakelijkheid in geval van schade veroorzaakt door gegevensintensieve producten.

⁽⁴⁾ COM(2015) 627 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 289 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 634 en 635 final.

⁽⁸⁾ COM(2016) 283 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 285 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 757 final.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 593 final.

⁽¹²⁾ Verordening (EU) 2016/679.

⁽¹³⁾ COM(2017) 10 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2016) 287 final.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 593 en 594 final.

⁽¹⁶⁾ Speciale Eurobarometer 460.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 288 final.

3.5. In 2017 zal de Commissie de *EU-strategie inzake cyberveiligheid* ⁽¹⁸⁾ herzien, alsook het mandaat van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (Enisa) om een en ander af te stemmen op de nieuwe uitdagingen en risico's. Voorts zullen verdere maatregelen worden voorgesteld met het oog op normalisatie, certificering en etikettering van cyberveiligheid, teneinde gekoppelde objecten beter tegen cyberaanvallen te beschermen. In dit kader zal ook het publiek-private partnerschap worden versterkt.

3.6. Om de digitale vaardigheden en inzetbaarheid te verbeteren dringt de Commissie aan op snelle tenuitvoerlegging van de *nieuwe vaardighedenagenda voor Europa* ⁽¹⁹⁾ en de *coalitie voor digitale vaardigheden en banen* ⁽²⁰⁾. Voorts zal de Commissie in 2018 het project *Digital Opportunity* lanceren om afgestudeerde studenten de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan grensoverschrijdende stages in de digitale sector.

3.7. De strategie voor de *digitalisering van het Europese bedrijfsleven* ⁽²¹⁾ zal de samenwerking en uitwisseling van goede praktijken bevorderen. Dit initiatief komt bovenop de middelen die in dit verband beschikbaar zijn via het programma Horizon 2020 (5,5 miljard euro) en de particuliere en nationale investeringen op basis van publiek-private partnerschappen. Een aantal cruciale sectoren zoals energie, vervoer en financiën zal ingrijpende veranderingen ondergaan, op basis van duurzaamheids- en efficiëntiecriteria.

3.8. Het *actieplan inzake e-overheid 2016-2020* ⁽²²⁾ zal de digitalisering van overheidsdiensten op nationaal en Europees niveau vergemakkelijken. De Commissie verwacht dat de grootste veranderingen zich in de gezondheidssector zullen voordoen, gelet op het recht om zich in elk EU-land te laten behandelen (digitale medische dossiers en voorschriften) en het toenemende gebruik van technologie ter ondersteuning van artsen (bij analyse, operaties, behandelingen enz.).

3.9. Om haar positie op wereldvlak te versterken heeft de EU de middelen voor onderzoek en innovatie (R&I) opgetrokken en twee belangrijke technologische initiatieven genomen: inzake *cloud computing*, om verworven kennis uit te wisselen en opnieuw te gebruiken, en inzake *kwantuminformatica*, om met supercomputers nog complexere berekeningen te kunnen verrichten.

3.10. De Commissie is van mening dat de SDIM van steeds meer belang zal zijn in de betrekkingen tussen de EU en derde landen. Daarbij zal het van belang zijn nieuwe digitale rechten te beschermen, digitaal protectionisme tegen te gaan en initiatieven ter bestrijding van de digitale kloof op wereldniveau te bevorderen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC erkent de inspanning die de Commissie met het wetgevingsinitiatief heeft geleverd om de in de SDIM vastgestelde doelstellingen inzake technologische, economische en sociale groei te verwezenlijken. Het EESC acht deze tussentijdse evaluatie met name van essentieel belang voor de uitvoering van de bovengenoemde strategie en om versnippering en verstoringen tegen te gaan.

4.2. Het EESC is ingenomen met de recentelijk behaalde resultaten, waaronder de afschaffing van de retailroamingtoeslagen ⁽²³⁾, de grensoverschrijdende portabiliteit van onlineproducten ⁽²⁴⁾ en de afschaffing van ongerechtvaardigde geoblocking ⁽²⁵⁾. Deze initiatieven zullen bijdragen aan een positiever imago van de EU, hoewel er nog veel problemen moeten worden opgelost om de rechten van de consument en eerlijke mededinging tussen ondernemingen te garanderen.

4.2.1. Het EESC wijst er echter op dat de afschaffing van de roamingtarieven in veel lidstaten niet op samenhangende en uniforme wijze is verlopen en duidelijk schade heeft veroorzaakt voor de consumenten en het imago van de EU. In verschillende landen klagen consumentenverenigingen over pogingen om de afschaffing van de roaming te omzeilen, voornamelijk via beperking van de beschikbare giga voor navigatie online. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook nauwlettend toe te zien op dit proces, de termijnen en werkwijze duidelijker vast te leggen en de tenuitvoerlegging te bespoedigen.

⁽¹⁸⁾ JOIN (2013) 1.

⁽¹⁹⁾ COM(2016) 381 final.

⁽²⁰⁾ 2016/C484/01.

⁽²¹⁾ COM(2016) 180 final.

⁽²²⁾ COM(2016) 179 final.

⁽²³⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 131; PB C 34 van 2.2.2017, blz. 162.

⁽²⁴⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 86.

⁽²⁵⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 93.

4.2.2. Waar het gaat om de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoud zou het EESC graag zien dat het voorlopige akkoord tussen Raad en Commissie dat door het Europees Parlement op 18 mei jl. is goedgekeurd, snel ten uitvoer wordt gelegd. Dit akkoord voorziet in een verordening om in de EU tot een gezamenlijke aanpak van de portabiliteit van online-inhoud te komen, zodat diensten waarop mensen zijn geabonneerd, voor hen ook toegankelijk zijn en gebruikt kunnen worden als ze zich tijdelijk in een andere EU-lidstaat bevinden dan die waarin ze wonen.

4.3. Het EESC is bezorgd over het feit dat slechts enkele wetgevingsvoorstellen van de Commissie in het kader van de SDIM daadwerkelijk ten uitvoer zijn gelegd. Dit is een groot obstakel voor zowel de beoordeling van de strategie als geheel, als de realistische groeiperspectieven en de concurrentiekracht van de EU. Het EESC verzoekt alle instellingen die bij de medebeslissingsprocedure betrokken zijn, de onderhandelingstermijnen te verkorten en hoopt dat de lidstaten de wetgeving tijdig en op een samenhangende manier zullen toepassen.

4.4. De digitale revolutie zal een radicale verandering teweegbrengen in het leven van de burgers alsook de manier van zakendoen, produceren en vermarkten, met thans moeilijk te voorspellen langdurige gevolgen, in het bijzonder voor de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid. De digitalisering zal flinke gevolgen hebben op het vlak van organisatie, taken, werkplekken, werktijden, arbeidsvoorwaarden en -overeenkomsten. Het EESC wijst daarom nogmaals op de noodzaak tot versterking van de *sociale dimensie* ⁽²⁶⁾ van de SDIM. Alleen zo kan inzicht worden gekregen in alle uitdagingen en risico's die met de digitale revolutie gepaard gaan, en kan aan iedereen de kans worden gegeven om ten volle profijt te trekken van de voordelen en mogelijkheden ervan.

4.5. Het EESC acht het van cruciaal belang onverwijld een grootschalig Europees plan voor digitaal onderwijs en digitale opleiding op te zetten om alle burgers de beschikking te geven over de instrumenten die nodig zijn om zo goed mogelijk met de transitie om te gaan. Onverminderd de specifieke nationale bevoegdheden ter zake zou het EESC vooral graag zien dat er bij dit plan wordt uitgegaan van de scholen, dat de kennis van leerkrachten wordt vergroot, dat lesprogramma's en lesmethoden worden aangepast aan de digitale technologie (inclusief *e-learning*) en dat alle leerlingen/studenten een kwaliteitsvolle opleiding krijgen. Dit plan zou zijn natuurlijke voortzetting moeten krijgen in permanente opleiding om de vaardigheden van alle werkenden aan te passen of te actualiseren ⁽²⁷⁾.

4.6. Het EESC vindt dat het bedrijfsleven zijn digitale vaardigheden snel moet aanpassen, waarbij kwesties rond cyberveiligheid bijzondere aandacht dienen te krijgen. De EU zou er volgens het EESC goed aan doen ondernemingen te helpen door met steun uit de universitaire wereld personen in leidinggevende functies kwaliteitscursussen te geven om hun kennis te vergroten en om hen bewuster te maken van de risico's i.v.m. het stelen van data en cybercriminaliteit. Ook acht het EESC het belangrijk de opleiding van IT-technici die zich met veiligheid bezighouden te ondersteunen door speciale plekken in te richten om cyberaanvallen te simuleren en hun reactievermogen te testen.

4.7. Het EESC wijst erop dat enkele van de belangrijkste problemen voor de verwezenlijking van de SDIM nog niet adequaat zijn aangepakt, hoewel het reeds in 2015 ⁽²⁸⁾ aanbevelingen in dat verband heeft geformuleerd. De verspreiding van digitale vaardigheden, digitale geletterdheid, de digitalisering van het bedrijfsleven en e-overheid blijven essentiële voorwaarden voor een brede, gemeenschappelijke en evenwichtige ontwikkeling.

4.8. De EU heeft in onderzoek en innovatie alsook in de digitale sector vele miljarden euro geïnvesteerd en zal dat blijven doen. Vergeleken met de door de Commissie geraamde behoeften (ongeveer 155 miljard EUR) zijn deze investeringen echter verre van voldoende om een sterke en evenwichtige ontwikkeling in de digitale sector te garanderen en gelijke tred te houden met de belangrijkste mondiale concurrenten. De Commissie heeft dan ook vaak verklaard dat zij graag een beroep wil doen op publiek-private partnerschappen (PPP's) om de investeringskloof te dichten.

4.8.1. Het EESC is van mening dat PPP's weliswaar een belangrijke hefboom zijn voor ontwikkeling en innovatie, maar niet als de oplossing voor alle problemen kunnen worden beschouwd. Het zou dan ook graag zien dat de EU-instellingen meer actie ondernemen en steun verlenen op gebieden van *gering commercieel belang*, evenals voor initiatieven die gericht zijn op het creëren van infrastructuur met een hoge toegevoegde waarde, waarvan de vruchten evenwel slechts kunnen worden geplukt op de langere termijn (CEF-programma).

⁽²⁶⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10, paragrafen 3.8 en 3.9.

⁽²⁷⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 30.

⁽²⁸⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65, Strategie voor een digitale eengemaakte markt, paragrafen 1.1, 1.2, 1.3 en 1.8.

4.9. Belastingen op multinationals in de digitale sector geven reeds geruime tijd aanleiding tot hevige discussies en ingrijpende institutionele initiatieven. Het lijkt erop dat de winsten van deze bedrijven in de EU met name door nationale belastingstelsels niet altijd op correcte wijze worden belast. Het EESC verzoekt de Commissie met oplossingen te komen die, binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel, kunnen zorgen voor een billijke belastingheffing op de bewuste winsten, zonder innovatie en ontwikkeling te belemmeren.

4.10. Het EESC wijst nogmaals op het belang van het verkleinen van de *digitale kloof*, die een van de belangrijkste factoren van economische, arbeids- en sociale uitsluiting dreigt te worden. In dit verband dient zo spoedig mogelijk uitvoering te worden gegeven aan de geplande EU-strategieën op het vlak van onderwijs en opleiding op digitaal gebied (*Nieuwe vaardighedenagenda voor Europa* en *Coalitie voor digitale vaardigheden en banen*). Daarom verzoekt het EESC de Commissie om er nauwlettend op toe te zien dat de lidstaten snel en correct werk maken van dit proces.

4.11. Het EESC benadrukt dat toegang tot het internet een grondrecht van elke burger is, alsook een onmisbaar instrument vormt voor sociale inclusie en economische groei. Toegang tot snel internet moet dan ook zonder uitstel als een universele dienst worden beschouwd⁽²⁹⁾. Tevens is het EESC van mening dat de digitale revolutie alleen in goede banen kan worden geleid als de burgers er actief bij betrokken worden en op de hoogte zijn van de mogelijkheden en risico's die het internet biedt.

4.12. Het is dan ook van belang dat de EU haar steun verleent en actief deelneemt aan het jaarlijkse forum voor internetbeheer, dat in december 2017 in Genève onder het motto *Shape Your Digital Future!* zal worden gehouden en waarbij zal worden nagegaan hoe de mogelijkheden van het internet optimaal kunnen worden benut en hoe opkomende risico's en uitdagingen kunnen worden aangepakt.

4.13. Het EESC onderschrijft het *connectiviteitspakket*⁽³⁰⁾ en is vooral ingenomen met de initiatieven om de territoriale digitale kloof te verkleinen (Wifi4EU) en de kwaliteit van digitale communicatie te waarborgen (5G). Het EESC acht met name Wifi4EU van fundamenteel belang om daadwerkelijk voor een geconnecteerde digitale interne markt voor iedereen te zorgen. Het hoopt daarom dat het bovengenoemde proefproject, waarvoor naar planning 125 miljoen EUR zal worden uitgetrokken, in structureel beleid van de EU kan worden omgezet en dat de begroting ervoor kan worden aangepast, zodat alle burgers, ook in gebieden van weinig commercieel belang (eilanden, bergstreken en ultraperifere regio's), een kwaliteitsvolle internetverbinding kan worden gegarandeerd.

4.14. Het EESC is ingenomen met het voorstel om **onlineplatforms** te betrekken bij een ruimer opgezet project zodat ze verantwoordelijke spelers worden in een eerlijk en transparant internetecosysteem. In dit verband is het echter ook absoluut zaak om versnippering van wetgeving tegen te gaan, gelet op de gevolgen voor ondernemingen (oneerlijke concurrentie), werknemers (contracten) en consumenten⁽³¹⁾ (grensoverschrijdende geschillen). De vastgestelde normen moeten in stand gehouden worden.

4.15. Het EESC is van mening dat de **Europese data-economie** een van de sectoren is waar de kloof tussen de EU en de mondiale digitale innovatieleiders het sterkst tot uitdrukking komt. Het steunt het voorstel om een regelgevingskader vast te stellen, op voorwaarde dat dit goed kan worden gebruikt in de context van *cloud computing*⁽³²⁾, *kunstmatige intelligentie* en het *internet der dingen*, dat het *rekening houdt met contractvrijheid, belemmeringen voor innovatie uit de weg ruimt*, en dat er door de EU passende middelen voor worden uitgetrokken.

4.16. **Cyberveiligheid** is een horizontaal aspect dat alle digitale toepassingsgebieden betreft en is volgens het EESC dan ook van prioritair belang voor het waarborgen van de Europese soevereiniteit, die niet los kan worden gezien van *digitale autonomie* waar het gaat om het verzamelen en beheren van data en om de apparatuur zelf die gebruikt wordt om dit proces te controleren en te monitoren. Aangezien hierbij vele verschillende terreinen zijn betrokken, acht het EESC het geboden om het budget voor cyberveiligheid aanzienlijk te verhogen, waarbij de middelen niet alleen naar onderzoek moeten gaan. Er moet samengewerkt worden met gevoelige industriële sectoren (vervoer, maakindustrieën met een hoge toegevoegde waarde etc.) en de lidstaten moeten geholpen worden om hun digitale verdediging te versterken.

⁽²⁹⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 8.

⁽³⁰⁾ Het EESC heeft aparte adviezen opgesteld over elk van deze voorstellen maar wel onder één centrale regie, om ervoor te zorgen dat de verschillende documenten zowel qua visie als inhoudelijk op elkaar aansluiten: PB C 125 van 21.4.2017, blz. 51; PB C 125 van 21.4.2017, blz. 56; PB C 125 van 21.4.2017, blz. 65; PB C 125 van 21.4.2017, blz. 69; PB C 125 van 21.4.2017, blz. 74.

⁽³¹⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 119.

⁽³²⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 86.

4.17. Cyberterrorisme en cybercriminaliteit vormen thans een bedreiging voor alle economieën en regeringen. Het voorstel tot herziening van de strategie inzake cyberveiligheid zou volgens het EESC dan ook moeten voorzien in aanzienlijke verbeteringen van de normen voor preventie, afschrikking, respons, crisisbeheer en weerbaarheid, met inachtneming van de grondrechten van de EU. Hiermee moet de basis worden gelegd voor het opvoeren van de samenwerking tussen de lidstaten alsook met derde landen.

4.17.1. Het EESC is het eens met de aanpak van de Commissie en is van mening dat alle digitale producten en aanverwante systemen veilig moeten zijn vanaf het ogenblik dat ze op de markt worden gebracht. Het kijkt dan ook uit naar de spoedige vaststelling van de aangekondigde maatregelen.

4.17.2. Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om het mandaat van het Enisa⁽³³⁾ uit te breiden en aan te passen aan de nieuwe mondiale dreigingen. Het is met name van mening dat bij de herziening van de Europese strategie inzake cyberveiligheid ook stappen moeten worden gezet om meer openheid, dialoog en transparantie van het Enisa ten opzichte van de burgers en het maatschappelijk middenveld te creëren, zodat de betreffende initiatieven en activiteiten maximaal ten nutte kunnen worden gemaakt.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. 90 % van de Europese bedrijven heeft behoefte aan digitale vaardigheden, maar in 2016 beschikte slechts 44 % van de Europeanen en 37 % van de werknemers over een ten minste toereikend kennisniveau op dat gebied. Bovendien wordt door bijna de helft van de Europese ondernemingen in geen bijscholing van werknemers voorzien, wat nadelig is voor zowel de werknemers als het concurrentievermogen van de onderneming zelf⁽³⁴⁾. Het EESC wijst daarom nogmaals op de dringende noodzaak van ad-hocfinanciering voor een grootschalige strategie op het gebied van digitaal onderwijs en digitale opleiding⁽³⁵⁾, waarin bijzondere aandacht uitgaat naar de kloof tussen de „digitale generatie”⁽³⁶⁾ en ouderen en waarmee meer in het algemeen wordt beoogd om „niet-gedigitaliseerde” burgers van alle leeftijden, rangen en standen te steunen en te begeleiden.

5.2. Wat de gevolgen voor de werkgelegenheid betreft, bestaat ook de reële mogelijkheid dat robotisering tot een vermindering van het totale aantal banen zal leiden en dat robots geleidelijk al het repetitieve en „minder” creatieve werk overnemen⁽³⁷⁾. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om via de Europese sociale dialoog een proces in gang te zetten om na te gaan hoe fatsoenlijke lonen, een evenwicht tussen werk en gezinsleven, kwaliteitsbanen en algemene toegang tot sociale zekerheid kunnen worden gewaarborgd⁽³⁸⁾.

5.2.1. Om de uitdaging van de digitalisering het hoofd te bieden is het van essentieel belang maatregelen te treffen op het gebied van onderwijs en opleiding, alsook ad-hocmaatregelen op Europees niveau om werknemers wier taken toevertrouwd worden aan machines of achterhaald zijn door robotisering, terug aan het werk te zetten. Ter verzekering van een waardig leven moet tijdens die periode van omscholing ook worden voorzien in afdoende sociale vangnetten. Deze maatregelen moeten voorts worden ingepast in een alomvattende, flexibele en veerkrachtige strategie, waarmee snel en efficiënt kan worden gereageerd op veranderingen ten gevolge van de digitale revolutie, teneinde deze te beheersen en niet alleen de gevolgen ervan te ondergaan.

5.3. Het EESC spreekt nogmaals zijn steun uit voor het actieplan inzake e-overheid voor gebruiksvriendelijke, gepersonaliseerde en grensoverschrijdende digitale diensten. Deze doelstellingen kunnen volgens het EESC echter nu nog niet worden gehaald, gezien de vertraging bij de uitvoering van de strategie op nationaal niveau en het ontbreken van een in Europa wijdverbreide, onderling verbonden digitale infrastructuur. Het EESC merkt op dat de problemen met het eenmaligheidsbeginsel en de vertragingen bij de oprichting van een digitale *onestopshop* blijven aanslepen. Het dringt er voorts op aan een en ander af te stemmen op de meest recente technologieën en het voor gebruikers duidelijker te maken dat zij hun persoonsgegevens steeds kunnen wijzigen of verwijderen (*het recht om te worden vergeten*)⁽³⁹⁾.

⁽³³⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 124.

⁽³⁴⁾ Europese Commissie, *Scorebord voor digitale transformatie*, 2017.

⁽³⁵⁾ PB C 173 van 31.5.2017, blz. 1; PB C 173 van 31.5.2017, blz. 45.

⁽³⁶⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 28.

⁽³⁷⁾ „The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis”, OESO, 2016. Er wordt thans een heftig debat gevoerd over de impact van de digitale revolutie op de werkgelegenheid. De OESO schat dat het aantal arbeidsplaatsen met 9 % zal dalen (de banen met het meeste repetitieve werk), maar andere studies, zoals die van de Wereldbank of andere instellingen, gaan uit van een stijging van het aantal banen of van een compensatie tussen geschrapte en nieuwe banen. Alle studies zijn het echter zonder meer eens over het beginsel dat de arbeidswereld belangrijke wijzigingen zal ondergaan, alsook over de noodzaak om tijdig krachtige tegenmaatregelen te nemen.

⁽³⁸⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161.

⁽³⁹⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 99.

5.4. Het EESC wijst erop dat de problemen op het gebied van e-gezondheid vergelijkbaar zijn met die inzake e-overheid. Het pleit er daarom voor geavanceerde digitale infrastructuur te bevorderen, de samenwerking met R&I-sectoren te verbeteren en gebruikers en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg actiever bij een en ander te betrekken ⁽⁴⁰⁾.

5.5. Het EESC staat achter de mededeling over *De digitalisering van het Europese bedrijfsleven*, en bevestigt dat geen enkele lidstaat alléén in staat is om alle kansen te grijpen die door de digitale technologie worden geboden. De EU kan haar voornaamste mondiale concurrenten daarentegen het hoofd bieden als zij een strategie uitwerkt ter versterking van de Europese industriële basis (*Industrie 4.0*) als autonome factor voor het concurrentievermogen. Deze strategie moet Europa in staat stellen investeringen aan te trekken, nieuwe banen te creëren en zich te blijven richten op de doelstelling om de industriële productie tegen 2020 op te trekken tot 20 % van het Europese bbp ⁽⁴¹⁾.

5.6. Het EESC verzoekt de Commissie digitale innovatie te ondersteunen in alle ondernemingen, met bijzondere aandacht voor kmo's, die aanzienlijk zouden kunnen profiteren van de digitalisering (vereenvoudiging, minder rompslomp), maar die van de markt dreigen te worden verdrongen als adequate ondersteuning uitblijft. Digitalisering is voor elk bedrijf immers nu al een noodzakelijke, hoewel op zich niet voldoende voorwaarde om zich op de markt te handhaven, en kmo's met minder instrumenten en middelen zouden meer moeilijkheden kunnen ondervinden om zich aan de veranderingen aan te passen.

5.7. Starters moeten worden ondersteund omdat zij van prioritair belang zijn voor digitale innovatie, economische groei en het scheppen van banen. Hun ontwikkeling en consolidering (opschaling) moeten dan ook worden bevorderd. Voor de verschillende ondernemingen is met name een horizontale aanpak geboden op basis van drie centrale doelstellingen: vereenvoudiging van de regelgeving, netwerkvorming en gemakkelijkere toegang tot financiering ⁽⁴²⁾.

5.8. Het EESC is van mening dat grensoverschrijdende e-handel een van de sleutelsectoren is voor de ontwikkeling van de DIM. Het herhaalt zijn verzoek om kortdater maatregelen te nemen om de kosten van pakketbezorging voor iedereen betaalbaar te maken ⁽⁴³⁾. Voorts zouden de normen m.b.t. digitale overeenkomsten beter moeten worden geharmoniseerd, daar de thans gekozen wetgevingsinstrumenten (twee richtlijnen) verwarring dreigen te veroorzaken zonder dat het wetgevingskader er eenvoudiger op wordt ⁽⁴⁴⁾.

5.9. Het EESC is ingenomen met de door de Commissie verstrekte informatie over de resultaten op het gebied van consumentenbescherming die met het platform voor *onlinebeslechting van geschillen* ⁽⁴⁵⁾ zijn bereikt, maar is van mening dat er nog veel moet worden gedaan om het platform bekender te maken en het vertrouwen van de consumenten in onlinehandel te vergroten. Het pleit met name voor meer buitengerechtelijke afwikkelingsinstrumenten, met name in geval van grensoverschrijdende geschillen. Voorts zijn er maatregelen geboden voor gegevensbescherming ⁽⁴⁶⁾, audiovisuele mediadiensten ⁽⁴⁷⁾, fraudebestrijding en bescherming van het auteursrecht ⁽⁴⁸⁾, waarbij aandacht moet worden besteed aan het beschermen van gebruikers, met name de meest kwetsbaren onder hen, tegen cyberpesten, nepnieuws en alle vormen van aanzetten tot geweld.

5.10. Mits er niet getornd wordt aan de normen voor consumentenbescherming daar waar deze het hoogst zijn, schaart het EESC zich ook achter het initiatief van de Commissie om de consumentenbescherming op Europees niveau te harmoniseren, waarmee een algehele verbetering van de digitale consumentenbescherming in de EU wordt nagestreefd.

5.11. Het EESC verzoekt de Commissie om de SDIM steeds horizontaler te maken en te integreren in andere belangrijke sectoren/strategieën voor de ontwikkeling van Europa, zoals energie, de circulaire economie ⁽⁴⁹⁾ en vervoer ⁽⁵⁰⁾, in het bredere kader van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties. Dit kan immers een belangrijke bijdrage leveren tot het verwezenlijken van de doelstellingen van duurzaamheid, vereenvoudiging en efficiëntie.

⁽⁴⁰⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 14.

⁽⁴¹⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 50.

⁽⁴²⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 20.

⁽⁴³⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 106.

⁽⁴⁴⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57.

⁽⁴⁵⁾ Volgens Europees commissaris Jourová zijn er in het eerste jaar meer dan 24 000 gevallen opgelost. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_nl.htm?locale=en

⁽⁴⁶⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 107.

⁽⁴⁷⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 157.

⁽⁴⁸⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 27.

⁽⁴⁹⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98.

⁽⁵⁰⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 85; PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52.

5.12. Het EESC is van mening dat de EU meer moet investeren in R&I om te kunnen concurreren met de koplopers inzake digitale innovatie. Initiatieven ter versterking van de infrastructuurbasis zijn belangrijk maar niet doorslaggevend. Europa moet met name zo spoedig mogelijk werk maken van *cloud computing* ⁽⁵¹⁾, overeenkomstig de strategie *Open Innovation, Open Science, Open to the World*. Daarnaast is het EESC er voorstander van om het onderzoek op het gebied van kwantuminformatica en kunstmatige intelligentie uit te diepen ⁽⁵²⁾.

5.13. Het EESC is het eens met de aanpak van de Commissie inzake de versterking van de externe dimensie van de SDIM, waarvoor naar zijn mening tot nu toe nog maar weinig is gedaan. Het kijkt met name uit naar acties op twee niveaus:

- *definitie van nieuwe betrekkingen met digitale concurrenten*. De EU moet de digitale rechten beschermen, digitaal protectionisme bestrijden en een wereldwijde alliantie voor cyberveiligheid bevorderen. Dit proces zal van cruciaal belang zijn voor de definitie van een nieuwe mondiale governance;
- *bevordering van digitale ontwikkeling*. Digitale technologie kan een belangrijke drijvende kracht voor groei vormen waarmee de oorzaken van oorlog, armoede en migratie kunnen worden tegengegaan. Om de meeste van de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te verwezenlijken moet er volgens het EESC op ruimere schaal een beroep worden gedaan op digitale technologie, en moeten landen en burgers, en niet alleen de rijkste en meest geavanceerde onder hen, actief daaraan meewerken. De EU moet er daarom prioritair naar streven de technologiekloof op mondiaal niveau, en niet alleen in een context van grensoverschrijdende samenwerking, te verkleinen.

Brussel, 18 oktober 2017

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁵¹⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 86.

⁽⁵²⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 1.

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 over het mededingingsbeleid 2016

(COM(2017) 285 final)

(2018/C 081/15)

Rapporteur: **Paulo BARROS VALE**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	177/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité is ingenomen met het verslag over het mededingingsbeleid 2016 ⁽¹⁾ en staat in grote lijnen achter de inhoud ervan. Wel maakt het zich in het licht van de huidige situatie enigszins zorgen en vraagt het zich af of het mededingingsbeleid beantwoordt aan het beeld dat het Comité zich ervan heeft gevormd.

1.2. Het Comité stelt tot zijn tevredenheid vast dat de Commissie zich inspant om de regels te doen naleven en daarmee bijdraagt tot een klimaat van vrije en eerlijke concurrentie; ook tracht zij de internationale samenwerking te bevorderen.

1.3. Het Comité wijst erop dat het concurrentiebeleid beter moet worden uitgewerkt en al te vaak niet aansluit bij andere EU-beleidsmaatregelen die van invloed zijn op het concurrentiebeleid. Bedrijven en consumenten krijgen te maken met een hele reeks problemen die verder gaan dan de hier door de Commissie behandelde thema's en die van invloed zijn op de interne markt; denken we maar aan de problemen die verband houden met belastingen.

1.4. Hoewel de bevoegdheden van de Commissie beperkt zijn beschikt zij wel over initiatiefrecht en zou zij zich ambitieuzer kunnen opstellen. Zo moet het mededingingsbeleid niet alleen beter worden afgestemd op de diverse andere Europese beleidsgebieden maar ook op de activiteiten van de nationale mededingingsautoriteiten. Om een efficiënter optreden van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten mogelijk te maken moeten het Europese en het nationale mededingingsbeleid naadloos op elkaar aansluiten.

1.5. Elke dag weer ondervinden bepaalde groepen de negatieve effecten van concurrentie, met name het midden- en kleinbedrijf (mkb) en consumenten: de agressieve manier waarop grote retailers onderhandelen en daarmee kleinere bedrijven buitenspel zetten en de keuze van de consument beperken; de vage regels die ten grondslag liggen aan de prijsstelling, bijvoorbeeld op het gebied van energie en brandstoffen, en waarvan bedrijven en consumenten de gevolgen ondervinden; de dumpingpraktijken die met name in de sectoren distributie en vervoer nog steeds bestaan; de bevoegde nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie moeten dan ook voortdurend waakzaam blijven en de strijd aanbinden tegen deze misstanden.

1.6. Er wordt algemeen van uitgegaan dat de macht van grote groepen kan leiden tot concurrentievervalsing. Toch heeft de Commissie nog groen licht gegeven aan fusies en concentraties waaruit op sectorniveau echte reuzen zijn ontstaan. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook met klem hier tegen maatregelen te nemen die ook echt zoden aan de dijk zetten en de activiteiten van grote groepen op de voet te volgen; zo moet zij erop toezien dat de regels strikt worden nageleefd en dat de belangen van de consumenten en het mkb worden verdedigd.

⁽¹⁾ COM(2017) 285 final.

1.7. Eenmaking van het belastingbeleid is verdragsrechtelijk niet mogelijk. De verschillen op het vlak van zowel directe als indirecte belastingen kunnen nadelig uitvallen voor bedrijven en consumenten en verdiepen de ongelijkheid. Zolang Europa belastingen blijft beschouwen als een nationale bevoegdheid, is het de taak van het mededingingsbeleid om de concurrentievervalsing die voortvloeit uit de belastingregelingen te beperken.

1.8. Met het sluiten van diverse overeenkomsten heeft de internationale samenwerking een boost gekregen. Het Comité wijst erop dat moet worden gestreefd naar echte allianties en dat bij het sluiten van overeenkomsten rekening moet worden gehouden met de diepgaande debatten die werden gehouden over de inhoud van handelsovereenkomsten.

2. Inhoud van het mededingingsverslag 2016

2.1. Het verslag geeft een overzicht van de maatregelen die de Commissie heeft genomen op het vlak van mededinging en vat daarmee het uitgebreidere werkdocument over de in 2016 ondernomen acties samen ⁽²⁾.

2.2. In zijn toespraak van 2016 over de staat van de Unie heeft Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker gewezen op het belang van het mededingingsbeleid: „een gelijk speelveld (houdt ook in) dat de consumenten in Europa worden beschermd tegen kartels en misbruik door machtige ondernemingen. [...] De Commissie bewaakt deze billijkheid. Dat is de sociale kant van het mededingingsrecht.”

2.3. Het verslag is opgedeeld in zes hoofdstukken: Inleiding; Zorgen voor een echt gelijk speelveld voor iedereen: hoe het staatssteuntoezicht mee de uitdaging helpt aan te gaan; Concurrentie en innovatie stimuleren in de digitale eengemaakte markt; Een interne markt tot stand brengen voor mondige EU-burgers en -bedrijven; Het potentieel van de Europese energie-unie en de circulaire economie aanboren; Vorm geven aan een Europese en mondiale mededingingscultuur.

2.4. Het Comité staat in grote lijnen achter de inhoud van het verslag. Wel plaatst het vraagtekens bij het onderdeel „Een vruchtbare interinstitutionele dialoog handhaven”: „De staatssteunregels houden ook een gelijk speelveld in stand voor banken die wel en banken die geen staatssteun ontvangen.” De banken die staatssteun ontvangen moeten weliswaar voldoen aan een aantal voorwaarden, maar dat betekent nog niet dat er een gelijk speelveld bestaat tussen deze banken en de andere die geen staatssteun krijgen. Er is wel degelijk sprake van concurrentievervalsing, en de opgelegde maatregelen zijn niet meer dan een druppel op een hete plaat.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité kan zich vinden in het verslag over het mededingingsbeleid 2016 waarin thema's worden aangekaart die van groot belang zijn voor bedrijven en burgers.

3.2. Het Europese bedrijfsleven telt voornamelijk kleine en middelgrote ondernemingen. Zij vormen de hoeksteen van de Europese economie maar worden door hun geringe omvang ook het vaakst het slachtoffer van concurrentievervalsing.

3.3. Met name in de retailsector worden kleine en middelgrote ondernemingen zwaar getroffen door grote supermarktketens die misbruik maken van hun machtspositie en tegen alle mededingingsregels in hun sterkere onderhandelingspositie gebruiken om de kleine producenten en kleine handelaren uit de markt te werken en de keuzes en voorkeuren van de consument naar hun hand te zetten. Het Comité zou graag zien dat de Commissie in haar toekomstige verslagen over het mededingingsbeleid een beoordeling van de werking van de voedsel distributieketen opneemt.

3.4. De nationale mededingingsautoriteiten vormen een belangrijke schakel in de aanpak van misbruik van machtsposities en andere vormen van concurrentievervalsing. De Commissie heeft een analyse opgesteld van de middelen, de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten en is tot de slotsom gekomen dat deze nog efficiënter zouden kunnen werken; het wachten is nu op de nodige maatregelen in dit verband. Het Comité herhaalt dat de nationale mededingingsautoriteiten zich meer kunnen en moeten richten op preventie, in plaats van pas in actie te schieten na klachten van marktdeelnemers of consumenten. Dit geldt met name voor misbruik van machtsposities, een praktijk die schering en inslag is bij de onderhandelingen. Toezicht op de onderhandelingen kan helpen dergelijk misbruik te voorkomen, zodat kleine marktdeelnemers en consumenten worden beschermd.

3.5. Het is met name in dit verband van belang dat slachtoffers van concurrentieverstorende praktijken hun recht op schadevergoeding op effectieve wijze kunnen doen gelden; het is immers zo dat Richtlijn 2014/104/EU van

⁽²⁾ SWD(2017) 175 final.

26 november 2014 en de Aanbeveling over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor de collectieve beslechting van geschillen bij inbreuken op het mededingingsrecht de slachtoffers van deze inbreuken onvoldoende collectieve vergoeding bieden.

3.6. In verschillende sectoren hebben diverse fusies en concentraties plaatsgevonden, met als gevolg het ontstaan van „reuzen”, die de werking van de markt verstoren en tornen aan de mededingingsregels. De Commissie is verzocht zich uit te spreken over een aantal van deze procedures. In de praktijk echter is zij maar in een handvol gevallen op de rem gaan staan en beantwoorden de corrigerende maatregelen, waarmee de goedkeuring van bepaalde procedures gepaard gaat, niet aan de verwachtingen. Enerzijds treedt de Commissie wel degelijk — terecht — op tegen kartels, anderzijds geeft zij onvoorwaardelijk groen licht voor fusies en overnames. Het Comité uit zijn bezorgdheid over de mogelijke gevaren van de oprichting van grote groepen in bepaalde sectoren, die kunnen leiden tot zware concurrentieverstoring, de teloorgang van tal van kleine en middelgrote ondernemingen kunnen bewerkstelligen en kunnen wegen op de keuzes van de consumenten; het roept de Commissie dan ook op waakzaam te blijven.

3.7. Zowel de import als de export krijgt te maken met de concurrentieverstoringen die samenhangen met de externe betrekkingen van de Unie. Zo komen er producten de Europese markt binnen die afkomstig zijn uit landen waar nog steeds sprake is van sociale dumping, milieuvriendelijke praktijken en zelfs vormen van staatssteun die naar Europese maatstaven als illegaal zouden worden beschouwd. De Europese bedrijven, die wel de regels naleven, krijgen van hun kant maar moeilijk toegang tot andere markten omdat zij vanzelfsprekend niet kunnen concurreren met de goedkopere producten uit landen waar de wetgeving voordeliger is of niet doeltreffend wordt gehandhaafd.

3.8. Concurrentievervalsing kan evenwel ook voortvloeien uit de EU-regels zelf. Een voorbeeld daarvan is de REACH-verordening (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) die vanaf 31 mei 2018 van toepassing zal zijn op bedrijven die chemische stoffen, als zodanig of verwerkt in mengsels of voorwerpen, vervaardigen of op de markt brengen in hoeveelheden van één ton of meer per jaar. Conform deze verordening zijn bedrijven verplicht chemische stoffen, als zodanig of verwerkt in mengsels of voorwerpen, in hoeveelheden van één ton of meer per jaar, te registreren bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) en de desbetreffende vergoeding te betalen. Aangezien de registrant wordt beschouwd als de rechtmatige eigenaar van het verslag kan de daarin vervatte informatie op de markt worden verhandeld door de hoofdregistranten, over het algemeen grote bedrijven met een sterke marktpositie. In de praktijk worden bedrijven die een registratie bij het ECHA willen indienen doorverwezen naar de hoofdregistrant, die hen dan mededeelt hoeveel het kost om toegang te krijgen tot de ingediende informatie; deze kosten kunnen oplopen tot tien- of honderdduizenden EUR per stof. Registers die minstens twaalf jaar eerder zijn ingediend krachtens de verordening kunnen ook door een andere fabrikant of importeur ten behoeve van registratie worden gebruikt. Nu de datum nadert waarop de REACH-verordening volledig van toepassing zal zijn op alle stoffen die worden vervaardigd of in de handel gebracht in een hoeveelheid van één ton of meer per jaar, gaan de hoofdregistranten er echter toe over om van microbedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen grote bedragen of zelfs een percentage van de verkoop te eisen in ruil voor de zogenoemde „verklaring van toegang” tot de informatie die zij aan het ECHA hebben verstrekt, terwijl deze informatie openbaar zou moeten zijn en gratis ter beschikking zou moeten worden gesteld van alle burgers en bedrijven van de EU: het ECHA is immers opgericht ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. In dit geval dreigt de verordening, die bedoeld is om de gezondheid van de mens en het milieu beter te beschermen tegen de risico's die gepaard gaan met het gebruik van chemische stoffen, belemmeringen op te werpen voor nieuwe bedrijven die zich op de markt willen begeven en voor het vrije verkeer van chemische stoffen, en is het resultaat dat grote ondernemingen de concurrentie verstoren en misbruik maken van hun machtspositie. Om een einde te maken aan de concurrentiebelemmeringen waartoe deze regelgeving zou kunnen leiden, dringt het Comité aan op een evaluatie en herziening van de REACH-verordening.

3.9. De problematiek van concentraties en staatssteun in de bankensector staat nog steeds op de agenda. De recente financiële crisis en de gevolgen ervan voor de reële economie en het vertrouwen van de markten maken dat het doen en laten van de sector met argusogen wordt gevolgd; een en ander heeft te maken met de terechte vrees dat de situatie opnieuw ontspoord. De tijdelijke staatssteun heeft de financiële sector behoed voor ineenstorting. De banken hebben tijdens de financiële crisis aanzienlijke verliezen geleden en krijgen nu te maken met kleinere marges, wat samenhangt met het niveau van de spreads op dit moment. De herstructurering van de sector heeft geleid tot het verdwijnen van een aantal instellingen, maar ook tot concentraties, wat zorgwekkend kan zijn, niet alleen omdat zij bij een nieuwe crisis de stabiliteit van de sector in gevaar dreigen te brengen, maar met name omdat de omvang van deze nieuwe groepen de concurrentieverhoudingen zou kunnen scheeftrekken. Het Comité verzoekt de Commissie alert te blijven en na te gaan of er sprake is van misbruik van een machtspositie waardoor de belangen van de consument zouden worden geschaad en met name kleine en middelgrote ondernemingen verliezen zouden lijden.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Staatssteun

4.1.1. Staatssteun is bevorderlijk voor de convergentie in achtergestelde regio's, de werkgelegenheid en de economie en is daarmee een belangrijke hefboom voor ontwikkeling. De schaarse middelen moeten verstandig worden besteed, maar mogen niet botsen met de goede praktijken op mededingingsgebied.

4.1.2. Het Comité herhaalt dat de modernisering van de staatssteun moet stroken met de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, het cohesiebeleid en het mededingingsbeleid; aan de staatssteun in sectoren die van belang zijn voor de ontwikkeling van Europa en de openbare diensten, en daarmee inspelen op sociale behoeften, mag niet worden geraakt.

4.1.3. Het Comité heeft zich in het verleden al uitgesproken voor modernisering van de staatssteun. Het kan zich erin vinden dat de steunverlenende autoriteiten verplicht worden om informatie te verstrekken over steunbedragen ter waarde van meer dan 500 000 EUR ⁽³⁾.

4.1.4. EU-burgers hebben het gevoel niet voldoende op de hoogte te zijn van de verstrekte staatssteun; dit probleem wordt hiermee aangepakt ⁽⁴⁾. Zaak is nu bekendheid te geven aan de mogelijkheid om deze en andere informatie over de regels inzake het toekennen en terugvorderen van steun te raadplegen, en zo de transparantie inzake het gebruik van overheidsmiddelen te bevorderen.

4.1.5. Het Comité staat achter de maatregelen van de Commissie om een einde te maken aan staatssteun die wordt verleend via fiscale rulings en waarmee illegale belastingvoordelen worden toegekend. Ook is het ingenomen met het pakket bestrijding belastingontwijking, dat ervoor moet zorgen dat bedrijven belasting betalen op de plek waar zij hun winsten behalen en dat agressieve fiscale planning moet tegengaan ⁽⁵⁾.

4.2. Digitale eengemaakte markt

4.2.1. Met de uitbreiding van het breedbandnetwerk wint de markt voor digitale diensten aan belang in het leven van Europese bedrijven en burgers. Steeds vaker wordt gebruikgemaakt van elektronische handel en het mededingingsbeleid wordt ingezet om ervoor te zorgen dat de markt naar behoren werkt; zo worden consumenten beschermd en wordt erop toegezien dat de machtigste bedrijven de regels niet op losse schroeven zetten.

4.2.2. Het Comité verzoekt de Commissie met klem zich te blijven bezighouden met geoblocking in de elektronische handel, aangezien dergelijke praktijken een echte digitale eengemaakte markt in de weg kunnen staan. In een mondiale markt is elke vorm van discriminatie van klanten op grond van hun locatie uit den boze.

4.2.3. De digitale markt wordt gedomineerd door een aantal technologiegiganten. Garanderen dat consumenten de beste producten kunnen verwerven tegen de beste prijs en dat nieuwe producten en nieuwe concurrenten toegang krijgen tot de markt, is dan ook geen sinecure.

4.2.4. Sommige websites voor onlineboekingen zijn op dit moment een grote bron van zorgen voor hoteleigenaars, omdat zij misbruik maken van hun machtspositie op het gebied van reserveringen. De vergoedingen die de sites aanrekenen liggen veel hoger dan die van reisbureaus, en het gebeurt zelfs dat hoteleigenaars worden verplicht dezelfde prijzen te hanteren voor hetzelfde type kamer, ongeacht het verkoopkanaal. Het EESC verzoekt de Commissie zich te buigen over de pariteitsclausules en de vergoedingen die de vrije concurrentie in de sector op de helling zetten.

4.2.5. De Commissie is onderzoek blijven verrichten naar de praktijken van Google (de werking van de zoekmachine, de beperkingen die het bedrijf oplegt aan de mogelijkheden van websites van derden om advertenties waarin wordt verwezen naar zoekdiensten van concurrenten van Google te tonen, en de strenge voorwaarden voor producenten van Android-toestellen en exploitanten van mobiele netwerken) en Amazon (afspraken met uitgeverijen) zouden een inbreuk kunnen vormen op de antitrustregels. Google heeft onlangs nog een recordboete van 2,4 miljard EUR gekregen: het bedrijf maakt misbruik van zijn machtspositie op de markt voor zoekmachines door zijn eigen prijsvergelijkingsdienst onrechtmatig te bevoordelen.

⁽³⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=pt>

⁽⁴⁾ „Perception and Awareness about transparency of State Aid”. Eurobarometer, juli 2016.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

4.2.6. Google neemt als zoekmachine een machtspositie in en het is aan de Commissie om erop toe te zien dat de zoekresultaten geen vertekend beeld opleveren, waardoor de gebruikers in hun keuzemogelijkheden zouden worden beperkt. Daarnaast zou de Commissie zich moeten richten op de praktijken van Booking, dat misbruik maakt van zijn machtspositie en de zoekresultaten met betrekking tot het toeristische aanbod in Europa beïnvloedt, wat nefast is voor de kleinere markten en ondernemingen.

4.2.7. Met name de telecommunicatiesector speelt een belangrijke rol in het leven van consumenten en ondernemingen. Het Comité wijst de Commissie erop dat er op dit gebied nog geen sprake is van een open en concurrerende markt. Veel praktijken van telecombedrijven staat nog steeds haaks op de vrije mededinging: zo verhogen zij de prijzen tijdens de looptijd van een contract zonder, zoals wettelijk verplicht is, de consument daarvan van te voren op de hoogte te brengen en hem de kans te geven het contract op te zeggen. Met name de afschaffing van de roamingkosten heeft tot een algemene prijsstijging geleid, en is dus nadelig voor wie niet reist.

4.3. Energiemarkt en kringlooeconomie

4.3.1. De inspanningen van de afgelopen jaren ten spijt is de interne energiemarkt nog steeds niet voltooid. De hoge energieprijzen, met name in bepaalde landen, wegen zwaar op het budget van huishoudens en ondernemingen. De liberalisering van de markten heeft immers niet tot echte prijsdalingen geleid. Ten opzichte van zijn concurrenten wereldwijd is Europa dan ook in het nadeel op het vlak van energiekosten.

4.3.2. Een concurrerende en duurzamer Europa moet blijven inzetten op meer energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, hoewel de verwerking van het afval dat vrijkomt bij het gebruik van deze technologie (bijvoorbeeld batterijen en fotovoltaïsche cellen) vanuit milieuoogpunt zorgen baart. Ondanks de technologische vooruitgang zijn hernieuwbare energiebronnen nog niet voldoende ontwikkeld om te kunnen concurreren met fossiele energie en kernenergie. Om een gelijk speelveld te creëren moet de sector hernieuwbare energie dan ook ondersteuning blijven krijgen.

4.3.3. Hernieuwbare energie is meer dan alleen een bron van schone energie, en moet ook worden gezien als een kans op ontwikkeling voor de lokale gemeenschappen, die tegelijk de rol van verbruiker en van producent van energie zullen spelen. Daartoe moet worden uitgegaan van een decentraal model voor energieproductie dat de lokale gemeenschappen ten goede komt.

4.3.4. Dankzij meer geavanceerde technologie is het voor bedrijven en huishoudens nu gemakkelijker om fotovoltaïsche zonne-energie te produceren voor eigen verbruik, maar de toekenning van vergunningen voor dergelijke installaties is beperkt tot een bepaald vermogen, waardoor het voor grotere marktdeelnemers minder aantrekkelijk wordt om zulke investeringen te doen, terwijl zij tijdens de maanden met het meeste zonlicht nog amper iets zouden moeten betalen voor hun energie.

4.3.5. Anderzijds is het zaak dat Europa zich blijft inspannen om zijn energie-onafhankelijkheid veilig te stellen door zijn concurrentievermogen te vergroten en te zorgen voor betere verbindingen, zodat het minder kwetsbaar wordt.

4.3.6. Het Comité herhaalt dat extra aandacht moet uitgaan naar de grote uitdagingen waar de EU mee te maken krijgt, te weten:

- de energiekosten voor huishoudens en bedrijven verminderen, wat onmiskenbaar voordelen zou opleveren op sociaal en economisch niveau en voor de externe concurrentiepositie van Europese bedrijven;
- de uitwerking van een echt Europees energiebeleid stimuleren;
- de integratie van de Europese energiemarkten versterken via betere Europese verbindingen;
- een voortrekkersrol spelen bij de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs waarin wordt bepaald dat de broeikasgassen moeten worden beperkt in de context van duurzame ontwikkeling.

4.4. Internationale samenwerking

4.4.1. Op de wereldmarkt is Europa nog steeds het slachtoffer van oneerlijke concurrentie uit landen die zich schuldig maken aan wanpraktijken op sociaal en milieugebied. Niet alleen zijn er de niet te onderschatten sociale aspecten, de verstoringen van de mededinging die samenhangen met de externe betrekkingen van de Unie vereisen zware inspanningen op het gebied van de internationale diplomatie, wil Europa zijn bedrijven en consumenten beschermen tegen de concurrentievervalsing bij invoer en uitvoer.

4.4.2. Het Comité is ingenomen met de verbintenis van de Commissie om actief deel te nemen aan internationale mededingingsfora zoals het Competition Committee van de OESO, de Wereldbank, de Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling (Unctad) en het Internationaal Mededingingsnetwerk.

4.4.3. Ook verheugt het Comité zich over de inzet van de Commissie in het kader van de onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten met Armenië, Mexico, Indonesië, de Filipijnen en Japan, en van de technische samenwerking met opkomende economieën. Wel wil het er nog op wijzen dat deze overeenkomsten niet alleen evenwichtige concurrentieverhoudingen mogelijk moeten maken om zo bedrijven en consumenten te beschermen, maar ook de Europese economische en sociale samenhang moeten bevorderen.

Brussel, 18 oktober 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 over de tussentijdse evaluatie van het actieplan kapitaalmarktenuïe

(COM(2017) 292 final)

(2018/C 081/16)

Rapporteur: **Daniel MAREELS**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	136/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

Preambule

Dit advies maakt deel uit van een breder pakket van vier EESC-adviezen over de toekomst van de Europese economie (de verdieping van de Economische en Monetaire Unie en het economisch beleid in de eurozone, de kapitaalmarktenuïe en de toekomst van de EU-financiën)⁽¹⁾. Het pakket staat in het licht van het Witboek over de toekomst van Europa, dat de Commissie onlangs heeft gepubliceerd en er wordt erin rekening gehouden met de Staat van de Unie 2017 (toespraak van Commissievoorzitter Juncker). In lijn met de resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) over de toekomst van Europa⁽²⁾ en eerdere adviezen over de voltooiing van de EMU⁽³⁾, wordt in dit pakket de nadruk gelegd op de behoefte aan een gemeenschappelijk doel in het bestuur van de Unie. Dat gaat verder dan technische kwesties en maatregelen. Het gaat in de allereerste plaats om politieke wil en een gemeenschappelijk perspectief.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Nu de KMU globaal genomen van cruciaal belang is zowel voor verdere en meer diepgaande Europese integratie en vooruitgang als voor elk van de lidstaten, en er rekening dient te worden gehouden met de wijzigende internationale context, is het EESC groot voorstander van deze Unie en ambitieus als het aankomt op de realisatie ervan. Voor het Comité komt het erop aan dat alles in het werk wordt gesteld om hiervan een succes te maken. Het is zaak snel vooruitgang en resultaten te boeken om de economie in de EU op korte termijn nieuwe impulsen te geven en verder te dynamiseren.

1.2. Inderdaad, het Comité heeft zich altijd al groot voorstander getoond en uitdrukkelijk gepleit voor de verdere verdieping en voltooiing van de EMU. Vandaag doet het Comité dat opnieuw en pleit het ten zeerste ten voordele van de KMU. Samen met de bankenuïe moet de KMU zorgen voor een financiële unie en de realisatie daarvan moet daarvoor mede garant staan voor de totstandkoming van de EMU, daar zij er één van de grondslagen van uitmaakt. De eerste realisaties in de opbouw van de KMU zijn een feit en ook in de bankenuïe zijn al meerdere stappen gezet met de uitbouw

⁽¹⁾ Het pakket omvat de EESC-adviezen over het economisch beleid van de eurozone (2017) (vervolgadvies) (zie bladzijde 216 van dit Publicatieblad), Kapitaalmarktenuïe: tussentijdse evaluatie, Verdieping van de EMU voor 2025 (zie bladzijde 124 van dit Publicatieblad) en EU-financiën voor 2025 (zie bladzijde 131 van dit Publicatieblad).

⁽²⁾ EESC-resolutie over het Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken, 6 juli 2017, PB C 345 van 13.10.2017, blz. 11.

⁽³⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10 en PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8.

van de eerste en tweede pijler, en de voorstellen voor de derde pijler. Het komt er nu op aan in beide domeinen verder te werken en zo snel als mogelijk de finale doelstellingen ook echt te verwezenlijken.

1.3. Verder kan de KMU een substantiële bijdrage leveren in de bestendiging van het economisch herstel en mee zorgen voor groei, investeringen en jobs. Dit ten voordele zowel van alle lidstaten individueel als van de EU in haar geheel. Structureel moet de ermee gepaard gaande verruiming en diversificatie van de financieringsbronnen zorgen voor meer integratie. Op zijn beurt moet dat bijdragen tot de gewenste grotere stabiliteit, veiligheid en schokbestendigheid zowel van het economisch als het financieel bestel. Verder gefragmenteerd blijven handelen is geen optie, want dat laat ons veel opportuniteiten missen.

1.4. Evenzeer, en gelet op de krachts- en machtsverschuivingen die internationaal en mondiaal aan de gang zijn en — dichterbij — de brexit, komt het erop aan dat de EU zich nu krachtdadig opstelt en haar positie economisch versterkt. Europa kan daar een voorbeeld nemen aan de veerkracht en de dynamiek die de Amerikaanse economie na de crisis heeft getoond.

1.5. Voor het EESC is het duidelijk dat de KMU geen vrijblijvende oefening is ten voordele van enkelen, maar een realiteit moet worden in alle lidstaten van de EU. Dat is een absolute vereiste. De politieke wil moet bestaan op Europees vlak en in de lidstaten om daartoe alle nodige inspanningen te leveren, en alle passende voorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn. Het resultaat moet een KMU zijn die staat voor integratie in de gehele Unie, maar tegelijk oog heeft voor bestaande behoeften, noden en ambities, onder meer van bepaalde regio's en gebieden. Een coherent en consistent beleid op alle vlakken is noodzakelijk en initiatieven die niet in lijn liggen met de vooropgestelde doelstellingen moeten worden geweerd.

1.6. Voor het EESC is het uiterst belangrijk om de kansen op slagen van de KMU te maximaliseren. Daarom wordt uitdrukkelijk voorgesteld de noodzakelijke instrumenten te voorzien die het effectief nastreven van de KMU en de gemaakte vooruitgang in alle lidstaten kunnen vaststellen en meten. Meer concreet is het Comité groot voorstander van het instellen van een stelsel van regelmatige evaluatie van de vooruitgang en de implementatie van de KMU in de lidstaten, zowel met kwalitatieve als kwantitatieve maatregelen, waarvan de resultaten publiek worden bekendgemaakt. Met passende maatregelen en acties in geval van tekortkomingen.

1.7. Het uiteindelijk succes van de KMU zal afhangen van de mate waarin de aangereikte bouwstenen worden omgezet in een effectieve realiteit en de eengemaakte markt werkelijk tot stand komt en effectief wordt gebruikt door alle stakeholders, in de eerste plaats financiële dienstverrichters, ondernemingen, investeerders en spaarders. Daarom is het Comité ingenomen met de huidige snelle tussentijdse evaluatie en bepleit het dat in de toekomst dergelijke oefeningen nog regelmatig plaatsvinden. Waarbij ook de vorenbedoelde stakeholders actief en van nabij worden betrokken.

1.8. De verdere stappen om bouwstenen voor de KMU te leggen vereisen keuzes. Naar de mening van het Comité dient de voorkeur te worden gegeven aan maatregelen en acties die de grootste convergentie teweegbrengen en die de minste ruimte laten aan de lidstaten om verder te gaan dan strikt noodzakelijk is. Met de Refit-benadering in het achterhoofd, om de zaken eenvoudiger te maken, zonder overbodige administratieve last en met lagere kosten.

1.9. In het Commissiedocument staan 38 tegen 2019 (nog) aan te leveren bouwstenen voor de KMU. Kan dit grote aantal op korte termijn aan te leveren maatregelen vragen doen rijzen naar de aanpak, voor het Comité is het van belang dat, zo snel als mogelijk, de grondslagen voor de KMU onherroepelijk en onomkeerbaar worden gelegd.

1.10. In dat verband dringt het EESC er in het bijzonder op aan dat alle nodige aandacht uitgaat naar de financiering van de kmo's. Voor hen blijft bankfinanciering van zeer groot belang. Naast de al gerealiseerde maatregelen voorzien in het oorspronkelijk actieplan in hun voordeel (o.a. STS securitisaties, prospectusrichtlijn) dient werk gemaakt te worden van alle initiatieven in de huidige mededeling die de toestand voor deze ondernemingen nog verder kunnen verbeteren. Daarnaast dienen voor de kmo's nog andere pistes zoals alternatieve financiering en de promotie van andere beleidsinstrumenten te worden ontwikkeld en aangemoedigd.

1.11. Bovendien is het EESC ingenomen met de focus op de versterking van duurzame investeringen en de leidende rol die hierbij is weggelegd voor de EU. Het Comité vindt het een goede zaak dat duurzaamheidsoverwegingen worden meegenomen in de komende wetgevingsherzieningen van financiële wetgeving (prioritaire actie 6).

1.12. Tenslotte is het Comité verheugd dat toezicht centraal zal staan bij de inspanningen om de KMU uit te bouwen. Toezicht op Europees niveau heeft een cruciale rol te spelen, zowel als het aankomt op veiligheid en de stabiliteit, als wanneer het gaat om het realiseren van de gewenste marktintegratie en het wegwerken van obstakels, hindernissen en ongelijkheden in de KMU.

2. Achtergrond

2.1. Bij haar aantreden stelde de Commissie-Juncker het stimuleren van groei, investeringen en banen voorop als één van haar absolute prioriteiten. Met het oog op de realisatie daarvan werd vanaf het begin werk gemaakt van het uitwerken van een „*investeringsplan voor Europa*”, dat meerdere luiken omvat.

2.2. Dat plan houdt onder meer het nastreven van een eengemaakte kapitaalmarktenunie in. De start daarvoor werd gegeven, eind september 2015, met de bekendmaking door de Commissie van haar „Actieplan tot opbouw van een kapitaalmarktenunie”⁽⁴⁾. In dat actieplan worden de bouwstenen aangereikt om tegen 2019 een goed functionerende en geïntegreerde kapitaalmarktenunie in te richten, die alle lidstaten omvat.

2.3. Minder dan één jaar later al bepleitte de Europese Raad de „snelle en vastberaden vooruitgang” van het plan om „te zorgen voor een gemakkelijker toegang tot financiering voor bedrijven en om investeringen in de reële economie te ondersteunen door vaart te zetten achter de agenda voor de kapitaalmarktenunie”⁽⁵⁾. En kort daarop nam de Commissie een mededeling aan waarin — eveneens — het versnellen van de hervormingen werd bepleit⁽⁶⁾.

2.4. Daarnaast hebben zich recent een aantal nieuwe uitdagingen voor financiële integratie aangediend zoals het nakende vertrek uit de EU van het grootste financieel centrum (brexit).

2.5. Een en ander heeft recent⁽⁷⁾ geleid tot de bekendmaking van de „Mededeling over de tussentijdse evaluatie van het actieplan kapitaalmarktenunie” door de Commissie⁽⁸⁾. In die tussentijdse evaluatie worden naast a) een stand van zaken over de uitvoering van het oorspronkelijk actieplan en b) de aankondiging van een aantal nieuwe wetgevingsinitiatieven die teruggaan op nog uitstaande maatregelen inzonderheid c) een aantal nieuwe prioritaire acties aangekondigd.

2.5.1. Met die tussentijdse evaluatie wil men meer bepaald inspelen op de wisselende uitdagingen die gerezen zijn en ook rekening houden met de resultaten van de publieke consultatie die in het voorjaar van 2017 plaatsvond.

2.5.2. Van de in het oorspronkelijk plan voorziene maatregelen (33)⁽⁹⁾ zijn er, op het niveau van de Commissie, meer dan de helft (20) uitgevoerd conform het oorspronkelijk tijdschema. De voorgelegde voorstellen betreffen onder meer de ontwikkeling van durfkapitaalmarkten, het eenvoudiger en goedkoper maken van de toegang tot publieke markten voor bedrijven door de regels inzake prospectussen te herzien, de opheffing van de fiscale voorkeursbehandeling van vreemd boven eigen vermogen, de bevordering van een veilige en liquide markt voor securitisatie, en het bieden van mogelijkheden tot herstructurering of het bieden van een tweede kans bij een faillissement aan eerlijke ondernemers.

2.5.3. Met betrekking tot het uitstaande programma⁽¹⁰⁾ wil de Commissie onder meer 3 wetgevingsvoorstellen lanceren, die hoekstenen geacht worden voor de totstandbrenging van de KMU. Met name gaat het over een voorstel over een pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct (PEPP) (bekendgemaakt op 29 juni 2017), een voorstel met collisieregels m. b.t. de gevolgen voor derden van effectentransacties en vorderingen (4de kwart 2017) en een voorstel voor een EU-ramwerk voor gedekte obligaties (1ste kwart 2018).

⁽⁴⁾ COM(2015) 468 final.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

⁽⁶⁾ COM(2016) 601 final.

⁽⁷⁾ Op 8 juni 2017.

⁽⁸⁾ COM(2017) 292 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 292 final, hoofdstuk 2.

⁽¹⁰⁾ Ibidem voetnoot 9

2.5.4. Om een antwoord te bieden op de wisselende uitdagingen worden 9 nieuwe prioritaire acties⁽¹¹⁾ genomen tot versterking van de KMU:

- meer bevoegdheden voor de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) om de doeltreffendheid van consistent toezicht in de hele EU en daarbuiten te bevorderen;
- een evenrediger regelgevingskader voor de notering van kmo's op publieke markten;
- herziening van de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen;
- onderzoek naar een mogelijk Europese kader van licenties en paspoorten voor fintech-activiteiten;
- maatregelen ter ondersteuning van secundaire markten voor oninbare leningen en onderzoek naar eventuele wetgevingsinitiatieven om preferente schuldeisers beter in staat te stellen de waarde te recupereren van gedekte leningen aan ondernemingen en ondernemers;
- een follow-up van de aanbevelingen van de groep deskundigen op hoog niveau inzake duurzame financiering;
- bevordering van grensoverschrijdende distributie van en toezicht op icbe's en alternatieve beleggingsinstellingen (abi's);
- richtsnoeren voor de bestaande EU-regels betreffende de behandeling van grensoverschrijdende EU-investeringen en een adequaat kader voor het minnelijk schikken van beleggingsgeschillen;
- een alomvattende EU-strategie om maatregelen te onderzoeken om de ontwikkeling van lokale en regionale kapitaalmarkten te ondersteunen.

2.6. Bedoeling is nog steeds een beslissende en blijvende bijdrage te leveren om tegen 2019 de bouwstenen te leggen voor de totstandkoming van de KMU. Dat zal zijn weerslag vinden in het werkprogramma van de Commissie voor 2018.

3. Opmerkingen en commentaren

3.1. Bij aanvang herbevestigt het Comité⁽¹²⁾ zijn principiële steun en zijn eerdere advies ten voordele van de KMU, waarvan de realisatie broodnodig is met het oog op verdere financiële en economische integratie binnen de Unie. Het huidige momentum mag niet onbenut blijven, zeker nu mondiaal een aantal krachts- en machtsverschuivingen tussen het Oosten en het Westen aan de gang zijn. De EU moet zich krachtdadig opstellen.

3.2. De KMU vormt een essentieel onderdeel van een ruimer programma dat moet bijdragen tot meer groei, investeringen en jobs. Een blijvende en gezonde economische heropleving dient hoog op de agenda te blijven en onverwijld verder te worden nagestreefd. Inderdaad, het komt erop aan om het economisch herstel te bestendigen en meer mensen aan het werk te krijgen en te houden.

3.3. Verder moet de KMU een grote mobilisatie van kapitaal in Europa en een kanalisatie ervan naar alle bedrijven, infrastructuur- en duurzame langetermijnprojecten mogelijk maken in een meer eengemaakte omgeving. De verruiming en diversificatie van de financieringsbronnen die er het doel van is, en waarin zowel de bancaire- als de marktfinanciering ten volle hun rol kunnen spelen, moet de economie dynamischer en slagkrachtiger maken. Het Amerikaanse model dat na de crisis aangetoond heeft veerkrachtiger te zijn kan op dat punt inspirerend werken, naast andere nieuwigheden waarin onder meer niet-bancaire kredietverschaffers een belangrijker rol opnemen.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 292 final, hoofdstuk 4.

⁽¹²⁾ PB C 133 van 14.4.2016, blz. 17.

3.4. Tegelijk gaat het erom economische en sociale convergentie na te streven en aldus de financiële en economische stabiliteit binnen de EU te versterken. Een kwalitatieve benadering dient voorop te staan, gekenmerkt door gezonde en duurzame groei en welvaart. Ook ondernemingen, beleggers en spaarders moeten hun voordeel met de KMU kunnen doen, maar tegelijk kan het niet zo zijn dat zij daardoor teveel risico moeten dragen.

3.5. Ook voor de verdere verdieping en voltooiing van de EMU is de KMU van cruciaal belang en is de realisatie ervan onontbeerlijk⁽¹³⁾. Het Comité herbevestigt hieromtrent thans zijn traditioneel standpunt⁽¹⁴⁾. Samen met een volwaardige bankenunie moet de KMU leiden tot een echte financiële unie, één van de vier fundamentele pijlers⁽¹⁵⁾ van de EMU⁽¹⁶⁾. Meerdere stappen in deze domeinen zijn al gezet en het komt erop aan de inspanningen onverminderd verder te zetten.

3.6. Overigens hebben alle lidstaten belang bij de KMU. Zoals recent nog gesteld heeft die „nog een ander belangrijk voordeel [...], met name haar bijdrage aan convergente groei tussen lidstaten, die voortvloeit uit de verbeterde circulatie en allocatie van spaargelden doorheen de Unie”. Minder sterke economieën moeten daardoor in staat zijn hun achterstand op de meer performante economieën sneller in te halen⁽¹⁷⁾. Verder luidt het dat „vanuit dat perspectief [...] de Brexit het zelfs meer cruciaal (maakt) dat de KMU daadwerkelijk wordt geïmplementeerd en dat de Europese groei de diensten van een geïntegreerd financieel systeem kan benutten”⁽¹⁸⁾.

3.7. Een en ander maakt dat het voor het Comité hoogstwenselijk is dat snel vooruitgang wordt geboekt. Het kan zich vinden in de verklaringen van de Europese Raad van juni 2016⁽¹⁹⁾ en andere verklaringen⁽²⁰⁾ in dezelfde zin.

3.8. Met deze snelle⁽²¹⁾ tussentijdse evaluatie van het actieplan wordt de vinger aan de pols gehouden en kort op de bal gespeeld. Het Comité is daarmee ingenomen nu dat toelaat een sterker en gericht antwoord te bieden op de verschillende en toekomstgerichte uitdagingen die zich stellen in politiek en economisch steeds wisselende omstandigheden. Overigens is het wenselijk in de toekomst regelmatig dergelijke tussentijdse evaluaties te voorzien. Voor het Comité is het aangewezen de verschillende stakeholders daarbij actief en van nabij te betrekken. Dat is des te meer van belang nu het uiteindelijk succes van de KMU zal afhangen van de mate waarin de aangereikte bouwstenen omgezet worden in een „echte” realiteit en de eengemaakte markt daadwerkelijk tot stand komt en effectief wordt gebruikt door het grootst mogelijk aantal financiële dienstverrichters, ondernemingen, investeerders en spaarders.

3.9. Voor de realisatie van KMU moet de voorkeur uitgaan naar maatregelen die het meest bijdragen aan de convergentie⁽²²⁾ en die het minst ruimte laten aan de lidstaten om verder te gaan dan wat strikt noodzakelijk is. Verschillen in de omzetting van de Europese wetgeving in nationale wetgeving, evenals verschillen in de concrete toepassing dienen te worden vermeden. Overigens dient zo veel mogelijk op de Refit-benadering te worden gesteund.

3.10. Voor het Comité mag de KMU geen vrijblijvende oefening zijn die enkel ten goede komt aan sommige landen, maar, integendeel, zij moet een realiteit worden in alle lidstaten van de EU. Dat is een absolute vereiste. Daarom is het van het grootste belang dat de (politieke) wil op Europees vlak en in elk van de lidstaten aanwezig is om de passende voorwaarden te scheppen en de nodige incitanten te voorzien die dit succes mogelijk en tot een realiteit maken.

⁽¹³⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10, hoofdstuk I.

⁽¹⁴⁾ Zie ook het EESC-advies over de verdieping van de EMU voor 2025 (zie bladzijde 124 van dit Publicatieblad).

⁽¹⁵⁾ Naast acties tot realisatie van een monetaire unie gaat het om de inrichting van een echte economische unie, een begrotingsunie en van een politieke unie. Verslag van de vijf voorzitters, „De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie”, juni 2015.

⁽¹⁶⁾ Zie ook „De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie”, Verslag van de vijf voorzitters, juni 2015.

⁽¹⁷⁾ Aldus worden tegelijk asymmetrische effecten van economische schokken beter opgevangen.

⁽¹⁸⁾ Zie onder meer Vítor Constâncio, Vice-President, European Central Bank, Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union, Malta 6 april 2017. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>

⁽¹⁹⁾ Zie paragraaf 2.3 van dit advies.

⁽²⁰⁾ Zie voetnoot 13.

⁽²¹⁾ Minder dan twee jaar na de publicatie van het actieplan.

⁽²²⁾ Aldus zou bijvoorbeeld, waar mogelijk, de voorkeur kunnen gegeven worden aan verordeningen, eerder dan aan richtlijnen.

3.11. Op de absolute noodzaak om de KMU in alle lidstaten tot stand te brengen kan niet worden toegegeven (cfr. 3.10 supra). Daarom is het noodzakelijk instrumenten te voorzien die toelaten om het effectief nastreven van de vooropgestelde doelstellingen en de reële vooruitgang in alle lidstaten vast te stellen. In het licht daarvan is het Comité groot voorstander van het instellen van een stelsel van regelmatige evaluatie van de vooruitgang en de implementatie van de KMU in de lidstaten, met zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria. De resultaten daarvan moeten publiek gemaakt worden. Voor de gevallen van tekortkomingen dienen passende acties en maatregelen te worden voorzien.

3.12. Het resultaat moet een KMU zijn die staat voor integratie in de gehele Unie maar tegelijk rekening houdt met de bestaande behoeften, noden en ambities in de individuele lidstaten, zonder dat dit evenwel mag leiden tot nieuwe versnippering of fragmentatie. In die context is het duidelijk dat het uitwerken van regionale kapitaalmarkten voor bepaalde gebieden en daar gevestigde ondernemers zeer belangrijk is (prioritaire actie 9). Dat kan ook helpen de grensoverschrijdende handel en dienstverlening, die nu vaak nog duurder en moeilijker is dan lokale handel, te stimuleren.

3.13. Overigens vergt de verdere succesvolle realisatie van de KMU een coherent en consistent beleid op alle niveaus. En het komt erop aan initiatieven te wenen die niet in lijn liggen met de KMU en/of van aard zijn om fragmentatie, obstakels of andere hindernissen op te werpen.

3.14. Op dit ogenblik omvat het volledig overzicht van de tegen 2019 (nog) aan te leveren bouwstenen voor de KMU in het Commissiedocument ⁽²³⁾ niet minder dan 38 maatregelen en acties. Om de voormelde kansen op slagen maximaal te houden kan de vraag worden gesteld of niet teveel dient te gebeuren op heel korte termijn en of het niet beter zou zijn te focussen op een beperkt aantal prioriteiten ⁽²⁴⁾. Ongeacht het antwoord, in elk geval komt het erop aan om binnen de vooropgestelde timing zo resultaatgericht als mogelijk te werken en onomkeerbaar de grondslagen voor de kapitaalunie te leggen.

3.15. Zoals het Comité al in zijn oorspronkelijk advies over het actieplan heeft aangegeven ligt de financiering van de kmo's, die het kloppend hart van de Europese economie vormen en van groot belang zijn voor de werkgelegenheid, het Comité nauw aan het hart. Na deze tussentijdse evaluatie heeft het Comité nog altijd vragen ⁽²⁵⁾ bij de relevantie en de effectiviteit van de kapitaalmarktunie voor de kmo's.

3.16. Met name voor de — inzonderheid kleine — kmo's moet alles in het werk worden gesteld om bankfinanciering, zowel lokaal als grensoverschrijdend, gemakkelijk toegankelijk en aantrekkelijk te maken en/of te houden ⁽²⁶⁾. Ook de mogelijkheden van alternatieve financiering voor de kmo's moeten worden aangemoedigd en verbeterd. De voorstellen inzake securitisatie (STS securitisaties) waarover het EESC zich eerder positief heeft getoond ⁽²⁷⁾, betekenen ongetwijfeld een stap in de goede richting maar het mag daar niet bij blijven. Ook de ontwikkeling van een secundaire markt voor oninbare leningen (prioritair actie 4) en een regime voor gedekte obligaties kunnen daarin een vooraanstaande rol spelen, net als het promoten van beleidsinstrumenten die bestaan voor kmo's.

4. Specifieke opmerkingen en commentaren

4.1. Zonder exhaustiviteit na te streven volgen hierna een aantal opmerkingen en commentaren betreffende sommige in het Commissiedocument aangekondigde prioritaire acties ⁽²⁸⁾ die de aandacht van het Comité hebben weerhouden.

⁽²³⁾ Zie de bijlage bij Commissiededeling COM(2017) 292 final.

⁽²⁴⁾ Tijdens het Eurofi High Level Seminar 2017 in Malta op (5, 6 en 7 april 2017) werden verschillende polls georganiseerd onder de deelnemers. Eén vraag was de volgende: „How may the CMU be significantly accelerated?” Voor 37 % van de respondenten was het antwoord „focusing on a few key priorities”, 29 % hield het op „building political momentum for lifting domestic barriers”. 12 % van de respondenten antwoordden „building one financial hub in the EU27” en hetzelfde percentage gold voor de keuze „not possible to significantly accelerate CMU”. De vierde en vijfde voorkeur ging naar „increasing supervisory convergence” (8 %) en „further adapting banking regulation to EU Financial market specificities” (3 %).

Een andere vraag luidde: „What are the two key priorities in EU27 for achieving CMU objectives?” Daar waren de 3 belangrijkste antwoorden: improving the consistency of insolvency and securities laws (21 %), „developing equity financing” (16 %) en „being successful with the short term priorities (securitization, prospectus,...) (15 %).

M.b.t. dit Eurofi High Level Seminar (en onder meer de resultaten van de polls, zie https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html

⁽²⁵⁾ PB C 133 van 14.4.2016, blz. 17, paragraaf 1.6.

⁽²⁶⁾ De toestand is verschillend in de lidstaten.

⁽²⁷⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 1.

⁽²⁸⁾ En voor zover er niet elders in dit advies is naar verwezen.

4.2. Het Comité is uitermate ermee ingenomen dat toezicht centraal zal staan bij de inspanningen om de KMU uit te bouwen (prioritaire actie 1) en hoopt dat dit prioritair de aandacht zal weerhouden. Toezicht op Europees niveau heeft een cruciale rol te spelen, zowel als het aankomt op de veiligheid en de stabiliteit van het financieel en economisch bestel, als wanneer het gaat om het realiseren van de gewenste marktintegratie en het wegwerken van ongelijkheden en andere obstakels in de eengemaakte markt, van welke aard die ook mogen zijn.

4.3. Het zoeken naar meer evenredigheid in de regels om beursintroductions en beleggingsondernemingen te ondersteunen (prioritaire actie 2) is uitermate behartenswaardig en verdient zeker aandacht, maar tegelijk dient er een blijvende aandacht te zijn voor de belangen en de bescherming van de kleine spaarder en belegger.

4.4. Geheel terecht is het belang van de versterking van de leidende rol van de EU voor duurzame investeringen (prioritaire actie 6). Het is immers van belang dat Europa een voortrekkersrol speelt als het aankomt op „goede” en duurzame groei. Een kwalitatieve benadering dient daarbij voorop te staan. Het is ook van belang dat spaarders en investeerders relevante informatie ter beschikking krijgen, bijvoorbeeld over een voldoende lange periode. Bijvoorbeeld wat het impact van een investering betreft, worden er geen gegevens bijgehouden langer dan 3 jaar. Er zou moeten worden onderzocht of die periode niet langer zou kunnen worden gemaakt.

4.5. Bovendien is het EESC net als de Europese Commissie ⁽²⁹⁾ van mening dat particulier kapitaal, EFSI-financiering en andere EU-fondsen efficiënt moeten worden gebundeld om bij investeringen de omslag te kunnen maken naar kmo's die positieve maatschappelijke en ecologische externaliteiten laten zien, waarmee ook wordt bijgedragen aan de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties en met name aan de doelstellingen van de recente Europese pijler van sociale rechten.

Brussel, 19 oktober 2017.

Voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁹⁾ COM(2017) 292 final, paragraaf 4.5.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie

(COM(2017) 291 final)

(2018/C 081/17)

Rapporteur: **David CROUGHAN**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017.
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	138/3/8

Preamble

Dit advies maakt deel uit van een breder pakket van vier EESC-adviezen over de toekomst van de Europese economie (de verdieping van de Economische en Monetaire Unie en het economisch beleid in de eurozone, de kapitaalmarktenunie en de toekomst van de EU-financiën) ⁽¹⁾. Het pakket staat in het licht van het Witboek over de toekomst van Europa, dat de Commissie onlangs heeft gepubliceerd en houdt rekening met de Staat van de Unie 2017, de toespraak van Commissievoorzitter Juncker. Conform de resolutie van het EESC over de toekomst van Europa ⁽²⁾ en eerdere adviezen over de voltooiing van de EMU ⁽³⁾, wordt in dit pakket de nadruk gelegd op de behoefte aan een gemeenschappelijk doel in het bestuur van de Unie. Dat gaat verder dan technische kwesties en maatregelen. Het gaat in de allereerste plaats om politieke wil en een gemeenschappelijk perspectief.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De gemeenschappelijke munt en haar instellingen leverden een stabiliserend element tijdens de wereldwijde financiële crisis en hadden voordien het bedrijfsleven en de burgers voordelen verschaft in de vorm van lage inflatie en rentevoeten, en vergemakkelijking van de grensoverschrijdende handel en reizen.

1.2. Uit de discussienota blijkt echter duidelijk dat de EMU onvolledig is en dat de „economische” component qua integratie op EU-niveau achterblijft bij de „monetaire” pijler, hetgeen afbreuk doet aan het vermogen van die Unie om monetair beleid en nationaal economisch beleid te ondersteunen. Besluiten ter correctie van de institutionele en bestuurlijke tekortkomingen, die ten dele tot de aanhoudende kwetsbaarheid van de eurozone leiden, kunnen niet voor onbepaalde tijd worden uitgesteld. Wel moet de politieke wil om het „Unie”-deel van de EMU op te voeren worden versterkt.

1.3. De tendens naar protectionisme en de eventuele afbouw van de uitzonderlijk lage rentetarieven en kwantitatieve versoepeling maakt de wereld veel onzekerder en laat weinig tijd om vooruitgang te boeken. Het EESC wijst de politieke leiders er nogmaals op dat het nog belangrijker is dat de Europeanen zich committeren aan een gemeenschappelijk

⁽¹⁾ Het pakket omvat de EESC-adviezen over het economisch beleid van de eurozone (2017) (vervolgadvisie) (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-EN) (zie bladzijde 216 van dit Publicatieblad), de kapitaalmarktenunie: tussentijdse evaluatie (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (zie bladzijde 117 van dit Publicatieblad), de verdieping van de EMU voor 2025 (EESC-2017-02879-00-00-ASAC-TRA), en de EU-financiën voor 2025 (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (zie bladzijde 131 van dit Publicatieblad).

⁽²⁾ EESC-resolutie over het „Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken”, 6 juli 2017.

⁽³⁾ Zie bv. de EESC-adviezen over de voltooiing van de EMU — de volgende Europese legislatuur (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10), en de voltooiing van de EMU: de politieke pijler (ECO/376) (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8).

richtingsgevoel: hun invloed moet middels verdere integratie worden vergroot. Het Comité dringt er bij de Commissie en de Europese Raad op aan om knopen door te hakken, vóór het einde van dit mandaat, om vooruitgang te boeken met de noodzakelijke elementen van Europese governance.

1.4. Een van de belangrijkste elementen voor stabiliteit is de opwaartse convergentie van de heterogene economieën. Dit houdt in dat nationale politici en sociale partners een Europese dimensie moeten opnemen in hun nationale beraadslagingen over het economisch en begrotingsbeleid. Het EESC bepleit een sterkere „parlementarisering” van de eurozone, met een groot EP-comité dat bestaat uit alle parlementsleden uit de eurozone en de landen die zich hierbij willen aansluiten. Zulks in combinatie met meer coördinatie tussen parlementsleden uit de eurozone over EMU-kwesties.

1.5. Om wille van efficiëntie, evenwichtigheid en rechtvaardigheid moet het nationaal beleid voor economische groei en welvaart worden aangestuurd en gecoördineerd met ook het algemeen belang van de eurozone in het achterhoofd. En om redenen van democratische verantwoordingsplicht en betrokkenheid moeten het EP, de nationale parlementen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld een rol in het Europees Semester spelen. De sociale dimensie moet op gelijke voet met de economische dimensie staan.

1.6. Het Comité is zich bewust van de tekortkomingen in het beheer van de financiële sector en staat volledig achter de stappen ter voltooiing van de financiële unie, met inbegrip van de bankenunie en de kapitaalmarktenunie.

1.7. Onmiddellijke oplossingen zijn nodig om oninbare leningen aan te pakken. Die zetten een rem op de financiële en personele middelen van de banken om financiering te verstrekken voor investeringen. Ook vormen die leningen een afschrikking voor beleggers: die vrezen namelijk dat de opbrengsten uit nieuwe investeringen worden doorgesluist om die leningen terug te betalen.

1.8. Het Comité steunt de creatie van een stimulerend kader tegen 2018 voor de invoering van door overheidsobligaties gedekte effecten (SBBs), zoals voorgesteld in de discussienota. Op de middellange termijn kan het nodig zijn om Europese veilige activa te introduceren om de volatiliteit van de financiële markten te reduceren en de stabiliteit van de economieën van de lidstaten te waarborgen in geval van asymmetrische schokken.

1.9. De eigen middelen voor de begroting van het MFK moeten meer dan 1 % van het bbp gaan bedragen voor de financiering van het uitgebreidere Europees stabiliteitsmechanisme, dat dient te veranderen in een Europees Monetair Fonds dat de lidstaten in crisistijden kan voeden en ook als een vangnet voor de banksector kan fungeren. Een groter budget moet ook ruimte bieden voor de instandhouding van essentiële investeringen in de eurozone in een productie-infrastructuur die heel Europa ten goede komen. De toegang tot dergelijke fondsen moet worden gekoppeld aan de verwezenlijking van de overeengekomen vooruitgang inzake economische en sociale normen.

1.10. Er is tevens behoefte aan een begrotingsbeleid dat de economie van de eurozone in tijden van economische neergang weer kan opkrikken. In hun huidige vorm werken de begrotingsregels en de landenspecifieke aanbevelingen (LSA) procyclisch en drukken zij zwakke economieën verder naar beneden. De PMO (procedure voor macro-economische onevenwichtigheden) is een belangrijk onderdeel van het Semester, dat voorop moet staan bij de voorkoming van macro-economische onevenwichtigheden in de eurozone. Er zou meer nadruk moeten worden gelegd op de negatieve impact op de eurozone van lidstaten die chronische overschotten op de betalingsbalans vertonen.

1.11. Het EESC pleit voor het verkennen van instrumenten ter verbetering van de economische governance in de EMU, bv. door het instellen van een permanente euro-minister van Financiën, en het waarborgen van volledige democratische verantwoordingsplicht. Bundeling van bevoegdheden zal leiden tot betere samenhang van het EMU-beleid, dat momenteel gefragmenteerd is door het aantal verschillende instellingen.

2. Achtergrond

2.1. De Commissie heeft op 1 maart 2017 een witboek over de toekomst van Europa uitgebracht, dat werd gevolgd door enkele discussienota's over EU-beleidsvorming op een aantal gebieden. Dit advies gaat over de derde discussienota: **Verdieping van de Economische en Monetaire Unie**.

2.2. De gemeenschappelijke munt en haar instellingen leverden een stabiliserend element tijdens de wereldwijde financiële crisis en hadden voordien het bedrijfsleven en de burgers voordelen verschafte in de vorm van lage inflatie en rentevoeten, en vergemakkelijking van de grensoverschrijdende handel en reizen.

2.3. Uit de discussienota blijkt echter duidelijk dat de EMU onvolledig is en dat de „economische” component qua integratie op EU-niveau achterblijft bij de „monetaire” pijler, hetgeen afbreuk doet aan het vermogen van die Unie om monetair beleid en nationaal economisch beleid volledig te steunen. De nota bevat geen kritiek op al dan niet geblokkeerd beleid en bijbehorende maatregelen. Wel moet de politieke wil om het „Unie”-deel van de EMU op te voeren worden versterkt.

2.4. De cruciale systeemvraag voor de Unie luidt: hoe kunnen we één munt creëren en één monetair beleid voeren maar tegelijkertijd voortbouwen op de **politieke** keuze om economisch en begrotingsbeleid nog steeds aan de aangesloten landen over te laten?

2.5. De crisis heeft duidelijk aangetoond hoe onaannemelijk dat is. Men slaagde er niet in de nodige soevereiniteitsonderdelen te bundelen en wederzijds vertrouwen tussen lidstaten te creëren en dat leidde tot een gebrek aan solidariteit. De toch al heterogene economieën van de eurozone dreven door de zwakke en hopeloos onvolledige coördinatie van economische en begrotingsmaatregelen nog verder uiteen, waardoor crisismaatregelen via de intergouvernementele weg moesten worden ingevoerd. Het wekte dan ook geen verrassing dat de eurozone werd opgesplitst in crediteurlanden die de debiteurlanden de voorwaarden oplegden en dat een minister van Financiën voor die zone nog niet eens een denkbeeld was.

3. Argumenten voor de verdieping van de EMU

3.1. Het EESC heeft de laatste jaren in veel adviezen gepleit voor verdieping van de EMU⁽⁴⁾. Het Comité is daarom ingenomen met en schaart zich achter de argumenten van Commissie voor de voltooiing van de EMU en neemt er nota van dat de economische realiteit van lidstaat tot lidstaat verschilt, hetgeen kan leiden tot volstrekt verschillende opvattingen over de uitdagingen voor de eurozone. Een sterkere EMU vereist meer convergentie.

3.2. Het EESC is zich ook bewust van de verscheidenheid aan opvattingen in de lidstaten over de toekomst van Europa, en dat weerspiegelt hun geschiedenis en hun heterogeniteit. Maar besluiten om institutionele en bestuurlijke tekortkomingen te corrigeren, kunnen niet voor onbepaalde tijd worden uitgesteld. Die tekortkomingen zijn namelijk deels debet aan de aanhoudende kwetsbaarheid van de eurozone, aanhoudende onevenwichtigheden en de sterk uiteenlopende economische en sociale resultaten voor de lidstaten⁽⁵⁾.

3.3. We zijn er niet in geslaagd om de opwaartse convergentie van de lidstaten te realiseren. Sommigen hadden gedacht dat een gemeenschappelijk monetair beleid daartoe had kunnen leiden. Het verzuim om alle aspecten van het concurrentievermogen in de reële economie aan te pakken, heeft geleid tot verschillen. Daardoor was een gemeenschappelijk monetair beleid voor veel lidstaten ongeschikt zoals uitgedrukt in de slogan „one size fits none” („een standaardpak baat niemand”). Het EESC heeft er reeds zijn bedenkingen over geventileerd dat het *Verslag van de vijf voorzitters* nu wordt gevolgd door een *Witboek*. Dat zou ertoe kunnen leiden dat elan en urgentie verloren gaan.

3.4. Er is nu behoefte aan vooruitgang op alle fronten: economisch, sociaal, financieel, budgettair en politiek. Zulks om de noodzakelijke voorwaarden te creëren om essentiële elementen van soevereiniteit te bundelen, en dat zonder angst voor de moral hazard en om ervoor te zorgen dat de EU werkt voor het welzijn van iedereen. Dit moet in de plaats komen van de huidige suboptimale bestuursstructuren, en zal de EU, en met name de eurozone, in staat stellen om het vertrouwen van zowel burgers als beleggers terug te winnen en haar rol in mondiale aangelegenheden ten volle te vervullen.

3.5. Het Comité acht het zorgwekkend dat, na de crisis, met het verslag van de vier voorzitters van 2012 en het verslag van de vijf voorzitters van 2015 onvoldoende concrete vooruitgang is geboekt om de EMU werkelijk te verdiepen. Een groot punt van zorg is het gebrek aan haast met belangrijke institutionele hervormingen om democratische legitimiteit te verlenen om uitvoeringsbesluiten te nemen en voor handhaving en naleving te zorgen. Deze bestuursleemte stimuleert in sommige lidstaten de tendens naar populistische, nationalistische en protectionistische oplossingen.

3.6. De wereld wordt steeds onzekerder nu bepaalde landen voor protectionisme in plaats van vrijhandel kiezen. Verder hebben de uitzonderlijk lage rente en de kwantitatieve versoepeling de meeste van de ontwikkelde landen er weer min of meer bovenop geholpen. Maar ooit houden die twee op, met alle onvoorspelbare en wellicht negatieve gevolgen van dien. Er zijn dus maar weinig manieren om de weg voort te zetten.

⁽⁴⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — de volgende Europese legislatuur (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10); Advies over een democratische en sociale EMU door de communautaire methode (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 33); Advies over de voltooiing van de EMU: de politieke pijler (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8); Advies „Stappen naar de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie” (PB C 177 van 18.5.2016, blz. 28).

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies over de voltooiing van de EMU: de politieke pijler (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8).

3.7. Een volledige begrotings- en politieke unie kan op middellange tot lange termijn een doel zijn, maar er zijn op korte termijn essentiële maatregelen in deze richting nodig ter versterking van de EMU en de stabiliteit. Het EESC wijst de politieke leiders er nogmaals op dat het nog belangrijker is dat de Europeanen zich committeren aan een gemeenschappelijk richtingsgevoel: hun invloed moet middels verdere integratie worden vergroot.

3.8. Het Comité spoort de Commissie en de Raad aan tot het doorhakken van knopen, met de nodige en volledige betrokkenheid van het Europees Parlement, om vóór het einde van deze mandaatsperiode vooruitgang te boeken met EU-brede governance. Doortastende hervormingen uitstellen tot een latere mandaatsperiode werkt inertie in de hand en ook hebben noch de markten noch de burgers mogelijk het geduld daarvoor.

4. Financiële Unie: risicobeperking en risicodeling

4.1. Het Comité is zich bewust van de tekortkomingen in het beheer van de financiële sector en staat volledig achter de stappen ter voltooiing van de financiële unie, met inbegrip van de bankenunie en de kapitaalmarktenuie.

4.2. De voltooiing van de bankenunie is fundamenteel voor de verdieping van de EMU. De fragmentatie van markt en regelgeving was een belangrijk feit dat een oplossing van de financiële crisis in de weg stond. Weliswaar is er veel werk verzet voor het coördineren van de sector, maar het Comité doet een beroep op alle actoren om zo snel mogelijk vooruitgang te boeken met de voltooiing van de bankenunie.

4.3. Het is in het bijzonder van belang om de werkzaamheden voor de bankenunie af te ronden om de financiële integratie en de risicodeling via de financiële markten te schragen. Er bestaat dringend behoefte om tegen 2019 tot invoering te komen van een gemeenschappelijk vangnet voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds via overhevelingen uit het Europees stabiliteitsmechanisme, ter waarborging van adequaat, snel en efficiënt optreden. Dit zou ook eventuele politieke vooringenomenheid voorkomen. Het EESC steunt de gedachte dat het ESM eveneens de rol van een Europees Monetair Fonds zou kunnen overnemen en toegang zou krijgen tot eigen middelen. Eerst moet de EU wel de desbetreffende regels uitvaardigen.

4.4. Een Europees depositogarantiestelsel (EDIS), waarbij rekening wordt gehouden met bestaande nationale systemen, moet zonder dralen worden nagestreefd⁽⁶⁾ om ervoor te zorgen dat spaargeld op depositorekeningen dezelfde betere bescherming in de hele Europese Unie geniet.

4.5. Om voor vooruitgang op deze terreinen te zorgen, is het noodzakelijk om uitvoerig aandacht te besteden aan oninbare leningen⁽⁷⁾, die tijdens de crisis sterk in aantal zijn toegenomen. Die leningen vormen een rem voor financiële en personele middelen van banken om financiering te verstrekken voor nieuwe investeringen, die essentieel zijn voor groei. De ECB, de Commissie en de regeringen moeten dit historisch gegroeide probleem samen aanpakken, op basis van het leidende beginsel dat levensvatbare leningen worden aangehouden en niet-levensvatbare leningen snel worden afgewikkeld. Het gebrek aan een snel afwikkelingsproces ontmoedigt potentiële investeerders namelijk om nieuwe investeringen te doen, uit vrees dat de opbrengsten uit die investeringen worden doorgesluist om oude leningen terug te betalen.

4.6. Een beter kader voor herstructurering en insolventie voor de hele eurozone is een fundamenteel onderdeel van de uitweg uit de crisis en vergt het gebruik van secundaire markten met een bijzondere expertise. Ook moet lering worden getrokken uit schoolvoorbeelden voor het opzetten van „bad banks”. De EMU vergt intelligente en duurzame oplossingen voor oninbare leningen, die momenteel nog steeds reden tot bezorgdheid geven.

4.7. Het EESC roept de Commissie op om vaart te zetten achter de kapitaalmarktenuie. Die kan een belangrijke bron zijn van aanvullende financiering voor grotere ondernemingen en zou een belangrijke rol kunnen spelen bij risicodeling. Het Comité ziet in dat die unie geen aanvullende bron van financiering zal zijn voor het midden- en kleinbedrijf, met name niet voor kleine en micro-ondernemingen. Banken zullen daarom een centrale rol blijven spelen, maar zij moeten zich weer meer op de behoeften van de reële economie gaan richten, en dat vereist aantrekkelijke en gemakkelijk verkrijgbare bancaire financiering in alle lidstaten⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ EESC-advies over een Europees depositoverzekeringstelsel (PB C 177 van 18.5.2016, blz. 21), met name de paragrafen 1.1-1.3.

⁽⁷⁾ EESC-advies over het actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktenuie (PB C 133 van 14.4.2016, blz. 17), met name paragraaf 3.3.1.

⁽⁸⁾ EESC-advies over het actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktenuie (PB C 133 van 14.4.2016, blz. 17) en EESC-advies over de kapitaalmarktenuie: tussentijdse evaluatie (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (zie bladzijde 117 van dit Publicatieblad).

4.8. Het Comité steunt de creatie van een stimulerend kader tegen 2018 voor de invoering van door overheidsobligaties gedekte effecten (SBBs) zoals voorgesteld in de discussienota en het werkprogramma van de Commissie voor 2018. SBBs zouden de koppeling tussen overheden en banken kunnen verbreken middels minder voorkeur voor nationale staatsobligaties, door diversificatie van de balansen van de banken en via het vermijden van wederzijdse waarborging van schulden. Overleg met financiële dienstverleners is noodzakelijk om te zorgen voor passende regulering en de bevordering van particuliere risicodeling.

4.9. Op de middellange termijn (tegen 2025) kan het nodig zijn om Europese veilige activa te introduceren (naar het model van de VS-staatsobligaties) om de volatiliteit van de financiële markten te reduceren en de stabiliteit van de economieën van de lidstaten te waarborgen in geval van asymmetrische schokken. Het EESC heeft reeds gepleit voor het gebruik van Unie- en euro-obligaties⁽⁹⁾. Andere, soortgelijke, voorstellen, zoals een schuldaflossingsfonds en een fonds voor eurowissels (Eurobills) zijn ook besproken. Naar aanleiding van de conclusies van de groep van deskundigen die is opgericht voor het analyseren van de voordelen en risico's van de diverse opties voor gemeenschappelijke uitgifte van overheidsschuld papier is het nu tijd voor de Commissie om met een concreet voorstel voor instrumenten en termijnen te komen⁽¹⁰⁾. Om moral hazard te voorkomen, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om dit instrument met inachtneming van de landspecifieke aanbevelingen te gebruiken.

5. Zorgen voor hernieuwde convergentie in een meer geïntegreerde economische en begrotingsunie

5.1. Het Comité is ingenomen met de uitdrukkelijke erkenning in de discussienota van het feit dat opwaartse convergentie naar veerkrachtigere economische en sociale structuren een essentiële voorwaarde is voor een meer veerkrachtige EMU. Gezien de heterogeniteit van de lidstaten kan er geen sprake zijn van een „one size fits all”-beleidsharmonisatie, maar wel van een gemeenschappelijke aanpak.

5.2. De zwakke punten in het economisch en begrotingsbeleid in de EMU berusten vooral op het gebrek aan een Europese politieke wil om de EU bij het nationale economische en begrotingsbeleid te betrekken. Het EESC heeft er al op gewezen dat er een betere macro-economische dialoog moet komen, met name met de landen van de eurozone. Op die manier zou de eurozonedimensie op nationaal niveau beter uit de verf komen. Voorts moet er een meer democratisch systeem van uitvoerende besluitvorming komen dan dat van de Raad van ministers, want de individuele leden daarvan zijn alleen verantwoording schuldig aan hun nationale parlementen en niet aan de eurozone als geheel.

5.3. Het Comité verwelkomt de voorstellen van de Commissie om het Europees Semester verder te versterken. Om wille van efficiëntie, evenwichtigheid en rechtvaardigheid moet het nationaal beleid voor economische groei en welvaart worden aangestuurd en gecoördineerd met ook het algemeen belang van de eurozone in het achterhoofd. En om redenen van democratische verantwoordingsplicht en betrokkenheid moeten de Commissie, de Raad, het EP, de nationale parlementen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld een rol in het Europees Semester spelen dat namelijk betrekking heeft op zowel nationaal als Europees beleid. Op zeer beperkte wijze begint dat al het geval te zijn, maar een grotere mate van participatie op nationaal niveau en instemming van alle betrokkenen is geboden. Dit zou de euro versterken en een vereenvoudigd en transparanter Semester zou de broodnodige hervormingen kunnen stimuleren.

5.4. Het terugdringen van macro-economische onevenwichtigheden is cruciaal om Europa te stabiliseren. Vroeger werden dergelijke onevenwichtigheden tijdelijk verlicht door een devaluatie van de nationale munteenheid. Nu dat instrument niet meer bestaat, vindt uiterst pijnlijke interne devaluatie plaats die zwaar weegt in de vorm van hoge werkloosheid en negatieve groei. Voor de stabiliteit van de eurozone en het voorkomen van dergelijke ernstige aanpassingen moet de ontwikkeling van die onevenwichtigheden worden voorkomen.

5.5. In de nationale macro-economische dialoog moet daarom rekening worden gehouden met deze Europese dimensie. Vroegtijdige opsporing en preventie van macro-economische onevenwichtigheden, die een afspiegeling zijn van de uiteenlopende niveaus van concurrentievermogen in de brede betekenis van het woord (zie paragraaf 5.6), vormen een essentieel onderdeel van het Europees Semester. Nationale beleidsmakers en uitvoerders moeten goed geïnformeerd worden over de mogelijke gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor hun concurrentievermogen in de eurozone, en ook moeten zij rekening houden met de ontwikkelingen in die zone die een reactie ten behoeve van het concurrentievermogen kunnen vergen. De inbreng van de „European Semester Officers” van de Commissie in de lidstaten en van onafhankelijke nationale comités voor het concurrentievermogen, gekoppeld aan een eurozone-netwerk, kan helpen door als een spiegel voor het economisch en sociaal beleid te fungeren⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Advies over het thema „Tien jaar later, wat is de toekomst van de euro?” (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 8); Advies over het thema „Groeï en staatsschulden in de EU: twee innovatieve oplossingen” (PB C 143 van 22.5.2012, blz. 10).

⁽¹⁰⁾ Zie EESC-advies over de voltooiing van de EMU — de volgende Europese legislatuur (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10).

⁽¹¹⁾ Advies van het EESC over de oprichting van nationale comités voor het concurrentievermogen in de eurozone (PB C 177 van 18.5.2016, blz. 35).

5.6. Een belangrijk element in deze besprekingen is de sociale dimensie. Die werd tot dusver verwaarloosd in het Europees Semester waardoor het sociale tekort van de EU toenam omdat dit gebrek aan aandacht een negatieve invloed heeft op het leven van miljoenen EU-burgers. Dat voedde ook de trend naar anti-Europees gericht populisme en algemene ontevredenheid over de EU. Het Semester zou kunnen worden uitgebreid aan de hand van een bijgestelde definitie van concurrentievermogen („concurrentievermogen 2.0”) ⁽¹²⁾: opname van „het vermogen van een land om „verder dan het bbp”-doelstellingen te verwezenlijken”, gemeten op basis van drie pijlers: inkomen, sociale factoren en duurzaamheid.

5.7. Het EESC is het ermee eens dat de uitvoering van nationaal beleid, waarbij bevoegdheden op het nationale niveau blijven, zou kunnen worden gecoördineerd via het Europees Semester ⁽¹³⁾.

5.8. Het Comité steunt het verbinden van toegang tot EU-fondsen en een potentiële stabilisatie-instrument met de verwezenlijking van overeengekomen economische en sociale normen. Dit ook voor de noodzakelijke veranderingen ten gevolge van de digitalisering, die allemaal op het welzijn van de burgers gericht zijn. Dit zou worden bekeken in het kader van het Europees Semester ⁽¹⁴⁾. Ver achteropgeraakte economieën die proberen om aan hun LSA te voldoen zouden in aanmerking moeten komen voor steun uit het Cohesiefonds voor productieve investeringen. Dat zal bijdragen tot het inhalen van de achterstand of voor essentiële infrastructuur zorgen die heel Europa ten goede komt.

5.9. Het EESC is het ermee eens dat de huidige EU-begroting met slechts 1 % van het bbp te klein is en niet is ontworpen om stabiliserend te werken en dat zal na de Brexit alleen maar verergeren. De eurozone zou sterk gebaat zijn bij een sterke stabiliseringscapaciteit in geval van grote asymmetrische schokken ⁽¹⁵⁾. Het Comité erkent dat een dergelijke functie mag niet leiden tot permanente transfers noch tot moral hazard.

5.10. Het EESC steunt het voorstel om na te gaan of er mogelijkheden zijn om een begrotingscapaciteit voor de eurozone op te bouwen die zou moeten zorgen voor het in stand houden van essentiële investeringsniveaus in de eurozone in productieve infrastructuur zoals vervoer, stadsvernieuwing, onderwijs, onderzoek en groene transformatie ⁽¹⁶⁾. Deze capaciteit zou tevens kunnen dienen als bron van financiering voor het ESM, dat te zijner tijd kan veranderen in een EMF ter financiering van fondsen voor crisisbeheer.

5.11. Een doeltreffend investeringsprogramma voor het genereren van inkomen door groei, sociale cohesie en solidariteit is noodzakelijk voor de economische integratie van Europa, de welvaart en de preventie van de groeiende sociale ongelijkheid. Het EESC heeft gepleit voor hantering van een volwaardige „gouden regel” voor productieve openbare investeringen, die moet worden opgenomen in herziene begrotingsvoorschriften.

5.12. De op begrotingsregels gebaseerde aanpak moet worden verbeterd en verder worden uitgebouwd voor de volgende mandaatsperiode om procyclisch beleid te voorkomen. Er moet meer oog bestaan voor de lokale situatie. Gebleken is dat het structurele saldo als basis voor beleidsveranderingen via de landenspecifieke aanbevelingen een onbetrouwbare, niet na te leven variabele is.

5.13. Te veel nadruk wordt gelegd op schuldreductie via soms contraproductieve budgettaire consolidatie in plaats van op nuttigere maatregelen om de groei van het bbp te bevorderen. In het Europees Semester krijgen reducties van het jaarlijkse overheidstekort veel meer gewicht als oplossing voor de schuldquote dan zinvollere maatregelen om de groei van het bbp te stimuleren ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Advies van het EESC over de oprichting van nationale comités voor het concurrentievermogen in de eurozone (PB C 177 van 18.5.2016, blz. 35).

⁽¹³⁾ Advies over de voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10); Advies over een democratische en sociale EMU door de communautaire methode (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 33); Advies „Stappen naar de voltooiing van de Economische en Monteiare Unie” (PB C 177 van 18.5.2016, blz. 28); Advies over de Europese pijler van sociale rechten (PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10).

⁽¹⁴⁾ Advies: Evaluatie van de economische governance (PB C 268 van 14.8.2015, blz. 33); Advies over de voltooiing van de EMU — Rol van het belastingbeleid (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 24).

⁽¹⁵⁾ Advies over de EU-financiën voor 2025 (EESC-2017-03447-00-00-PA-TRA) (zie bladzijde 131 van dit Publicatieblad).

⁽¹⁶⁾ EESC-advies over de evaluatie van de economische governance, PB C 268, 14.8.2015, blz. 33; Advies over het economisch beleid van de eurozone, PB C 177, 18.5.2016, blz. 41; Advies over het steunprogramma voor structurele hervormingen, PB C 177, 18.5.2016, blz. 47; Advies over de tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020, PB C 75 van 10.3.2017, blz. 63.

⁽¹⁷⁾ EESC-advies over de evaluatie van de economische governance (PB C 268 van 14.8.2015, blz. 33).

5.14. Het EESC is van mening dat tegen 2019 veranderingen moeten worden doorgevoerd om de huidige situatie te verbeteren: een duidelijk niet-optimale verdeling van de begrotingsaanpassing in landen op dit moment ⁽¹⁸⁾.

5.15. De procedure voor macro-economische onevenwichtigheden is een belangrijk onderdeel van het Semester, dat voorop moet staan bij de voorkoming van macro-economische onevenwichtigheden in de eurozone. Er moet een einde worden gemaakt aan de ingebouwde asymmetrie waar de aanhoudende positieve onevenwichtigheden als goed worden beschouwd en negatieve onevenwichtigheden onderworpen zijn aan een sanctie ⁽¹⁹⁾. Niet alleen verslechtert een financiële sanctie een slechte situatie nog eens extra, maar chronische overschotten in sommige lidstaten kunnen het tekort in een buurland nog eens extra verslechteren.

6. De EMU-architectuur versterken en democratische verantwoordingsplicht verankeren

6.1. De EMU is geen doel op zich. Duurzame groei, fatsoenlijke banen, economische en sociale opwaartse convergentie, stabiliteit en welvaart in **alle** lidstaten door middel van samenwerking, economische verantwoordelijkheid in combinatie met solidariteit, en risicobeperking in combinatie met risicodeling. Daar gaat het om! De eurozone moet hier vooruitgang boeken, maar dient ook open te staan voor andere lidstaten. Meer transparantie, goede communicatie en meer betrokkenheid van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld zijn inderdaad noodzakelijk en zouden — in combinatie met een versterkte rol van nationale parlementen in het besluitvormingsproces — bijdragen aan de democratische verantwoordingsplicht.

6.2. Het EESC bepleit een sterkere „parlementarisering” van de eurozone, met een groot EP-comité dat bestaat uit alle parlementsleden uit de eurozone en de landen die zich hierbij willen aansluiten. Zulks in combinatie met meer coördinatie tussen parlementsleden uit de eurozone over EMU-kwesties (Cosac+) ⁽²⁰⁾. Zoals aangegeven in de paragraaf 5.2 en 5.3, moeten in het bijzonder het Europees Parlement, en ook de nationale parlementen, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen bij de democratisering van het Europees Semester.

6.3. Het EESC pleit voor het verkennen van instrumenten ter verbetering van de economische governance in de EMU, bv. door het instellen van een permanente euro-minister van Financiën, en het waarborgen van de volledige democratische verantwoordingsplicht. Bundeling van bevoegdheden zal leiden tot betere samenhang van het EMU-beleid, dat momenteel gefragmenteerd is door het aantal verschillende instellingen. Er moet een begrotingskoers van de eurozone ab initio komen, die door de minister van Financiën wordt uitgestippeld. De huidige begrotingssituatie is de som van de nationale begrotingssaldi en de richting van de begrotingskoers van de eurozone is een willekeurige.

6.4. Het Comité is ingenomen met de voorgestelde versterking van het ESM tot een volledig functioneel instrument voor crisisbeheersing. Door hiervan een Europees Monetair Fonds (EMF) te maken, binnen de Europese Verdragen, kan, met een belangrijke rol voor het EP, de democratische legitimiteit worden verbeterd en de besluitvorming worden versneld.

6.5. De intergouvernementele methode als governance van de EU moet worden opgegeven en de budgettaire voorschriften moeten worden herzien voordat ze in het EU-recht worden opgenomen.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 727 final

⁽¹⁹⁾ EESC-advies over de evaluatie van de economische governance (PB C 268 van 14.8.2015, blz. 33).

⁽²⁰⁾ Zie het EESC-advies over een democratische en sociale EMU door de communautaire methode (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 33).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Discussienota over de toekomst van de EU-financiën

(COM(2017) 358 final)

(2018/C 081/18)

Rapporteur: **Stefano PALMIERI**Corapporteur: **Petr ZÁHRADNÍK**

Raadpleging	Europese Commissie, 4.8.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	138/8/14
(voor/tegen/onthoudingen)	

Preamble

Dit advies maakt deel uit van een breder pakket van vier EESC-adviezen over de toekomst van de Europese economie (de verdieping van de Economische en Monetaire Unie en het economisch beleid in de eurozone, de kapitaalmarktenunie en de toekomst van de EU-financiën ⁽¹⁾). Het pakket staat in het teken van het Witboek over de toekomst van Europa, dat de Europese Commissie onlangs heeft gepubliceerd en houdt rekening met de Staat van de Unie 2017, de toespraak van Commissievoorzitter Juncker. Conform de resolutie van het EESC over de toekomst van Europa ⁽²⁾ en eerdere adviezen over de voltooiing van de EMU ⁽³⁾ benadrukt dit pakket adviezen de behoefte aan een gemeenschappelijk doel in het bestuur van de Unie, hetgeen veel verder gaat dan technische benaderingen en maatregelen, en in de eerste plaats een zaak is van politieke wil en gemeenschappelijk perspectief.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Discussienota over de toekomst van de EU-financiën brengt weliswaar een aantal van de uitdagingen in kaart waarmee de EU de komende jaren te maken zal krijgen, maar de Commissie blijft de mogelijke oplossingen voor de toekomstige EU-begroting verbinden aan de vijf verschillende scenario's die zij heeft vastgesteld in haar Witboek over de toekomst van Europa en die het EESC in een eerder advies als „kunstmatig” heeft bestempeld.

1.2. Om uit de politieke crisis in de EU te raken die het gevolg is van het ontbreken van een strategische visie voor de toekomst en het onvermogen om krachtig te reageren op de economische en financiële crisis, heeft de Europese burger behoefte aan méér (en beter) Europa, en niet minder Europa. Er is een groeiende kloof tussen de behoeften en verwachtingen van de Europese burgers, die concrete voordelen voor hun dagelijks leven wensen, en de beperkte bevoegdheden en financiële middelen waarover de EU momenteel beschikt. Het Europees project en de EU zijn weinig geloofwaardig en staan ter discussie; zo steken nationalisme en populisme de kop op.

⁽¹⁾ Het pakket omvat de EESC-adviezen over *Het economisch beleid van de eurozone (2017)* (vervolgadvies) (zie bladzijde 216 van dit Publicatieblad), *Kapitaalmarktenunie: tussentijdse evaluatie* (zie bladzijde 117 van dit Publicatieblad), *Verdieping van de EMU voor 2025, en EU-financiën voor 2025* (zie bladzijde 124 van dit Publicatieblad).

⁽²⁾ EESC-resolutie over het Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken, 6 juli 2017 (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 11).

⁽³⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10, en PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8.

1.3. Het EESC is het eens met de in de discussienota beschreven aanpak, namelijk dat de EU-begroting het streven naar een Europese meerwaarde als fundamenteel beginsel moet hebben, waarmee wordt bedoeld dat met een Europese begroting betere resultaten kunnen worden behaald dan met ongecoördineerde nationale begrotingen. Hiervoor moet worden afgestapt van de logica van de „juste retour”, de verdeling in netto ontvangende en netto betalende lidstaten en van ad-hoccorrecties voor de lidstaten.

1.4. De EU zou eerst moeten vaststellen welke politieke prioriteiten een grote Europese meerwaarde hebben en pas daarna moeten bepalen hoeveel middelen nodig zijn om deze te verwezenlijken, en de hervorming van de EU-begroting hierop afstemmen. Tegen deze achtergrond vindt het EESC het niet geloofwaardig dat de EU-begroting nog altijd minder dan 1 % van de ontvangsten en slechts 2 % van de overheidsuitgaven van de 28 EU-lidstaten bedraagt, wat veel te weinig is om de uitdagingen, schokken en crises op te vangen.

1.5. Om de kwaliteit van de EU-begroting te verbeteren moet de structuur van de uitgavenposten en de eigen middelen worden aangepast, waarbij rekening moet worden gehouden met stroomlijnings-, doeltreffendheids- en doelmatigheids-criteria, en de communicatie met de burgers op een directe en transparante wijze verloopt.

1.6. De kwantitatieve en kwalitatieve begrotingsaanpassing vereist een grondige en diepgaande raadpleging van het in het EESC vertegenwoordigde maatschappelijk middenveld om recht te doen aan de echte behoeften van de regio's en om een positieve impact voor alle burgers en het algemeen belang te garanderen.

1.7. Aan de uitgavenzijde zijn de programma's met de grootste Europese meerwaarde volgens het EESC de investeringen op middellange tot lange termijn ten behoeve van de economische, sociale en ecologische ontwikkeling, werkgelegenheid, innovatie en concurrentievermogen; de bescherming van de meest kansarme regio's en de meest kwetsbare bevolkingsgroepen; flexibele en tijdige maatregelen om te reageren op asymmetrische schokken en plotselinge crisissituaties, onder meer dankzij een autonome begroting voor de eurozone.

1.8. Het EESC hecht met name belang aan de macro-economische stabilisatiefunctie voor de eurozone, aangezien de negatieve gevolgen voor de sociale groepen en productiesectoren die de „verliezers” van de globalisering en de technologische revolutie zijn, mede hebben geleid tot de strategische crisis van de EU en de opkomst van het populisme.

1.9. Wat de ontvangstzijde betreft kan het EESC zich vinden in de analyse in het verslag *Future financing of the EU* van de Groep op hoog niveau inzake eigen middelen (HLGOR), namelijk dat er behoefte is aan een nieuwe begroting met een autonoom, transparant en billijk stelsel van eigen middelen, zij het met gelijkblijvende lasten voor de meest kansarme burgers en kleine en middelgrote ondernemingen.

1.9.1. Het Comité herhaalt voorstander te zijn van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), alsook voor financiële transacties, brandstoffen en emissies van kooldioxide, die indien die op Europees niveau wordt toegepast, een transnationale belastinggrondslag zou kunnen vormen en de mondiale effecten op het milieu zou kunnen tegengaan.

1.10. Hoewel de gevolgen van de Brexit voor het meerjarig financieel kader (MFK) na 2020 enerzijds een bedreiging kunnen vormen voor het Europees „project” — wanneer lidstaten tijdens de onderhandelingen blijven vasthouden aan het beginsel van de „juste retour” — kunnen zij ook een belangrijke kans betekenen: het feit dat een „Europese meerwaarde” wordt nagestreefd kan leiden tot een kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de EU-begroting.

1.10.1. Om die reden is het EESC van mening dat zo snel mogelijk moet worden overgegaan tot de volgende stappen:

- de Commissie dient de impact van de brexit — volgens de scenario's („harde” of „zachte brexit”) — op het stelsel van ontvangsten en uitgaven van de EU en de gevolgen voor het MFK na 2020 te kwantificeren;
- er dient een transparant en openbaar debat over het MFK na 2020 te worden gevoerd, met alle institutionele, economische en sociale actoren, de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de burgers van de EU;
- de middelen voor het cohesiebeleid en voor sociale doelstellingen mogen echter niet afnemen.

Op die manier zal het mogelijk zijn om de uiteenlopende en tegenstrijdige belangen van de partijen in balans te brengen en met een gemeenschappelijke oplossing te komen voor het MFK na 2020.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In de *Discussienota over de toekomst van de EU-financiën* worden de mogelijke begrotingsopties met betrekking tot de uitdagingen waarvoor de EU staat verbonden met de vijf verschillende scenario's die de Europese Commissie beschrijft in haar *Witboek over de toekomst van Europa*. Het EESC heeft deze aanpak bekritiseerd in zijn recente resolutie over het Witboek⁽⁴⁾, waarin het de vijf scenario's als „kunstmatig” bestempelt omdat zij uitsluitend tot de lidstaten zijn gericht, en dus niet van rechtstreeks belang zijn voor de Europese burgers, die een gedeelde en duidelijke strategie verwachten.

2.1.1. Hiermee gaat een belangrijke kans verloren: weliswaar is het grootste gedeelte van het document — als het gaat om de meerwaarde van de Europese financiën, de beschrijving van de trends en uitdagingen, en de verschillende opties voor de toekomst van de EU-financiën — gebaseerd op een uitstekende analyse, maar wat ontbreekt is een gedeeld, doeltreffend en doelmatig beleidsvoorstel.

2.2. De voorbije jaren heeft het EESC gewezen op problemen voor de Europese economie en samenleving, de fundamentele beginselen die moeten worden geëerbiedigd⁽⁵⁾, en de mogelijkheden om het optreden van de EU-instellingen daadkrachtiger en doeltreffender te maken. Het EESC heeft herhaaldelijk gesteld dat de Europese burger behoefte aan méér (en beter) Europa, en niet minder Europa⁽⁶⁾, juist omdat de politieke crisis in de EU voortvloeit uit het ontbreken van een strategische visie op de toekomst en het onvermogen om krachtig te reageren op de economische en financiële crisis.

2.3. Bij de tussentijdse herziening van het MFK 2014-2020 in 2016⁽⁷⁾ prees het EESC de inspanningen van de Commissie, met name de flexibiliteit die is ingevoerd om het hoofd te bieden aan onverwachte crises, alsmede de resultaatgerichte aanpak. De concrete voorstellen en de vrijgemaakte middelen leken toen echter al ontoereikend om werk te maken van de problemen en prioriteiten van de Europese Unie, aangezien het MFK het resultaat is van een weinig ambitieus compromis tussen de lidstaten, die alleen oog hadden voor hun „nettosaldo” en de voordelen voor specifieke belangengroepen, terwijl het een instrument zou moeten zijn om de belangen van de EU als geheel te behartigen.

2.4. Het EESC stemt in dit verband in met de zienswijze in de *Discussienota*, volgens welke „de essentie van de EU-begroting” bestaat uit „de meerwaarde van het bundelen van middelen en van resultaten die zonder coördinatie, enkel met nationale uitgaven, niet mogelijk zijn”⁽⁸⁾.

2.5. Om te zorgen voor meer en beter Europa zouden we eerst moeten vaststellen welke politieke prioriteiten een grote Europese meerwaarde hebben en vervolgens moeten bepalen hoeveel middelen nodig zijn om deze te verwezenlijken, om de hervorming van de EU-begroting hierop af te stemmen. In dit scenario is het niet meer geloofwaardig dat de Unie minder dan 1 % van de ontvangsten en slechts 2 % van de overheidsuitgaven van de 28 lidstaten in haar eigen begroting pompt, terwijl er bovendien duidelijk sprake is van een dalende tendens⁽⁹⁾. Dit percentage lijkt volkomen onvoldoende om het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen waarvoor de EU staat en om de schokken en crises op te vangen.

2.5.1. Een kwantitatieve stijging van de EU-begroting moet vergezeld gaan van een aanmerkelijke kwalitatieve verbetering in de vorm van een nieuwe structuur, zowel op het stuk van de uitgaven als wat betreft de eigen middelen. Daarvoor moet rekening worden gehouden met de criteria op het gebied van de stroomlijning, doeltreffendheid en doelmatigheid van de begroting, en dient de communicatie hierover met de burgers op een directe en transparante manier te verlopen.

2.5.2. De kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de EU-begroting moet ook worden voorafgegaan door een grondige en diepgaande raadpleging van het in het EESC vertegenwoordigde maatschappelijk middenveld, om ervoor te zorgen dat de uitgavenposten daadwerkelijk de echte behoeften van de regio's weerspiegelen en een positief doorwerken op het welzijn van de burgers, in het algemeen belang.

⁽⁴⁾ Resolutie van het EESC van 6 juli 2017, „*Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken*”: „Kiezen tussen scenario's 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” (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 11).

⁽⁵⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 75, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 32, PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10 en PB C 487 van 28.12.2016, blz. 62.

⁽⁶⁾ „... door de wijzer van de subsidiariteit peilen naar meer en beter Europa” (PB C 351 van 15.11.2012, blz. 36).

⁽⁷⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 63, paragraaf 1.1.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final, blz. 6 (Engelse versie).

⁽⁹⁾ De begroting wordt in het besluit van de Raad betreffende de eigen middelen (2014/335/EU, Euratom) gelimiteerd tot 1,2 % van het bruto nationaal inkomen (bni), maar volgens de logica die in dit advies wordt beschreven (nl. dat eerst de prioritaire beleidsgebieden moeten worden vastgesteld en vervolgens de daarvoor benodigde middelen) zou de EU-begroting niet tot een vooraf vastgesteld maximum mogen worden beperkt.

2.6. Met de opkomst van nieuwe uitdagingen in verband met de veranderende geopolitieke scenario's en de noodzakelijke aanpassing aan de gevolgen van de economische en financiële crisis, is het geen toeval dat de EU-begroting absoluut ontoereikend is gebleken, en de EU eerst in een economische en financiële crisis verzeild is geraakt en vervolgens ook in een sociale en politieke crisis.

2.6.1. De politieke crisis vloeit voort uit de kloof tussen de behoeften en verwachtingen van de Europese burgers, die concrete voordelen voor hun dagelijks leven wensen, en de beperkte bevoegdheden en financiële middelen waarover de EU momenteel beschikt. Deze kloof leidt tot een toenemende afkerigheid en vormen van nationalisme en populisme, die het Europees project en de EU zelf ter discussie stellen.

2.7. De discussie over de toekomst van de EU komt op een historisch moment, waarop er veel ongerustheid en onzekerheid heerst onder de Europese bevolking, van economische, sociale, politieke en institutionele aard⁽¹⁰⁾. Ten eerste zijn de gevolgen van de financiële en economische crisis nog steeds sterk voelbaar, vooral in de lidstaten die het zwaarst getroffen zijn, in bepaalde geografische gebieden, en vooral voor de lagere en middeninkomens. Ten tweede heerst er wijdverbreide scepsis over het vermogen van de politiek, en dus ook van de lidstaten en de EU, om de economische welvaart en sociale cohesie te handhaven in dit tijdperk van globalisering en internationale concurrentie⁽¹¹⁾. Ten derde is er de groeiende toestroom van migranten en vluchtelingen die op de vlucht zijn voor oorlog en armoede in Afrika en het Midden-Oosten. Ten vierde heeft het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU duidelijk gemaakt dat de Europese Unie geen onomkeerbare keuze is, een gedachte die ook in andere lidstaten navolging zou kunnen krijgen.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Aan de uitgavenzijde is het beginsel van de Europese meerwaarde van cruciaal belang. Dit kan paradoxaal lijken in de huidige fase, waarin er enerzijds steeds meer stemmen opgaan om meer ruimte te geven aan de nationale regeringen, of zelfs om uit de EU te treden, terwijl anderzijds de logica van de „juste retour”, de verdeling in netto ontvangende en netto betalende lidstaten en ad-hoccorrecties voor bepaalde lidstaten ondertussen moeilijk te verdedigen valt.

3.1.1. Toch heeft de Commissie er goed aan gedaan om dit beginsel te benadrukken, omdat een brede politieke consensus ter ondersteuning van het optreden van de EU kan helpen om haar begroting toe te spitsen op de verwezenlijking van reële voordelen voor de Europese burgers, die de lidstaten niet afzonderlijk kunnen bereiken.

3.1.2. Om die reden is het EESC het met de Commissie eens dat de Europese meerwaarde centraal moet staan in het debat over de toekomst van de EU-financiën. Deze moet bestaan uit: Met name wordt ingegaan op⁽¹²⁾:

- de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen en beginselen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder artikel 3 van het Verdrag betreffende de EU, dat erop gericht is om alle EU-burgers fatsoenlijke levensomstandigheden te garanderen, met inachtneming van hun welzijn⁽¹³⁾;
- de vaststelling van een begroting die voorziet in de totstandkoming van Europese collectieve goederen die bijdragen tot de bescherming van de Europese fundamentele vrijheden, de interne markt en de Economische en Monetaire Unie⁽¹⁴⁾.

3.1.3. Van cruciaal belang in dit verband is de volledige naleving van artikel 311 van het VWEU, dat als volgt luidt: „De Unie voorziet zich van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen”.

3.2. In de discussienota wordt uitgebreid aangetoond dat de mondiale uitdagingen en crises noodzakelijkerwijs om een Europese oplossing vragen. Hiervoor moeten de middelen van de EU-begroting adequaat worden gebundeld, gebruik worden gemaakt van synergieën met nationale begrotingen, en de Europese middelen worden gericht op programma's met een grote Europese meerwaarde, teneinde:

- via investeringen op middellange tot lange termijn de economische, sociale en ecologische ontwikkeling te bevorderen alsmede de werkgelegenheid, de innovatie en het concurrentievermogen, om het hoofd te bieden aan de stagnerende productie en investeringen, de vergrijzing en de klimaatverandering;

⁽¹⁰⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 63, paragraaf 2.3.

⁽¹¹⁾ Slechts een derde van de EU-burgers heeft vertrouwen in de EU en haar instellingen. Europese Commissie, *Public Opinion in the European Union — Standard Eurobarometer 85*, mei 2016,

⁽¹²⁾ COM(2017) 358 final, blz. 9 (Engelse versie).

⁽¹³⁾ „De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.”

⁽¹⁴⁾ „De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, [...]” (artikel 3, lid 3, VEU).

- de meest kansarme regio's en de meest kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen, die schade ondervinden van de aanhoudende economische crisis en van de nadelige gevolgen van de mondialisering ⁽¹⁵⁾;
- snel en flexibel te reageren — zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde — op de asymmetrische schokken die sommige lidstaten treffen, de migratie- en vluchtelingen crisis, interne veiligheidskwesties, noodsituaties en de gemeenschappelijke defensie.

3.3. De onderdelen met de grootste Europese meerwaarde zijn de maatregelen die het EESC reeds heeft aangewezen in verband met het MFK, aangevuld met wat bepaald is in de resolutie van het EESC over het Witboek ⁽¹⁶⁾:

- een gecoördineerd Europees industriebeleid om de werkgelegenheid en het concurrentievermogen in een sociale markteconomie te verbeteren, waarbij alle belanghebbenden kunnen deelnemen aan de dialoog en waarbij investeringen en steun voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) worden bevorderd;
- de opwaartse sociale convergentie — gelijk opgaand met de economische convergentie — van werkgelegenheid en sociale aangelegenheden door de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van sociale rechten en de uitbreiding van het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- een migratiebeleid waarbij vluchtelingen conform internationaal recht bescherming wordt geboden, een gemeenschappelijk asielsysteem, maatregelen ter bestrijding van illegale migratie en mensenhandel, en het creëren van legale mogelijkheden om de EU binnen te komen;
- de bestrijding van de klimaatverandering op basis van de Overeenkomst van Parijs en de ecologische transitie, door de uitvoering van de duurzameontwikkelingsagenda voor 2030 op alle beleidsterreinen van de EU te integreren;
- de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) om de doelstellingen te realiseren in verband met de kwaliteit van het milieu, de plattelandontwikkeling, de voedselveiligheid en de inkomenssteun van landbouwers;
- de hervorming van het cohesiebeleid, met een duidelijke focus op de resultaten, die systematisch moeten worden geverifieerd tijdens de uitvoering, en een effectbeoordeling achteraf, naast bevordering van de transparantie en het partnerschapsmodel;
- de financiering van grote investeringen in infrastructuur, trans-Europese netwerken, onderzoek en innovatie, te beginnen met het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en Horizon 2020;
- een eigen begroting van de eurozone die in geval van regionale schokken kan voorzien in een tijdelijke maar aanzienlijke overdracht van middelen, die bij ernstige recessies in het gehele gebied kan optreden, en die de financiële stabiliteit waarborgt ⁽¹⁷⁾, met een macro-economische stabilisatiefunctie, ter bescherming van investeringen en om werkloosheid en onzekere vormen van arbeid tegen te gaan.

3.3.1. De macro-economische stabilisatiefunctie is bijzonder relevant, aangezien de negatieve gevolgen voor de sociale groepen en productiesectoren die de „verliezers” van de globalisering en de veranderingen op technologisch en IT-gebied zijn, mede hebben geleid tot de strategische crisis van de EU en de opkomst van het populisme. Terwijl de lidstaten minder mogelijkheden hebben om zelfstandig op te treden en invloed uit te oefenen op de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel, zijn er op Europees niveau nog geen sociale vangnetten gecreëerd die alle burgers in staat stellen de vruchten te plukken van de groei en de mondiale concurrentie ⁽¹⁸⁾.

3.4. De begroting van de EU moet dus functioneel zijn om de nodige middelen te verschaffen voor de verwezenlijking van de strategische prioriteiten, met adequate criteria voor de stroomlijning, doeltreffendheid en doelmatigheid van de structuur en de wijze waarop deze wordt geëvalueerd en geactualiseerd ⁽¹⁹⁾:

- een sterkere nadruk op prestaties en resultaten;

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 240 final, Growing unequal?. Income distribution and poverty in OECD countries, OECD, 2008; Divided we stand: why inequality keeps rising, OECD, 2011; In it together. Why less inequality benefits all, OECD, 2015.

⁽¹⁶⁾ EESC-resolutie over het Witboek van de Commissie over de toekomst van Europa en andere zaken, 6 juli 2017 (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 11).

⁽¹⁷⁾ PB C 177 van 18.5.2016, blz. 41, paragraaf 3.5.

⁽¹⁸⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 63, paragraaf 4. Zie ook P. De Grauwe, What Future for the EU After Brexit?, CEPS, oktober 2016.

⁽¹⁹⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 63.

- een evaluatie van de kwaliteit van het regelgevingskader voor de toewijzing van de begrotingsmiddelen van de EU;
- een analyse van de evolutie van de uitgaven als een continu proces op middellange termijn, waarbij ieder jaar een specifiek deel van het traject vertegenwoordigt dat nodig is om de betreffende resultaten te bereiken;
- de zeer nauwe verwevenheid tussen de EU-begroting, de governance van het economisch beleid en de huidige dynamiek van de Europese economie;
- de continuïteit van het begrotingsbeleid van de EU, en de verwezenlijking en beoordeling van haar doelstellingen.

3.4.1. Met name de regel van het begrotingsevenwicht moet worden aangevuld met andere indicatoren voor het meten van de prestaties en de resultaten van de uitgaven als het gaat om het welzijn van de burgers, vast te stellen in het kader van het Europees semester, met gebruikmaking van passende middelen en in samenspraak met het Europees Parlement en de nationale parlementen.

3.5. Voorts is het scala aan beschikbare EU-middelen zeer complex en weinig transparant. Naast de traditionele middelen en subsidies zijn er de financiële instrumenten om particuliere middelen te mobiliseren — door het EFSI en de structuurfondsen als hefboom te gebruiken — en verschillende instrumenten zoals het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), dat is opgericht door de lidstaten van de eurozone maar buiten het toezicht van de EU valt, en is gericht op financiële stabilisatie⁽²⁰⁾.

3.6. Wat de ontvangtzijde betreft is het EESC het eens met de analyse in het verslag *Future financing of the EU* van de Groep op hoog niveau inzake eigen middelen (HLGOR) onder voorzitterschap van Mario Monti⁽²¹⁾. Het is met name van belang dat overeenstemming wordt bereikt over een nieuwe begroting die hoofdzakelijk is gebaseerd op een autonoom, transparant en billijk stelsel van eigen middelen. Deze zouden rechtstreeks naar de EU-begroting gaan, dus niet via de lidstaten, zonder verhoging van de belastingdruk voor de meest achtergestelde burgers en kleine en middelgrote ondernemingen.

3.6.1. Met name zouden sommige van de in dat rapport voorgestelde eigen middelen een Europese meerwaarde aan de ontvangstenzijde behelzen, indien zij op het juiste niveau geïnd worden, zowel om een transnationale heffingsgrondslag te creëren als om de wereldwijde gevolgen voor het milieu tegen te gaan: de vennootschapsbelasting (CCCTB)⁽²²⁾, met name opgelegd aan multinationals, op financiële transacties, brandstoffen en de uitstoot van kooldioxide.

3.6.2. In dit verband hamert het EESC erop dat belastingontduiking moet worden bestreden, onder meer dankzij meer transparantie⁽²³⁾, en dat elke vorm van illegale belastingconcurrentie tussen de lidstaten moet worden tegengegaan.

3.7. De Brexit zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de EU-begroting na 2020. De omvang hiervan is door nog geen enkele EU-instelling officieel vastgesteld⁽²⁴⁾, maar voor de mogelijke gevolgen van de alternatieven ter compensatie van het begrotingstekort naar aanleiding van de Brexit worden er drie opties beschreven: 1) een toename van de nationale bijdragen van de lidstaten; 2) een verlaging van de uitgaven van de EU; 3) een combinatie hiervan. De Brexit vormt in dit verband zowel een bedreiging als een kans voor de begroting van de EU.

⁽²⁰⁾ De toekomstige financiering van de EU. Het eindverslag en de aanbevelingen van de groep op hoog niveau inzake de eigen middelen, december 2016, blz. 82-84.

⁽²¹⁾ De toekomstige financiering van de EU. Het eindverslag en de aanbevelingen van de groep op hoog niveau inzake de eigen middelen, december 2016.

⁽²²⁾ Door het EESC al in 2011 positief beoordeeld in zijn advies over de Gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (PB C 24, 28.1.2012, p. 63) en in het EESC-advies van 2017 over de Gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting. Nog niet gepubliceerd.

⁽²³⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 62.

⁽²⁴⁾ De berekening van de gemiddelde jaarlijkse nettobijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de EU-begroting — uitgevoerd door verschillende onderzoeksinstituten — varieert van ongeveer 8 miljard EUR (Institute for Fiscal Studies; Centre for European Policy Studies) tot 10 miljard EUR (J.Delors Institute Berlin — Bertelsman Stiftung) of zelfs 20-27 miljard EUR (European Policy Centre). Zie Institute for Fiscal Studies, 2016, *The Budget of the EU: a guide*. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.; CEPS, 2016, *The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event*. J.Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347; J.Delors Institute Berlin — Bertelsmans Stiftung, 2017, *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* J. Haas- E. Rubio; EPC, 2017, *EU Budget post-Brexit — Confronting reality, exploring viable solutions*. E. Chonicz. Discussion Paper.

3.7.1. De Brexit vormt een bedreiging: indien de komende onderhandelingen over het MFK na 2020 worden overheerst door het beginsel van „juste retour” zal de huidige kloof tussen nettobetalers en netto-ontvangers nog worden versterkt, waardoor het streven naar een Europese meerwaarde in gevaar komt en de onzekerheid over het Europese project toeneemt.

3.7.2. Maar de Brexit betekent tegelijkertijd een belangrijke kans voor de hervorming van de EU-begroting, om deze vanuit kwantitatief en kwalitatief oogpunt te verbeteren, over te gaan tot een ingrijpende herziening van de uitgavenmechanismen en — overeenkomstig het voorstel van het verslag-Monti — een omvangrijk stelsel van eigen middelen voor de Unie op te zetten. Op deze manier kan een EU-begroting worden opgesteld die voorbeeldig, efficiënt en transparant is, om geloofwaardig bij de burgers over te komen en ervoor te zorgen dat zij er de voordelen van Europa en de kosten van een niet verenigd Europa gemakkelijk in kunnen terugvinden.

3.7.3. Om die reden is het wenselijk:

- a) dat de gevolgen van de Brexit voor de inkomsten en uitgaven van de EU-begroting op basis van de diverse scenario's voor een „harde” of „zachte Brexit” zo spoedig mogelijk worden gekwantificeerd door de Europese Commissie; dit had in feite al moeten gebeuren in de discussienota, mede met het oog op het voorstel voor het MFK na 2020;
- b) dat er een ernstig, transparant en openbaar debat over de EU-begroting wordt gevoerd, met alle institutionele, politieke en sociale actoren, het maatschappelijk middenveld en de burgers van de EU;
- c) dat de middelen voor het cohesiebeleid en voor sociale doelstellingen echter niet afnemen omdat zij essentieel zijn voor de ontwikkeling van de EU.

Alleen zo kunnen tijdens de totstandkoming van de EU-begroting, waarbij er al uiteenlopende en conflicterende belangen zijn, op transparante wijze en middels een democratisch proces keuzes worden gemaakt om deze belangen meer op één lijn te brengen in de vorm van breed gedragen oplossingen.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Aanhangsel

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De onderstaande wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

Paragraaf 1.9.1.

Schrappen:

~~Het Comité herhaalt voorstander te zijn van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), alsook voor financiële transacties, brandstoffen en emissies van kooldioxide, die indien die op Europees niveau wordt toegepast, een transnationale belastinggrondslag zou kunnen vormen en de mondiale effecten op het milieu zou kunnen tegengaan.~~

Motivering

Deze paragraaf betreft de eventuele eigen middelen van de EU. Het vermelden van de vennootschapsbelasting is in deze context misplaatst omdat zij onder de bevoegdheid van de lidstaten en niet die van de EU valt. Wat de belasting op brandstoffen en de uitstoot van kooldioxide betreft, is het voorbarig om de kwestie hier aan te snijden. Een eventuele gezamenlijke Europese belastinggrondslag voor brandstoffen en de uitstoot van kooldioxide dan wel de belasting daarvan is in het Comité nog niet aan de orde geweest.

Het wijzigingsvoorstel wordt in stemming gebracht en met 62 stemmen vóór en 76 tegen, bij 16 onthoudingen, verworpen.

Paragraaf 3.6.1.

Als volgt wijzigen:

~~Met name zouden sommige van de in dat rapport voorgestelde eigen middelen een Europese meerwaarde aan de ontvangstenzijde behelzen, indien zij op het juiste niveau geïnd worden, zowel om een transnationale heffingsgrondslag te creëren als om de wereldwijde gevolgen voor het milieu tegen te gaan de vennootschapsbelasting (CCCTB), met name opgelegd aan multinationals, op financiële transacties, brandstoffen en de uitstoot van kooldioxide.~~

Motivering

Om misverstanden te voorkomen dient men zich tot een algemene uitspraak te beperken. Noch de belasting van multinationale ondernemingen als bron van eigen middelen van de EU, noch een gezamenlijke Europese belastinggrondslag voor brandstoffen en de uitstoot van kooldioxide dan wel de belasting daarvan zijn tot nu toe binnen het Comité aan de orde geweest.

Het wijzigingsvoorstel wordt in stemming gebracht en met 62 stemmen vóór en 76 tegen, bij 16 onthoudingen, verworpen.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP)*(COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD))*

(2018/C 081/19)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 4.9.2017 Europees Parlement, 11.9.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	132/4/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich vinden in de voorgestelde verordening en de bedoeling ervan om investeringen in de EU een impuls te geven, maar vraagt zich af of de investeringen die dit oplevert wel in de EU zullen blijven.

1.2. Pogingen om EU-burgers ertoe aan te zetten hun pensioen goed te regelen zijn altijd een goede zaak. Toch vraagt het EESC zich ook af welk effect pan-Europese persoonlijke pensioenproducten (PEPP's) zullen hebben op de arbeidsmobiliteit in de EU.

1.3. PEPP's zullen hoogstwaarschijnlijk slechts aantrekkelijk zijn voor een klein aantal bevolkingsgroepen, vooral mobiele beroepsbeoefenaars die tijdens hun werkzame leven in verschillende lidstaten actief zijn en zelfstandigen. De lidstaten zouden er op alle mogelijke manieren toe moeten worden aangezet om dit soort producten op eerlijke wijze te belasten. Uit dit initiatief mag overigens onder geen beding worden opgemaakt dat teken dat staats- of bedrijfspensioenen minder belangrijk zouden zijn.

1.4. Zowel tijdens hun werkzame leven als na hun pensionering dienen spaarders beschermd te worden en moeten de risico's die zij lopen beperkt worden gehouden. Meer duidelijkheid over de garanties met betrekking tot de standaardoptie zou ook zeer welkom zijn. De Commissie zou hier zo snel mogelijk werk van moeten maken.

1.5. Verder wijst het EESC op de belangrijke rol van EIOPA⁽¹⁾, die toezicht houdt op de markt en op nationale toezichtsregelingen om te zorgen voor convergentie en consistentie in de hele EU, met name wat de governancestructuur van de afzonderlijke PEPP-aanbieders betreft.

1.6. Aangezien de interacties tussen staats-, bedrijfs- en persoonlijke pensioenen van lidstaat tot lidstaat verschillen, zouden aanbieders hun PEPP's moeten kunnen afstemmen op de afzonderlijke nationale markten, zij het zonder de vereiste convergentie en consistentie (zie hierboven) tegen te werken. Tegelijkertijd moet terdege rekening worden gehouden met de structuur van nationale pensioenstelsels om te voorkomen dat de concurrentie verstoord wordt.

⁽¹⁾ Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen.

1.7. Het is nog maar de vraag of PEPP's een verschil zullen maken in lidstaten die zwaar leunen op wettelijke pensioenen en waar particuliere pensioenspaarregelingen weinig ontwikkeld zijn. Bij het promoten van PEPP's is voor de lidstaten dan ook een cruciale rol weggelegd.

1.8. Het EESC is van mening dat PEPP's niet louter moeten worden gezien als een voortzetting van wat beschikbaar is voor degenen die vrijwillig aan particulier pensioensparen doen.

1.9. Om persoonlijke pensioenproducten aantrekkelijker te maken is de bescherming van consumenten van groot belang. In dit verband vraagt het EESC om opheldering over de vraag of de voorgestelde 1,5 % moet worden toegepast als een vast percentage, dan wel of er hierbij een maximum moet gelden voor absolute waarden. De Commissie zou ook moeten nagaan of het mogelijk is dat na een bepaalde periode geen kosten meer worden aangerekend voor het veranderen van provider, wat goed zou zijn voor spaarders en voor de ontwikkeling van PEPP's. In de verordening zouden ook regels moeten worden vastgelegd inzake de toegang van de rechthebbenden tot het PEPP-saldo in geval van overlijden van de spaarder.

2. Voorstel van de Commissie

2.1. Naar schatting sparen momenteel slechts circa 27 % van de 243 EU-burgers tussen de 25 en 59 jaar voor hun pensioen. Volgens de Europese Commissie zou een PEPP voor hen een stimulans kunnen zijn om meer te gaan sparen. Daarom heeft zij op 29 juni 2017 een voorstel voor een verordening gepubliceerd dat een kader voor een nieuw PEPP bevat. Het voorstel sluit naadloos aan op het EU-actieplan uit 2015 voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie (KMU) en moet ervoor zorgen dat de markt voor persoonlijke pensioenen in 2030 een omvang van 2,1 biljoen EUR bereikt.

2.2. Als de verordening wordt goedgekeurd, kunnen PEPP's in alle lidstaten worden aangeboden. De voorgestelde verordening vormt een kader voor een EU-breed vrijwillig systeem, naast de bestaande persoonlijke pensioenregelingen. PEPP's komen niet in de plaats van de bestaande nationale pensioenregelingen, maar vormen hier een aanvulling op. Maar zij zullen wel worden aangeboden door verschillende soorten partijen, namelijk verzekeraars, vermogensbeheerders en banken. Het is de bedoeling dat zij in alle lidstaten online kunnen worden aangeboden en aangekocht.

2.3. Als hoofdbestanddeel van het plan voor een kapitaalmarktenunie zouden PEPP's op een EU-brede kapitaalmarkt kansen voor langetermijninvesteringen en -groei bieden, met kapitaalstromen door de hele EU. Dat zou een impuls geven aan bedrijfsinvesteringen en kapitaal opleveren voor infrastructuurprojecten. Een toename van publieke en particuliere investeringen zou ertoe kunnen bijdragen dat er meer banen worden gecreëerd.

2.4. Het voorstel van de Commissie zou het aanbieders gemakkelijker maken om pensioenvermogens te bundelen, wat schaalvoordelen en lagere kosten voor hen zou opleveren en, dankzij nieuwe aanbieders op de pensioenmarkten, de concurrentie zou aanwakkeren. Door de toename van het aantal aanbieders en dus van de concurrentie tussen hen zouden spaarders goedkoper uit zijn en mogelijk een hoger rendement tegemoet kunnen zien. Het is echter cruciaal dat spaarders zich ten volle bewust zijn van de risico's die zij aangaan en de voorwaarden die verbonden zijn aan hun PEPP.

2.5. De combinatie van meer keuzemogelijkheden, eenvoudigere procedures, lagere prijzen en mogelijk hogere rendementen voor spaarders zou ook anderen ertoe kunnen aanzetten om dergelijke producten te kopen, met als doel om hun pensioen aan te vullen als dat naar verwachting te laag zal uitvallen of om voor een pensioeninkomen te zorgen indien zij niet vallen onder een wettelijk pensioenstelsel of een bedrijfspensioenregeling.

2.6. Volgens de Commissie zullen PEPP's waarschijnlijk vooral aantrekkelijk zijn voor zelfstandigen en voor mobiele werknemers die tijdens hun werkzame leven in verschillende landen actief zijn. Zij zouden ook opties ter aanvulling van het pensioen kunnen creëren in lidstaten waar momenteel weinig gebruik wordt gemaakt van persoonlijke pensioenproducten.

2.7. Terwijl de voorgestelde verordening voorziet in gestandaardiseerde productkenmerken ter bescherming van de consument, zou het voorgestelde kader meer flexibiliteit bij de ontwikkeling van pensioenproducten mogelijk maken.

2.8. De belangrijkste onderdelen van de voorgestelde verordening luiden als volgt:

- Aanbieders moeten een vergunning krijgen van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en zullen worden opgenomen in een centraal register. Tegelijkertijd zullen nationale autoriteiten toezicht blijven houden op aanbieders. Omwille van de nagestreefde convergentie zal de EIOPA de markt en nationale toezichtstelsels in de gaten houden. Dit zal de nationale autoriteiten verplichten om toezicht te houden op aanbieders die in verschillende nationale kaders (compartimenten) opereren. Het is echter onduidelijk hoe dit in de praktijk zal verlopen, met name gezien het feit dat persoonlijke pensioenproducten grotendeels op nationaal niveau zijn gedefinieerd en dat specifieke kennis van elke nationale markt wel eens vereist zou kunnen zijn voor adequaat toezicht.
- Aanbieders moeten open zijn over kosten en vergoedingen, voldoen aan andere informatievereisten door middel van een „essentiële-informatiedocument” (in de precontractuele fase) en op gezette tijden gestandaardiseerde uitkeringsoverzichten verstrekken.
- PEPP's zullen tot vijf spaaropties aanbieden, waaronder een standaardbeleggingsoptie met een laag risico en beperkte garantie die waarborgt dat de spaarder zijn belegde kapitaal recupereert. Wat dit laatste aangaat kunnen consumenten afstand doen van hun recht om advies te ontvangen, al moet de aanbieder zich dan wel vergewissen van hun kennis en ervaring.
- Consumenten zullen om de vijf jaar naar andere PEPP-aanbieders (in dezelfde lidstaat of in een andere lidstaat) mogen overstappen, waarbij voor de overstapkosten een bepaald maximum zal gelden.
- Aanbieders mogen in een reeks opties investeren, waarbij zij zich wel moeten houden aan het prudentiebeginsel en de langetermijnbelangen van de spaarder voor ogen moet houden.
- PEPP's maken het mogelijk dat spaarders blijven bijdragen als zij naar een andere lidstaat verhuizen en dat zij hun opgebouwde activa kunnen meenemen.
- Bovendien krijgen zij een hele reeks uitbetalingsopties. Het PEPP is ook gunstig voor lijfrenten voor zover de uitkeringen aan de polishouder vast en gewaarborgd zijn.
- Er moet worden gezorgd voor gebruikersvriendelijke procedures voor klachtenbehandeling en geschillenbeslechting.

2.9. Ten slotte is een gunstig belastingklimaat voor PEPP's volgens de Commissie essentieel voor de concurrentiekracht en aantrekkelijkheid van dit nieuwe product. Zij dringt er daarom bij de lidstaten op aan om PEPP's in fiscaal opzicht hetzelfde te behandelen als vergelijkbare binnenlandse producten. Of anders zouden zij hiervoor de gunstigste behandeling moeten laten gelden wanneer uiteenlopende pensioenplannen onderling verschillend belast worden ⁽²⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Persoonlijke pensioenproducten zijn in de gehele EU nog niet volledig ontwikkeld. Hun rol kan echter cruciaal zijn voor het garanderen van een toereikend pensioeninkomen voor werknemers wier wettelijke en bedrijfspensioen zwak of onvoldoende ontwikkeld zijn. Bovendien wordt algemeen erkend dat de pensioenstelsels met meerdere pijlers de doeltreffendste manier zijn om houdbare en toereikende pensioeninkomens te garanderen.

3.2. Het EESC verwelkomt daarom elk poging om EU-burgers aan te moedigen om passende maatregelen te nemen voor hun pensionering. De combinatie van een vergrijzende bevolking en dalende geboortecijfers kan de toekomstige generaties met de factuur opzadelen, tenzij mensen langer door blijven werken. In alle lidstaten, maar vooral in de landen waar het pensioenstelsel met verschillende pijlers nog niet volledig is ontwikkeld en waar een wettelijke pensioenregeling de belangrijkste bron is, is het volstrekt logisch om mensen te stimuleren om voor hun pensioen te sparen.

3.3. Het EESC is ook ingenomen met de invoering van PEPP's als optie om zowel de dekking van de particuliere pensioenen als de toewijzing van middelen voor langetermijninvesteringen te verhogen. Een toename van het langetermijnsparen zou ook positief kunnen uitpakken voor de nationale economieën.

3.4. Het EESC beseft dat het Europees pensioenlandschap op dit moment versnipperd is. In sommige landen kunnen mensen uit diverse persoonlijke pensioenproducten kiezen, terwijl er in andere landen erg weinig zijn. Een lappendeken van Europese en nationale regels en uiteenlopende fiscale behandelingen heeft geleid tot een beperkte overdracht van financiële activa in de hele EU, ten dele ten gevolge van het gebrek aan overdraagbaarheid van pensioenproducten in de EU tijdens de

⁽²⁾ C(2017) 4393 final.

loopbaan. Aannemende dat de prognoses van de Commissie correct zijn, kunnen PEPP's, samen met andere maatregelen die deel uitmaken van een breder pakket hervormingen, ertoe leiden dat de spaargelden tegen 2030 oplopen van 700 miljard EUR tot meer dan 2 biljoen EUR. Dit zou een enorme impuls zijn voor investeringen in de hele EU.

3.5. Het EESC stelt vast dat de Commissie met haar voorstel het aantal dienstverleners wil vergroten. Meer concurrentie in de hele EU zou voor lagere prijzen moeten zorgen en een zekere mate van zekerheid over de kwaliteit van de pensioenproducten die worden aangeboden door verzekeraars, beleggingsondernemingen, pensioenfondsen, vermogensbeheerders en banken in de gehele EU. Meer grensoverschrijdende concurrentie is van groot belang en zou de burger duidelijke voordelen moeten opleveren in de vorm van lagere kosten, productaanbod en de overdraagbaarheid van pensioenrechten.

3.6. Het belang dat wordt gehecht aan garanties en toezicht door een toezichthoudende autoriteit in de hele EU is ook een positief element. Volgens het EESC gaat de EIOPA een belangrijke rol spelen bij het toezicht op dienstverleners en op de markt.

3.7. Het EESC benadrukt tevens het belang van consumentenbescherming door aan spaarders duidelijke informatie te verstrekken, alsook van kapitaalbescherming via de standaardoptie met een laag risico; informatie over gestegen spaargeld; vereenvoudigde administratieve procedures en gebruiksvriendelijke klachtenregelingen en buitengerechtelijke beroepsprocedures in geval van geschillen tussen spaarders en aanbieders; redelijke kosten bij de overstap van de ene naar de andere aanbieder; en bescherming van spaarders in geval van stopzetting, bijv. ten gevolge van een handicap of slechte gezondheid.

3.8. Als PEPP's meeneembaar worden, kan volgens het EESC de optie om grensoverschrijdend van aanbieder te veranderen de arbeidsmobiliteit stimuleren, hoewel onduidelijk is in welke mate dit tot meer mobiliteit op de arbeidsmarkt zou leiden.

3.9. Het EESC beaamt dat dit voorstel belangrijk kan zijn voor de vorming van nieuwe kapitaalpools. Tot nu toe kenden de kapitaalmarktenunie (KMU) en initiatieven zoals liberalisering van de voorschriften voor risicokapitaalfondsen en eenvoudiger toegang voor kleine ondernemingen tot de beurs — een beperkt succes. Volgens het EESC bieden PEPP's uitstekende kansen om een nieuwe bron van middelen te scheppen die voor investeringen gebruikt kunnen worden.

3.10. Er zij op gewezen dat dit initiatief ook van belang is in een post-brexitscenario. De KMU werd, althans ten dele, opgezet om de markten van continentaal Europa nauwer te binden aan de Britse markten. Nu het vertrek van Groot-Brittannië dreigend nadert, is de ontwikkeling van een pan-Europese kapitaalmarkt belangrijker dan ooit. De invoering van PEPP's komt als geroepen, met name nu financiële instellingen hun activiteiten van het Verenigd Koninkrijk naar andere lidstaten verplaatsen. Al deze maatregelen zouden tot een vlottere kapitaalstroom kunnen leiden in de EU, waarbij een geringer beroep op bancaire financiering hoeft te worden gedaan.

3.11. PEPP's zullen hoogstwaarschijnlijk slechts aantrekkelijk zijn voor een klein aantal bevolkingsgroepen, vooral mobiele beroepsbeoefenaars die tijdens hun werkzame leven in verschillende lidstaten actief zijn, zelfstandigen en degenen in landen waar persoonlijke pensioenproducten ontbreken. Het EESC begrijpt dat de Commissie bedrijfspensioenen net zo belangrijk vindt, zoals onderstreept in de herziene richtlijn voor instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV), die voorziet in fundamentele governancevereisten voor bedrijfspensioenfondsen. Zoals ook gold voor de herziene IBPV beoogt de voorgestelde verordening om het bestuur en de transparantie te verbeteren, de grensoverschrijdende activiteiten te stimuleren en om van aanbieders van PEPP's langetermijnbeleggers te maken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het EESC is van mening dat PEPP's niet louter moeten worden gezien als een voortzetting van wat beschikbaar is voor degenen die vrijwillig aan particulier pensioensparen doen. De rol van de lidstaten bij de bevordering van PEPP's en de voordelen van sparen is daarom cruciaal. Krachtens het beginsel van de nationale behandeling kan de Commissie eisen dat PEPP's door de lidstaten fiscaal even gunstig worden behandeld als hun eigen vergelijkbare nationale producten. Indien PEPP's niet aan alle eisen voldoen die als voorwaarde gelden om voor nationale pensioenproducten een lager belastingtarief te hanteren, zouden de lidstaten volgens de Commissie PEPP's fiscaal even gunstig moeten behandelen als hun eigen nationale pensioenproducten.

4.2. Het is nog maar de vraag of PEPP's een verschil zullen maken in lidstaten die zwaar leunen op wettelijke pensioenen en waar particuliere pensioenspaarregelingen weinig ontwikkeld zijn. Zoals opgemerkt zullen PEPP's waarschijnlijk aantrekkelijker zijn voor zelfstandigen en mobiele beroepsbeoefenaars. Maar mensen met lage inkomens en onregelmatige contracten of seizoenwerkers kunnen zich waarschijnlijk geen persoonlijk pensioenproduct veroorloven.

4.3. Daarom moeten de mensen worden gestimuleerd om vroeg in hun arbeidsleven te beginnen met sparen en dient dat fiscaal aftrekbaar te zijn. Ook verdient het aanbeveling dat burgers professioneel advies krijgen over de vaststelling van de minimale spaarperiode om hen in staat te stellen om op de lange termijn de vruchten ervan te plukken.

4.4. De voorstellen van de Commissie zijn terecht gericht op het verschaffen van vijf beleggingsopties aan spaarders, alle met de risicobeperkende technieken. De verschillen tussen de lidstaten vormen in dit verband het grootste probleem. De nationale autoriteiten zullen toezicht blijven uitoefenen op de aanbieders in hun land en derhalve is de rol van EIOPA bij het toezicht op de markt en op nationale toezichtsregelingen essentieel met het oog op convergentie en om zodoende een bepaalde mate van coherentie tussen de lidstaten te verwezenlijken.

4.5. Ook wil de Commissie PEPP-aanbieders terecht onderwerpen aan passende regelgeving die het lange-termijnkarakter van hun producten en de relevante specificaties ervan bedekt. Het EESC herinnert aan dat de Solvabiliteit II-richtlijn (2009/138/EG), het Europese verzekeringstoezicht. Die strekt tot een interne verzekeringsmarkt en meer consumentenbescherming via een „EU paspoort” (één vergunning die overal geldig is), zodat verzekeraars hun activiteiten in alle lidstaten kunnen ontplooiën wanneer zij aan de EU-voorwaarden voldoen. Solvabiliteit II was vooral gericht op de bescherming van verzekeringsnemers tegen verzekeraars als belangrijkste aanbieders van individuele pensioenen. Ook andere financiële instellingen zouden moeten worden onderworpen aan dezelfde strenge voorwaarden om dezelfde mate van bescherming te bieden.

4.6. Verder moet meer aandacht worden besteed aan uitbetaling. Spaarders die een PEPP kopen hebben fors behoefte aan advies over hoeveel nodig is om comfortabel met pensioen te gaan en de beste manier om pensioengelden te innen. Er moet lering worden getrokken uit de ervaringen met methoden voor uitbetaling van een pensioen. Daarbij moet worden gedacht aan modellen van bedrijfspensioenen om advies te geven over de beste uitkeringswijzen. Strategieën op het gebied van pensioenproducten en betreffende het op korte termijn met pensioen gaan moeten praktijken en regels omvatten voor uitkering en ook beschermingsmechanismen.

4.7. Het belang van financiële „geletterdheid” kan niet genoeg worden benadrukt⁽³⁾. De geslaagde invoering van PEPP's zal sterk afhangen van voldoende duidelijke informatie waarmee pensioenspaarders producten kunnen vergelijken en uiteindelijk het product kunnen kiezen dat het best op hun behoeften is toegesneden. Dit moet bovendien worden gestandaardiseerd in de hele EU gezien het belang van meeneembaarheid.

4.8. Precontractuele informatie over de uitkeringsfase en de toepasselijke fiscale behandeling is zeer relevant. Hoewel het EESC onderschrijft dat de directe verantwoordelijkheid voor het verstrekken van hoogwaardige informatie bij de aanbieders berust, blijft de rol van de nationale autoriteiten cruciaal. Pensioenproducten zijn onlosmakelijk verbonden met het sociaal beleid van de lidstaten en hun belastingregime. Dit vereist een aanpak die specifiek is voor iedere lidstaat en dus voor de rol van de nationale autoriteiten, die ervoor moeten zorgen dat de informatie voor potentiële cliënten op feiten berust, bruikbaar en specifiek is.

4.9. Het EESC vindt dat de bepalingen inzake de overstap naar een andere aanbieder aantrekkelijker moeten worden voor consumenten en hun meer bescherming moeten bieden. Een PEPP-klant moet altijd het recht hebben om van aanbieder te veranderen. Een andere kwestie is de vergoeding die daarvoor in rekening wordt gebracht. Daarom vraagt het EESC om opheldering over de vraag hoe de 1,5 % van het positieve saldo zal worden toegepast. Op papier mag een maximum van 1,5 % redelijk lijken, maar zonder een aanvullend absoluut maximum zou een vast percentage ertoe leiden dat spaarders op basis van de absolute waarde van hun spaartegoeden worden belast. Dat zou oneerlijk zijn en de mogelijkheden van spaarders om voor een andere aanbieder te kiezen inperken. De Commissie zou ook moeten nagaan of het mogelijk is dat na een bepaalde periode geen kosten meer worden aangerekend voor het veranderen van aanbieder, wat goed zou zijn voor spaarders en voor de ontwikkeling van PEPP's.

⁽³⁾ PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24.

4.10. Het EESC vindt dat eenduidige regels moeten worden vastgelegd inzake de toegang tot het PEPP-saldo in geval van overlijden van de spaarder. Dit saldo zou binnen twee maanden na overlegging van de vereiste documenten aan de rechthebbenden moeten worden uitbetaald en de aanbieder zou hiervoor geen enkele vergoeding in rekening mogen brengen.

4.11. Zoals al opgemerkt, fiscale stimulansen spelen een belangrijke rol bij de beslissing van een persoon om consumptie uit te stellen en voor een pensioen te sparen. Het EESC is het met de Commissie eens over de rol van fiscale stimulansen bij de bepaling van de al dan niet geslaagde introductie van PEPP's. Het wijst er echter op dat het aan de lidstaten is om hun burgers toegang tot alle mogelijke fiscale prikkels te verschaffen.

4.12. Aangezien PEPP's vooral gericht zijn op zelfstandigen en mobiele beroepsbeoefenaars, die het zich kunnen veroorloven om eraan bij te dragen, zijn belastingprikkels volgens het EESC discriminerend voor lagere inkomens, voor wie PEPP's geen haalbare kaart zijn. In het licht hiervan zouden lidstaten terdege dienen na te denken over de vraag of zij wel of niet voor zulke stimulansen moeten kiezen.

4.13. Het erkent ook dat pensioenproducten enige risico's inhouden vanwege hun langetermijnkarakter. Een zekere mate van verfijsdheid zou in sterke mate kunnen bijdragen tot vermindering van risico's en onzekerheden, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften en voorkeuren van de spaarders. Voor personen met geen ervaring op het gebied van pensioenproducten is het bijzonder belangrijk om risico's in te perken, en het EESC stemt in met de verschillende opties die ter beschikking zullen worden gesteld van spaarders met een verplichte standaardbeleggingsmogelijkheid waar de spaarder ten minste zijn of haar nominaal kapitaal terugkrijgt.

4.14. Ook moet worden voorkomen dat het niveau van consumentenbescherming verschilt afhankelijk van de PEPP-aanbieder. Het EESC is van mening dat financiële instellingen die voor pensioendoelinden producten met een langetermijnkarakter aanbieden, onderworpen moeten zijn aan het beginsel „dezelfde risico's, dezelfde regels”.

4.15. Bovendien schreef Better Finance (de Europese federatie van spaarders en gebruikers van financiële diensten ⁽⁴⁾) op 9 oktober 2017 in een persbericht dat persoonlijke pensioenproducten op de lange termijn niet in staat zijn om voor een fatsoenlijk vervangend inkomen te zorgen, omdat het rendement ervan op die lange termijn weleens onvoldoende kan zijn of zelfs negatief kan uitvallen (na inflatiecorrectie). Willen PEPP's een succes worden, dan is het van cruciaal belang dat aanbieders spaarders naar behoren beschermen en zorgen voor een beter rendement. Maar aangezien de meeste Europese pensioenfondsen hun geld belegd hebben in obligaties, lijkt er weinig zicht te zijn op een beter rendement, in ieder geval op de korte en middellange termijn.

4.16. Ten slotte: de rollen van en de wisselwerking tussen wettelijke, bedrijfs- en persoonlijke pensioenen verschillen per lidstaat. Dat is al decennia zo, en het is daarom niet verwonderlijk dat er zo'n verscheidenheid aan pensioenproducten in de EU bestaat. Daarom moeten aanbieders in staat zijn om hun PEPP's aan te passen aan de nationale markten.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Pension Savings: The Real Return, A Research Report by BETTER FINANCE, 2017.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de discussienota over de sociale dimensie van Europa

(COM(2017) 206)

en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de totstandbrenging van een Europese pijler van sociale rechten

(COM(2017) 250 final)

en het voorstel voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten

(COM(2017) 251 final)

(2018/C 081/20)

Rapporteur: **Gabriele BISCHOFF**

Corapporteur: **Jukka AHTELA**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	229/4/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies

1.1. Burgers krijgen te maken met uitdagingen op het vlak van de toekomst van werk, toenemende ongelijkheid en armoede, globalisering en migratie, en staan dan ook steeds kritischer tegenover een EU en lidstaten die niet in staat zijn om veiligheid te bieden, sociale en economische vooruitgang te boeken en kwaliteitsbanen voor hun burgers te creëren, of die de nationale bescherming in de lidstaten ondergraven. Het debat over de sociale dimensie van Europa en de Europese pijler van sociale rechten (EPSR) kan belangrijk zijn voor het bereiken van een nieuwe consensus over deze prangende kwesties en kan de impasse in de EU helpen doorbreken.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) wil er met klem op wijzen dat de besluiten inzake de richting die de sociale dimensie moet uitgaan geen academische kwestie zijn maar een onuitwisbaar stempel zullen drukken op het leven van de burgers. Het is van mening dat de Europese Unie alleen een realistische toekomst heeft als een gezonde economische basis gecombineerd wordt met een sterke sociale dimensie. Met name moderne sociale diensten en gelijke kansen bevorderen empowerment van mensen, sociale vrede en economische ontwikkeling. Het EESC herhaalt dat de verwezenlijking van de verdragsdoelstellingen inzake evenwichtige economische groei en sociale vooruitgang die moeten leiden tot betere levens- en arbeidsomstandigheden, het uitgangspunt moet zijn voor het bepalen van de richting die de sociale dimensie van Europa in de toekomst moet uitgaan.

1.3. Het Comité begrijpt dat de EPSR bedoeld is als een politieke wilsverklaring en op zich geen nieuwe afdwingbare rechten in het leven roept. Door de afkondiging tijdens de sociale top in Gotenburg in november 2017 te ondersteunen, zou de Raad een belangrijk signaal afgeven. Het EESC is van mening dat een duidelijk stappenplan voor de uitvoering van de pijler convergentie kan helpen bevorderen en de doelstellingen ervan kan helpen verwezenlijken.

1.4. Wel erkent het Comité dat er in de huidige politieke context geen consensus bestaat over de weg die de EU moet inslaan. Het EESC is ervan overtuigd dat het beter is dat alle 27 lidstaten samenwerken aan de verdieping van de sociale dimensie en zich daarbij concentreren op belangrijke projecten die sociale en economische vooruitgang opleveren. Als dat echter niet mogelijk is, moet een alternatieve weg worden bewandeld, bijvoorbeeld met een aantal landen die vooruit willen en de andere uitnodigen hen te volgen. Ook moet er meer duidelijkheid komen over de vraag welke maatregelen van toepassing zijn op de EU-27, en welke op de eurozone.

1.5. Alle betrokkenen moeten op alle niveaus de strijd aangaan tegen de toenemende ongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting. Het EESC meent in dit verband dat meer inspanningen moeten worden gedaan om op het juiste niveau gemeenschappelijke beginselen, normen, beleidsmaatregelen en strategieën uit te werken met het oog op meer loonconvergentie en de vaststelling van minimumlonen of het optrekken ervan tot een behoorlijk niveau, met volledige inachtneming van de autonomie van de sociale partners. Het EESC heeft al in zijn eerste advies over de EPSR ⁽¹⁾ beklemtoond dat de IAO-studie ⁽²⁾ hierbij goed als uitgangspunt zou kunnen dienen. In deze studie wordt beklemtoond dat er, rekening houdend met de nationale omstandigheden, een reeks indicatoren kan worden gebruikt om de minimumlonen te vergelijken. De meest gebruikte indicator is echter de verhouding van het minimumloon tot het mediane (of gemiddelde) loon. Voorts is het zaak een minimuminkomen voor alle burgers te garanderen. Om op toekomstige uitdagingen te kunnen inspelen moeten meer middelen worden uitgetrokken voor sociale samenhang en sociale investeringen.

1.6. Het sociaal beleid is in het rechtskader van de EU een gedeelde bevoegdheid. Er moet overeenstemming worden bereikt over wie wat moet doen op het gebied van sociaal beleid, en met name op welke terreinen de EU actief moet zijn en hoe, en tegelijk moeten de transparantie en de verantwoording voor genomen maatregelen of juist nalatigheid worden versterkt. In deze context zijn verdere hervormingen en politieke initiatieven noodzakelijk om de vele uitdagingen aan te gaan en de samenleving en economie voor te bereiden op de toekomst. Mocht na een passende termijn blijken dat de politieke verplichting tot het toepassen van gezamenlijke beginselen niet volstaat, dan zouden nieuwe maatregelen moeten worden overwogen, inclusief wettelijke en niet-wettelijke initiatieven.

1.7. Alle relevante representatieve maatschappelijke organisaties moeten naar behoren worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van relevante beleidsmaatregelen; ook moet de specifieke rol van de sociale partners worden erkend en hun autonomie worden gerespecteerd. Ook de bevordering van collectieve onderhandelingen en sociale dialoog op alle niveaus zal belangrijk zijn voor de totstandbrenging van goed functionerende arbeidsmarkten, billijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen, hogere productiviteit en duurzame sociale zekerheid.

1.8. Centraal in dit politieke project staan gemeenschappelijke Europese waarden, die verankerd zijn in de fundamentele rechten. Het EESC blijft zich ernstig zorgen maken over het gebrek aan handhaving van de bestaande sociale rechten en de verschillen tussen de lidstaten wat de naleving van het EU-recht betreft („different worlds of compliance”). De Commissie is als „hoedster van de Verdragen” verantwoordelijk voor de handhaving maar het is aan de lidstaten om de Europese regelgeving fatsoenlijk uit te voeren en zich eraan te houden. Het EESC meent dat het via de oprichting van een permanent forum voor de grondrechten en de rechtsstaat een actievere rol zou kunnen spelen op het gebied van stimulansen, voorlichting en monitoring van de situatie.

1.9. De discussie over de sociale dimensie van Europa staat niet op zichzelf en moet in verband worden gebracht met de debatten over de verdieping van de EMU, de vraag hoe de globalisering in goede banen te leiden en de daarmee verband houdende uitdagingen aan te pakken, en hoe de nodige middelen vrij te maken voor deze doelstellingen.

1.10. Met name op twee gebieden — de EMU en de interne markt — moet werk worden gemaakt van de sociale dimensie. Het sociaal beleid moet onderdeel worden van een ander Europees economisch beleid, dat uit een goede macro-economische beleidsmix bestaat en vooruitgang boekt op het gebied van verdieping van de EMU. Wat de EMU betreft zal het Europees Semester een sleutelrol spelen bij het opnieuw met elkaar in evenwicht brengen van het economisch en het sociaal beleid, en ervoor zorgen dat in de betrokken lidstaten goed opgezette hervormingen kunnen worden uitgevoerd. Het Comité beklemtoont de noodzaak van een economisch en sociaal Europees Semester. Het ligt ook in de bedoeling dat de pijler impact heeft op het Europees economisch bestuur. Tevens moeten geschiktere indicatoren worden ontwikkeld voor een beter sociaal scorebord.

⁽¹⁾ PB C 125, 21.4.2017, blz. 10.

⁽²⁾ Building a Social Pillar for European Convergence, IAO 18 juli 2016.

1.11. Het Comité blijft ervan overtuigd dat een goede toekomst mogelijk is en dat een sterkere EU kan helpen om de mondialisering en digitalisering in goede banen te leiden teneinde alle burgers goede perspectieven te bieden. Iedereen moet zich echter realiseren wat er op het spel staat: wat we kunnen verliezen door achteruit te gaan en wat we kunnen winnen door vooruit te gaan.

2. Inleiding (achtergrond, uitdagingen en context)

2.1. Tien jaar na de financiële crisis zijn de economische, sociale en politieke effecten daarvan, die een grote impact hebben gehad op de EU en haar burgers, nog steeds zichtbaar. De EU heeft behoefte aan een visie voor de toekomst en een nieuwe koers, zodat zij grote uitdagingen op het vlak van de toekomst van werk, globalisering, migratie, toenemende ongelijkheid en armoede het hoofd kan bieden.

2.2. Het Europees Economische en Sociaal Comité is van mening dat de Europese Unie alleen een realistische toekomst heeft als een gezonde economische basis gecombineerd wordt met een sterke sociale dimensie. Ook is het ervan overtuigd dat de EU een nieuwe consensus nodig heeft over een duurzame economische en sociale strategie, zodat zij haar verbintenis kan nakomen om via evenwichtige economische groei en sociale vooruitgang te streven naar meer welzijn. Het is dan ook ingenomen met het debat over de sociale dimensie van Europa, dat moet worden gezien tegen de achtergrond van de bredere discussie over de toekomst van Europa, en met het voorstel van de Commissie voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese Pijler van sociale rechten (EPSR).

2.3. De discussienota over de sociale dimensie van Europa, die op 26 april 2017 werd gepubliceerd, is een van de vijf documenten die zijn verschenen als input voor het brede debat tussen de leiders van de 27 lidstaten, de EU-instellingen, de sociale partners en de burgers, dat de Commissie met haar witboek over de toekomst van Europa heeft aangezwengeld⁽³⁾. Met deze nota over de sociale dimensie levert de Commissie een bijdrage aan de discussie over hoe Europese sociale modellen kunnen worden aangepast aan huidige en toekomstige uitdagingen, alsook over de rol die de Europese Unie hierbij moet spelen en in welke mate.

2.4. In de nota wordt nagegaan of — en zo ja, hoe — de sociale dimensie kan worden ondersteund in het licht van de verschillende scenario's die in het witboek worden beschreven. Terwijl het witboek vijf, niet uitputtende of strakke, scenario's bevat, worden in de discussienota slechts drie mogelijke routes voor de sociale dimensie van Europa aangegeven. Ook wordt ingegaan op de vier belangrijkste instrumenten waarover de EU momenteel beschikt om het doel van inclusieve groei te helpen verwezenlijken: wetgeving, richtsnoeren, financiering en samenwerking.

2.5. Het EESC staat vierkant achter het witboek van de Commissie: het is tijd dat de Europese Unie zich serieus gaat beraden over de weg die de Europese Unie, die binnenkort nog maar 27 lidstaten telt, moet gaan bewandelen. De sociale dimensie is een onlosmakelijk onderdeel van deze discussie.

2.6. Tegelijk met de discussienota over de sociale dimensie heeft de Commissie ook een aanbeveling en een voorstel voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten (hierna: „de pijler” of „de EPSR”) gepresenteerd⁽⁴⁾. Hieraan ging in 2016 een uitgebreide raadpleging over een voorlopige schets van de pijler vooraf. Het EESC heeft zijn eerste gedachten over de pijler uiteengezet in een advies⁽⁵⁾ dat in januari 2017 werd uitgebracht en gebaseerd was op de belangrijkste conclusies van de debatten die in de 28 lidstaten waren georganiseerd.

2.7. In dit advies komt het EESC tegemoet aan het verzoek van de Europese Commissie om advies uit te brengen over de discussienota inzake de sociale dimensie van Europa. Hiermee koppelt het Comité dit initiatief ook aan de aanbeveling voor en voorgestelde afkondiging van de pijler.

2.8. „Sociaal Europa” is een erg breed begrip en, zoals ook wordt opgemerkt in de discussienota, over de precieze betekenis ervan lopen de meningen uiteen. Volgens sommigen heeft de Europese Unie zelfs helemaal geen behoefte aan een sociale dimensie, omdat het sociaal beleid van de EU een bedreiging zou zijn voor de wereldwijde concurrentiepositie van Europa. Voor anderen vormt het „sociale Europa” echter de essentie van de bijdrage die de EU levert aan democratische, samenhangende, cultureel diverse en welvarende samenlevingen.

2.9. Een sociale dimensie heeft altijd centraal gestaan in de Europese Unie maar ondanks het feit dat er sprake is van een vrij aanzienlijk „Europees sociaal acquis” — dat in de loop der tijd is ontwikkeld, parallel aan de interne markt, de economische en monetaire unie, de grondrechten van werknemers en burgers — komt dit soms niet helemaal uit de verf in vergelijking met het nationale beleid van de lidstaten. Niettemin is de sociale realiteit binnen Europa zeer divers. Het risico bestaat dat de verschillen nog groter worden, vooral wanneer de EU actief zou besluiten om een stap terug te doen op het

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

⁽⁵⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

vlak van integratie. In de discussienota wordt ook een aantal aanjagers van verandering in kaart gebracht die gevolgen hebben voor de sociale modellen van de lidstaten, waaronder demografische ontwikkelingen en vergrijzing, een meer diverse en complexe samenleving en veranderende levensstijlen, en een andere opvatting van „werk”, die leidt tot steeds verder uiteenlopende en onregelmatige arbeidspatronen en arbeidsomstandigheden.

2.10. Het EESC is van mening dat de Europese Unie alleen een realistische toekomst heeft als een gezonde economische basis gecombineerd wordt met een sterke sociale dimensie. De EU en de lidstaten hebben gedeelde bevoegdheden op het vlak van sociaal beleid, maar de hoofdverantwoordelijkheid ligt op het nationale niveau, bij regeringen, sociale partners en maatschappelijke organisaties. In de toekomst, en in het algemene kader van de consensus die is bereikt over de toekomst van Europa, zal ook overeenstemming moeten worden bereikt over wie wat moet doen op het gebied van sociaal beleid, en met name op welke terreinen de EU actief moet zijn en hoe.

2.11. Het EESC heeft ook het probleem van het gebrek aan handhaving van de bestaande sociale rechten onder de aandacht gebracht. De Commissie is, in haar hoedanigheid van „hoedster van de Verdragen”, de eindverantwoordelijke voor de handhaving. Het is echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de Europese regelgeving fatsoenlijk uit te voeren en zich eraan te houden. Er bestaan verschillen tussen de lidstaten wat de naleving van het EU-recht betreft („different worlds of compliance”⁽⁶⁾) en de Commissie is er niet erg op gebrand om hier iets aan te doen. Dit is ook een barrière voor meer convergentie die moet worden geslecht. Het Comité heeft er al op gewezen dat de bestaande sociale en grondrechten moeten worden bevorderd en gehandhaafd en dat moet worden gecontroleerd op schendingen⁽⁷⁾. Het moet hier een actievere rol spelen en kan een permanent forum voor de grondrechten en de rechtsstaat oprichten om zo de situatie op de voet te volgen. Transparantie en duidelijkheid omtrent wie wat doet is essentieel, zodat burgers kunnen begrijpen waar de verantwoordelijkheid ligt en wie aansprakelijk moet worden gehouden.

2.12. Het EESC heeft in tal van adviezen⁽⁸⁾ gehamerd op de behoefte aan een macro-economische beleidsmix die de doelstellingen van het sociaal beleid ondersteunt in plaats van ondermijnt. Overweging 11 van de aanbeveling voor een EPSR, waarin staat dat „economische en sociale vooruitgang met elkaar verweven zijn”, en dat „de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten onderdeel zou moeten zijn van een bredere inspanning om een inclusiever en duurzamer groeiemodel te realiseren door het Europese concurrentievermogen te vergroten en Europa aantrekkelijker te maken om te investeren, banen te scheppen en de sociale cohesie te bevorderen”, is daarom toe te juichen. De discussie over de sociale dimensie moet dan ook aantoonbaar worden gekoppeld aan de discussie over de toekomstige structuur van de EMU, waarover eveneens een aparte nota in het kader van het debat over de toekomst van Europa is opgesteld.

2.13. Een belangrijke vraag is: welke impact zal de EPSR hebben? De verwachtingen en vragen in dit verband zijn velerlei: kan de pijler de sociale tekortkomingen van de interne markt opvangen of een eind helpen maken aan de tweespalt tussen economische vrijheden en sociale rechten⁽⁹⁾? Door veel verwachtingen te wekken kan een boemerangeffect ontstaan. Het EESC beveelt dan ook een realistische maar ambitieuze aanpak aan.

2.14. Het EESC heeft er eerder, in het kader van de discussie over de EPSR, op gewezen dat de EU met een positief project voor iedereen moet komen om het toenemende populisme, nationalisme en scepticisme onder Europese burgers de kop in te drukken en te bewijzen dat de EU nog steeds in staat is om haar belofte om economische groei en banen te scheppen en de levens- en arbeidsomstandigheden van iedereen te verbeteren, na te komen. Het herhaalt dat dit het uitgangspunt moet zijn voor het bepalen van de richting die de sociale dimensie van Europa in de toekomst moet uitgaan.

3. De discussienota over de sociale dimensie van Europa

3.1. In zijn resolutie betreffende het „Witboek over de toekomst van Europa” heeft het EESC al onderstreept dat de beoogde debatten met de regeringen en het maatschappelijk middenveld in de lidstaten niet mogen gaan over een keuze tussen de vijf verschillende scenario’s die in het witboek zijn beschreven, maar moeten worden gebruikt om de mogelijke gevolgen van verschillende keuzes en routes te illustreren. De routes binnen de beschreven scenario’s worden daarom niet

⁽⁶⁾ Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

⁽⁷⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 74.

⁽⁸⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 1.

PB C 451 van 16.12.2014, blz.10.

PB C 13 van 15.1.2016, blz. 33.

⁽⁹⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 23.

PB C 271 van 19.9.2013, blz. 1.

gezien als enige mogelijke opties of als „modellen” voor verschillende, aparte routes. Dezelfde benadering moet worden gehanteerd in de discussienota over de sociale dimensie.

3.2. In de discussienota wordt verwezen naar de uiteenlopende sociale realiteiten in de EU en worden mogelijke aanjagers van verandering en drie mogelijke toekomstscenario's in kaart gebracht.

- beperking van de sociale dimensie tot het vrije verkeer (alleen vrij verkeer);
- wie op sociaal gebied verder wil gaan, kan dat doen (meer samenwerking);
- de EU-27 kan de sociale dimensie samen verdiepen (sociale dimensie verdiepen met zijn 27en).

3.3. Om een beter beeld te geven van de mogelijke implicaties heeft het EESC de drie opties bekeken vanuit het perspectief van de uitdagingen en aanjagers van verandering die in de discussienota worden beschreven en de uitdagingen die het in zijn eerste advies over de EPSR heeft behandeld. Deze zijn louter ter illustratie opgenomen in het aanhangsel.

3.4. „Alleen vrij verkeer”, de eerste optie, zou de grootste verandering zijn ten opzichte van de huidige situatie en kan worden beschouwd als een flinke stap terug. Daardoor zouden de verschillen in de EU zelfs nog groter worden, hetgeen aanzienlijke gevolgen zou hebben voor het dagelijks leven van de Europese burger en centrifugale krachten zou kunnen vrijmaken die uiteindelijk zelfs zouden kunnen leiden tot het uiteenvallen van de EU. Anderzijds zouden vrij verkeer en de regelgeving inzake mobiliteit binnen de EU van hogere kwaliteit kunnen zijn en een groter bereik kunnen hebben en ook handhaving en monitoring door de Commissie gemakkelijker kunnen maken (d.w.z. minder maar beter).

3.5. „Meer samenwerking”, de tweede optie, zou in ieder geval tussen sommige lidstaten meer convergentie tot stand kunnen brengen, maar zou de kloof met andere landen ook kunnen vergroten (semi-convergentie). Het zou een stap vooruit betekenen ten opzichte van de huidige situatie en een oplossing bieden voor het huidige probleem van altijd de kleinste gemene deler moeten vinden of te veel opt-outs hebben, waardoor handhaving van deze regels vrij ingewikkeld is. Een en ander zou echter ook leiden tot verschillen in de rechten van burgers, afhankelijk van de lidstaat waarin zij wonen. Voorts zou deze optie nieuwe uitdagingen en onzekerheid meebrengen voor bedrijven die in de hele EU actief zijn en waarvoor gelijke voorwaarden cruciaal zijn maar die te maken zouden krijgen met „different worlds of compliance”. Dit zou ook de steun voor de interne markt kunnen uithollen als burgers in landen die er niet bij betrokken zijn, zich steeds meer buitengesloten voelen.

3.6. De „sociale dimensie verdiepen met zijn 27en”, de derde optie, zou een belangrijke wijziging zijn ten opzichte van de huidige situatie en een belangrijke aanjager van EU-brede convergentie. Hieronder zouden bindende maatregelen en benchmarks kunnen vallen voor de EU-27 en EU-financiering in verband met de prestaties met betrekking tot de benchmarks en gezamenlijke doelen. Hoewel het EESC gelooft dat het beter is dat alle 27 lidstaten samenwerken aan de verdieping van de sociale dimensie, lijkt het gezien de reeds moeizame onderhandelingen over het concept van de EPSR, echter niet realistisch ervan uit te gaan dat deze optie steun zal krijgen, in ieder geval niet van lidstaten die hun comparatieve voordeel door lagere lonen en sociale normen willen behouden of lidstaten die bang zijn dat hun nationale modellen en strenge normen negatief worden beïnvloed.

3.7. Het EESC is van mening dat een benadering die bestaat in „de sociale dimensie, waar mogelijk, verdiepen en meer focussen op resultaten” ook een belangrijke aanjager van meer convergentie zou zijn. Het is daarom voorstander van bindende, op het Europees Semester⁽¹⁰⁾ gebaseerde maatregelen met benchmarks — ten minste voor de eurozone maar liever nog voor de EU-27 — op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en welzijn (met een gemeenschappelijk referentiekader voor inkomenssteun voor wie dat nodig heeft). Dit moet gepaard gaan met een stappenplan dat gemeenschappelijke initiatieven op belangrijke terreinen omvat waar EU-acties duidelijk toegevoegde waarde hebben en dat, waar mogelijk, vooral op resultaten is gericht. Er moeten meer middelen worden vrijgemaakt voor sociale samenhang en sociale investeringen, om zo de problemen op het vlak van vaardigheden en competenties, digitalisering en de demografische veranderingen in de EU op te vangen.

⁽¹⁰⁾ Dit is het voorstel van de Commissie in verband met „Verdieping van de EMU”.

4. Afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten

4.1. Het EESC heeft er al op gewezen dat de EPSR moet bijdragen tot een goede balans tussen de economische en sociale dimensie van de Europese Unie. De kwestie van economische en sociale doelstellingen met elkaar in evenwicht brengen overstijgt de totstandbrenging van één enkele pijler en heeft te maken met de horizontale grondslagen van de Europese Unie.

4.2. De doelstellingen van de pijler — bijdragen aan „een eerlijke en echte pan-Europese arbeidsmarkt” en „als kompas dienen voor hernieuwde convergentie in de eurozone” — gaan verder dan de bevoegdheden op het gebied van sociaal beleid onder titel X VWEU. Zij hebben te maken met de kern van het economisch en monetair beleid, evenals met de werkgelegenheidsstrategie onder de titels VIII en IX VWEU.

4.3. In de pijler wordt een twintigtal „beginselen en rechten” vastgesteld die de Commissie essentieel acht voor rechtvaardige en goed functionerende arbeidsmarkten en sociale stelsels in de 21^e eeuw, en die worden ingedeeld in drie hoofdstukken: 1) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; 2) billijke arbeidsvoorwaarden; 3) sociale bescherming en inclusie.

4.4. De oprichting van de EPSR heeft zowel een retrospectief als vooruitziend karakter, omdat er enerzijds wordt gekeken naar het bestaande EU-acquis van sociale rechten en anderzijds wordt nagegaan of en hoe dit acquis moet worden aangevuld om, waar nodig, rekening te houden met de belangrijkste veranderingen in de wereld van het werk en in de samenleving om in het Europa van de 21^e eeuw goed functionerende arbeidsmarkten en sociale stelsels tot stand te helpen brengen.

4.5. Wat de juridische aard van de pijler betreft, moet er nog het een en ander worden verduidelijkt. De pijler wordt nl. gepresenteerd in de vorm van twee aparte, maar bijna identieke, instrumenten: een aanbeveling van de Commissie ⁽¹¹⁾ en een voorstel voor een interinstitutionele afkondiging ⁽¹²⁾. Volgens de begeleidende mededeling is bij de keuze van instrumenten rekening gehouden met bredere politieke overwegingen en juridische beperkingen, met name het feit dat de EU niet altijd de wettelijke bevoegdheid heeft om op te treden op het gebied van sociaal beleid.

4.6. De aanbeveling, die de Commissie heeft aangenomen op grond van artikel 292 VWEU, treedt onmiddellijk in werking. Er wordt niet uitdrukkelijk aangegeven tot wie de aanbeveling is gericht, maar in de overwegingen 17-20 staat dat het in de praktijk tot uitdrukking brengen van de Europese Pijler van sociale rechten een gedeelde inzet en een gedeelde verantwoordelijkheid van de Unie, haar lidstaten en de sociale partners is, en dat de beginselen en rechten van de pijler zowel op het niveau van de Unie als op dat van haar lidstaten moeten worden uitgevoerd, binnen hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Het EESC wil er in dit verband ook op wijzen dat niet mag worden geraakt aan de autonomie van de sociale partners.

4.7. Daarnaast stelt de Commissie ook voor om de EPSR „formeel te laten aankondigen door de EU-instellingen”. De EU-Verdragen bevatten geen rechtsgrondslag voor de afkondiging, hoewel dit instrument één keer eerder is gebruikt, nl. bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarvan de afkondiging plaatsvond tijdens de Europese Top in Nice op 7 december 2000. Een afkondiging moet worden onderscheiden van een interinstitutioneel akkoord zoals bedoeld in artikel 295 VWEU en is volgens de juridisch beoordeling van de Raad „een atypische handeling die niet juridisch bindend is en geen rechtstreeks uitvoerbare rechten in het leven roept”.

4.8. De afkondiging van de EPSR staat ook los van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden dat op 9 december 1989 werd ondertekend. Dit handvest heeft ook een louter declaratoir karakter, maar werd door alle lidstaten, met uitzondering van het VK, ondertekend. Het was geen gezamenlijke verklaring die samen met andere Europese instellingen werd uitgebracht, hoewel de Europese Commissie een sociaal actieprogramma presenteerde om het handvest ten uitvoer te leggen (COM(89) 568 final). Dit programma bevat ook bepalingen aangaande de handhaving van het handvest.

4.9. Voor zover het „in de praktijk tot uitdrukking brengen van de Europese pijler van sociale rechten” een gedeelde inzet en een gedeelde verantwoordelijkheid van de Unie, haar lidstaten en de sociale partners is, is het gebruikelijk dat de Raad en het Europees Parlement de Commissie volgen in de plechtige afkondiging van de pijler. Het is ook de bedoeling dat de EPSR impact heeft op het economisch bestuur van de EU (Europees Semester, sociaal scorebord) en het zou dan ook een belangrijk signaal zijn als de Raad erin slaagt een consensus te bereiken en de afkondiging steunt. Ondanks de erkenning dat de sociale partners op vele gebieden bevoegdheden hebben werden zij niet formeel betrokken bij de afkondiging ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ PB L 113 van 29.4.2017, blz. 56.

⁽¹²⁾ Behalve de aanbeveling en afkondiging kwam de Commissie nog met een mededeling en een aantal andere begeleidende niet-wetgevende initiatieven waaronder een sociaal scorebord om vooruitgang te meten, een raadpleging in twee fasen van de sociale partners en een voorstel voor een richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven, waarover het EESC een apart advies heeft opgesteld.

⁽¹³⁾ Zie Europese Commissie, Mededeling inzake de oprichting van de Europese pijler van sociale rechten, COM(2017) 250 final, blz. 6.

4.10. Het Comité begrijpt dat de pijler bedoeld is als een politieke wilsverklaring en op zich geen nieuwe afdwingbare rechten in het leven roept. De Commissie maakt onderscheid tussen rechten en beginselen: in het eerste geval worden bepaalde rechten die al aanwezig zijn in het acquis van de Unie opnieuw bevestigd; de beginselen, daarentegen, zijn nieuw en hebben veelal betrekking op de uitdagingen die voortkomen uit maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen. Volgens de mededeling kunnen de beginselen noch de rechten rechtstreeks worden afgedwongen.

4.11. Ondanks het ontbreken van een juridisch bindend karakter zou een dergelijke afkondiging een politieke verplichting opleggen aan de EU-instellingen, de Raad en de lidstaten om de EPSR in de praktijk te brengen, met inachtneming van de verdeling van de bevoegdheden en het subsidiariteitsbeginsel.

4.12. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft, in tegenstelling tot de EPSR, dezelfde waarde als de Verdragen en is dus onderdeel van het primaire recht, hoewel het geen nieuwe bevoegdheden op EU-niveau creëert en niet direct kan worden afgedwongen door EU-burgers, terwijl het wel juridisch bindend is voor de EU-instellingen. Het bevat een ruimere benadering van zowel economische als sociale rechten. Mocht na een passende termijn blijken dat de hierboven bedoelde toezegging niet in alle lidstaten heeft geleid tot concrete initiatieven om de pijler uit te voeren, dan zouden nieuwe maatregelen moeten worden overwogen, inclusief wettelijke en niet-wettelijke initiatieven. Het EESC heeft al verzocht om een kaderrichtlijn betreffende het minimuminkomen⁽¹⁴⁾. In nieuwe juridische adviezen, bijvoorbeeld in opdracht van het Duitse ministerie van Arbeid, wordt bekeken hoe een en ander in praktijk kan worden gebracht⁽¹⁵⁾.

4.13. Het EESC heeft er al in een advies uit 2011⁽¹⁶⁾ op gewezen dat sociale grondrechten „onlosmakelijk” verbonden zijn met politieke en burgerrechten en daarom speciale strategische aandacht vragen. Om de strategie voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten doeltreffender te maken, moesten er meer maatregelen en activiteiten op het gebied van de grondrechten worden voorgesteld. De Commissie pakt het probleem van het gebrek aan handhaving van de bestaande sociale rechten onvoldoende aan en het EESC is van mening dat het risico bestaat dat de EPSR de specifieke rol van de Commissie als „hoedster van de Verdragen” doet verbleken.

5. Verband tussen de discussienota over de sociale dimensie en de Europese pijler van sociale rechten

5.1. Het verband tussen de EPSR en de discussienota over de sociale dimensie, evenals de andere discussienota's in het kader van het algemene debat over de toekomst van Europa, verdient ook aandacht. Uit een analyse van de EPSR blijkt dat verschillende scenario's uit het witboek/de discussienota over de sociale dimensie inderdaad kunnen worden gecombineerd bij het in de praktijk brengen van de pijler.

5.2. De EPSR is in de eerste plaats gericht op de lidstaten in de eurozone. Wat dit betreft, komt de filosofie van de EPSR dichter in de buurt van een scenario van „wie verder wil gaan, kan dat doen”. Door de uitvoering van de pijler te volgen via het sociale scorebord, waarvoor geschiktere indicatoren moeten worden ontwikkeld en dat onderdeel moet worden van het Europees Semester, kunnen wellicht stappen in deze richting worden gezet. Aangezien het huidige voorstel niet voldoet zouden de maatschappelijke organisaties en de sociale partners over deze indicatoren moeten worden geraadpleegd.

5.3. Sommige van de follow-upmaatregelen die in de mededeling over de EPSR worden voorgesteld, sluiten aan bij het EU27-scenario, terwijl andere veeleer gericht lijken te zijn op het „wie verder wil gaan, kan dat doen”-scenario. De maatregelen, zoals het initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen, dat onderdeel is van het sociale-pijlerpakket, zijn bedoeld om van toepassing te zijn op de 27 EU-landen. Dat geldt ook voor maatregelen tot handhaving van de bestaande wetgeving en de sociale dialoog. Ook het feit dat hun actieradius wordt beperkt tot een kleiner geografisch gebied zou de sociale partners, die zijn vertegenwoordigd op EU-niveau, voor problemen kunnen stellen.

5.4. Andere maatregelen die in de aanbeveling worden voorgesteld, zoals in verband met het Europees Semester en de voltooiing van de economische en monetaire unie van Europa, zijn alleen van toepassing op en bedoeld voor de eurozone. Zij passen beter bij een „wie verder wil gaan, kan dat doen”-scenario. In de discussienota wordt immers, als voorbeeld van een dergelijk scenario, meer convergentie in de richting van meer geïntegreerde arbeidsmarkten, de doeltreffendste sociale stelsels en de beste onderwijs- en gezondheidszorgstelsels genoemd.

⁽¹⁴⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. 23 (dit advies werd niet gesteund door de groep Werkgevers, zie www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf).

⁽¹⁵⁾ „Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten”, juridisch advies door Prof. Dr. Thorsten Kingreen, september 2017.

⁽¹⁶⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 74.

5.5. Financiële steun van de EU via het Europees Sociaal Fonds past beter bij een EU27-benadering. Meer financiële steun uittrekken wordt in de discussienota genoemd als voorbeeld van het samen verdiepen van de sociale dimensie door de EU27.

6. Verband met de andere discussienota's over de toekomst van Europa

6.1. De discussie over de sociale dimensie van Europa kan niet op zichzelf staan en daarom is het ook belangrijk om het verband met de andere discussienota's over de toekomst van Europa te zien en de belangrijkste conclusies die daarin worden getrokken over de sociale dimensie en de maatregelen die moeten worden genomen, ook al zal het EESC aparte adviezen uitbrengen over sommige van deze nota's⁽¹⁷⁾.

6.2. In de discussienota over „**Verdieping van de economische en monetaire unie**” worden banen, groei, sociale rechtvaardigheid, economische convergentie en financiële stabiliteit genoemd als onderdeel van de leidbeginselen voor de verdieping van de EMU. Dit lijkt een nogal beperkte opvatting van de sociale dimensie van de EMU. Ten eerste ontbreekt een consequente benadering van economische en sociale convergentie of met name opwaartse convergentie en ten tweede wordt er vooral over sociale rechtvaardigheid in de zin van „billijkheid” (social fairness) gesproken. Er wordt niet uitgelegd wat het begrip „sociale rechtvaardigheid” inhoudt of wat daaronder wordt verstaan en of het moet worden begrepen als „sociale gerechtigheid” (social justice) oftewel sociale rechtvaardigheid in de zin van artikel 3 VWEU.

6.3. In de discussienota over de EMU wordt gesteld dat een strakkere coördinatie van het economisch beleid in het kader van het Europees Semester voorop moet staan. Binnen het Semester zou de EPSR „een vernieuwd kompas aanreiken in de richting van betere arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden”. Daarvoor zou het nodig zijn om „verdere samenwerking en dialoog met de lidstaten te bevorderen, in samenspraak met nationale parlementen, sociale partners, nationale comités voor productiviteit en andere belanghebbenden, om een sterkere interne verantwoordelijkheid te garanderen en een betere uitvoering van de hervormingen te stimuleren”. In de discussienota legt de Commissie ook de nadruk op het verband tussen nationale hervormingen en bestaande EU-financiering. Het betoog over de behoefte aan meer *ownership*, de betrokkenheid van de sociale partners en de voorwaarden voor EU-financiering zijn niet nieuw en wijzen alleen op de behoefte aan betere governance en betere prestaties van het Europees Semester.

6.4. De voorstellen in de discussienota over de EMU met betrekking tot een proces van hernieuwde convergentie concentreren zich op het gebruik van het raamwerk op EU-niveau om te convergeren, strakkere coördinatie van het economisch beleid en sterkere koppelingen tussen nationale hervormingen en bestaande EU-fondsen. De meningen verschillen over de vraag of EU-financiering afhankelijk moet worden gemaakt van hervormingen en het EESC vindt dat dit alleen moet kunnen als ook het Europees Parlement volledig betrokken wordt bij het hele proces, onder gelijke voorwaarden en met ook een duidelijke rol voor de nationale parlementen. **Met de juiste structurele hervormingen** wordt waarschijnlijk ook meer convergentie en stabiliteit tot stand gebracht. Het EESC is het ermee eens dat goed opgezette hervormingen in de betreffende lidstaten noodzakelijk kunnen zijn om opwaartse convergentie te bewerkstelligen en de sociale stelsels adequater en veerkrachtiger te maken, maar wijst ook op de behoefte aan een betere macro-economische beleidsmix en meer betrokkenheid van de sociale partners bij de macro-economische dialoog, de uitwerking van het Europees Semester en de daarbij behorende hervormingen.

6.5. Als onderdeel van het instrumentarium van de EMU wordt het sociaal scorebord in de context van de EPSR gezien als een element van de economische unie dat samen met de nationale comités de productiviteitsontwikkelingen monitort. Dit geeft het verband tussen verdieping van de EMU en de EPSR aan. De EPSR is bedoeld als **kompas bij het doorvoeren van bepaalde structurele hervormingen** op de terreinen die worden beschreven onder de 20 beginselen.

6.6. In bijlage 2 bij de discussienota over de EMU wordt het belang van een nieuwe start voor de sociale dialoog onderstreept en wordt de poging van de Europese Commissie om een EPSR op te richten een „belangrijke stap” genoemd (blz. 32-33). Wat dit betreft is het belangrijk om goed te begrijpen wat een sociale dialoog inhoudt, die niet kan worden beperkt tot de titel Sociaal Beleid. Hoewel de verplichting van de Europese Unie om de rol van de sociale partners te bevorderen onder de titel Sociaal Beleid wordt genoemd, moet deze verplichting, in voorkomend geval, ook buiten dit beleidsterrein gelden.

6.7. In de discussienota over „het in goede banen leiden van de mondialisering” probeert de Europese Commissie de groeiende angst voor en kritiek op het huidige mondialiseringsbeleid en de resultaten daarvan te ontkrachten. De Commissie wijst er daarom op dat mondialisering voordelig kan zijn mits zij in goede banen wordt geleid, zodat niet te veel mensen het gevoel hebben dat zij aan hun lot worden overgelaten.

⁽¹⁷⁾ Verdieping van de EMU voor 2025 (ECO/438) (zie bladzijde 124 van dit Publicatieblad), EU-financiën voor 2025 (ECO/439) (zie bladzijde 131 van dit Publicatieblad).

6.8. Volgens de Commissie speelt een krachtig sociaal beleid een belangrijke rol bij het beschermen en empoweren van burgers in dit proces. Zij ziet dit als voorwaarde voor het vergroten van het vertrouwen en geloof van de burgers in de uitdagingen en voordelen van mondialisering.

6.9. In de discussienota over **het in goede banen leiden van de mondialisering** wordt specifiek verwezen naar de sociale dimensie. Het EESC onderschrijft wat daarover wordt gezegd: „Door een eerlijker verdeling van de voordelen van de mondialisering, in combinatie met doeltreffende sociale bescherming, kunnen mensen gemakkelijker waardig werk vinden en zich aanpassen aan veranderingen. Meer in het algemeen wordt de sociale cohesie versterkt dankzij eerlijke en rechtvaardige herverdeling van de welvaart, alsmede gerichte investeringen ter bevordering van de maatschappelijke inclusie van kwetsbare groepen mensen, waaronder migranten.” Dit past goed bij het pleidooi van het EESC voor een „rechtvaardige transitie” naar een digitale en mondiale economie. Ook onderstreept de Commissie dat de EU moet uitgroeien tot „een innovatieve en concurrerende economie [...] met toonaangevende bedrijven en flexibele burgers, die de welvaart kunnen genereren die nodig is om ons maatschappijmodel in stand te houden”.

6.10. Het EESC deelt ook de mening dat het essentieel is om de sociale en arbeidsnormen en -praktijken wereldwijd te verbeteren, in nauwe samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie, de sociale partners, en de nauw bij deze agenda betrokken maatschappelijke organisaties, zoals organisaties van de sociale economie.

6.11. Het EESC vindt ook dat de EU de mondiale regelgeving mede kan bepalen, niet alleen omdat zij 's werelds grootste eengemaakte markt, grootste handelsblok en grootste investeerder is, maar ook omdat het gelooft in mondiale oplossingen voor mondiale problemen. Daarom moeten het Europees sociaal model, onze kernwaarden en grondrechten ons „kompas en referentiemodel voor een rechtvaardige mondialisering” zijn.

6.12. De discussienota over de **toekomst van de EU-financiën** werd als laatste gepubliceerd, maar dat wil niet zeggen dat de EU-begroting niet van fundamenteel belang is. Deze zal, uiteraard, worden bepaald door de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de toekomst van Europa. In de discussienota over de financiën van de EU wordt nagegaan wat de consequenties zijn van de vijf in het witboek beschreven scenario's, die een enorme impact zullen hebben op burgers, regio's en de bevolkingsgroepen die de meeste steun nodig hebben, voor de EU-uitgaven. Alleen in het vijfde scenario — waarbij de lidstaten afspreken om veel meer samen te doen — zal meer worden uitgegeven aan economische, sociale en territoriale cohesie.

6.13. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU zal grote gevolgen hebben voor de Europese begroting. Het EESC is zich bewust van het risico dat dit kan leiden tot bezuinigingen op de sociale fondsen. Het EESC beklemtoont dat het Europees Sociaal Fonds een belangrijke aanjager is van meer convergentie en niet mag worden gekort willen we de toekomstige uitdagingen aankunnen.

7. De prioritaire terreinen van het EESC en acties op verschillende niveaus, door relevante actoren

7.1. In zijn eerste advies over de EPSR heeft het EESC al de belangrijkste terreinen in kaart gebracht waarop het Europese en/of nationale — afhankelijk van de bevoegdheden — actie noodzakelijk acht:

- investering en innovatie;
- werkgelegenheid en het scheppen van kwaliteitsbanen;
- bestrijding van armoede, onder meer via een minimuminkomen;
- eerlijke en vlotte transities ondersteund door een actief arbeidsmarktbeleid;
- kadervoorwaarden op de arbeidsmarkten die gericht zijn op nieuwe en meer gevarieerde loopbanen en billijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen bevorderen;
- sociale bescherming voor iedereen (nieuwe vormen van werk, bv. platforms enz.);
- sociale investeringen (vaardigheden, transities enz.);

— sociale diensten van algemeen belang.

7.2. Om een consensus te bereiken over hoe te werk moet worden gegaan, moeten er centrale projecten op deze terreinen worden aangewezen. De EU moet projecten beginnen die een directe positieve impact hebben en door iedereen worden gesteund.

8. Stappen na de sociale top van Gotenburg (2017): Een pad van beginselen naar rechten? ⁽¹⁸⁾

8.1. Drie jaar geleden zei voorzitter Juncker voor het eerst dat hij een „sociale triple A-status” wilde voor de EU ⁽¹⁹⁾. De Commissie Juncker begon vrij laat met haar initiatieven en had aardig wat tijd nodig voor de raadplegingen over de EPSR (één jaar). Verder ging tijd verloren met het opstarten van het debat over de toekomst van Europa, en liet de Commissie na praktische aanbevelingen te doen over hoe een en ander in het vat moet worden gegoten. In 2019 vinden er weer Europese verkiezingen plaats en wordt ook een nieuwe Commissie geïnstalleerd. Volgens velen bevindt de EU zich door deze tijdparadox — enerzijds tijd te kort komen om de EMU en het Europees sociaal model te stabiliseren voor 2019 en anderzijds tijd proberen te winnen voordat er belangrijke verkiezingen plaatsvinden in het najaar van 2017 — in een lastige situatie.

8.2. Het voorstel voor een gezamenlijke interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten, dat de Commissie in april 2017 presenteerde, is wisselend ontvangen. Volgens sommigen is dit een belangrijke stap vooruit, maar volgens anderen is het niet meer dan een symbolische actie die niet concreet genoeg is om de sociale crisis aan te pakken, en weer anderen vrezen dat het allemaal veel te ver gaat. Na de sociale top van Gotenburg (november 2017) zou het EESC graag zien dat de drie EU-instellingen aan de hand van de afkondiging van de EPSR en het debat over de discussienota over de sociale dimensie van Europa, een positieve agenda voor de EU-burgers opstellen, met de bedoeling een sterker Europees economisch en sociaal model tot stand te brengen dat is afgestemd op de toekomst, via de bevordering van economische groei, werkgelegenheid, het welzijn van de burgers en opwaartse convergentie op het vlak van werkgelegenheid en sociale resultaten.

8.3. De pijler is nog steeds met veel onzekerheid omgeven. Het is met name de vraag of alle lidstaten zich erachter zullen scharen. Mocht dat wel het geval zijn, dan moet volgens het EESC eerst en vooral worden nagegaan welke stappen moeten worden ondernomen om ervoor te zorgen dat het ook echt een doeltreffend instrument kan zijn. Het EESC is van mening dat er verdere maatregelen zullen moeten worden genomen op het meest passende niveau, waaronder gezamenlijke initiatieven op belangrijke terreinen waar EU-optreden duidelijk meerwaarde heeft en, waar mogelijk, op resultaten moet zijn gericht. Het EESC is van mening dat een duidelijk stappenplan voor de uitvoering van de EPSR convergentie kan helpen bevorderen en de doelstellingen ervan kan helpen verwezenlijken.

8.4. Het EESC stelt bovendien voor dat bij effectbeoordelingen ook wordt nagegaan in hoeverre een voorstel verenigbaar is met de EPSR. De agenda voor betere regelgeving moet meer worden gericht op de vraag of en hoe initiatieven sociale vooruitgang opleveren voor burgers en gemakkelijk kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd.

8.5. Het EESC ziet het als zijn taak dit proces te monitoren en te ondersteunen via debatten op nationaal niveau, en erop te hameren dat meer transparantie en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld noodzakelijk zijn. Het waarschuwt ook voor nieuwe complexe processen of voor een benadering van de toekomst van de EU vanuit een hoofdzakelijk institutioneel perspectief.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ NB: Dit is een belangrijk hoofdstuk over kwesties als governance en uitvoering, zoals het Europees Semester en de rol van de sociale partners, evenals welke rol het EESC kan spelen, en moet nog verder worden uitgewerkt. De hier opgenomen tekst bevat een overzicht van de (politieke) stappen die zijn genomen op het gebied van de EPSR.

⁽¹⁹⁾ 22 oktober 2014, Europees Parlement.

Aanhangsel

Overzichtstabel sociale dimensie

Uitdagingen	Scenario 1 „Alleen vrij verkeer”	Scenario 2 „Meer samenwerking”	Scenario 3 „De sociale dimensie verdiepen met zijn allen”	Scenario 4 „De sociale dimensie, waar mogelijk, verdiepen en meer focussen op resultaten”
Demografische ontwikkelingen en nieuwe gezinspatronen	<p>Kan vooral voor gekwalificeerde burgers nieuwe pull- en push-factoren creëren om het land te verlaten en op zoek te gaan naar een beter betaalde baan.</p> <p>27 oplossingen/minder convergentie qua nieuwe gezinspatronen/rolpatronen in samenleving</p>	<p>Kan ook vooral voor gekwalificeerde burgers nieuwe pull- en push-factoren creëren om naar „avant-gardelidstaten” te verhuizen.</p> <p>Innovatieve oplossingen voor een beter evenwicht tussen werk-privé, gendergelijkheid/grotere deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt enz. in avant-gardelanden.</p>	<p>Beter gebruik en betere opzet van de EU-arbeidsmarkt door gemeenschappelijke normen, meer convergentie. Zelfde pensioenleeftijd in alle EU-landen, gekoppeld aan levensverwachting (maar fel verzet in veel landen).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Sterke benchmarks voor arbeidsmarkresultaten (deelname vrouwen/kwetsbare groepen/ouderen, fatsoenlijk werk). — Benchmarks voor sociale bescherming (uitkeringen en diensten). — Wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen inzake combinatie werk-gezin ter verbetering van levens- en arbeidsomstandigheden.

	Scenario 1 „Alleen vrij verkeer”	Scenario 2 „Meer samenwerking”	Scenario 3 „De sociale dimensie verdiepen met zijn allen”	Scenario 4 „De sociale dimensie, waar mogelijk, verdiepen en meer focussen op resultaten”
<p>Uitdagingen</p> <p>Digitalisering/ verandering van werk</p>	<p>In plaats van 1 EU-verordening 27 oplossingen voor platformwerk, arbeidstijd, KI enz. maar nationale reacties zullen beperkt zijn.</p>	<p>Er kunnen nieuwe oplossingen worden gevonden om burgers beter te beschermen en in staat te stellen om veranderingen te accepteren, door de risico's te beperken. Andere lidstaten volgen wellicht later. Gemakkelijker om gekwalificeerde werknemers te vinden via gemeenschappelijke normen en één enkel socialezekerheidsnummer.</p>	<p>1 norm/regels arbeidspositie platformwerkers, nieuwe innovatieve oplossingen en projecten. Europese IT-systemen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Een positief project maken van „de toekomst van werk”. — Benchmarks voor effectief en doelgericht actief arbeidsmarktbeleid om goede werkgelegenheidsresultaten te bereiken. — Overgang naar Werk 4.0 moet gelijk opgaan met de overgang naar Welzijn 4.0. — Kadervoorwaarden op de arbeidsmarkten moeten gericht zijn op nieuwe en meer gevarieerde loopbanen. — Behoefte aan een kader voor bilijkke arbeidsvoorwaarden voor iedereen. — Burgers in staat stellen om de noodzakelijke overstap te maken (vaardigheden, nieuwe banen).
<p>Mondialisering</p>	<p>Europees sociaal model geen referentiemodel voor rechtvaardige mondialisering, moeilijker om wereldwijd normen vast te stellen.</p>	<p>Avant-garde beperkt referentiemodel voor mondialisering. Avant-garde via gemeenschappelijke instrumenten en fondsen voorziet beter in transities/vaardigheden.</p>	<p>Europees sociaal model kan een krachtiger referentiemodel zijn voor rechtvaardige mondialisering, helpt wereldwijde normering door normen vast te stellen voor de grootste gemeenschappelijke markt ter wereld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Een Europees economisch en sociaal model gebaseerd op toename werkgelegenheid, sociale vooruitgang en productiviteit. — Verwezenlijking DDO's, vooral 1 (geen armoede), 3 (goede gezondheid en welzijn), 5 (gendergelijkheid) en 8 (fatsoenlijk werk en economische groei).

	Scenario 1 „Alleen vrij verkeer”	Scenario 2 „Meer samenwerking”	Scenario 3 „De sociale dimensie verdiepen met zijn allen”	Scenario 4 „De sociale dimensie, waar mogelijk, verdiepen en meer focussen op resultaten”
<p>Uitdagingen</p> <p>Verschillen tussen en binnen lidstaten</p>	<p>Toename verschillen, geen EU-geld meer voor totstandbrenging meer convergentie. lidstaten moeten voor hun eigen financiering zorgen, waardoor verschillen nog zullen toenemen.</p>	<p>Verschillen tussen avant-gardelanden en overige lidstaten nemen toe. Kan tot verschillende „bedrijfsmodellen” en nieuwe pull-pushfactoren voor bedrijven leiden.</p>	<p>Zou aanzienlijk afnemen via opwaartse convergentie. Speciale monitoring/actie via benchmarks en financiële prikkels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Benchmarks in sociale bescherming (voorwaarden, duur en niveau uitkeringen). — Europees Fonds voor strategische investeringen en Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) moeten werkgelegenheid scheppen en territoriale en sociale cohesie bevorderen.
<p>Toename ongelijkheid/armoede</p>	<p>Toename zal in sommige lidstaten nog sneller gaan; andere lidstaten zullen hun burgers beter kunnen beschermen door de invloed van HvJ-arresten te beperken. Ongelijkheid zal toenemen door meer sociale/loondumping.</p>	<p>Minder ongelijkheid door betere compensatie via sociaal beleid in avant-gardelanden, mogelijk meer ongelijkheid in andere landen.</p>	<p>Kan worden verminderd via gemeenschappelijke normen en beleidsmaatregelen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Werknemers moeten worden gedekt door fundamentele arbeidsnormen en adequate sociale bescherming. — Meer inspanningen voor loonconvergentie en vaststelling van minimumlonen in de lidstaten — Nadenken over een Europees minimuminkomen — Nationale en EU-initiatieven om socialebeschermingsstelsels te verbeteren (sociale zekerheid, sociale bijstand, sociale voorzieningen, gezondheidszorg, huisvesting).

Uitdagingen	Scenario 1 „Alleen vrij verkeer”	Scenario 2 „Meer samenwerking”	Scenario 3 „De sociale dimensie verdiepen met zijn allen”	Scenario 4 „De sociale dimensie, waar mogelijk, verdiepen en meer focussen op resultaten”
Concurrentievermogen van bedrijven	Minder EU-regelgeving, maar duurzamer om aan 27 verschillende regelingen inzake gezondheid en veiligheid, arbeidstijd enz. te voldoen.	In het algemeen complexer om regels te monitoren/handhaven. Concurrentievermogen kan ook verbeteren door meer convergentie en nieuwe innovatieve oplossingen in avant-gardelanden, maar in het geval van sommige bedrijfsmodellen ook door minder regelgeving in „zijlijnlanden”.	Gelijk speelveld, minder bureaucratie door 1 norm en optimaal gebruik van Europees arbeidsmarkt- en vaardighedenbeleid (bv. verbeterd Erasmus+ (-)programma). Minder kosten via gemeenschappelijke IT-oplossingen en ook door eenvoudige erkenning van diploma's enz.	<ul style="list-style-type: none"> — Gezond macro-economisch beleid ter bevordering van een gunstig bedrijfsklimaat voor banengroei. — De EU-agenda voor nieuwe vaardigheden en banen baseren op het concept van flexizekerheid — Oplossingsgerichte sociale dialoog ter bevordering van concurrentiekracht.
Acceptatie Europese integratie door burgers	Sociale regelgeving kan dichter bij de burgers plaatsvinden, maar acceptatie van integratie kan afnemen als de nivellering naar beneden toeneemt.	Acceptatie in zijlijnlanden neemt waarschijnlijk af als de sociale situatie verslechtert omdat lidstaten mogelijk hun sociale normen naar beneden toe bijstellen om bedrijven aan te trekken. Mogelijke toename in avant-gardelanden.		<ul style="list-style-type: none"> — EPSR moet positief uitpakken voor iedereen, zodat mensen weer geloven dat de EU een beter perspectief, voldoende werkgelegenheid en billijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen kan bieden. — Doeltreffender en democratischer economische governance, met name in de eurozone, om onevenwichtigheden aan te pakken.

Uitdagingen	Scenario 1 „Alleen vrij verkeer”	Scenario 2 „Meer samenwerking”	Scenario 3 „De sociale dimensie verdiepen met zijn allen”	Scenario 4 „De sociale dimensie, waar mogelijk, verdiepen en meer focussen op resultaten”
Conclusies	<ul style="list-style-type: none"> — Aanjager divergentie — Grote verandering/stap terug — Aanzienlijke gevolgen voor het leven van de burger — „Soort soft-brex-it-scenario” voor iedereen — Risico van „neerwaartse spiraal” — Vrij verkeer-/Mobiliteitsverordening zou van betere kwaliteit (minder maar beter) kunnen zijn en ook beter kunnen worden uitgevoerd/gecontroleerd door de Commissie. 	<ul style="list-style-type: none"> — Meer convergentie tussen sommige lidstaten, maar grotere verschillen met andere (toename semi-divergentie) — Geen beleid met kleinste gemene deler — Rechten van burgers verschillen in lidstaten — Risico erosie interne markt 	<ul style="list-style-type: none"> — Aanjager van convergentie, grote verandering — Krachtiger gemeenschappelijke waarden/rechten — Bindende maatregelen, benchmarks 27 lidstaten (werkgelegenheid, onderwijs, socialezekerheidsstelsels) — EU-financiering gekoppeld aan prestatiebenchmarks (voorwaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> — Aanjager van convergentie, grote verandering — Bevorderen en handhaven gemeenschappelijke waarden/rechten — Gemeenschappelijke referentiekaders voor inkomenssteun minima — Bindende maatregelen in het Europees Semester, benchmarks 27 lidstaten (werkgelegenheid, onderwijs, socialezekerheidsstelsels) — Meer EU-geld uitrekken voor sociale cohesie en investeringen (met inachtneming van het stabili-teits- en groeipact, geen voorwaarden)

Instrumenten om de doelen van scenario's 1-4 te halen

- Europees Semester
- Sociaal scorebord als onderdeel van Europees Semester
- Financiële prikkels via MFK
- EPSR, leidende rechten en beginselen
- Routekaart om EPSR in praktijk te brengen (incl. wetgevingsmaatregelen en niet-wetgevingsmaatregelen)
- Sociale dialoog

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het rechtskader voor het Europees Solidariteitskorps en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1288/2013, (EU) nr. 1293/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 en van Besluit nr. 1313/2013/EU

(COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD))

(2018/C 081/21)

Rapporteur: **Pavel TRANTINA** (CZ/III)

Corapporteur: **Antonello PEZZINI** (IT/I)

Raadpleging	Europees Parlement, 20.6.2017
	Raad van de Europese Unie, 20.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 165, lid 4, en artikel 166, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	124/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie en meent dat het een goed uitgangspunt vormt voor een bredere discussie. Er zijn echter nog heel wat onderdelen die om verduidelijking en verbetering vragen. Wij zijn verheugd dat sommige prioriteiten, die tijdens de verschillende door de Commissie georganiseerde raadplegingen van de belanghebbenden door de organisaties uit het maatschappelijk middenveld werden benadrukt, zijn toegevoegd aan het rechtskader (zoals meer financiering, lokaal vrijwilligerswerk, nadruk op het verbeteren van de toegang voor jongeren uit kansarme milieus of met specifieke behoeften, nadruk op kwaliteitsborging van de plaatsingen, vereenvoudiging van de administratieve procedures).

1.2. Volgens het EESC ligt de toegevoegde waarde van projecten (die door het Europees Solidariteitskorps worden gefinancierd) in de Europese solidariteitsboodschap ervan. In vergelijking met de vorige initiatieven zijn de projecten bedoeld om de deelnemers en de gastgemeenschappen ten volle bewust te maken van het Europese burgerschap en hun het gevoel te geven dat zij deel uitmaken van de Unie. Het EESC vindt het innoverende aspect van het korps, dat erin bestaat dat het is gegrondvest op waarden die verband houden met de Europese identiteit en dat deze waarden in het projectontwerp worden verweven en worden vertaald in tastbare resultaten, van cruciaal belang. Deze waarden zijn duidelijk vastgelegd in het EU-Verdrag: het zijn de waarden vrede, eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, verdraagzaamheid, non-discriminatie, gelijkheid van vrouwen en mannen, de rechtsstaat en eerbiediging en toepassing van de beginselen van een sociale markteconomie.

1.3. Het EESC is ingenomen met de aankondiging van deze nieuwe investering in jongeren, maar uit zijn bezorgdheid omdat dit grotendeels is bereikt door de herverdeling van het budget voor Europees Vrijwilligerswerk van het Erasmus +-programma vanaf 2018. Het EESC meent dat investeringen in het budget van het korps niet ten koste mogen gaan van succesvolle programma's die jongeren reeds waardevolle kansen bieden, met name het toch al ondergefinancierde Erasmus +. Om die reden vragen wij dat er meer „vers geld” in het programma wordt geïnvesteerd.

1.4. Het EESC uit zijn grote bezorgdheid over het samenvoegen van de doelstellingen van het korps met het werkgelegenheidsbeleid voor jongeren. Het stelt daarom voor om de opname van banen en stageplaatsen in het programma in heroverweging te nemen. Het deel over werkgelegenheid en stages zou moeten worden aangeboden via andere reeds bestaande EU-programma's voor werkgelegenheid en stages. Het solidariteitsaspect daarvan moet dan worden versterkt. Als het korps zich uitsluitend concentreert op het vrijwilligersaspect, komt er meer duidelijkheid en focus. Hierdoor zal er dan minder verwarring met de andere EU-programma's voor jongeren ontstaan.

1.5. Na uitgebreid overleg met de belangrijkste belanghebbenden komt het EESC met de volgende suggesties ter verbetering van het voorgestelde rechtskader, die het in hoofdstuk 4 nader toelicht:

- de definitie van vrijwilligers- en solidariteitsactiviteiten moet worden gewijzigd;
- alleen non-profitorganisaties, stichtingen en sociale ondernemingen zouden plaatsen mogen aanbieden;
- het internetportaal voor onlineregistratie moet een werkelijk doeltreffende, interactieve beheertool worden;
- jongeren, ook kansarme jongeren, zouden vóór hun plaatsing beter moeten worden ondersteund en voorbereid en jeugdorganisaties zouden bij het uitvoeren van deze voorbereidingswerkzaamheden moeten worden ondersteund;
- jeugdorganisaties en sociale partners moeten worden betrokken bij het gezamenlijk beheer van het korps;
- in tegenstelling tot de huidige gang van zaken bij Erasmus+ moet de toegankelijkheid worden verbeterd, moeten de administratieve lasten worden beperkt en moet de werkwijze van de nationale agentschappen worden gewijzigd, dit alles met het oog op een betere gebruiksvriendelijkheid.

Hieronder worden de voorstellen van het EESC, samen met andere suggesties, verder uitgewerkt.

2. Samenvatting van het Commissie-initiatief

2.1. In september 2016 heeft voorzitter van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker de lancering van het initiatief voor het Europees Solidariteitskorps (het korps) aangekondigd in zijn toespraak over de staat van de Unie. Hij stelde dat solidariteit een van de bouwstenen van de Europese Unie vormt en zei dat hij bereid is meer jongeren bij solidariteitsacties en vrijwilligerswerk te betrekken.

2.2. Het korps ging officieel van start op 7 december 2016 met als doel uiterlijk in 2020 de eerste 100 000 vrijwilligers te verwelkomen. De belangrijkste doelstelling van het Europees Solidariteitskorps is bij te dragen tot meer cohesie en solidariteit in de Europese maatschappij. Dit kan worden bereikt door jongeren toegang te geven tot een brede waaier aan op solidariteit gebaseerde activiteiten, bijvoorbeeld het helpen in crisissituaties zoals de vluchtelingen crisis, maar ook wanneer het nodig is om ad hoc in te grijpen (bijvoorbeeld bij natuurrampen).

2.3. Als het wordt goedgekeurd, wordt het Europees Solidariteitskorps op 1 januari 2018 (opnieuw) gelanceerd en zal het beschikken over een budget van 341 miljoen EUR, dat over de volgende drie hoofdactiviteiten moet worden verdeeld:

- Plaatsen voor solidariteitsactiviteiten, ter ondersteuning van jongeren die gedurende een maximumperiode van twaalf maanden vrijwilligerswerk doen, stageplaatsen gedurende gemiddeld twee tot en met zes maanden en banen gedurende twee tot en met twaalf maanden, conform de relevante nationale wetgeving. Werk in een vrijwilligersteam bestaande uit tien tot en met veertig jonge vrijwilligers uit verschillende landen gedurende twee weken tot twee maanden wordt ook ondersteund.
- Solidariteitsprojecten: via deze projecten kunnen kleine groepen van minstens vijf geregistreerde deelnemers twee tot twaalf maanden lang op eigen initiatief solidariteitsprojecten op lokaal niveau opzetten en uitvoeren.
- Netwerkactiviteiten: daarmee kunnen goede praktijken worden uitgewisseld onder geregistreerde deelnemers en deelnemende organisaties, kan ondersteuning na plaatsing worden aangeboden en kunnen alumninetwerken worden uitgebouwd.

De plaatsen zijn beschikbaar voor jongeren tussen 18 en 30 jaar. Momenteel is het programma beperkt tot de EU-28.

2.4. Het programma heeft een looptijd van drie jaar, van 2018 tot en met 2020. 80 % van het budget van het Europees Solidariteitskorps zal zijn bestemd voor vrijwilligersplaatsen en 20 % voor banen (i.e. banen en stages). Bijna 58 % (ongeveer 197,7 miljoen EUR) van de 341 miljoen EUR die voor het programma is uitgetrokken, is afkomstig van Erasmus+. Het grootste deel van dat geld zal afkomstig zijn uit het budget voor Europees Vrijwilligerswerk (EVW) (191 miljoen EUR).

2.5. Geregistreerde deelnemers moeten op het internetportaal een profiel aanmaken waarin ze hun voorkeuren voor het soort werk/plaats aangeven. Ze krijgen plaatsen aangeboden van publieke of private entiteiten of internationale organisaties die het kwaliteitskeurmerk van het korps hebben gekregen. Om dit kwaliteitskeurmerk te ontvangen en toegang te krijgen tot de databank, moet de organisatie een certificeringsproces doorlopen (vergelijkbaar met dat van het EVW), waarbij moet worden aangetoond dat de organisatie voldoet aan de vereisten van het Handvest van het Europees Solidariteitskorps⁽¹⁾ (onder andere het waarborgen van de ontwikkeling van vaardigheden, veilige en menswaardige arbeidsomstandigheden en adequate opleiding).

2.6. De Europese Commissie en haar Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) zullen op Europees niveau toezien op de uitvoering van het Europees Solidariteitskorps en de nationale agentschappen van Erasmus+ zullen op nationaal niveau toezicht houden op de uitvoering ervan.

2.7. Voor vrijwilligersplaatsen krijgen alle deelnemers een vergoeding voor levensonderhoud (eten en huisvesting), reiskosten, verzekering en ongeveer 155 EUR per maand. Voor stages en banen worden de arbeidsovereenkomsten, lonen, stageovereenkomsten en stagevergoedingen vastgesteld overeenkomstig de nationale wetgeving. Voor die plaatsingen wordt voorzien in financiële ondersteuning voor de reiskosten.

2.8. Een financiële aanvulling voor jongeren uit kansarme milieus wordt eveneens beoogd en bepaalde kosten van gastorganisaties (i.e. administratie, beheer, ondersteuning) kunnen eveneens worden gedekt. Ondersteuning vóór de plaatsing (zoals het leren van een taal) zal vooral online worden geboden. Organisaties mogen deze bijstand echter aanvullen met hun eigen ondersteuningssystemen. Om de deelnemende organisaties te ondersteunen, worden binnen de nationale agentschappen van Erasmus+ kenniscentra voor het Europees Solidariteitskorps opgericht.

3. Algemene opmerkingen over het Europees Solidariteitskorps

3.1. Het EESC juicht de oprichting toe van een nieuw programma voor jongeren en in het bijzonder voor vrijwilligerswerk voor jongeren, omdat dat in de huidige EU-structuur nog ontbrak. Het EESC is ook ingenomen met de verscheidenheid aan soorten plaatsingen die het korps te bieden heeft, zoals solidariteitsprojecten op lokaal niveau, waarbij de meest succesvolle elementen van de vroegere jongereninitiatieven zijn overgenomen.

3.2. Het EESC hoopt dat er aan de hand van dit programma op EU-niveau een ruimere strategie voor vrijwilligerswerk kan worden uitgestippeld, niet alleen voor de 100 000 jongeren die aan het programma deelnemen, maar ook voor de ongeveer 100 miljoen jonge en volwassen EU-burgers die momenteel in heel Europa als vrijwilliger werken. Zoals het EESC al benadrukte in zijn advies over EU-beleid en vrijwilligerswerk⁽²⁾, moeten de EU-instellingen hun beleid inzake vrijwilligerswerk meer op elkaar afstemmen. Dit zou moeten worden erkend als een overkoepelend beleids onderdeel en door een speciale eenheid in de Europese Commissie moeten worden gecoördineerd, geschraagd door relevante beleidsstructuren in de andere EU-instellingen. In de Beleidsagenda voor vrijwilligerswerk in Europa (PAVE) is een aantal inspirerende voorstellen opgenomen voor de verdere ontwikkeling van vrijwilligerswerk op Europees en nationaal niveau, alsmede voor de sociale partners en ngo's. Het korps moet ook de oprichting van nationale structuren voor vrijwilligerswerk versterken en ondersteunen alsook de vele belemmeringen voor grensoverschrijdend vrijwilligerswerk wegnemen.

3.3. Het Europees Solidariteitskorps moet bijdragen aan de Europese sociale waarden. Het EESC uit zijn grote bezorgdheid over het samenvoegen van de doelstellingen van het korps met het werkgelegenheidsbeleid voor jongeren. Met deze aanpak bestaat namelijk het risico dat betaalde arbeid wordt vervangen door onbetaalde arbeid voor Europese jongeren. Om die reden maakt het EESC zich zorgen over het feit dat de definitie van „vrijwilligerswerk”, die is opgenomen in het rechtskader van het Europees Solidariteitskorps (voltijds onbetaald vrijwilligerswerk dat aaneensluitend wordt verricht gedurende vijf dagen per week en zeven uur per dag), erg nauw aansluit bij de beschrijving van een baan. Gewoonlijk is vrijwilligerswerk echter geen voltijdse bezigheid maar wordt het eerder uitgevoerd in de vrije tijd van de vrijwilliger.

⁽¹⁾ https://europa.eu/youth/solidarity/charter_nl

⁽²⁾ Advies van het EESC — Mededeling over EU-beleid en vrijwilligerswerk: erkenning en bevordering van grensoverschrijdend vrijwilligerswerk in de EU, PB C 181 van 21.6.2012, blz. 150.

3.4. Het EESC stelt voor om het deel over werkgelegenheid en stages aan te bieden via andere reeds bestaande EU-programma's voor werkgelegenheid en stages. Het solidariteitsaspect daarvan moet dan worden versterkt. Als het korps zich uitsluitend concentreert op het vrijwilligersaspect, komt er meer duidelijkheid en focus. Hierdoor zal er dan minder verwarring met de andere EU-programma's voor jongeren ontstaan.

3.5. Als banen en stages toch een onderdeel blijven vormen van het Europees Solidariteitskorps, pleit het EESC voor kwaliteitsnormen (Europees kwaliteitshandvest voor leerlingplaatsen en stages, het komende actiekader voor leerlingplaatsen, waarover door de Europese sociale partners gezamenlijk overeenstemming is bereikt) die in acht moeten worden genomen en lonen die volledig overeenstemmen met de nationale wetgeving inzake lonen en/of met de toepasselijke collectieve overeenkomsten. Evenzo zouden alleen non-profitorganisaties, stichtingen en sociale ondernemingen plaatsen mogen aanbieden. Verder zouden stagiairs en leerlingen goed moeten worden begeleid en zouden ziektekosten- en sociale verzekeringen en duidelijk gedefinieerde onderwijs- en opleidingsdoelstellingen in de overeenkomsten moeten worden opgenomen.

3.6. De tenuitvoerlegging van het korps moet worden gemonitord in samenwerking met jongerenorganisaties en sociale partners, die er beide op moeten toezien dat er duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen vrijwilligersactiviteiten en eventuele banen.

3.7. Het EESC is ervan overtuigd dat het Europees Solidariteitskorps volledig ten uitvoer moet worden gelegd onder Erasmus+ en dat er dus geen volledig nieuw programma in het leven moet worden geroepen dat wordt beheerd door de structuren van Erasmus+. Dit kan eveneens helpen bij het volledig in overeenstemming brengen van de voorwaarden voor het resterende deel van het EVW met het korps. Bovendien zou dit betekenen dat het programma niet het risico loopt na 2020 te worden opgeheven. Maar hoe dan ook zijn extra geld en steun nodig.

3.8. Tegen de achtergrond van de in het verleden opgedane ervaring is het EESC van mening dat het belangrijk is om:

- te garanderen dat alle initiatieven ter ondersteuning van solidariteitsactiviteiten zonder winstoogmerk overeenstemmen met reële, duidelijk geïdentificeerde behoeften in de doelgemeenschap;
- overlappingsen, administratieve lasten en belemmeringen voor goed werkende systemen zoals het Europees Vrijwilligerswerk (EVW) te vermijden;
- de voorkeur te geven aan plaatselijke initiatieven die beantwoorden aan de behoeften van lokale gemeenschappen en niet aan transnationale initiatieven die meer voorbereiding, opleiding en een langere inwerkperiode vergen;
- te overwegen voor deze initiatieven en andere activiteiten de minimumdeelnameleeftijd te verlagen naar 16 jaar;
- vrijwilligersactiviteiten slechts goed te keuren als zij voldoen aan de kwaliteitscriteria uit de Beleidsagenda voor vrijwilligerswerk in Europa (PAVE) en het Europees Handvest van de rechten en de plichten van vrijwilligers;
- aan het einde van de uitgevoerde activiteiten een certificaat uit te reiken, zoals bepaald in de aanbeveling van 20 december 2012 betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren ter verhoging van de inzetbaarheid;
- in steunmaatregelen te voorzien voor organisaties en individuen, zodat zij hun capaciteit inzake het organiseren van vrijwilligersactiviteiten kunnen ontwikkelen;
- de flexibiliteit van het korps te waarborgen door deeltijdse activiteiten aan te bieden, zodat vrijwilligers met een handicap of met beperkte reismogelijkheden aan lokale projecten kunnen deelnemen;
- mogelijke synergieën tussen projecten van het korps en lokale/nationale programma's in kaart te brengen;
- de belangrijkste belanghebbenden te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het programma;
- het programma toegankelijker te maken voor gehandicapten en kansarmen (onder wie jongeren uit instellingen voor kinderen, jongeren uit afgelegen gebieden enz.);
- er in het bijzonder op te letten dat de veiligheidsnormen worden nageleefd in programma's waarbij direct met kinderen wordt gewerkt;

- het programma grootschalig en doeltreffend te promoten, zodat ook mensen worden bereikt die er anders zelf geen gebruik van zouden hebben gemaakt.

4. Specifieke opmerkingen over het Europees Solidariteitskorps

4.1. Definitie van vrijwilligerswerk en solidariteitsacties

De definitie van vrijwilligerswerk in het huidige document is restrictief en weerspiegelt gezinszins de diversiteit van het vrijwilligerswerk in Europa. Momenteel wordt vrijwilligerswerk gedefinieerd als „voltijds [i.e. een activiteit die aaneensluitend wordt verricht gedurende vijf dagen per week en zeven uur per dag] onbetaald vrijwilligerswerk voor een periode van maximaal twaalf maanden”. Om dat probleem op te lossen, zou het woord „vrijwilligerswerk” kunnen worden gebruikt om alle acties te beschrijven waarbij jongeren werken als vrijwilligers (bijvoorbeeld vrijwilligersplaatsen, werk in een vrijwilligersteam of vrijwilligersinitiatieven in de vrije tijd).

Ook de definitie van solidariteitsacties is vaag en te breed en werpt vragen op over het soort projecten dat onder het korps zal vallen.

4.2. Aanbieden van plaatsen

In het huidige voorstel wordt geen formeel onderscheid gemaakt tussen vrijwilligerswerk en banen en stages, zodat onnodige verwarring ontstaat tussen twee verschillende realiteiten, i.e. vrijwilligerswerk en werk. Dezelfde criteria toepassen op alle activiteiten en alle deelnemende organisaties zet ook vraagtekens bij de kwaliteitsborging van de aangeboden plaatsen, aangezien dezelfde criteria zouden worden gebruikt voor de accreditatie van ondernemingen met winstoogmerk, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en andere openbare en particuliere organisaties. Het EESC is er daarom van overtuigd dat alleen non-profitorganisaties, stichtingen en sociale ondernemingen plaatsen zouden moeten kunnen aanbieden.

4.3. Gevolgen van het korps voor Erasmus+

Het EESC is ingenomen met de aankondiging van deze nieuwe investering in jongeren, maar uit zijn bezorgdheid omdat dit grotendeels is bereikt door de herverdeling van het EVW-budget van het Erasmus+-programma vanaf 2018. Dat leidt ons tot de vraag waar de prioriteiten van de Commissie liggen nu het slagingspercentage van gebruikers van andere onderdelen van het huidige hoofdstuk „Jeugd” van Erasmus+ snel afneemt en veel kwaliteitsprojecten geen financiering krijgen (zoals ook aan het licht is gekomen in het informatief rapport van het EESC over Erasmus+ ⁽³⁾). Het EESC meent dat investeringen in het budget van het korps niet ten koste mogen gaan van de programma's die jongeren reeds waardevolle kansen bieden, met name het reeds ondergefinancierde Erasmus+. Bovendien kan de toekomst op het spel staan van het Erasmus +-programma met zijn brede dimensie levenslang leren, die formeel en niet-formeel leren bij elkaar brengt.

4.4. Het internetportaal voor onlineregistratie als een werkelijk doeltreffende, interactieve beheertool

Het EESC meent dat het internetportaal voor onlineregistratie de procedures kan vereenvoudigen en het korps makkelijker toegankelijk kan maken voor meer jongeren. Toch waarborgt blind vertrouwen in het portaal voor de registratie, de selectie van kandidaten en de ondersteuning vóór de plaatsing de kwaliteit en eerlijkheid van de selectie- en follow-upprocedures niet in voldoende mate. De passieve aard van het selectieproces (deelnemers moeten wachten tot geaccrediteerde organisaties contact met hen opnemen) werkt ondermijnend en zorgt voor een onevenwichtige relatie tussen de deelnemers en de gastorganisaties, wat kan leiden tot frustratie over het programma van het korps.

Daarom stelt het EESC voor het portaal dringend aan te passen, het interactiever te maken voor beide partijen en het mogelijk te maken er administratieve vereenvoudigingen mee door te voeren tijdens de hele looptijd van een project — van de eerste registratie van belangstelling tot een actieve zoektocht naar gastorganisaties, aanvraag, selectie, voorbereiding, prestaties en evaluatie en zelfs netwerkmogelijkheden voor alumni. Gegevens zouden slechts eenmaal moeten worden ingevoerd.

Er zou voor moeten worden gezorgd dat iedereen gelijke kansen krijgt, ook degenen die niet gemakkelijk toegang tot internet hebben. Voor die groep moet er offlineondersteuning bestaan.

⁽³⁾ SOC/552: Tussentijdse evaluatie van Erasmus+, goedgekeurd op 31 mei 2017.

4.5. Voorbereiding vóór de plaatsing, met inbegrip van steun voor kansarme jongeren

Het simpelweg geven van onlineopleiding vóór een plaatsing is onvoldoende om succesvolle ervaring te garanderen. Het EESC meent dat met name kansarme jongeren vóór hun plaatsing beter moeten worden ondersteund en voorbereid en dat jeugdorganisaties met hun ervaring die ondersteuning tijdens alle fasen van het programma kunnen bieden en in voldoende mate worden aangemoedigd om dit daadwerkelijk te doen.

4.6. Jeugdorganisaties en sociale partners bij het gezamenlijk beheer van het korps betrekken

Om ervoor te zorgen dat het programma een succes wordt, moeten de belangrijkste belanghebbenden vanaf het begin bij het ontwerp ervan worden betrokken. In het huidige voorstel worden jeugdorganisaties, andere vrijwilligersorganisaties en sociale partners niet betrokken bij de uitvoering, het gezamenlijk beheer en de monitoring van het korps. In het voorstel wordt voorrang gegeven aan de nationale agentschappen van Erasmus+ die het programma beheren met een structuur die vergelijkbaar is met die van het EVW-programma. In de jaarlijkse werkprogramma's van de Commissie zal ook volgens de eigen criteria worden besloten over de toewijzing van het budget overeenkomstig de belangrijkste activiteiten. Het EESC blijft van mening dat jeugdorganisaties en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld, waaronder de sociale partners, regelmatig moeten worden geraadpleegd tijdens de programmering, uitvoering en monitoring van het initiatief. Dit kan worden gedaan via adviesgroepen en andere formele en informele kanalen. Ook jongeren moeten op alle niveaus (Europees, nationaal en lokaal) worden betrokken bij het monitoring- en evaluatieproces, bijvoorbeeld via een instrument voor het beoordelen van hun ervaring.

4.7. Toegankelijkheid, administratieve lasten en nationale agentschappen

In de tussentijdse evaluatie van Erasmus+ ⁽⁴⁾ wees het EESC er al op dat het indienen van een aanvraag voor en het deelnemen aan Erasmus+ nog steeds een uitdaging vormt voor vrijwilligersorganisaties die niet volledig geprofessionaliseerd zijn. De absolute hoeveelheid werk die hierbij om de hoek komt kijken is misschien niet altijd te veel, maar door de beperkte personele en financiële middelen wagen deze organisaties die stap niet of gaan ze op zoek naar alternatieve mogelijkheden die minder belastend zijn. Het is daarom van het allergrootste belang dat de nationale agentschappen hun werkwijze veranderen en zo gebruiksvriendelijk mogelijk maken, zodat ze potentiële kandidaten voor het korps kunnen aantrekken en deze kandidaten alsook hun mogelijke gastorganisaties bij hun inspanningen kunnen ondersteunen. Minder formele controles en meer informele begeleiding verhogen de slagingskansen van het programma. De nationale agentschappen zouden daarbij adequaat moeten worden ondersteund en extra financiële middelen moeten krijgen om gebruikers persoonlijk te kunnen helpen.

4.8. Andere kwesties waarover moet worden nagedacht:

- a) Hoe kunnen we waarborgen dat informatie over het initiatief alle jongeren, regio's en organisaties voor nieuwkomers, vooral die in kwetsbaardere situaties, bereikt? Of wordt dit een soort van closed shop voor de uitverkorenen?
- b) Hoe kunnen we garanderen dat kansarme jongeren daadwerkelijk toegang krijgen tot het programma? Het is uiterst belangrijk geld uit te trekken voor stimuleringsactiviteiten voor organisaties die bij het programma betrokken zijn. De rol van ondersteunende organisaties is essentieel om stimuleringsactiviteiten te behouden en om vervolgens betrokkenheid te ondersteunen. Via het programma moet worden gezorgd voor meer maatschappelijke betrokkenheid van jongeren, ook na afloop van het rechtskader voor het korps.
- c) De kwaliteit van het programma voor de deelnemers moet worden verzekerd, maar hoe evalueren we de kwaliteit van solidariteit (resultaten van elk project)?
- d) Moeten we het korps mainstreamen in andere Europese programma's? In de Erasmus+-programma's voor studentenmobiliteit kan ook een dimensie lokaal vrijwilligerswerk worden opgenomen en aan het korps worden gekoppeld.
- e) Welke objectieve criteria zal de Commissie gebruiken om het beschikbare budget voor elke specifieke actie jaarlijks aan te passen? Aanpassingen op basis van de vraag naar elke activiteit kunnen enerzijds de druk op sommige activiteiten verlichten en anderzijds helpen te voorkomen dat jongeren en deelnemende organisaties zich terugtrekken.

⁽⁴⁾ SOC/552: Tussentijdse evaluatie van Erasmus+: de laatste alinea van het hoofdstuk over de vraag of de administratieve lasten voor het beheer van de Erasmus+-projecten op bepaalde werkgebieden zijn verminderd (technische bijlage).

- f) Hoe kunnen we garanderen dat de aanvraag van financiering flexibel genoeg is voor vrijwilligersorganisaties en jeugdgroepen? Een vereenvoudigd proces zou ervoor kunnen zorgen dat microsubsidies (minder dan 5 000 EUR) op elk moment kunnen worden aangevraagd, zonder vaste deadlines en via een eenvoudig aanvraagformulier.

Brussel, 19 oktober 2017

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: Een nieuwe EU-agenda voor het hoger onderwijs

(COM(2017) 247 final)

en 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: Een goede start in het leven dankzij ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs

(COM(2017) 248 final)

(2018/C 081/22)

Rapporteur: **Pavel TRANTINA (CZ/III)**

Corapporteur: **Antonello PEZZINI (IT/I)**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 165, lid 4, en artikel 166, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
Bevoegd	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	148/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de initiatieven en de onderliggende beginselen, maar grijpt deze gelegenheid ook graag aan om uit te leggen hoe belangrijk het in zijn ogen is dat er in dit verband genoeg middelen worden vrijgemaakt ter ondersteuning van de verbetering van de Europese onderwijsstelsels om te komen tot hoogwaardig onderwijs voor allen, alsook hoe belangrijk is dat het onderwijs beter kan inspelen op maatschappelijke uitdagingen en leerlingen beter kan voorbereiden op een fatsoenlijk leven en fatsoenlijk werk. Door zich te verlaten op zijn eigen waarden kan en moet Europa een vooraanstaande en innoverende bijdrage leveren aan de opbouw van een duurzame en inclusieve samenleving. Een dergelijke economie zou in staat moeten zijn om haar concurrentievermogen te vergroten en haar sociale model voor de toekomst veilig te stellen. Samenwerking op onderwijsgebied strookt duidelijk met de hele idee van de EU en bevordert dat de „gemeenschap”, dat wil zeggen de EU, als iets constructiefs wordt gezien.

1.2. Gezien het huidige politieke klimaat in Europa zouden de Commissie en de lidstaten er goed aan doen om in het onderwijsbeleid plaats in te ruimen voor de noodzakelijke waardering van culturele diversiteit en tolerantie, als een van de manieren ter bevordering van actief burgerschap. Een en ander sluit aan op het streven van de EU om haar fundamentele waarden kracht bij te zetten. We zijn allemaal verantwoordelijk voor het onderwijs aan kinderen om hen bewust te maken van de gemeenschappelijke Europese geschiedenis en waarden en van het belang van verdraagzaamheid en mensenrechten.

1.3. Om de toenemende problemen het hoofd te kunnen bieden is een ambitieuzer initiatief nodig dat zou moeten uitmonden in een meer holistisch en toekomstgericht onderwijsbeleid dat het huidige paradigma verandert om onze kinderen en jongeren te ondersteunen en snel te reageren op de huidige uitdagingen.

1.4. De status van leraren en schoolhoofden moet verbeterd worden. Hen ondersteunen is cruciaal voor de verbetering van het onderwijs. Niet alleen leraren en schoolhoofden moeten meer opleiding krijgen, maar ook de personen die kinderen en jongeren in het echte leven, buiten de schoolmuren, helpen opvoeden, bijv. hun ouders, de gemeenschap en aanbieders van niet-formeel onderwijs. Het is van belang om met deze groepen allianties te sluiten.

1.5. Lidstaten zouden specifiekere suggesties moeten krijgen voor het onderwijs en lerarenondersteuning, alsook voor verbetering van het schoolklimaat als onderdeel van hun arbeids- en leeromstandigheden. Sommige daarvan zouden geformuleerd kunnen worden als onderdeel van de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester.

1.6. In de aanloop naar de door de Commissie te houden onderwijstop die gepland staat voor begin 2018 zouden de lidstaten een grote stap voorwaarts moeten zetten en, ook door effectieve toepassing van de sociale en civiele dialoog, de stelsels voor onderwijs, opleidingen en permanente educatie moeten opzetten die lerenden in Europa een veelbelovende toekomst zullen bieden.

1.7. Volgens het EESC zijn de volgende twee zaken cruciaal voor de verbetering en modernisering van de onderwijsstelsels: beschikbaarheid van voldoende, billijk toegewezen financiering, en gecoördineerde governance in het kader van een hoogwaardige en doeltreffende sociale dialoog. Dit zou in nog te voeren debatten meer erkend moeten worden. Bij de besteding van onderwijsmiddelen zou de nadruk niet alleen moeten liggen op prestaties, maar ook op de integratie van vluchtelingen en van lerenden uit kansarme milieus.

1.8. De EU moet meer investeren in onderwijs en opleidingen, onderzoek en innovaties en daarom meer geld uittrekken voor de programma's Erasmus+ en Horizon 2020 en de geplande vervoliprogramma's. Dat kan de werkgelegenheid ten goede komen en nieuwe kansen opleveren.

1.9. Verder is het van belang dat bij dit proces de sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld worden betrokken.

1.10. Hoewel in deze mededeling de nadruk op het middelbaar en hoger onderwijs ligt, dient de aandacht ook uit te gaan naar samenwerking en de banden tussen formeel, niet-formeel en informeel leren en het benutten van de resultaten daarvan.

1.11. Van belang is een overkoepelende benadering van ondernemerschap. Docenten moeten kunnen beschikken over welomschreven resultaten van onderwijs in ondernemerschap om doeltreffende methoden voor onderwijs in ondernemerschap in de klas te introduceren. De ontwikkeling van sociale projecten binnen of buiten de school is een uitstekende gelegenheid om deze vaardigheden en de vereiste mentaliteit te verwerven en draagt ook bij tot een betere wisselwerking met andere leeromgevingen.

1.12. Volgens het EESC is het bredere doel van onderwijs gelegen in een evenwicht en nauwe samenwerking tussen de STEM-vakken, sociale en geesteswetenschappen. Het EESC pleit daarom voor een meer interdisciplinaire benadering van (permanente) educatie, gericht op samenwerking en flexibele leertrajecten, die meer omvat dan één enkel onderwijsniveau of één enkel studie-onderwerp.

2. Samenvatting van de Commissie-initiatieven

2.1. Na haar mededeling over de verbetering en modernisering van het onderwijs (7 december 2016) heeft de Europese Commissie op 30 mei 2017 een nieuw jongereninitiatief over schoolonderwijs en hoger onderwijs uitgebracht, getiteld „Strategie voor hoogwaardig, inclusief en toekomstgericht onderwijs”. Het pakket omvat twee vernieuwde EU-agenda's om het onderwijs te moderniseren, een voor scholen en een voor het hoger onderwijs.

2.2. Wat scholen betreft, komen uit de gegevens van de lidstaten drie gebieden naar voren waarop actie is vereist en EU-steun ertoe kan bijdragen belangrijke uitdagingen aan te gaan:

- verbeteren van de kwaliteit en de inclusiviteit van scholen;
- ondersteunen van de uitmuntendheid van leerkrachten en van leidinggevenden op school;
- verbeteren van het beheer van schoolonderwijsstelsels.

2.3. De Commissie stelt voor de op deze drie gebieden door de lidstaten genomen maatregelen aan te vullen door wederzijds leren te ondersteunen, te zorgen voor een betere onderbouwing voor maatregelen die in het onderwijs functioneren en lidstaten desgewenst hulp te bieden bij nationale hervormingen. Hierbij valt onder meer te denken aan het stimuleren van de ontwikkeling van competenties en van intercultureel leren door middel van partnerschappen en mobiliteit tussen scholen alsmede e-twinningprojecten in het kader van Erasmus+; het bevorderen van peer learning inzake de loopbanen en de professionele ontwikkeling van leerkrachten en van leidinggevendenden op school; en het opzetten van een nieuw ondersteuningsmechanisme voor lidstaten die hulp nodig hebben bij het ontwerpen en uitvoeren van onderwijshervormingen.

2.4. De vernieuwde hogeronderwijsstrategie bouwt voort op de moderniseringsagenda van 2011. In de mededeling die vandaag is aangenomen, schetst de Commissie haar plannen voor vier kerngebieden:

- waarborgen dat de afgestudeerden bij het verlaten van het hoger onderwijs beschikken over de vaardigheden waaraan zij en de moderne economie behoefte hebben;
- opbouwen van stelsels voor inclusief hoger onderwijs;
- ervoor zorgen dat de instellingen voor hoger onderwijs een bijdrage leveren aan innovatie in de rest van de economie;
- ondersteunen van de instellingen voor hoger onderwijs en de overheden zodat zij optimaal gebruik kunnen maken van de personele en financiële middelen die beschikbaar zijn.

2.5. Ten slotte moeten de universiteiten, om ervoor te zorgen dat het hoger onderwijs kan helpen groei en werkgelegenheid te bevorderen, de onderwijscurricula afstemmen op de bestaande en verwachte economische en maatschappelijke behoeften, en hebben toekomstige studenten voor hun keuze uit verschillende studies behoefte aan actuele en betrouwbare informatie. Daarom presenteert de Commissie tegelijkertijd een voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake het volgen van afgestudeerden, als onderdeel van de nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa, die niet alleen betrekking heeft op de afgestudeerden van het hoger onderwijs, maar ook op die van het beroepsonderwijs en van opleidingsprogramma's. Deze aanbeveling zal de autoriteiten van de lidstaten aanmoedigen en ondersteunen om de kwaliteit en de beschikbaarheid te verbeteren van de informatie over de manier waarop deze afgestudeerden in hun loopbaan of in het vervolgonderwijs vooruit komen nadat zij hun studie hebben afgerond.

3. Algemene opmerkingen over de nieuwe EU-onderwijsstrategie

3.1. Het EESC is ingenomen met de initiatieven en wil graag uiteenzetten hoe belangrijk het in zijn ogen is dat er in dit verband genoeg middelen worden vrijgemaakt ter ondersteuning van de verbetering van de Europese onderwijsstelsels om te komen tot hoogwaardig onderwijs voor allen, alsook hoe belangrijk is dat het onderwijs beter kan inspelen op maatschappelijke uitdagingen en leerlingen beter kan voorbereiden op een fatsoenlijk leven en fatsoenlijk werk. Het is een goede zaak dat de Commissie de nadruk legt op vroegschoolse educatie, investeringen in de opleiding van leerkrachten, bevordering van samenwerkingen tussen verschillende belanghebbenden, verbetering van de manier waarop scholen worden bestuurd, synergie met onderzoek en de algemene nadruk op sociale integratie.

3.2. Hoewel over het algemeen benadrukt wordt dat onderwijs een belangrijk middel is om sociaaleconomische ongelijkheden terug te dringen en om sociale inclusie te bevorderen ⁽¹⁾, wordt in de recente aanbeveling van de Commissie voor de Europese pijler van sociale rechten en in de Verklaring van Parijs ⁽²⁾ van 2015 gesteld dat in de meeste EU-landen de ongelijkheid blijft stijgen. Wereldwijde veranderingen, die gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, de vaardigheden die in trek zijn en de samenleving als geheel, hebben zich nooit eerder in zo'n hoog tempo voorgedaan. De EU zou de lidstaten aan moeten sporen om hun onderwijsstelsels aan deze nieuwe omstandigheden aan te passen. Permanente evaluatie van discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden op de arbeidsmarkt moeten in dit opzicht helpen. Om een samenleving op te bouwen waarin werkelijk sprake is van gelijke kansen moeten onderwijsprogramma's en -praktijken aan de hand van de vele geslaagde praktijkvoorbeelden uit de afgelopen jaren flexibeler, innovatiever en holistischer worden gemaakt.

⁽¹⁾ In recente EU-verklaringen — sociale pijler van de EU (april 2017); nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa (juni 2016); discussienota van de Commissie over de sociale dimensie van Europa (april 2017); verklaring van Rome (maart 2017) — neemt onderwijs een prominente plaats in.

⁽²⁾ In maart 2015 stelden ministers van onderwijs tijdens een informele bijeenkomst in Parijs de volgende Verklaring vast: „Promoting citizenship and common values of freedom, tolerance and non-discrimination in education”.

3.3. Onderwijs is een gemeenschappelijk goed en moet een belangrijk middel blijven om het algemeen belang te dienen, en wel door via investeringen de particuliere en publieke kosten van tekortschietend onderwijs op tal van terreinen — zoals bestrijding van geweld, verbetering van de volksgezondheid door middel van sport en bevordering van het welzijn van de bevolking, voorlichting over klimaatverandering en waarborging van maatschappelijke rust in steeds diversere samenlevingen — terug te dringen. In dit verband zouden onderwijshervormingen er niet alleen op gericht moeten zijn om jongeren de vaardigheden, competenties en kennis bij te brengen die zij nodig hebben om later de arbeidsmarkt te kunnen betreden, maar ook om ervoor te zorgen dat lerenden beter kunnen omgaan met urgente maatschappelijke vraagstukken die doorwerken in het dagelijks leven van Europese burgers.

3.4. In haar strategieplannen zou de Commissie bijzondere aandacht moeten besteden aan de overgang van het ene onderwijsniveau naar het andere en aan de samenwerking tussen verschillende — zowel formele als niet-formele — onderwijsaanbieders. Het is een goede zaak dat de maatregelen van de Commissie vooral bedoeld zijn om inclusieve en onderling verbonden hogeronderwijsstelsels tot stand te brengen en scholen aan te zetten tot betere banden en samenwerking met het hoger onderwijs op het gebied van wetenschap, technologie, techniek en wiskunde ((STEM). Onderwijs heeft echter een breder doel, te weten het evenwicht en nauwe samenwerking tussen de STEM-vakken en de maatschappij- en geesteswetenschappen. Het EESC pleit daarom voor een meer interdisciplinaire benadering van (permanente) educatie, gericht op samenwerking en flexibele leertrajecten, die meer omvat dan één enkel onderwijsniveau of één enkel studie-onderwerp. Zo'n benadering zou ook helpen om de verschillende ongelijkheden terug te dringen, bijv. ongelijke kansen voor vrouwen en mannen in STEM-vakken in het algemeen, aangezien zij stereotiepe opvattingen over wat passender is en/of normaler, gebaseerd op geslacht, ras en andere persoonlijke kenmerken, zou wegnemen.

3.5. Het Comité verzoekt de Commissie opnieuw ⁽³⁾ om een proactieve rol te spelen in de introductie van innovatievere oplossingen op het gebied van onderwijs en de ontwikkeling van vaardigheden, alsook in het volgen en bevorderen van praktijken en innovatieve benaderingen die in de lidstaten al gangbaar zijn. Volgens het EESC is de tijd nu rijp voor een echte paradigmaverschuiving in de doelstellingen en het functioneren van onderwijs en opleiding, alsook in de opvatting over de plaats en rol hiervan in de samenleving, en voor de erkenning van het feit dat onderwijs een productiviteitsfactor is. Een proactief Europees niveau is cruciaal om beter onderwijs voor morgen vorm te geven.

3.6. Zoals het EESC in een eerder advies al heeft gesteld: „Vereisten in dit verband zijn de inzet van alle betrokkenen en het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak voor de oprichting van leerpartnerschappen, wat betekent dat scholen, het bedrijfsleven, het stadsbestuur, de sociale partners, maatschappelijke organisaties, ngo's die zich bezighouden met jeugdzaken, ouders, leerlingen en studenten worden betrokken bij het uittekenen en uitvoeren van de leerplannen” ⁽⁴⁾.

3.7. Vanaf de eerste schooljaren moeten jongeren worden ondersteund bij de ontwikkeling van portfolio's met vaardigheden die niet alleen betrekking hebben op hun kennis, maar ook op hun vaardigheden, innovatievermogen, creativiteit, kritische geest en hun besef van de gemeenschappelijke Europese geschiedenis. Deze vaardigheidsprofielen moeten ook veel ruimte bieden aan de verschillende digitale vaardigheden, persoonlijke ervaringen en teamwork, en aan hun vermogen om verschillende culturen te erkennen. Dit moet worden bereikt met de steun van hun docenten en jeugdwerkers.

3.8. De oorspronkelijke naam van de initiatieven („Jongereninitiatief”) was misleidend, omdat daarmee de indruk werd gewekt dat alleen jongeren tot de doelgroep behoorden, terwijl de formele onderwijsstelsels steeds meer volwassenen verwelkomen. Helaas worden „volwassenen” nauwelijks genoemd in de mededeling over hoger onderwijs, terwijl hoger onderwijs voor alle leeftijdsgroepen juist doorslaggevend kan zijn als het op levenslang leren aankomt en ook een cruciale bijdrage kan leveren aan het bijhouden van vaardigheden en kennis door werkenden en niet-werkenden.

3.9. Cruciaal voor de verbetering en modernisering van de onderwijsstelsels zijn: beschikbaarheid van voldoende, billijk toegewezen financiering, en gecoördineerde governance in het kader van een hoogwaardige en doeltreffende sociale dialoog. In haar werkdocumenten erkent de Commissie dit onvoldoende en legt zij er niet genoeg nadruk op dat onderwijs niet alleen gericht moet zijn op prestaties, maar ook op inclusie van individuele lerenden uit kansarme milieus en op de integratie van vluchtelingen. Verder wordt welhaast geheel voorbijgegaan aan het belang om verschillende belanghebbenden — met name organisaties van het maatschappelijk middenveld — bij dit proces te raadplegen en te betrekken.

⁽³⁾ PB C 173 van 31.5.2017, blz. 45.

⁽⁴⁾ PB C 214 van 8.7.2014, blz. 31.

4. Specifieke opmerkingen over de nieuwe EU-onderwijsstrategie

In reactie op de twee initiatieven van de Europese Commissie, en op het beleid van de EU en de lidstaten meer in het algemeen, richt het EESC zich hier met nadruk op de volgende drie horizontale prioriteiten voor het middelbaar en hoger onderwijs.

4.1. Elementaire harde vaardigheden zijn nodig, evenals zachte en transversale vaardigheden, competenties en kennis.

4.1.1. Het is van belang dat de Commissie ervoor zorgt dat lidstaten een holistische definitie van de behoeften van de lerenden hanteren, d.w.z. met inbegrip van harde en zachte vaardigheden, competenties en interdisciplinaire kennis. Deze drie aspecten dienen niet alleen betrekking te hebben op de capaciteiten die nodig zijn om te werken, maar ook het bredere doel te omvatten, te weten de persoonlijke ontwikkeling van alle mensen gedurende hun hele leven. Onderwijsverbeteringen, met name in het hoger onderwijs, moeten daarom ook worden toegespitst op een betere bevordering van actief burgerschap, de inbreng van jongeren, een leven lang leren en kennis over hoe de EU functioneert en de voordelen die zij biedt. Het is nuttig om erop te wijzen dat onderwijs alléén sociaaleconomische ongelijkheden niet kan oplossen; synergieën met aanvullend sociaal en werkgelegenheidsbeleid zijn een voorwaarde voor een duurzamere oplossing.

4.1.2. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de ontwikkeling van zgn. „zachte vaardigheden”, daar werkgevers deze steeds meer op prijs stellen en zij ook buiten de context van het werk nuttig zijn. Daarom onderschrijft het EESC maatregelen zoals deze in de mededeling zijn omschreven: projecten om creativiteit, het oplossen van problemen, samenwerking⁽⁵⁾, teamwork en kritisch denken te beoordelen. Beleidsmakers moeten adequaat ondersteund en opgeleid worden om inzicht te krijgen in de algemene dimensie van deze vaardigheden.

4.1.3. Het EESC staat achter de steun voor samenwerking tussen universiteiten en het bedrijfsleven, maar deze moet niet uitsluitend tot de bedrijfssector worden beperkt. Tussen bedrijven en onderwijsinstellingen opgezette partnerschappen moeten niet uitsluitend gebaseerd worden op het criterium of jongeren al dan niet „rechtstreeks inzetbaar” zijn. Ondernemingen moeten ten volle gebruik kunnen maken van het menselijke potentieel door de juiste vaardigheden te mobiliseren en door alle leeftijdsgroepen te laten profiteren van de nieuwe kansen van de digitale revolutie. Ondernemingen dienen jongeren ook te steunen bij het vervolgen van hun opleiding als zij de arbeidsmarkt betreden: onderwijs is een continu proces dat niet aan alle behoeften kan voldoen gezien het beperkt aantal jaren officieel onderwijs.

4.1.4. Maar, zoals het EESC reeds eerder heeft opgemerkt: „Scholen moeten vaker gebruik gaan maken van duale stelsels voor onderwijs en beroepsopleiding, waarbij klassikaal leren wordt gecombineerd met praktijkervaring. Scholen en bedrijven moeten zich bewust worden van het belang van dergelijke initiatieven”⁽⁶⁾. Werkervaring voor studenten en nauwere banden tussen scholen, bedrijfsleven, universiteiten en onderzoek zijn cruciaal om gekwalificeerde, duurzame werkgelegenheid voor jongeren te creëren.

4.1.5. Ondanks de behoefte aan „harde vaardigheden” kan de economie niet bepalend zijn voor de richting van het (hoger) onderwijs. Ofwel: initiatieven zoals het volgen van afgestudeerden moeten ervoor zorgen dat hogeronderwijsprogramma's en curricula niet worden gebaseerd op geïnstrumentaliseerde onderwijsresultaten, zoals de lonen of de werkgelegenheid voor afgestudeerden. Sommige lidstaten beschikken al over hun eigen traceringsstelsel. Het eventuele nieuwe EU-brede systeem zou die systemen aan elkaar moeten koppelen en mag in ieder geval niet worden gebruikt om bezuinigingsmaatregelen in de lesprogramma's van menswetenschappen en de sociale wetenschappen te rechtvaardigen.

4.2. Ondersteuning van leerkrachten voor onderwijs van hoge kwaliteit en een leven lang leren

4.2.1. In het „digitale tijdperk van het onderwijs” moet het gebruik van technologie het leerproces ten goede komen: leren coderen is bijvoorbeeld geen doel op zichzelf. Leerlingen moeten de logica van coderen begrijpen en de vaardigheden verwerven om de zich ontwikkelende technische middelen in de leer- en leefomgeving te kunnen gebruiken.

⁽⁵⁾ Verbetering van de kwaliteit van onderwijzen en leren in de Europese instellingen voor hoger onderwijs, Verslag van de groep op hoog niveau voor de modernisering van het hoger onderwijs, Europese Commissie, juni 2013.

⁽⁶⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 58.

4.2.2. Hoewel ICT op vele gebieden kansen biedt, wordt aldus ook de deur opengezet voor reële gevaren zoals cybercriminaliteit, gevaarlijke en schadelijke inhoud en een toenemende commercialisering van diensten; ook wordt zo technologische bewaking en misbruik van persoonlijke gegevens mogelijk gemaakt. Daarom moet gewerkt worden aan digitale geletterdheid, zodat iedereen over de vereiste vaardigheden beschikt voor het werk van de toekomst. ICT is inmiddels doorgedrongen in alle geledingen van het bedrijfsleven en de dienstensector en dient daarom een vast onderdeel te zijn van levenslang leren.

4.2.3. Beter digitaal onderwijs moet jongeren ook helpen om duidelijker onderscheid te maken tussen informatie en kennis, om kritisch denken en mediageletterdheid te ontwikkelen en om bijvoorbeeld nepnieuws te herkennen of hun online privacy te beschermen.

4.2.4. Hoewel in deze mededeling de nadruk op het middelbaar en hoger onderwijs ligt, komen samenwerking en de banden tussen formeel, niet-formeel en informeel leren en de validatie van de resultaten hiervan onvoldoende aan bod, zoals benadrukt wordt in de conclusies van de Raad in 2012⁽⁷⁾ over „partnership and flexible ways for lifelong skills development”. Zelfs op dit moment beschikt slechts de helft van de lidstaten over een algemene strategie voor een leven lang leren⁽⁸⁾. In dit verband kunnen technologieën ook nuttig zijn voor de diversificatie van benaderingen van het onderwijs.

4.2.5. De Commissie is al jarenlang bezig met de opzet van EU-netwerken en bevordering van samenwerking voor de uitwisseling van goede praktijken en voor intercollegiaal leren. Het zou echter ook interessant zijn om na te gaan in welke mate onderwijzend personeel deze instrumenten en mechanismen daadwerkelijk toepast. Het is zeer waarschijnlijk dat veel leerkrachten en pedagogen niet beseffen welke steun, opleiding en financiële middelen hun op EU-niveau ter beschikking staan. Verbetering van capaciteitsopbouw en de arbeidsomstandigheden, met inbegrip van de salarissen van docenten, zou voor elke lidstaat een prioriteit moeten zijn.

4.2.6. Volgens de aanbevelingen van de Commissie moeten de lidstaten levenslang leren voor onderwijzend personeel mogelijk maken en ook hun mobiliteit versterken, bijv. via de Erasmus+-programma's. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de verbetering van de participatieve aspecten van het onderwijs, aangezien gebleken is dat dit een zeer goede pedagogische praktijk is die lerenden in staat stelt kennis te verwerven en bepaalde horizontale vaardigheden te ontwikkelen, zoals communicatievaardigheden. Dit zou een opmerkelijke verschuiving zijn, van docentgericht naar leerlinggericht onderwijs, met de docent als degene die het leren mogelijk maakt.

4.3. Onderwijs in ondernemerschap via sociale projecten

4.3.1. Onderwijs moet de kerncompetenties, vaardigheden en attitudes vergroten die vereist zijn om in het leven te slagen na de voltooiing van formeel onderwijs, bijvoorbeeld teamwork en projectbeheer. Dit nieuwe pakket vaardigheden zou niet alleen de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verbeteren, maar komt ook het vermogen van toekomstige volwassenen ten goede om hun eigen banen, zowel individueel als collectief, te creëren. Praktijk- en ervaringsgerichte leermethoden zijn alternatieve benaderingen die het vermogen om kennis te behouden kunnen vergroten en de ontwikkeling van praktische vaardigheden beter ondersteunen, in tegenstelling tot deskundigheid op een bepaald gebied.

4.3.2. Van belang is de toepassing van een overkoepelende benadering van ondernemerschap, waarbij nuttig gebruik wordt gemaakt van het nieuwe kader EntreComp⁽⁹⁾. De ontwikkeling van sociale projecten binnen of buiten de school is een uitstekende gelegenheid om deze vaardigheden en de vereiste mentaliteit te verwerven en draagt ook bij tot een betere wisselwerking met andere leeromgevingen. In dit verband dienen de lidstaten het initiatief van het Europees solidariteitskorps voor jongeren op scholen en in het hoger onderwijs zonder meer te steunen. Voorts neemt de belangstelling voor sociaal ondernemerschap toe, dat ook een manier is om te voldoen aan het streven van jongeren naar zinvollere banen.

⁽⁷⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie over „Partnership and flexible pathways for lifelong learning skills development” (Partnerschap en flexibele trajecten voor de levenslange ontwikkeling van vaardigheden), bijlage bij de mededeling van de Commissie over een andere kijk op onderwijs: investeren in vaardigheden voor betere sociaal-economische resultaten, november 2012.

⁽⁸⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie, bijlage bij het [...] Ontwerp 2015 van het Gezamenlijk verslag van de Raad en de Commissie over de uitvoering van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) — Nieuwe prioriteiten voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding, augustus 2015.

⁽⁹⁾ European Entrepreneurship Competence Framework
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecmp-entrepreneurship-competence-framework>

4.3.3. Ondernemerschap is een sterke motor voor economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. De aandacht moet vooral gericht zijn op de ontwikkeling van ondernemersvaardigheden. Zoals het EESC al heeft beklemtoond, wacht het onderwijs in ondernemerschap in heel Europa, in alle onderdelen van het lespakket en in het kader van een leven lang leren, nog steeds op werkelijke inzet van de beleidsmakers. Ambitie, creativiteit en ondernemerschap moeten op zichzelf worden beoordeeld en worden bevorderd en moeten niet worden verward met zakelijke activiteiten of winst maken. Creativiteit komt tot ontwikkeling door leren langs formele en informele weg. Leerkrachten dienen ten volle bij een en ander te worden betrokken om te garanderen dat de juiste informatie wordt doorgegeven. Zij zullen misschien minder te vinden zijn voor een enge definitie van ondernemerschap, bijvoorbeeld als dit het starten van een bedrijf betekent, maar meer openstaan voor een ruim concept dat een sleutelvaardigheid voor het leven vormt. Er kan gebruik worden gemaakt van een „ondernemerstrap” voor de ontwikkeling van activiteiten en onderwijs om de ondernemersgeest de klas in te brengen⁽¹⁰⁾.

4.3.4. Ongeacht of zij later daadwerkelijk bedrijven of sociale ondernemingen oprichten, ontwikkelen jongeren die onderwijs in ondernemerschap hebben genoten kennis over zakendoen, essentiële vaardigheden en attitudes, waaronder creativiteit, initiatief, doorzettingsvermogen, teamwork, risico-inschatting en verantwoordelijkheidszin. Dit is de ondernemingsgerichte mentaliteit die ondernemers helpt ideeën in daden om te zetten en tevens hun inzetbaarheid aanzienlijk verhoogt. Docenten moeten kunnen beschikken over welomschreven resultaten van onderwijs in ondernemerschap om doeltreffende methoden voor onderwijs in ondernemerschap in de klas te introduceren. De lidstaten moeten derhalve ondernemersvaardigheden bevorderen door middel van nieuwe en creatieve onderwijs- en leermethoden vanaf de basisschool, en daarnaast moet in het voortgezet en het hoger onderwijs de nadruk worden gelegd op de mogelijkheid om een bedrijf op te zetten als carrièreperspectief. Praktijkervaringen in de maatschappij, door middel van op problemen gebaseerd leren en contacten met bedrijven, moet in alle vakken worden opgenomen en op maat worden gemaakt voor alle onderwijsniveaus.

Brussel, 19 oktober 2017.

Voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ PB C 48 van 15.2.2011, blz. 45.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1380/2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid

(COM(2017) 424 *final* — 2017/0190(COD))

(2018/C 081/23)

Rapporteur: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Raadpleging	Raad, 14.9.2017 Europees Parlement, 11.9.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	19.9.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	179/2/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Standpunt van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)

1.1. In lijn met zijn advies over de aanlandingsplicht⁽¹⁾, waarin het een pleidooi houdt voor invoering van de nodige flexibele regelingen om de infasering van de aanlandingsverplichting te vergemakkelijken, steunt het EESC het voorstel om de bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen voor teruggooiplannen vast te stellen, met drie jaar te verlengen.

1.2. Wel vreest het dat de voorgestelde drie jaar niet volstaan om alle regionale meerjarenplannen goed te keuren, zodat we eind 2020 weer terug bij af zullen zijn. Het EESC had dan ook liever een uitgebreidere verlenging gezien.

2. Opmerkingen

2.1. De stapsgewijze invoering van de aanlandingsverplichting (de eerste gedelegeerde handelingen van de Commissie tot vaststelling van teruggooiplannen zijn op 1 januari 2015 in werking getreden) heeft een aantal problemen aan het licht gebracht.

2.1.1. Het ongetwijfeld grootste struikelblok, dat steeds zwaarder zal gaan wegen, hangt samen met de zogenaamde knelsoorten („choke species”), dat wil zeggen de soorten waarvoor de marktdeelnemers beperkte of helemaal geen quota hebben maar die desondanks wel in de netten of ander vistuig terecht komen. De in de verordening opgenomen mechanismen voor flexibiliteit zijn in dit verband volstrekt ontoereikend. Als de aanlandingsverplichting in 2019 volledig van kracht wordt, zullen tal van vissersvaartuigen, hoewel zij hun doelsoortenquotum nog niet hebben opgebruikt, niet langer kunnen uitvaren om te vissen omdat hun beperkte quotum voor bijvangsten is uitgeput.

2.1.2. Een andere moeilijkheid is het feit dat de vissershavens en de visafslagen niet zijn afgestemd op de verkoop van soorten die altijd werden teruggewooid maar nu moeten worden aangeland. Ook de beperking op de verkoop van kleine vis voor niet-menselijke consumptie zorgt voor problemen, aangezien veel havens in de EU niet beschikken over de nodige infrastructuur en er geen ondernemingen zijn die dit soort grondstoffen afzetten.

⁽¹⁾ PB C 311 van 12.9.2014, blz. 68.

2.1.3. Tot slot is er steeds meer opslagruimte aan boord nodig, en stijgt de werkdruk omdat er meer soorten en afmetingen moeten worden geclassificeerd, waardoor ook de stress en de risico's toenemen.

Brussel, 18 oktober 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 over Europees interoperabiliteitskader — Implementatiestrategie

(COM(2017) 134 final)

(2018/C 081/24)

Rapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging	Europese Commissie, 31.5.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	2.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	180/2/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1.1. De digitale economie, met name ter ondersteuning van openbare diensten en bijbehorend kader, is van vitaal belang voor een vlotte en efficiënte werking van het maatschappelijk middenveld in de EU. Het Comité is ingenomen met de gestage vooruitgang en de ondersteuning van de Commissie voor de verdere ontwikkeling van het Europees interoperabiliteitskader (EIF).

1.2. De mededeling geeft verdere vooruitgang aan met de advies- en cohesierol van DG DIGIT in het aansporen van de lidstaten en hun overheidsdiensten om op alle niveaus naadloze verbindingen tot stand te brengen.

1.3. Het constateert echter dat interoperabiliteitscapaciteit tussen en binnen de lidstaten aanzienlijk varieert. Op dit ogenblik bestaat er consensus over dat verplichte regelgeving of bestuurlijke procedures taboe moeten blijven, maar dat betekent een grotere verantwoordelijkheid voor de lidstaten om op vrijwillige basis en op elke mogelijke wijze samen te werken in de geest van en betreffende de kern van het EIF en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. Veiligheid en de persoonlijke levenssfeer blijven behoren tot de twaalf beginselen van het EIF en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd dat deze beginselen nader worden uitgewerkt en voorwerp zijn van twee duidelijke aanbevelingen in het interoperabiliteitsuitvoeringsplan. Door zijn aard biedt het EIF een breed kader waarbinnen de lidstaten hun subsidiariteitsrechten kunnen uitoefenen, maar het lijdt geen twijfel dat de ongerustheid onder de bevolking over eigendom, gebruik en veiligheid van persoonsgegevens in heel Europa wijdverbreid is. Dergelijke kwesties houden verband met de fundamentele rechten die zijn verankerd in de EU-Verdragen.

Aanbevelingen

1.4. Het EESC zou zeer ingenomen zijn met volledige betrokkenheid van de lidstaten en de EU-instellingen bij de uitvoering van het EIF.

1.5. Hoewel cyberveiligheid niet onder deze mededeling valt, staat het vast dat garanties moeten worden verstrekt in andere wetgevingsinstrumenten van de EU om te zorgen voor meer interoperabiliteit en toegang van het publiek. Maar daarbij mag de kwetsbaarheid voor de toenemende dreiging van cyberaanvallen niet groter worden.

1.6. Een ander gemeenschappelijk punt van zorg is de vraag hoe vorm te geven aan de ondersteuning van degenen die om verschillende redenen niet in staat zijn om gelijke tred te houden met de zich snel uitbreidende en alomtegenwoordige digitale diensten. Het Comité verzoekt de lidstaten de EIF-aanbevelingen met betrekking tot gebruikersgerichtheid ter harte te nemen, inzonderheid de aanbeveling die betrekking heeft op materiële en digitale verlening via meerdere kanalen van openbare diensten.

1.7. De 22 actiepunten bevatten geen definities van doelen en lijken een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Commissie. Dat leidt tot enige bezorgdheid. Duidelijker omschreven verantwoordelijkheden en een indicatie van de prioriteiten zou helpen bij de toewijzing van middelen.

1.8. Er is ook meer duidelijkheid geboden over de wijze waarop de vereiste gerichtheid op de behoeften van het bedrijfsleven en de burger (gebruikersgerichtheid) in de praktijk kan worden gebracht.

1.9. Het Comité beveelt aan dat de burger, en zakelijke evenementen en bijbehorende procedures die worden genoemd in het door de Commissie goedgekeurde voorstel COM(2017) 256, bijlage II, voorrang krijgen bij het meten van het uitvoeringsniveau van het EIF.

1.10. Het Comité constateert dat de activiteiten van het nationaal waarnemingscentrum voor het interoperabiliteitskader (NIFO) een degelijke basis voor toekomstige aanbevelingen bieden. Dit zou ook het fundament kunnen vormen voor een mogelijk wetsinstrument voor over twee tot drie jaar om nog hangende problemen op te lossen.

2. Inleiding

2.1. De voltooiing van de digitale eengemaakte markt (DSM) is een van de tien beleidsprioriteiten van de Europese Commissie en kan 415 miljard EUR per jaar bijdragen aan de Europese economie, werkgelegenheid en omvorming van openbare diensten. De noodzaak voor overheden om digitaal samen te werken is een cruciaal element van de DSM. De overheidssector is goed voor meer dan 25 % van de totale werkgelegenheid en vertegenwoordigt een vijfde van het bbp van de EU via openbare aanbestedingen. De groei van toerisme en migratie, uitwisseling van studenten, grensoverschrijdende ontwikkeling van bedrijven en online winkelen, versterkt de noodzaak van interoperabiliteit op vele gebieden.

2.2. Het EIF werd voor het eerst in 2010 goedgekeurd. Het bevatte specifieke richtsnoeren voor overheidsdiensten over interoperabele dienstverlening. Zulks met aanbevelingen die waren gebaseerd op onderliggende interoperabiliteitsprincipes en conceptuele modellen.

2.3. Het programma (2010-2015) voor interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsdiensten (ISA) en de opvolger daarvan, het ISA²-programma (2016-2020), vormen de belangrijkste instrumenten via dewelke het EIF 2010 is geconcretiseerd.

2.4. Sinds 2010 zijn Europese beleidsmaatregelen en initiatieven die een impact hebben op de openbare sector ontwikkeld. Te denken valt aan de herziening van de richtlijn betreffende het hergebruik van overheidsinformatie, de eIDAS-verordening⁽¹⁾ en het Europees actieplan inzake e-overheid 2016-2020. Daarnaast zijn er momenteel in voorbereiding, zoals de gemeenschappelijke digitale toegangspoort en het vrije verkeer van (niet-persoonsgebonden) gegevens over de grenzen heen.

2.5. Informatietechnologie is een snel evoluerende sector met segmenten als open data en cloudcomputing.

2.6. De hierboven uiteengezette beleids- en technologieaspecten en de noodzaak om de doeltreffendheid van het EIF te evalueren, hebben geresulteerd in een raadpleging van belanghebbenden in 2016. Daarbij werd een analyse gemaakt van behoeften en problemen van de stakeholders met betrekking tot interoperabiliteit en de tenuitvoerlegging van het EIF. Ook werden de effecten in kaart gebracht die kunnen voortvloeien uit de verwachte bijstellingen, en werd er feedback verzameld over de meerwaarde.

2.7. Als gevolg daarvan wordt in het nieuwe kader meer nadruk gelegd op de wijze waarop interoperabiliteitsprincipes en modellen in de praktijk moeten worden gebracht. Verder wordt duidelijkheid verschaft over de centrale rol van het EIF bij het koppelen van nationale en domeinspecifieke kaders. Het aantal aanbevelingen is toegenomen van 25 tot 47. Zulks op een manier waardoor de bijgewerkte en nieuwe interoperabiliteitsaanbevelingen specifiek zijn geworden om de uitvoering ervan te vergemakkelijken. En dat alles met meer nadruk op openheid en informatiebeheer, interoperabiliteitsmanagement en geïntegreerde dienstverlening.

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73) scheidt een voorspelbaar regelgevingsklimaat voor veilige en naadloze elektronische interactie tussen bedrijven, burgers en overheden.

3. Inhoud van de mededeling van de commissie

3.1. De mededeling geeft een algemeen overzicht en een analyse van de tot dusver gemaakte vorderingen en de prioriteiten voor de toekomst. Bijlage I bevat 22 acties op 5 aandachtsgebieden. Dit wordt geschraagd door bijlage II, waarin de beginselen van het nieuwe EIF en nadere gegevens over de 47 aanbevelingen uiteen worden gezet. Het doel is te voorzien in naadloze dienstverlening en gegevensstromen voor Europese overheidsdiensten door toetreding tot het algemene kader van het EIF, dat is gebaseerd op het conceptueel model van het EIF.

3.2. Efficiënte openbare digitale diensten zijn essentieel voor mensen om vrij te kunnen werken en te verhuizen, en voor bedrijven om van de voordelen van vrije handel en vrije kapitaalstromen tussen alle lidstaten te kunnen profiteren. De lidstaten moderniseren hun overheidsdiensten momenteel door grootschalige invoering van digitalisering. Maar, om te voorkomen dat geïsoleerde digitale ruimten en bijgevolg elektronische belemmeringen voor de vier vrijheden zouden worden gecreëerd, is interoperabiliteit cruciaal.

3.3. In het EIF wordt ervan uitgegaan dat goede interoperabiliteit vereist dat bestaande en potentiële obstakels worden aangepakt met betrekking tot juridische en organisatorische aspecten, gegevens- en semantische aangelegenheden en technische problemen. De tenuitvoerlegging en herziening van het ISA- en het ISA²-programma hebben veel bijgedragen tot het identificeren en aanpakken van deze aspecten en problemen, maar er blijft nog veel te doen.

3.4. De meest recente gegevens tonen dat de nationale interoperabiliteitskaders voor 76 % op het EIF zijn afgestemd. Maar de uitvoering van die kaders in specifieke nationale projecten bedroeg slechts 56 % in 2016 ⁽²⁾. Daaruit blijkt dat er nog steeds problemen zijn met de praktische uitvoering van de huidige aanbevelingen. Het is dan ook duidelijk dat er een meer specifieke begeleiding nodig is en dit wordt uitgelegd in bijlage II.

3.5. De twaalf beginselen blijven nagenoeg dezelfde als in het vorige EIF, maar beantwoorden aan recente technische en politieke ontwikkelingen. Zij zijn onderverdeeld in vier categorieën:

De context voor EU-maatregelen omtrent interoperabiliteit

1. Subsidiariteit en evenredigheid

Kernprincipes voor interoperabiliteit

2. Openheid
3. Transparantie
4. Herbruikbaarheid
5. Technologische neutraliteit en gegevensportabiliteit

Algemene behoeften en verwachtingen van de gebruiker

6. Gebruikersgerichtheid
7. Inclusiviteit en toegankelijkheid
8. Veiligheid en privacy
9. Meertaligheid

Samenwerking tussen overheidsdiensten

10. Administratieve vereenvoudiging
11. Behoud van informatie
12. Beoordelen van doeltreffendheid en efficiëntie

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf

3.6. De mededeling roept overheidsdiensten op om hun beheer van interoperabiliteitsactiviteiten te verbeteren, gebruik te maken van gemeenschappelijke operationele modellen voor betere digitale publieke dienstverlening en oog te hebben voor de behoeften van burgers en bedrijven uit andere lidstaten, hun gemeenschappelijke semantische en syntactische formaten dusdanig te beheren dat die gemakkelijker op portalen kunnen worden gepubliceerd en om deze samen te voegen, te delen en te hergebruiken.

3.7. De mededeling bevat ook een voorstel voor een geconsolideerd conceptueel EIF-model dat is gebaseerd op bundeling van een interoperabiliteitsmodel en een model voor geïntegreerde openbare diensten. Dit zou gelden voor alle digitale overheidsdiensten, met bijzondere nadruk op aspecten van bestuur. De beginselen en modellen worden uitgelegd middels 47 specifieke aanbevelingen. Het begeleidende Interoperabiliteitsactieplan voorziet in verdere concrete uitvoeringssuggesties. Dit verduidelijkt het conceptueel model en ook wordt ingegaan op specifieke operationele kwesties die werden aangestipt tijdens de raadpleging van 2016.

3.8. Bijvoorbeeld het gemeenschappelijke probleem van legacysystemen die zijn opgezet om oplossingen te vinden voor lokale en domeinspecifieke kwesties heeft geleid tot versnipperde ICT-eilanden. Een van de aanbevelingen in dit verband is het gebruik van open specificaties, indien beschikbaar, om technische interoperabiliteit te waarborgen bij de invoering van Europese overheidsdiensten (aanbeveling 33). In het actieplan wordt dit uitgewerkt in zeven actiegebieden (12-18) met suggesties voor specifieke maatregelen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité is verheugd over de verdere ontwikkeling van het EIF en merkt op dat er onder het Estse voorzitterschap in oktober 2017 waarschijnlijk een ministeriële verklaring over e-overheid komt waarin onder meer voor de uitvoering van het EIF zou worden gepleit. Het EESC kent het belang van de digitale economie voor het maatschappelijk middenveld in de EU en heeft in zijn adviezen van de afgelopen jaren een constructieve kijk neergelegd op de digitale agenda en de opvolger ervan: de DSM⁽³⁾.

4.2. Tijdens het laatste decennium bleken actieplannen⁽⁴⁾ inzake e-overheid doeltreffende beleidsinstrumenten voor het bevorderen van de modernisering van de overheidsdiensten in heel de EU. Ze ondersteunden de coördinatie en de samenwerking tussen lidstaten en Commissie en hebben geleid tot gezamenlijke acties op het gebied van e-overheid, en het EIF is daar een belangrijk onderdeel van.

4.3. De uitvoeringsstrategie voor het nieuwe EIF sluit aan bij veel van de aanbevelingen in eerdere adviezen van het Comité, en benadrukt de toenemende behoefte aan dringende en coherente maatregelen door overheidsdiensten in de hele EU. Sommige eerdere voorbehouden van de lidstaten ten aanzien van het EIF zijn thans grotendeels weggenomen en hoewel er nog een lange weg te gaan is, betreffen de voornaamste uitvoeringsmoeilijkheden de middelen en legacykwesties en niet zozeer de beginselen.

4.4. In het vorige advies over interoperabiliteit als middel om de overheidssector te moderniseren⁽⁵⁾ werd geconstateerd dat de burgers zich steeds meer bewust zijn van en geraakt worden door overheidsdiensten die steeds meer persoonsgegevens verzamelen of gebruiken. Zij realiseren zich tevens dat een grotere interoperabiliteit gevolgen kan hebben voor de manier waarop die gegevens worden verzameld en gebruikt. Dit besef neemt alleen maar toe en daarom is het bemoedigend dat de kwesties van veiligheid en persoonlijke levenssfeer zijn opgemerkt en dat in aanbevelingen 46-47 prioritair acties worden voorgesteld.

4.5. In een snel veranderende sector zoals ICT kan het dikwijls voorkomen dat technische en marktontwikkelingen vooruitlopen op de politiek, de regelgevingsbevoegdheid en de toezichthoudende capaciteit. Daarom kan het Comité zich volledig vinden in de regelmatige herziening en aanpassing zoals door de Commissie voorgesteld. In dit verband biedt NIFO betrokkenen een fundamentele dienst. NIFO biedt veel praktische en technische details ter aanvulling van de conceptuele en juridische kaders. Zo bevatten 32 recentelijk geactualiseerde onlinefactsheets consolidatie van de laatste informatie over de nationale interoperabiliteitsstatus van de deelnemende landen⁽⁶⁾.

⁽³⁾ PB C 12 van 15.1.2015, blz. 99; PB C 487 van 28.12.2016, blz. 92; PB C 487 van 28.12.2016, blz. 99; PB C 218 van 11.9.2009, blz. 36.

⁽⁴⁾ Het i2010-actieplan inzake e-overheid 2006-2010 en het actieplan inzake e-overheid 2011-2015.

⁽⁵⁾ PB C 12 van 15.1.2015, blz. 99.

⁽⁶⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het conceptuele model van het EIF voor openbare diensten omvat het uittekenen, plannen, ontwikkelen, exploiteren en handhaven van geïntegreerde openbare diensten op alle overheidsniveaus van lokaal tot EU-niveau. De hier uiteengezette beginselen dienen als leidraad voor de besluitvorming over de invoering van interoperabele Europese overheidsdiensten met praktische instrumenten in de vorm van uitvoerbare suggesties die zijn vervat in het interoperabiliteitsactieplan. De 22 actiepunten bevatten geen definities van doelen en lijken een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Commissie. Dit is geen recept voor doortastend optreden en vraagt om meer duidelijkheid. Ook zou een zekere prioriteitenstelling kunnen helpen bij het bepalen van de wijze waarop de middelen worden gebruikt, temeer daar deze middelen naar alle waarschijnlijkheid beperkt zullen zijn.

5.2. In de mededeling en de bijbehorende documenten wordt de nadruk gelegd op gebruikersvriendelijke diensten, maar wat meer duidelijkheid over de manier waarop die er moeten komen, zou welkom zijn. Het ISA²-programma zou een maatregel moeten bevatten waarin verder wordt uitgewerkt, bijv. via de ontwikkeling van een kader en richtsnoeren, hoe gebruikersgerichtheid in de praktijk ten uitvoer kan worden gelegd.

5.3. Het EIF bevat een definitie van de openbare diensten in zijn toepassingsgebied. Deze zijn nagenoeg alle soorten van grensoverschrijdende openbare diensten, hetgeen kan leiden tot problemen bij nauwkeurige beoordeling van en toezicht op de tenuitvoerlegging van het EIF door NIFO. Het Comité beveelt aan dat de burger, en zakelijke evenementen en bijbehorende procedures die worden genoemd in het door de Commissie goedgekeurde voorstel COM(2017) 256, bijlage II, voorrang krijgen bij het meten van het uitvoeringsniveau van het EIF.

5.4. Het subsidiariteitsbeginsel is tot op heden betrekkelijk efficiënt toegepast op dit gebied. De mededeling vormt een verdere stap in de bevordering van interoperabiliteit, maar er is nog een lange weg te gaan. Het Comité vindt dat de actieve werkzaamheden van NIFO een degelijke basis biedt voor de toekomstige aanbevelingen en ook de basis zal vormen voor een mogelijke wettelijke regeling over twee tot drie jaar om resterende kwesties op te lossen.

Brussel, 18 oktober 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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffings-systemen voor het wegverkeer en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking)

(COM(2017) 280 *final* — 2017/128 (COD))

(2018/C 081/25)

Rapporteur: **Vitas MAČIULIS**

Raadpleging	Europees Parlement, 15.6.2017 Raad, 20.6.2017
Rechtsgrond	Artikel 91 VWEU
Bevoegde afdeling:	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	2.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	183/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich nagenoeg volledig vinden in het voorstel van de Commissie van 31 mei 2017 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer, dat gericht is op de verbetering van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004. Bij de uitvoering van de richtlijn gedurende de afgelopen jaren is gebleken dat veel bepalingen niet aan de huidige eisen voldoen.

1.2. Elektronische tolheffingssystemen zijn in twintig lidstaten reeds op nationaal, regionaal of lokaal niveau ingevoerd. De geringe interoperabiliteit van de systemen tussen de lidstaten resulteert evenwel in aanzienlijke inkomstenverliezen voor die staten en in extra kosten voor de weggebruikers. Het Comité moedigt de lidstaten aan om te streven naar actieve grensoverschrijdende samenwerking bij de ontwikkeling van een geavanceerd tolheffingsmechanisme. Gebrekkige samenwerking betekent dat een lidstaat overtreders niet kan identificeren indien een voertuig elders is ingeschreven.

1.3. Daarom moet alles in het werk worden gesteld om een eenvormig elektronisch systeem voor het wegverkeer in de gehele EU in te voeren, en dat op basis van geavanceerde technologie. Het EESC is voorstander van een eenvoudig, flexibel en goedkoop systeem dat snel kan worden uitgebreid tot een breder scala van gebruikers en wegennetten. Een dergelijk systeem zou een goede basis kunnen zijn voor de discriminatievrije heffingspraktijken, die zijn vastgesteld in de Eurovignet-wetgeving.

1.4. De boordunit (on-board unit — OBU), het belangrijkste onderdeel van het heffingssysteem, moet één enkel fysiek geïntegreerd apparaat zijn. Het kan bestaan uit een aantal fysieke of op afstand verbonden apparaten, zoals smartphones en tablets, die samen de taken van de OBU uitvoeren. De ontwikkeling van specifieke informatietoepassingen daartoe zou moeten worden gestimuleerd. Dat zou de kosten voor de weggebruikers aanzienlijk verminderen.

1.5. Sommige lidstaten hebben reeds met verschillende tolheffingstechnologieën gewerkt, en het zou voor die landen zeer duur zijn om op een uniform systeem over te stappen. De Commissie wordt dan ook aanbevolen om op zoek te gaan naar financieel flexibele, technische en juridische middelen om de lidstaten te stimuleren om de verschillende bestaande oplossingen in een interoperabel systeem te integreren. Opname in de bijlage bij de richtlijn van een lijst van technologieën die worden gebruikt in systemen met een OBU zou ook een snellere reactie op technologische ontwikkeling vergemakkelijken en dienstig zijn om uniformiteit te verwezenlijken.

1.6. Het EESC steunt het initiatief van de Europese Commissie om voor alle EU-gebruikers één enkele overeenkomst met de aanbieder van een Europese elektronische tolheffingsdienst (European Electronic Toll Service — EETS) te sluiten. Dit zal helpen om transparantere en gebruiksvriendelijkere praktijken te hanteren.

1.7. Dat zou ten goede komen aan een gemakkelijker en efficiëntere manier om alsnog tol te kunnen heffen bij malafide weggebruikers, ongeacht het land waar zij geregistreerd staan. Het EESC beveelt de Commissie aan om zich te beraden op een uitbreiding van de verdragen betreffende het gebruik van het EUCARIS-systeem (het Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem). Dit systeem levert reeds infrastructuur en software aan landen die daardoor in staat zijn om informatie over hun voertuig- en rijbewijsregistratie uit te wisselen, waardoor zij bijdragen aan de bestrijding van autodiefstal en registratiefraude.

1.8. De sociale aspecten van dit voorstel zijn eveneens cruciaal. Kmo's/mkb-bedrijven en micro-ondernemingen zijn zeer grote spelers in het wegvervoer in de hele EU. Elektronische tolheffing voor personenauto's is een zeer gevoelige kwestie. Oplossingen ter zake moeten derhalve zeer voorzichtig worden afgewogen.

2. Achtergrond en overzicht van de bestaande tolsystemen

2.1. In 2012 werd in twintig lidstaten tol geheven over het weggebruik door zware bedrijfsvoertuigen en in twaalf lidstaten over dat gebruik door personenauto's. Het tolplichtige wegennet was ongeveer 72 000 kilometer lang, waarvan 60 % was uitgerust met systemen voor elektronische tolheffing (electronic toll collection — ETC). Die waren vanaf het begin van de jaren 90 op nationaal of lokaal niveau ingevoerd en daarbij hadden zich meer dan 20 miljoen weggebruikers aangesloten. Speciale kortafstandscommunicatiesystemen (dedicated short-range communications — DSRC) zijn de meest voorkomende middelen voor ECT. Daarnaast is men de laatste tien jaar ook gebruik gaan maken van nieuwe, onder meer satellietgebaseerde technologieën. Als gevolg daarvan bestaan er in de Unie een aantal verschillende en meestal niet-interoperabele technologieën.

2.2. Richtlijn 2004/52/EG werd aangenomen om deze marktversnippering te verhelpen door de invoering van een EETS. Krachtens die richtlijn had de EETS uiterlijk vanaf oktober 2012 beschikbaar moeten zijn voor zware bedrijfsvoertuigen en uiterlijk in oktober 2014 voor alle overige soorten voertuigen.

2.3. Om ervoor te zorgen dat de tolsystemen technisch verenigbaar zouden zijn en dus zouden kunnen worden gekoppeld aan de EETS werden er in de richtlijn drie technieken aangewezen die mochten worden gebruikt voor ETC: microgolf-DSRC, satelliet (GNSS) en mobiele communicatie (GSM).

2.4. Momenteel zijn de bepalingen van Richtlijn 2004/52/EG nog niet volledig ten uitvoer gelegd op de Europese tolmarkt. Tolheffingsregelingen zijn nog altijd niet homogeen — elke lidstaat en tolheffer handelen volgens uiteenlopende regels en kennen verschillende doelstellingen voor het opzetten van een systeem en ook de plaatselijke context en verkeersomstandigheden lopen uit elkaar.

2.5. Het EESC heeft gewezen op het belang van gemeenschappelijke regels en grensoverschrijdende interoperabiliteit om te zorgen voor efficiënt grensoverschrijdend vervoer en de ontwikkeling van doeltreffende EETS in de aanbevelingen die het heeft geformuleerd in tal van eerdere adviezen ⁽¹⁾.

2.6. De belangrijkste heffingssystemen in de Unie zijn:

2.6.1. Op afstand gebaseerde heffing: het verschuldigde bedrag wordt berekend op basis van de afstand die het voertuig heeft afgelegd en vervolgens aangepast aan de hand van andere kenmerken van het voertuig (totaal gewicht, aantal assen, emissieklasse enz.). Dit is het meest voorkomende systeem in de EU en het gebruikt diverse technische middelen om een voertuig evenredig, d.w.z. op basis van het werkelijke gebruik van de wegeninfrastructuur, aan te slaan.

2.6.2. Heffing op basis van periode of middels verkoop van een vignet: het te betalen bedrag wordt op basis van een periode berekend en wordt vervolgens ook weer aangepast aan de hand van dezelfde voertuigkenmerken als bovengenoemd. Dergelijke systemen omvatten de aankoop van een vignet voor het gebruik van een bepaald wegennet voor een bepaalde tijd (een dag, een maand of een heel jaar). De te betalen vergoeding is onafhankelijk van het daadwerkelijke gebruik van de wegeninfrastructuur.

⁽¹⁾ PB C 32 van 5.2.2004, blz. 36.
PB C 277 van 17.11.2009, blz. 85.
PB C 291 van 4.9.2015, blz. 14.
PB C 173 van 31.5.2017, blz. 55.
PB C 288 van 31.8.2017, blz. 85.

2.6.3. Toegangsheffingen: deze worden in beginsel gebruikt in stedelijke gebieden en voor specifieke infrastructuur: de gebruiker betaalt tol om in de desbetreffende zone te rijden. Dergelijke systemen maken het mogelijk om verkeer en vervuiling tegen te gaan in bijzonder gevoelige delen van de stad of van andere dichtbevolkte stedelijke gebieden.

2.7. Binnen de EU worden voor elektronische toltransacties op basis van afstand voornamelijk de volgende twee technologieën gebruikt: het wereldwijd satellietnavigatiesysteem (Global Navigation Satellite System — GNSS) en DSRC, een microgolftechnologie met frequentieband 5,8 GHz en goedgekeurd door het Europees Comité voor normalisatie (CEN).

2.7.1. GNSS gebruikt de gegevens over de positie van het voertuig die worden ontvangen van een netwerk van satellieten en meet de afgelegde afstand over de weg om het heffingsbedrag vast te stellen. Daarbij identificeert de OBU de locatie van het voertuig en verzamelt en verwerkt de boordunit de noodzakelijke gegevens zonder de steun van langs de weg geplaatste vaste apparatuur. Het is het meest geschikte maar ook het duurste systeem.

2.7.2. DSRC is gebaseerd op tweerichtings-radiocommunicatie tussen langs de weg geplaatste vaste apparatuur (fixed roadside equipment — RSE) en de OBU in het voertuig. Via deze communicatie worden de weggebruiker en zijn voertuig geïdentificeerd door apparatuur langs de weg om de betaling in te leiden.

2.8. Automatische nummerplaatherkenning (Automatic Number Plate Recognition — ANPR) wordt gebruikt voor toegangsheffingen. Daarbij lezen videocamera's de kentekenplaten van het voertuig. Er is geen OBU nodig en de apparatuur langs de weg is goedkoper.

2.9. Een overzicht van de verschillende tolsystemen in de lidstaten wordt in onderstaande tabellen gegeven:

2.9.1. Op afstand gebaseerde tolheffing voor zware bedrijfsvoertuigen:

Tolsysteem	Gebruikte technologie	Land
Vrije verkeersstroom	GNSS met ANPR en/of DSRC	Hongarije, Slowakije, België
Vrije verkeersstroom	GNSS met infrarood en/of DSRC	Duitsland
Vrije verkeersstroom	DSRC	Oostenrijk, Tsjechië, Polen, Portugal, het Verenigd Koninkrijk (Dartford Crossing)
Vrije verkeersstroom	ANPR	VK (Dartford Crossing)
Vrije verkeersstroom	ANPR en DSRC OBU	Portugal (A22, ...,A25)
Netwerk met tolhuisje	DSRC	Kroatië, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Polen, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk

2.9.2. Op afstand gebaseerde tolheffing voor lichte voertuigen:

Tolsysteem	Gebruikte technologie	Land
Vrije verkeersstroom	DSCR/ANPR	Portugal

Tolsysteem	Gebruikte technologie	Land
Individuele trajecten met tolhuisjes	DSCR/ANPR	Oostenrijk (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner en S16 Arlberg)
Netwerk met tolhuisje	DSCR	Kroatië, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Polen, Portugal, Spanje

2.9.3. Op periode gebaseerde tolheffing voor zware bedrijfsvoertuigen:

Tolsysteem	Gebruikte technologie	Land
Vignet	e-Eurovignet	Denemarken, Luxemburg, Nederland, Zweden
Vignet	Elektronisch vignet	VK, Letland
Vignet	Sticker	Bulgarije, Litouwen, Roemenië

2.9.4. Op periode gebaseerde tolheffing voor lichte voertuigen::

Tolsysteem	Gebruikte technologie	Land
Vignet	Sticker	Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Hongarije (e-vignet), Roemenië (papier-vignet), Slovenië, Slowakije
Tol met poortje, slagboom enz. of vrije verkeersstroom	DSRC, ANPR — afhankelijk van systeem	VK

2.9.5. Op toegang gebaseerde tolheffing voor alle voertuigen ⁽²⁾:

Tolsysteem	Gebruikte technologie	Land
Toegangsheffing (cordon charge)	ANPR	Zweden (Stockholm)
Toegangsheffing (vignet)	ANPR	VK (Londen congestieheffing), Milaan (zone C-heffing)

3. Beschrijving van de voornaamste problemen

3.1. In haar mededeling van augustus 2012 over de tenuitvoerlegging van de Europese elektronische tolheffingsdienst (COM(2012) 474 final) heeft de Europese Commissie duidelijk het volgende aangegeven: „Het feit dat de EETS niet of niet binnen de geplande agenda ten uitvoer is gelegd, is niet te wijten aan technische redenen [...]. De tenuitvoerlegging van de EETS wordt nog steeds gehinderd door een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende groepen belanghebbenden [...]. De inspanningen van de lidstaten bleven tot dusver beperkt [...]”. In zijn verslag van april 2013 over een strategie voor een elektronische tolheffingsdienst en een vignetregeling voor lichte particuliere voertuigen in Europa (A7-0142/2013) stelde het Europees Parlement: „[...] is het eens met de Commissie dat de technologie om systemen voor wegentolheffing interoperabel te maken reeds voorhanden is”.

⁽²⁾ Studie over „State of the art of electronic tolling” MOVE/D3/2014-259.

3.2. Voor de meeste tolsystemen moeten weggebruikers een OBU installeren. Enkele systemen bieden grensoverschrijdende interoperabiliteit, maar de meeste niet. Dit leidt tot kosten en lasten voor de weggebruikers, die hun voertuigen met meerdere OBU's moeten uitrusten om ongehinderd in verschillende landen te kunnen rijden. De kosten worden op dit ogenblik op 334 miljoen EUR per jaar geraamd, en zullen naar verwachting dalen tot net onder 300 miljoen EUR per jaar tegen 2025.

3.3. Er is sprake van een zekere mate van grensoverschrijdende interoperabiliteit, maar in Kroatië, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Polen, Slowakije, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk kunnen nog steeds alleen nationale OBU's worden gebruikt om tol te betalen. Een van de doelstellingen van de wetgeving was OBU's aan te sluiten op andere apparaten in voertuigen, met name digitale tachografen. Aansluiting op tachografen is geen succes gebleken.

3.4. Het gebrek aan grensoverschrijdende interoperabiliteit brengt ook kosten met zich mee voor de autoriteiten, namelijk voor de aankoop en het onderhoud van overbodige OBU's die alleen in hun eigen lidstaat werken, en dus niet in het buitenland kunnen worden gebruikt. Voor slechts één nationaal systeem waarbij de positie van voertuigen wordt bepaald aan de hand van satellietplaatsbepaling, bedragen de eenmalige kosten voor de aankoop van de OBU's 120 miljoen EUR en de onderhoudskosten 14,5 miljoen EUR per jaar ⁽³⁾.

3.5. Er is nog steeds geen volledige EETS en met interoperabiliteit zijn nog maar zeer weinig vorderingen gemaakt. Aanbieders worden geconfronteerd met aanzienlijke barrières voor markttoegang, zoals discriminerende behandeling door de autoriteiten, lange en steeds weer gewijzigde goedkeuringsprocedures en technische specificaties in lokale systemen die niet voldoen aan de vastgestelde normen. Er zijn slechts weinig, en ook nog eens beperkte, overeenkomsten die door meer dan één lidstaat zijn ondertekend. De belangrijkste redenen daarvoor zijn.

3.5.1. De huidige exploitant van een tolsysteem heeft een bevoorrechte positie op een aantal nationale markten. Dit resulteert in belemmeringen voor de tenuitvoerlegging van geharmoniseerde en discriminatie-vrije heffingspraktijken in de EU.

3.5.2. De EETS-wetgeving bevat hindernissen: zo bestaat er met name de verplichting dat EETS-aanbieders binnen 24 maanden in de gehele EU diensten moeten kunnen aanbieden.

3.5.3. In de nationale heffingsregelingen worden de drie technologieën die in de EETS-wetgeving zijn toegestaan zeer uiteenlopend toegepast, waardoor het moeilijk en duur is om grensoverschrijdende interoperabiliteit te realiseren.

3.6. Die wetgeving kent geen doeltreffende bepalingen om achteraf tol te innen wanneer voertuigen in een andere lidstaat zijn ingeschreven. Op sommige plaatsen is het internationaal verkeer goed voor een substantieel deel van de totale inkomsten uit tolheffing. Daarom is het zaak om ontwijking door buitenlandse weggebruikers zo veel mogelijk te beperken. Een lidstaat die een overtreding vaststelt door middel van automatische controletoeestellen, kan de overtreder niet identificeren op basis van de nummerplaat als het voertuig in het buitenland is ingeschreven. Er bestaat op EU-niveau geen rechtsgrondslag voor de uitwisseling van voertuigregistratiegegevens tussen lidstaten met het oog op tolninning. Het daaruit voortvloeiende inkomstenverlies aan nationale, regionale en lokale tolbetalingen bedraagt ongeveer 300 miljoen EUR per jaar ⁽⁴⁾.

3.7. Er bestaat een grote behoefte aan bevordering van de uitwisseling van informatie over tolontwijking op EU-niveau en meer bevoegdheden voor de tolheffingsautoriteiten om overtreders te identificeren en invorderingsprocedures in te leiden. Wat de handhaving betreft, hebben de lidstaten de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat weggebruikers gelijk worden behandeld en om ervoor te zorgen dat sancties naar behoren worden toegepast.

3.8. De verplichting voor EETS-aanbieders om alle voertuigtypen en elk tolgebied in Europa te bestrijken wordt als excessief beschouwd. De aanbieders laten inspelen op de behoeften van hun klanten in plaats van hen te verplichten een volledige maar dure dienstverlening op te leggen aan deze klanten, zou veel efficiënter zijn.

⁽³⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking) (COM(2017) 280 final).

⁽⁴⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen en ter vergemakkelijking van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herschikking) (COM(2017) 280 final)

3.9. De door de Commissie voorgestelde wijzigingen in de Interoperabiliteitsrichtlijn en het EETS-besluit zullen de weggebruikers 370 miljoen EUR opleveren (netto contante waarde (NCW, 2016-2025)). Het vrachtvervoer over de weg, een sector die voornamelijk uit kleine en middelgrote ondernemingen bestaat, zal hiervan het meest profiteren. Beheerders van wegnetten zullen ook kunnen besparen omdat zij geen overbodige OBU's meer hoeven aan te schaffen (48 miljoen EUR NCW) en extra inkomsten gaan genieten als gevolg van betere regels inzake grensoverschrijdende handhaving (150 miljoen EUR per jaar). De EETS-aanbieders zullen profiteren van een vermindering van regelgevingsdruk inzake toetreding tot nationale markten (10 miljoen EUR NCW voor naar verwachting 12 aanbieders). Voorts zullen zij hun markt zien groeien met extra inkomsten ten belope van 700 miljoen EUR per jaar⁽⁵⁾.

4. De belangrijkste elementen van het voorstel van de Commissie voor een herschikking van Richtlijn 2004/52/EG

4.1. Adequate grensoverschrijdende handhaving zou als volgt gestalte moeten krijgen:

4.1.1. Er moet een eenvoudig automatisch mechanisme voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten worden ingevoerd. Nieuwe mechanismen en wettelijke overeenkomsten zullen worden uitgevoerd om het hoofd te bieden aan de problemen met grensoverschrijdende bestrijding van tolontduiking. Aan de hand van deze informatie kunnen de lidstaten gevallen van niet-betaling door buitenlandse bestuurders aanpakken.

4.1.2. Het systeem omvat alle typen voertuigen en alle soorten elektronische tolheffingssystemen, met inbegrip van heffing op basis van video.

4.2. De belangrijkste voorstellen in termen van de gebruikte technologieën en de behandeling van lichte voertuigen luiden als volgt:

4.2.1. De lijst van technologieën wordt verplaatst naar de bijlage bij de richtlijn. Dit zal het mogelijk maken om sneller en efficiënter in te spelen op technologische vooruitgang.

4.2.2. Deze lijst van technologieën zou ongewijzigd blijven en zou in de toekomst alleen kunnen worden gewijzigd na grondige tests, normalisering enz.

4.2.3. De Commissie stelt separate EETS voor voor resp. zware bedrijfsvoertuigen en lichte voertuigen, zodat deze diensten onafhankelijk van elkaar kunnen worden verleend.

4.2.4. Er wordt een afwijking ingevoerd waardoor aanbieders van EETS voor lichte voertuigen hun klanten DSRC-OBU's kunnen verstrekken.

4.3. De definities van EETS zullen worden geüniformeerd en er zijn bepaalde verduidelijkingen voorgesteld.

4.3.1. Er wordt verduidelijkt dat EETS moet worden verleend door EETS-aanbieders en niet door tolheffers. EETS-aanbieders zal markttoegang op voet van gelijkheid met nationale aanbieders worden gegarandeerd. Daardoor worden de keuzemogelijkheden van de consument betreffende dienstverleners uitgebreider. De lidstaten zijn niet verplicht ervoor te zorgen dat EETS op bepaalde tijdstippen wordt gebruikt.

4.3.2. Een OBU hoeft niet één fysiek apparaat te zijn, maar kan bestaan uit diverse elementen die fysiek of op afstand gekoppeld zijn, met inbegrip van reeds in het voertuig geïnstalleerd materiaal, zoals navigatiesystemen, dat alle OBU-functies vervult. Een OBU moet voor alle heffingssystemen voor het wegverkeer bruikbaar zijn, en mobiele toestellen zoals smartphones mogen samen met vaste OBU's worden gebruikt.

5. Mogelijke belemmeringen voor de uitvoering van het voorstel van de Commissie

5.1. De verwezenlijking van grensoverschrijdende interoperabiliteit zou aanzienlijke administratieve inspanningen kunnen vergen en forse kosten mee kunnen brengen als gevolg van juridische, technische en operationele verschillen tussen de individuele nationale tolheffingsregelingen als gevolg van het gebruik van verschillende technologieën.

5.2. De Commissie zou moeten nagaan of er een financieringsmechanisme kan worden ingevoerd om deze moeilijkheden te overwinnen. Toewijzing van de nodige middelen zou de lidstaten ertoe kunnen aanmoedigen om hun systemen interoperabel te maken op EU-niveau.

5.3. Het is zaak dat EETS-diensten naast nationale diensten kunnen worden ontwikkeld. Maar waarschijnlijk zullen EETS-aanbieders te maken krijgen met een of andere vorm van discriminerende behandeling door lokale overheden in de lidstaten.

⁽⁵⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Samenvatting van de effectbeoordeling (SWD(2017) 191 final).

5.4. De sociale aspecten van dit voorstel zijn eveneens cruciaal. Kmo's/mkb-bedrijven en micro-ondernemingen zijn zeer grote spelers in het wegvervoer in de hele EU en het effect op hen is naar verwachting positief. Uitbreiding van het toepassingsgebied zodat een groter deel van het wegennet wordt onderworpen aan elektronische tolheffing voor personenauto's zou wel eens slecht kunnen vallen bij het publiek. Daarom moeten oplossingen hier uiterst zorgvuldig worden afgewogen.

5.5. De kosten voor de gebruikers kunnen worden verminderd door intensivering van onderzoek en ontwikkeling van technische oplossingen voor ETC. Stimulering van innovatie op dit gebied is een van de belangrijkste punten waarop de Commissie zich zou moeten richten.

Brussel, 18 oktober 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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen

(COM(2017) 275 *final* — 2017/0114 (COD))

en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen

(COM(2017) 276 *final* — 2017/0115 (CNS))

(2018/C 081/26)

Rapporteur: **Alberto MAZZOLA**

Raadpleging	Europese Raad, 12.6.2017 en 23.6.2017 Europees Parlement, 15.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 91 en 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	2.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	121/2/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat de invoering van een EU-breed systeem van rekeningrijden dat eerlijk, transparant, niet-discriminerend en niet-bureaucratisch is, dat evenredig is aan het gebruik van de weg en aan de externe kosten die worden veroorzaakt door vrachtwagens, bussen en auto's, zonder dat er sprake is van een veelvoud aan heffingssystemen, en dat strookt met de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt”, zou helpen om de slijtage van de wegeninfrastructuur, de files en de vervuiling aan te pakken. Onder de hierna omschreven voorwaarden kan dit systeem geleidelijk worden toegepast op lichte en zware bedrijfsvoertuigen op het gehele trans-Europees vervoersnetwerk, te beginnen met de prioritaire trajecten.

1.2. Het gemeenschappelijk juridisch kader moet volgens het EESC worden bijgewerkt om een uniform toepassingsgebied voor alle weggebruikers te waarborgen, met name wat betreft de communautaire tolheffing voor het gebruik van wegeninfrastructuur van communautair belang, zoals TEN-T-wegen, snelwegen en nationale wegen met veel internationaal verkeer, op basis van de afgelegde afstand.

1.3. De vervoerssector speelt een essentiële rol bij het garanderen van de mobiliteit en de sociaaleconomische ontwikkeling van de EU. Om een antwoord te geven op de uitdagingen van groei en duurzaamheid moet het netwerk van vervoersinfrastructuur worden geoptimaliseerd: investeren in infrastructuur is van vitaal belang voor de groei en werkgelegenheid, aangezien een stijging van de uitgaven voor infrastructuur met 1 % leidt tot een verbetering van de resultaten met 0,4 % in hetzelfde jaar en 1,5 % na vier jaar ⁽¹⁾.

1.4. Het EESC stelt met bezorgdheid vast dat hoewel de behoeften op het gebied van vervoersinfrastructuur in Europa worden geraamd op ongeveer 130 miljard euro per jaar, de gemiddelde jaarlijkse investeringen in de EU sinds het begin van de crisis ruim onder de 100 miljard euro liggen ⁽²⁾. Er is sprake van een daling van de uitgaven voor het onderhoud van de

⁽¹⁾ IMF, World Economic Outlook, 10.2014.

⁽²⁾ ITF (2015), ITF Transport Outlook 2015, OECD Publishing, Parijs.

infrastructuur, ondanks het nieuwe EU-kader voor de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk, dat eind 2013 ⁽³⁾ is gelanceerd, en de maatregelen die worden gesteund door de structuurfondsen ⁽⁴⁾. Het ziet er niet naar uit dat hiervoor in het meerjarig financieel kader 2021-2027 meer middelen zullen worden uitgetrokken.

1.5. Het EESC acht het van cruciaal belang dat de opbrengsten van het gebruik van de weginfrastructuur als volgt worden bestemd: de opbrengsten die samenhangen met het gebruik van de infrastructuur moeten worden gebruikt ter dekking van de kosten voor aanleg, ontwikkeling, exploitatie en onderhoud van de weginfrastructuur, terwijl de inkomsten die samenhangen met de externe kosten moeten worden gebruikt voor maatregelen ter vermindering van de negatieve effecten van het wegvervoer en ter verbetering van de prestaties dankzij alternatieve infrastructuur, innovatieve verkeersbeheerssystemen, automatische besturing, elektrificatie, met name snelle oplaadpunten, en alternatieve systemen van energievoorziening.

1.6. Het EESC is van mening dat de aldus verkregen extra inkomsten — die in de door de Commissie gekozen optie kunnen oplopen tot 10 miljard EUR per jaar ⁽⁵⁾, 20 miljard EUR in het geval van verplichte toepassing op alle zware bedrijfsvoertuigen, en nog meer wanneer deze wordt uitgebreid tot lichte bedrijfsvoertuigen — een belangrijke impuls kunnen geven aan de voltooiing en werking van het trans-Europees vervoersnetwerk, met inbegrip van de technologische componenten. De overheidsbijdrage aan de financiering van infrastructuur blijft echter van cruciaal belang.

1.7. Het EESC beschouwt de herziening van de eurovignetwetgeving als een kans om gemeenschappelijke en geharmoniseerde normen te ontwikkelen en om de juiste toepassing ervan te monitoren en te versterken, door een speciaal EU-register in het leven te roepen en specifieke informatie van de lidstaten te verzamelen.

1.8. Het EESC acht het van essentieel belang dat de interne vervoersmarkt vrij is van discriminerende praktijken, en verzoekt de Commissie tijdig op te treden om ervoor te zorgen dat het communautaire rechtskader volledig wordt nageleefd: met name de tarieven en kortingen voor frequente en/of nationale gebruikers mogen geen discriminatie van incidentele en/of buitenlandse gebruikers inhouden.

1.9. Ook maakt het EESC zich ernstig zorgen over de gevolgen van de klimaatverandering, de niveaus van milieubescherming en alle gezondheids- en welzijnsaspecten in verband met een rationeel gebruik van vervoer. In een eerder advies benadrukte het dat „de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector met 60 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990 erg hoog gegrepen is en er aanzienlijke inspanningen zullen moeten worden gedaan om dit streefcijfer te kunnen verwezenlijken” ⁽⁶⁾.

1.10. Het EESC herhaalt dat de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” flexibel moeten worden toegepast in de context van perifere regio's en afgelegen plattelands-, berg- en insulaire gebieden, om een omgekeerd evenredig effect op de kosten te vermijden en om het nut ervan voor het ombuigen van organisatorische keuzes bij vervoersoperaties veilig te stellen, waarbij elke vorm van oneerlijke concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen wordt vermeden (TEN/582 Het effect van de conclusies van COP21 op het Europees vervoersbeleid).

1.11. Het EESC acht het tevens van fundamenteel belang dat de gevolgen van de richtlijn twee jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd, met name wat betreft de voordelen van nieuwe investeringen en de kosten voor het vrachtvervoer, om te voorkomen dat het mondiale concurrentievermogen van de Europese industrie achteruitgaat.

1.12. Het EESC is van mening dat bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de acceptatie van de maatregelen door gebruikers, consumenten en burgers in het algemeen. Het gaat hierbij om de transparantie en duidelijkheid van het nieuwe belastingkader. Met behulp van meertalige borden langs snelwegen moet worden gezorgd voor een positieve perceptie onder gebruikers, door hen in één oogopslag duidelijk te maken waarvoor de ontvangen bedragen zoal worden gebruikt en door hen erop te wijzen dat ze op billijke wijze zijn verdeeld en worden bestemd, en te benadrukken dat er geen sprake is van een buitensporig hoge of dubbele belasting. Daarbij dient o.a. ook te worden voorzien in twee samenvattende indicatoren voor de kwaliteit van de wegen, de mate van congestie en de emissiereductie per km infrastructuur.

⁽³⁾ Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

⁽⁴⁾ In 2014 en 2015 beliepen de totale investeringen door EU-instellingen in infrastructuur van het kern- en uitgebreide netwerk van TEN-T, op grond van eigen financieringsbronnen (TEN-T/CEF, EFRO/Cohesiefonds en EIB-leningen), een bedrag van 30,67 miljard EUR voor de EU28.

⁽⁵⁾ Effectbeoordeling van de Eurovignet-richtlijn.

⁽⁶⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 10.

1.13. Indien de activa die voortvloeien uit de toepassing van de nieuwe wetgeving op de hierboven beschreven wijze worden geïnvesteerd in de vervoerssector, zou het volgens het EESC mogelijk zijn om meer dan een half miljoen nieuwe banen te creëren.

1.14. Het EESC is van mening dat de Commissie de instrumenten voor een correcte en uniforme tenuitvoerlegging van de nieuwe wetgeving moet monitoren en uitbreiden — met inbegrip van de regelmatige wetenschappelijke beoordeling van de externe kosten en de daadwerkelijke overeenstemming tussen de geldende heffingssystemen en de feitelijke uitstoot van de voertuigen, die momenteel niet gunstig zijn voor de best presterende voertuigen — en dat zij jaarlijks een gedetailleerd verslag moet opstellen over de vooruitgang die is geboekt met de toepassing van de gewijzigde richtlijn, dat zal worden toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad maar ook aan het CvDR en het EESC.

2. Inleiding

2.1. De vervoerssector is een belangrijke pijler van de gemeenschappelijke Europese ruimte en zorgt voor de concrete tenuitvoerlegging van het vrij verkeer van burgers, werknemers, goederen en diensten in de EU: de doeltreffendheid en kwaliteit van de vervoersnetwerken zijn rechtstreeks van invloed op de duurzame ontwikkeling, de kwaliteit van leven en werk en het concurrentievermogen van Europa.

2.2. De sector van het wegvervoer in de EU is goed voor 5 miljoen rechtstreekse banen en vertegenwoordigt bijna 2 % van het bbp van de EU. Met 344 000 ondernemingen voor personenvervoer over de weg en meer dan 560 000 ondernemingen voor goederenvervoer over de weg ⁽⁷⁾ levert de sector een belangrijke bijdrage aan de werkgelegenheid en groei in de EU. Dit vraagt dan ook om een proactief beleid.

2.3. Vervoer is de belangrijkste oorzaak van de luchtvervuiling, en is momenteel verantwoordelijk voor een kwart van de Europese broeikasgasemissies. Bijna 25 % van de emissies van het wegvervoer is toe te schrijven aan vrachtwagens en bussen, een percentage dat tussen 2010 en 2030 nog met circa 10 % zou kunnen stijgen (*EU-referentiescenario 2016: Energie, vervoer en broeikasgasemissies — Tendensen tot 2050*). Als eerste stap heeft de Commissie twee voorstellen gepresenteerd: een voorstel inzake de certificering van de kooldioxide-emissies en het brandstofverbruik van deze voertuigen, en een voorstel inzake de monitoring en de rapportage van dergelijke gecertificeerde gegevens.

2.4. De gekozen strategie — waarover het EESC zich heeft kunnen uitspreken in een advies ⁽⁸⁾ — omvat een stappenplan voor de verwezenlijking van een emissiearme mobiliteit waarmee een impuls wordt gegeven aan deze omschakeling, mede in het licht van de doelstellingen van de Klimaatovereenkomst van Parijs.

2.5. Met de strategie worden drie doelstellingen nagestreefd: een efficiënter vervoerssysteem, emissiearme alternatieve energie voor vervoer, en emissiearme en emissievrije voertuigen.

2.6. Het toepassingsgebied bestrijkt voornamelijk het wegvervoer, dat verantwoordelijk is voor meer dan 70 % van de uitstoot van broeikasgassen door vervoer en een groot deel van de luchtvervuiling, maar ook de andere vervoerssectoren zijn ertoe gehouden een bijdrage te leveren.

2.7. Om te zorgen voor een efficiënter vervoer op het stuk van energiekosten en emissies is het belangrijk om de juiste prijssignalen in te bouwen en rekening te houden met externe effecten: in dit verband wil de Commissie komen tot tolheffingssystemen voor het wegverkeer, op basis van de daadwerkelijk afgelegde afstand in kilometers, om beter rekening te houden met de beginselen „de vervuiler betaalt” en „de gebruiker betaalt”.

2.8. Er zijn vier vraagstukken die worden aangepakt met een ruimere toepassing van de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt”, en waarvoor de oplossing is gelegen in „fair, efficient road pricing”:

— het feit dat het wegvervoer verantwoordelijk is voor 17 % van de totale CO₂-uitstoot in de EU en dat het gebruik van emissiearme en emissievrije voertuigen ontoereikend is om de energie- en klimaatdoelstellingen voor 2030 te halen;

⁽⁷⁾ EU-vervoer in cijfers, Europese Commissie, 2016, databank Eurostat.

⁽⁸⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 84.

- het feit dat de kwaliteit van de wegen in de EU achteruit gaat als gevolg van dalende investeringen in infrastructuur en uitstel van onderhoud, zonder dat rekening wordt gehouden met de economische gevolgen op lange termijn;
- het feit dat sommige lidstaten tijdelijke heffingen (vignetten) hebben ingevoerd, die discriminerend zijn voor incidentele buitenlandse gebruikers;
- het feit dat de luchtverontreiniging en congestie als gevolg van het wegverkeer aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor de samenleving.

2.9. De economische effectbeoordelingen laten belangrijke verschillen zien tussen kostenstijgingen voor de gebruikers van het vervoer, autoriteiten en uitvoerende instanties, die worden gecompenseerd door hogere ontvangsten en een daling van de kosten van verkeersopstoppingen en andere externe effecten. Wel wordt gewezen op de potentieel negatieve gevolgen voor de distributie en de gevolgen voor kmo's, vanwege de hogere kosten⁽⁹⁾.

2.10. Digitale technologieën kunnen het vervoer veiliger, efficiënter en inclusiever maken. Ze maken naadloze mobiliteit van deur tot deur, geïntegreerde logistiek en diensten met een meerwaarde mogelijk. Daarom is het inzetten van intelligente vervoerssystemen voor alle vervoerswijzen een wezenlijk onderdeel van de ontwikkeling van het multimodale trans-Europees vervoersnetwerk geworden.

2.11. De acties die op Europees niveau worden ontwikkeld op het gebied van emissiearm vervoer hebben per definitie een grote **impact op de regio's** die worden doorkruist door de vervoersinfrastructuur, en hebben rechtstreeks gevolgen voor de planning op het gebied van energie, ruimtelijke ordening, milieu en vervoer, en een belangrijke impact op de economie en de werkgelegenheid.

2.12. Om de **acceptatie van deze maatregelen door de gebruikers, de consumenten** en de burgers in het algemeen te bevorderen, moet meer gedaan worden op het stuk van de transparantie en duidelijkheid, om een markt te creëren voor emissiearme of emissievrije voertuigen. Er moet werk worden gemaakt van een betere informatie aan de consument via de etikettering van auto's, en van de steunverlening, door de regels inzake overheidsopdrachten toe te passen. Tegelijkertijd moet worden gewerkt aan de transparantie van het nieuwe belastingkader, om te zorgen voor een positieve perceptie onder gebruikers, door hen in één oogopslag duidelijk te maken waarvoor de ontvangen bedragen zoal worden gebruikt en door hen erop te wijzen dat ze op billijke wijze zijn verdeeld en worden bestemd, en dat er geen sprake is van een buitensporig hoge of dubbele belasting.

3. Samenvatting van de voorstellen van de **Commissie**

3.1. In de voorstellen van de Commissie worden de infrastructuurheffingen voor het wegvervoer berekend op basis van de afgelegde afstand — met uitzondering van forfaitaire heffingen die momenteel in een aantal EU-landen bestaan — en hebben ze betrekking op alle soorten voertuigen — niet alleen zware vrachtwagens maar ook touringcars, bussen, bestelwagens en personenauto's. De heffingen gelden dus zowel voor goederen- als personenvervoer. De belastingheffing varieert al naargelang van de potentiële verontreiniging en slijtage van de infrastructuur. De wijzigingen op de regelgeving hebben met name betrekking op:

- bepalingen inzake tolgelden en gebruiksrechten, met betrekking tot alle voertuigen en niet alleen voertuigen met een gewicht van meer dan 3,5 ton: bijwerking van de richtlijn en uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle zware bedrijfsvoertuigen met ingang van 1 januari 2020 en lichte voertuigen, het schrappen van vrijstellingen, maximumwaarden voor externekostenheffingen en vereenvoudiging van de regels om de externe kosten in rekening te brengen;
- geleidelijke afschaffing van de op tijd gebaseerde tarieven voor zware bedrijfsvoertuigen, ten laatste op 31 december 2023, en voor lichte voertuigen ten laatste op 31 december 2027, en invoering van een nieuw heffingssysteem op basis van de afgelegde afstand, met een methode voor het berekenen en evalueren van de kosten die ten grondslag liggen aan de vaststelling van de tarieven;
- variabele infrastructuurheffingen, afhankelijk van de CO₂-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen, en geleidelijke afschaffing van de huidige variabele belastingheffing op basis van de Euro-emissieclasses met ingang van 1 januari 2022;

⁽⁹⁾ Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC), Study contract no. MOVE/A3/119-2013 — 05.2017.

- aanvullende maatregelen voor lichte voertuigen in verband met de congestie op interstedelijke wegen en emissies van verontreinigende stoffen en CO₂ door alle typen voertuigen;
- verplichte toepassing van externe kostenheffingen op ten minste een deel van het netwerk voor zware bedrijfsvoertuigen met ingang van 1 januari 2021.

3.2. In overeenstemming met de beginselen „de vervuiler betaalt” en „de gebruiker betaalt” zou de uitbreiding van het toepassingsgebied van Richtlijn 1999/62/EG moeten bijdragen tot het terugdringen van de concurrentievervalsing die het gevolg is van de huidige vrijstelling voor autobussen en touringcars, die momenteel niet hoeven te betalen voor het gebruik van de infrastructuur.

3.3. Een tweede voorstel bevat wijzigingen voor een stapsgewijze verlaging van het minimumtarief voor zware vrachtoertuigen tot nul, in 5 stappen over een periode van 5 jaar, waarbij de geldende minima telkens met 20 % worden verlaagd.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is van mening dat de invoering van een EU-breed systeem van rekeningrijden dat eerlijk, transparant, niet-discriminerend en niet-bureaucratisch is, dat evenredig is aan het gebruik van de weg en aan de wetenschappelijk meetbare externe kosten die worden veroorzaakt door vrachtwagens, bussen en auto's, zonder dat er sprake is van een veelvoud aan heffingssystemen en waarbij de externe kosten die in rekening kunnen worden gebracht zijn gebonden aan een bepaald plafond — een systeem dat tevens strookt met de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” — zou helpen om de slijtage van de infrastructuur, de files en de vervuiling aan te pakken.

4.2. Het EESC benadrukt dat de uniforme toepassing van de EU-regels opnieuw moet worden geëvalueerd en versterkt en dat deze regels moeten worden gewijzigd om een gemeenschappelijk rechtskader te creëren dat gelijke voorwaarden garandeert voor alle weggebruikers in het wegvervoer. Het instrument van de richtlijn laat veel ruimte voor een gedifferentieerde tenuitvoerlegging, en het EESC acht het noodzakelijk om — nadat de richtlijn drie jaar is uitgevoerd — na te gaan of er eventueel behoefte is aan meer bindende wetgevende instrumenten, teneinde een uniforme tenuitvoerlegging te waarborgen.

4.3. Het EESC beveelt met klem aan dat het gemeenschappelijk heffingssysteem duidelijk, transparant, eenvoudig en controleerbaar is en wordt uiteengezet in gemakkelijk te begrijpen bewoordingen. De bestemming van de opbrengsten moet worden vermeld, zowel op de elektronische en papieren ontvangstbewijzen als op borden langs de snelweg, zodat er een grotere sociale acceptatie zal zijn van de bijdrage die iedere gebruiker levert aan het gemeenschappelijk welzijn.

4.4. Een verdere harmonisering van de regels en de vaststelling van een gemeenschappelijk juridisch kader op EU-niveau voor rekeningrijden in verband met het gebruik van de communautaire wegeninfrastructuur, zoals TEN-T-wegen, snelwegen en nationale wegen met veel internationaal verkeer, is van essentieel belang voor de totstandbrenging van een echte Europese interne markt voor het wegvervoer zonder discriminatie en concurrentiedistorsies.

4.5. De heffingssystemen hebben een verschillende impact op centrale dan wel perifere regio's: de centrale regio's waar veel verkeer doorheen rijdt hebben meer te lijden onder de negatieve gevolgen dan de perifere regio's. Deze laatste ontvangen dan ook veel lagere fiscale compensaties voor de milieueffecten en de financiering van infrastructuur dan de centraal gelegen regio's. Het EESC is van mening dat de structuur- en milieufondsen en de EIB voor een evenwichtige ontwikkeling moeten helpen zorgen.

4.6. Het gebrek aan harmonisatie van de heffingssystemen, of het nu gaat om vignetten of tolgelden, hangt ook samen met verschillende technologieën en modellen van tolsystemen die vaak niet interoperabel zijn en aanleiding geven tot bijkomende administratieve lasten en kosten voor vervoers- en logistieke ondernemingen, die worden geconfronteerd met een toenemende vraag naar innovatief vervoer over de weg en met name de aanleg van nieuwe en intelligente infrastructuur, alsook automatische besturing en de distributie van nieuwe brandstoffen, en het correcte onderhoud van de bestaande netwerken zodat deze de verkeersstromen aankunnen.

4.7. Volgens het EESC is er behoefte aan adequate investeringen in de bestaande en toekomstige infrastructuur met het oog op een betere functionele interoperabiliteit — onder meer met satelliettechnologieën — van de nationale vervoersnetwerken, en om de toegang ertoe te vergemakkelijken in de hele interne markt, dankzij een betere toepassing van slimme logistiek⁽¹⁰⁾ en ICT-oplossingen om de verkeersveiligheid te verbeteren en de algemene efficiëntie van het systeem te verbeteren door een groter gebruik van intelligente vervoerssystemen en te zorgen voor efficiëntere en beter verbonden, moderne en duurzame vervoersnetwerken in heel Europa. Er zou naar moeten worden gestreefd dat vanaf 2019 op EU-niveau uitsluitend interoperabele *On Board Units* worden geïnstalleerd op voertuigen (zie de strategie voor de digitalisering van het vervoer).

4.8. Gelet op de ontoereikende investeringen in vervoersinfrastructuur en het slechte onderhoud ervan, acht het EESC het van essentieel belang dat de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” worden toegepast op de financiering van weginfrastructuur, op voorwaarde dat:

- geld dat afkomstig is uit heffingen voor het gebruik van de infrastructuur wordt bestemd voor dezelfde weginfrastructuur;
- geld dat afkomstig is van externekostenheffingen wordt bestemd voor het verminderen van de negatieve effecten van het wegvervoer, met inbegrip van de aanleg van alternatieve infrastructuur, de distributie van alternatieve brandstoffen, alternatieve geleidingssystemen, alternatieve wijzen van vervoer en van energievoorziening, en ondersteuning van het trans-Europese vervoersnet;
- artikel 9 van de richtlijn dienovereenkomstig wordt gewijzigd.

4.9. Het EESC hecht eveneens veel belang aan investeringen om de CO₂-uitstoot van het wegvervoer te verminderen (zie par. 2.12). Deze emissies zijn immers van grote invloed op de milieukwaliteit, en de externe kosten hiervan vertegenwoordigen 1,8 — 2,4 % van het bbp. Het pleit dan ook voor een geïntegreerde benadering voor de beperking van de CO₂-uitstoot: het vaststellen van grenswaarden voor de emissies van nieuwe zware bedrijfsvoertuigen die op de EU-markt worden gebracht is een doeltreffender manier om de emissies te verminderen dan het opleggen van heffingen, maar het volstaat niet om de vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken.

4.10. Gezien de hardnekkigheid van de verkeerscongestie, zowel binnen als buiten stedelijke gebieden, moet de financiële steun van de Gemeenschap worden aangewend voor geavanceerde verkeersbeheersystemen en efficiënte logistieke processen met satelliettechnologieën om een einde te maken aan de extra kosten voor de gebruikers. De opbrengsten die voortvloeien uit de vrijwillige invoering van dergelijke maatregelen moeten in ieder geval rechtstreeks worden gebruikt voor de financiering van alternatieve oplossingen die klimaatneutraal zijn.

4.11. Het openbaar vervoer moet worden bevorderd en er moeten heffingen worden vastgesteld om deze doelstelling te eerbiedigen en na te komen, met het oog op de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt”.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC staat achter de doelstelling van de Europese elektronische tolheffingsdienst (European Electronic Toll Service — EETS), waarbij het elektronische tolgeld overal in de EU wordt betaald met één interoperabel voertuigapparaat, krachtens één contract en één factuur, waardoor een interne markt zou ontstaan en commerciële wegvervoerders met slechts één leverancier, één contract en één factuur te maken hebben.

5.2. De ervaringen die in de Brennerpas zijn opgedaan met een verhoging van de tolheffing, overeenkomstig de beginselen en beperkingen van de richtlijn, en waarvan de opbrengst wordt gebruikt voor de aanleg van alternatieve infrastructuren, zijn nuttig gebleken en hebben de instemming van de plaatselijke bevolking: het EESC acht het dan ook positief dat deze mogelijkheid tot andere kwetsbare gebieden wordt uitgebreid.

5.3. De kortingsregeling ex artikel 7 die na uitvoerig overleg en analyses is vastgesteld voor zware voertuigen is volgens het EESC billijk en niet-discriminerend, en kan worden uitgebreid tot lichte voertuigen, om de bestaande ongelijkheid tussen incidentele/buitenlandse gebruikers en regelmatige/nationale gebruikers in bepaalde landen terug te dringen. Artikel 7 a) moet dus dienovereenkomstig worden gewijzigd.

5.4. Als we de tarieven voor de externe kosten van bepaalde categorieën voertuigen met elkaar vergelijken, bijvoorbeeld Euro V en Euro VI vrachtwagens, dan blijkt dat minder vervuilende voertuigen aanzienlijk worden benadeeld, wat volgens het Comité niet gerechtvaardigd is. Het EESC dringt erop aan dat de externekostenheffingen die zijn vastgelegd in de bijlagen van de richtlijn worden herzien, door auto's met een lagere uitstoot te begunstigen. In het geval van emissievrije voertuigen vindt het EESC het een goede zaak dat de tolheffing voor het gebruik van de infrastructuur tijdelijk wordt verlaagd.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 766 final.

5.5. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de **wetenschappelijke** beoordeling van de tolgelden regelmatig te herhalen, en daarbij ook te kijken naar de plaatselijke omstandigheden. Daarbij moet rekening worden gehouden met specifieke plaatselijke situatie, maar discriminatie die niet kan worden gerechtvaardigd door een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing moet worden vermeden.

Brussel, 18 oktober 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 — Europa in beweging — Agenda voor een sociaal rechtvaardige transitie naar schone, concurrerende en geconnecteerde mobiliteit voor iedereen

(COM(2017) 283 final)

(2018/C 081/27)

Rapporteur: **Ulrich SAMM**

Corapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	2.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	111/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De mobiliteitsagenda zoals gepresenteerd in de Commissiemededeling „Europa in beweging” (COM(2017) 283 final) (hierna: de mededeling) weerspiegelt de ambitie van Europa om snel vooruitgang te boeken richting de totstandbrenging tegen 2025 van een schoon, concurrerend en geconnecteerd mobiliteitssysteem waarin alle vervoerswijzen zijn geïntegreerd en dat de hele EU bestrijkt. Centraal in de mededeling staat het Europese wegvervoer, dat stoelt op een industrie die wereldleider is op het gebied van productie en dienstverlening. Het productiegedeelte van deze sector biedt werk aan 11 % van alle arbeidskrachten in de maakindustrie in de EU en is goed voor 7 % van het bbp van de EU.

1.2. In de mededeling wordt gewezen op het verband tussen de overkoepelende prioriteiten van de energie-unie, de digitale eengemaakte markt en het investeringsplan voor Europa. Met name wordt erin gepoogd om een aantal nog bestaande problemen inzake de interne vervoersmarkt op te lossen, waarbij mensen- en arbeidsrechten en milieuaspecten steeds op evenwichtige wijze in het oog worden gehouden.

1.3. Een goed werkende **interne Europese vervoersruimte** hangt af van een adequaat regelgevingskader. Het EESC vindt dat de voorgestelde wijzigingen van de wetgeving waar het gaat om de toegang tot het beroep, markttoegang — inclusief cabotage — en arbeidsomstandigheden, zoals rij- en rusttijden en specifieke regels inzake detachering van werknemers in het wegvervoer, veelal geen doeltreffende oplossing bieden voor de problemen die ermee aangesneden worden. De specifieke voorstellen inzake deze kwesties komen uitvoeriger aan de orde in afzonderlijke EESC-adviezen. Een passend regelgevingskader is van vitaal belang om de interne markt vlot te laten functioneren. Volgens het EESC is het hoog tijd dat er ter zake adequate en goed werkende oplossingen worden gevonden. Het gaat er in dit verband van uit dat in het komende voorstel over gecombineerd vervoer ook markttoegangskwesties aan de orde komen.

1.4. De **digitalisering** en automatisering zullen hoogstwaarschijnlijk een revolutionaire verandering teweegbrengen in de technologie voor het vervoer over land. Deze technologieën bieden tal van nieuwe mogelijkheden voor consumenten en bedrijven die betere kwaliteit, comfort, flexibiliteit, betaalbaarheid en veiligheid willen met betrekking tot de diensten die zij gebruiken en alle mogelijke apparatuur. Het EESC stelt vast dat deze nieuwe technologie de vervoersmarkt efficiënter kan maken en analytische data kan verschaffen die ertoe kunnen bijdragen om de bestaande wetgeving te controleren en te handhaven en om mensen- en sociale rechten te beschermen.

1.5. Automatisch rijden heeft thans het potentieel om een kentering teweeg te brengen en nieuwe diensten en ondernemingskansen te bieden. Hierdoor moet het mogelijk worden om de actieve veiligheid van voertuigen duidelijk te verbeteren en het aantal verkeersdoden aanzienlijk te verminderen. Het EESC moedigt de Commissie aan om door te gaan met het **Vision Zero-plan voor 2050**, aangezien de doelstellingen ervan zeer belangrijk zijn voor onze samenleving en alle burgers.

1.6. Het EESC is warm voorstander van het Commissievoorstel om de gebrekkige interoperabiliteit tussen de diverse bestaande elektronische **tolheffingssystemen** in de lidstaten aan te pakken en om tot een gemeenschappelijk kader voor interoperabiliteit te komen. Volgens het EESC zal een flexibel, eerlijk, transparant en niet-discriminerend systeem van rekeningrijden overeenkomstig de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” positief uitpakken, mits de inkomsten geoormerkt worden. Worden de inkomsten volledig geoormerkt, dan zouden er in Europa meer dan 500 000 extra banen kunnen worden geschapen.

1.7. Het EESC stelt vast dat er een verschil bestaat tussen de verwachte **uitstootvermindering** (13 %) in het wegvervoer op grond van dit pakket, en de noodzakelijke 18-19 % die de vervoerssector nodig heeft om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 te helpen verwezenlijken. Deze kloof kan alleen worden overbrugd als de lidstaten er daadwerkelijk voor ijveren om de invoering van „schone” initiatieven in het wegvervoer te stimuleren.

1.8. Het EESC benadrukt dat de productie van schone elektriciteit absoluut noodzakelijk is om **elektrische voertuigen** met succes te introduceren op de massamarkt. Dat neemt niet weg dat elektrische voertuigen, welke specifieke bron van elektriciteit er ook wordt gebruikt, kunnen helpen om de luchtvervuiling lokaal te verminderen, terwijl de algemene EU-doelstellingen inzake de uitstoot van broeikasgassen alleen kunnen worden bereikt via een beleid voor de opwekking van schone elektriciteit.

1.9. Het vertrouwen van de consument in de auto-industrie en het regelgevingssysteem heeft onlangs een flinke deuk opgelopen. Het is van cruciaal belang het vertrouwen terug te winnen door middel van realistische **emissienormen** en adequate testprocedures, maar na tegenwerking van sommige lidstaten is het voorstel van de Commissie tot oprichting van een EU-brede, onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op het testen van voertuigemissies, eerder in 2017 afgeblazen. Het EESC betreurt dit.

1.10. In Europa moeten er voor voertuigen die op schone energie rijden duidelijke en ambitieuze doelstellingen worden geformuleerd om de maakindustrie prikkels te geven op het gebied van **onderzoek**, marktintroductie en productie. De technische beperkingen die een snelle invoering van alternatieve aandrijfsystemen nog steeds in de weg staan, kunnen alleen worden opgelost door een robuust onderzoeksprogramma (in het volgende Kaderprogramma) dat de hele waaier tussen fundamenteel onderzoek, innovatie en marktintroductie bestrijkt.

1.11. Het belang van steun voor de *modal shift* zou volgens het EESC meer moeten worden erkend, door meer prikkels te verschaffen voor de bevordering van het openbaar vervoer en de verschuiving van goederenvervoer van weg naar spoor. De algemene strategie kan helpen om het wegvervoer koolstofarmer te maken, maar draagt niet noodzakelijkerwijs bij tot het aanpakken van de congestie en verontreiniging, met name omdat de vraag naar wegvervoer naar verwachting zal toenemen.

2. Inleiding

2.1. De mededeling luidt de eerste substantiële fase van het mobiliteitspakket in. Later in het jaar volgen verdere voorstellen. In de mededeling worden de specifieke voorstellen, die in afzonderlijke EESC-adviezen aan de orde komen, in een politieke context geplaatst, wordt ingegaan op ondersteunende maatregelen zoals rekeningrijden (met inbegrip van de vereiste infrastructuur), alternatieve brandstoffen en connectiviteit, verbetering van de consumentenvoorlichting, versterking van de interne markt en verbetering van de arbeidsomstandigheden in het goederenvervoer over de weg, en worden maatregelen voorgesteld om de basis te leggen voor coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen. Het Commissievoorstel heeft in de praktijk vooral betrekking op de wegvervoerssector.

2.2. Voorts wordt in de mededeling gewezen op de link met de overkoepelende prioriteiten van de energie-unie (energie-efficiëntie en het koolstofvrij maken van de vervoerssector, met inbegrip van de uitrol van koolstofarme brandstoffen en elektromobiliteit), de digitale eengemaakte markt, de agenda voor werkgelegenheid, groei en investeringen en het investeringsplan voor Europa om de invoering ervan te ondersteunen, en de doelstellingen om de rechtvaardigheid te bevorderen en de sociale dimensie te versterken, zoals aangegeven in de Europese pijler van sociale rechten. Ook wordt erin gepoogd om een aantal nog bestaande problemen inzake de interne vervoersmarkt op te lossen, waarbij steeds wordt gestreefd naar een evenwicht tussen mensen- en arbeidsrechten en milieuaspecten, al blijven er spanningen bestaan.

2.3. De mobiliteitsagenda weerspiegelt de ambitie van Europa om snel werk te maken van een schoon, concurrerend en geconnecteerd mobiliteitssysteem waarin alle vervoerswijzen tegen 2025 zijn geïntegreerd. Dat systeem moet de hele Unie bestrijken en Europa ook verbinden met zijn buurlanden en de rest van de wereld. Om deze zeer ambitieuze doelstelling te halen, moet er niet alleen worden gewerkt aan het wereldleiderschap van de sector op het gebied van productie en dienstverlening, maar moeten de lidstaten ook daadwerkelijk blijf geven van de nodige politieke wil.

2.4. Er zij op gewezen dat de wegvervoerssector de EU-landen ruim 500 miljard euro aan belastinginkomsten oplevert. Het productiegedeelte van deze sector biedt werk aan 11 % van alle arbeidskrachten in de maakindustrie in de EU, is goed voor 7 % van het bbp van de EU en genereert een handelsoverschot van 90 miljard euro. Juist omdat de sector zo sterk en belangrijk is, wordt er op vele terreinen van EU-brede regelgeving maar langzaam vooruitgang en verbetering geboekt: verscheidene EU-lidstaten beschouwen de sector namelijk als zijnde van nationaal strategisch belang. Het goedkeuren en doorvoeren van veranderingen waarvan wordt gemeend dat ze nationale systemen en prioriteiten aantasten, zoals het openen van de markt en de invoering van rekeningrijden, duurt vaak heel lang.

2.5. Europa begint niet van nul af aan. De maatregelen die zijn genomen om de doelstellingen op het gebied van de interne markt en duurzaamheid te verwezenlijken, hebben heel wat resultaat opgeleverd. Het EESC heeft zijn standpunten hierover al in diverse adviezen naar voren gebracht, bijvoorbeeld in de adviezen inzake de interne Europese vervoersruimte⁽¹⁾ als ruggengraat van de vrije interne markt, multimodaal reizen⁽²⁾ en de interne markt voor internationaal goederenvervoer⁽³⁾. De duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid⁽⁴⁾ speelt een grote rol, in het bijzonder het koolstofvrij maken van het vervoer⁽⁵⁾ en het effect van de conclusies van de COP21 op het Europese vervoersbeleid⁽⁶⁾. De gevolgen van de digitalisering en robotisering van het vervoer voor de EU-besluitvorming⁽⁷⁾ en de vooruitzichten voor coöperatieve slimme vervoerssystemen⁽⁸⁾ zullen steeds belangrijkere elementen in het EU-vervoersbeleid zijn. Ook hieraan besteedt het EESC aandacht.

2.6. Er is hoe dan ook nog veel werk aan de winkel. De mobiliteitsagenda moet de weg vrijmaken voor een Europees vervoerssysteem dat is opgewassen tegen de belangrijkste uitdagingen in verband met de digitalisering en de milieueffecten.

3. Digitalisering

3.1. Digitalisering en automatisering op basis van snel en betrouwbaar internet bieden tal van nieuwe mogelijkheden voor consumenten en bedrijven die verbeterde kwaliteit, comfort, flexibiliteit, betaalbaarheid en veiligheid willen met betrekking tot de diensten die zij gebruiken en alle mogelijke apparatuur. Ook bieden ze doeltreffende nieuwe technieken om bestaande wetgeving te analyseren, te controleren en te handhaven en om mensen- en sociale rechten te beschermen. Met name de technologie voor vervoer over land zal waarschijnlijk een revolutionaire verandering ondergaan door de digitalisering. In het algemeen moet beoogd worden systemen te harmoniseren of technische oplossingen te vinden om ervoor te zorgen dat ze over de grenzen heen kunnen werken, aangezien dit essentieel is voor de goede werking van de interne markt. Een voorbeeld hiervan is de aanstaande invoering van slimme tachografen. Er is echter een tijdschema van 15 jaar voor de voorgestelde aanpassing van bestaande voertuigen. Deze periode zou aanzienlijk verkort moeten worden.

3.2. De strategie van de EU voor **coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen** (C-ITS) en de uitvoering ervan vormen de eerste stappen op weg naar automatisch rijden (zie ook TEN/621). De **connectiviteit** tussen voertuigen en tussen voertuigen en vaste infrastructuur is een essentieel aspect om ten volle gebruik te kunnen maken van digitale technologie. Het EESC verwelkomt dan ook de strategische doelstellingen voor 2025 zoals uiteengezet in een recente mededeling over de „Europese gigabitmaatschappij”⁽⁹⁾. Hierin wordt een tijdschema gepresenteerd voor de ontwikkeling van een Europese breedbandinfrastructuur met hoge capaciteit, die zou moeten zorgen voor ononderbroken 5G-dekking met internetverbindingen met zeer hoge capaciteit voor alle belangrijke vervoersroutes over land.

3.3. Digitalisering is ook essentieel voor de ontwikkeling van nieuwe marktmodellen, inclusief verschillende soorten platforms en concepten van de **deeleconomie** die de hulpbronnefficiëntie kunnen verbeteren, maar die ook een aantal vragen doen rijzen op juridisch, sociaal en consumentengebied, zoals de rol en status van internetplatforms en veranderingen op de arbeidsmarkt.

3.4. Het potentieel voor **automatisch rijden**, waaronder met auto's zonder bestuurders, wordt voornamelijk gezien als een kans voor nieuwe bedrijfsmodellen. Aansprakelijkheidskwesties zijn echter ook belangrijk en moeten in de EU op geharmoniseerde wijze worden opgehelderd. Een ander gevolg van automatisch of halfautomatisch rijden is dat het de actieve veiligheid van grondvoertuigen aanzienlijk kan verbeteren. Het aantal wegverkeersdoden is sinds de jaren 1970 met

⁽¹⁾ PB C 291 van 4.9.2015, blz. 14.

⁽²⁾ PB C 12 van 15.1.2015, blz. 81.

⁽³⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 176.

⁽⁴⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 31.

⁽⁵⁾ PB C 173 van 31.5.2017, blz. 55.

⁽⁶⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 10.

⁽⁷⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 52.

⁽⁸⁾ PB C 288 van 31.8.2017, blz. 85.

⁽⁹⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 51.

een factor vier afgenomen, hetgeen vooral te danken is aan de invoering van passieve veiligheidskenmerken in auto's. Toch kwamen er in 2016 op wegen in de EU helaas nog 25 500 mensen om het leven. Door geavanceerde actieve veiligheidskenmerken te ontwikkelen en in te voeren (halfautomatisch rijden, geconnecteerde voertuigen), moet het mogelijk zijn om het aantal verkeersdoden aanzienlijk te verminderen of zelfs tot nul terug te brengen, zoals beschreven in het Vision Zero-veiligheidsplan, dat in 1997 in Zweden werd opgestart en later door de EU werd opgepakt, maar nooit de verhoopde resultaten heeft bereikt. Automatisch rijden heeft thans het potentieel een kentering teweeg te brengen. Het EESC moedigt de Commissie aan om door te gaan met het **Vision Zero-plan voor 2050**, aangezien het doel ervan zeer belangrijk is voor onze samenleving en alle burgers.

4. De interne Europese vervoersruimte

4.1. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om het regelgevingskader voor de markt voor het wegvervoer te verduidelijken en voor een betere handhaving te zorgen, de arbeidsomstandigheden te verbeteren en sociale dumping te bestrijden, teneinde te waarborgen dat de interne markt in de sector goed functioneert. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de toegang tot het beroep, markttoegang — inclusief cabotage — en arbeidsomstandigheden, zoals rij- en rusttijden en specifieke regels inzake detachering van werknemers in het wegvervoer.

Het EESC vindt echter dat de voorgestelde wijzigingen in de wetgeving, hoewel ze blijk geven van het streven om de regels gemakkelijk toepasbaar te maken en eerlijke concurrentie te garanderen, veelal geen doeltreffende oplossing bieden voor de problemen die ermee aangesneden worden, waaronder problemen die tijdens de implementatie van het huidige kader naar boven zijn gekomen. Het EESC stelt vast dat het initiatief tot uiteenlopende reacties van lidstaten, sociale partners en ondernemers heeft geleid. Het blijft van mening dat duidelijke en gemakkelijk toepasbare wetgeving die zorgt voor rechtszekerheid met betrekking tot markttoegang en adequate bescherming van sociale rechten, de enige manier is om een duurzame stap vooruit te zetten. Verder benadrukt het EESC dat er gebruik moet worden gemaakt van moderne IT-middelen (bijv. tachografen) en efficiënte infrastructuurvoorzieningen (veilige parkeerplaatsen) om voor implementatie en handhaving te helpen zorgen. Verrassend in de mededeling is dat gecombineerd vervoer alleen wordt genoemd als een middel om tot meer duurzaamheid te komen en dat het vraagstuk van de markttoegang in dit verband buiten beschouwing blijft. (De EESC-standpunten over deze voorstellen worden nader toegelicht in de afzonderlijke adviezen hierover).

4.2. Het EESC verwelkomt het voornemen tot wijziging van de richtlijn betreffende het gebruik van **gehuurde voertuigen zonder bestuurder** voor het vervoer van goederen over de weg, maar wil enkele kanttekeningen plaatsen met betrekking tot de mogelijke gevolgen daarvan. Deze kunnen in twee categorieën worden ingedeeld: de eerste betreft de mogelijke toename van het aantal brievenbusmaatschappijen, en de tweede heeft betrekking op de mogelijkheid dat een exploitant ongemerkt illegale cabotageactiviteiten verricht.

4.3. Volgens het EESC zal een flexibel, eerlijk, transparant, niet-discriminerend en niet-bureaucratisch systeem van **rekeningrijden** overeenkomstig de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt” positief uitpakken als de inkomsten uit het gebruik van de wegeninfrastructuur geormerkt worden en de interne vervoersmarkt wordt vrijgehouden van discriminerende praktijken. Worden de inkomsten volledig geormerkt, dan zouden er in Europa meer dan 500 000 extra banen kunnen worden geschapen. Het EESC is warm voorstander van het voorstel van de Commissie om de gebrekkige interoperabiliteit tussen de diverse bestaande elektronische tolheffingssystemen in de lidstaten aan te pakken en om in de gehele EU een uniform, op geavanceerde technologie gebaseerd, elektronisch tolheffingssysteem in te voeren. (Deze standpunten worden nader toegelicht in de afzonderlijke EESC-adviezen over deze specifieke kwesties).

5. Naar een duurzaam vervoerssysteem

5.1. In de EU draagt vervoer voor ongeveer 20 % bij aan de totale **uitstoot van broeikasgassen**. Terwijl de vervoersactiviteit toeneemt, moeten de broeikasgasemissies omlaag om de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 te halen. Het pakket „Schone energie voor alle Europeanen” van november 2016 omvatte daarom maatregelen om de uitrol van koolstofarme brandstoffen te versnellen en elektromobiliteit te ondersteunen, wat door het EESC werd toegejuicht ⁽¹⁰⁾.

5.2. Aangenomen wordt dat de dalende tendens in de totale vervoersemissies zal doorzetten als de huidige trends en goedgekeurde beleidslijnen aanhouden, resulterend in 13 % lagere emissies tegen 2030 vergeleken met 2005 (en 15 % tegen 2050). Dit is echter niet in overeenstemming met de kosteneffectieve emissiereductie van 18-19 % die de vervoerssector nodig heeft om bij te dragen aan het bereiken van de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030. Volgens het EESC is het vaststellen van limieten voor de emissies van nieuwe voertuigen een effectief middel om de uitstoot terug te dringen, maar

⁽¹⁰⁾ PB C 246 van 28.7.2017, blz. 64.

niet genoeg om de gestelde doelen te verwezenlijken. Aanvullend zijn er dan ook maatregelen nodig om de energie-efficiëntie verder te verbeteren en alternatieve brandstoffen en aandrijfsystemen te promoten, waaronder vloeibaar aardgas (lng) en elektriciteit via boordsystemen of geëlektrificeerde wegen, alsook **tolheffing**.

5.3. Er wordt veel verwacht van **elektrische voertuigen**, zoals blijkt uit aankondigingen van de lidstaten dat ze het voorbeeld zullen volgen van Noorwegen (2025), Frankrijk en de VK (2040) wat betreft het verbieden van alle nieuwe auto's met interne verbrandingsmotor die op benzine en diesel rijden. De markt van elektrische voertuigen groeit snel wereldwijd. In 2016 waren er in de wereld twee miljoen elektrische auto's op de weg, hoewel ze nog steeds slechts 0,2 % uitmaken van alle personenauto's (IEA 2017). De sterkste absolute groei vindt plaats in China en wordt vooral gestimuleerd door luchtverontreinigingsproblemen en reductiedoelstellingen. In Europa moeten er voor voertuigen die op schone energie rijden duidelijke en ambitieuze doelstellingen worden geformuleerd om de maakindustrie prikkels te geven op het gebied van onderzoek en productie.

5.4. Een snellere invoering van elektrische voertuigen wordt gehinderd door **technische beperkingen** met betrekking tot de prestaties van batterijen. Hoewel de kosten van de batterijen sneller dalen dan verwacht, bestaan er nog steeds problemen in verband met (soms tegenstrijdige) parameters, zoals gewicht, oplaadcapaciteit (bereikslimiet), oplaadsnelheid en levensduur/slijtage. Hierdoor worden de prestaties van elektrische voertuigen beperkt. Niettemin wordt steeds meer erkend dat elektrische voertuigen het belangrijkste groeisegment in de sector personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen zullen worden.

5.5. De technische beperkingen kunnen alleen worden opgelost door een robuust **onderzoeksprogramma** dat de hele waaier tussen fundamenteel onderzoek en innovatie bestrijkt. Europese onderzoeksprogramma's, met name Horizon 2020, zijn doelgericht en er wordt onderzoek gedaan op diverse alternatieve gebieden, bijv. m.b.t. nieuwe soorten batterijen of brandstofcellen en waterstof. De verwachte resultaten zijn veelbelovend, maar een groot deel van dit onderzoek bevindt zich nog in een vroeg stadium. Er zijn echter al wat eerste resultaten bekend, zoals blijkt uit de Gemeenschappelijke Onderneming brandstofcellen en waterstof (www.fch.europa.eu).

5.6. Wat de toekomst van aandrijfsystemen voor voertuigen betreft, zijn er nog steeds een aantal onzekere factoren. Om hier iets aan te doen moet de EU in het volgende Kaderprogramma **prioritaire aandacht** blijven schenken **aan onderzoek** op het vlak van vervoer. Hierbij zouden de Europese strategieën voor onderzoek en innovatie op vervoersgebied, zoals uiteengezet door de Europese Commissie, en Europese technologieplatforms zoals de Advisory Council for Aviation Research and Innovation in Europe, goed als uitgangspunt kunnen dienen. Voorts is samenwerking die de gehele keten van niveaus van technologische paraatheid bestrijkt, van fundamenteel onderzoek tot toepassing, de meest doeltreffende manier om tot marktintroductie te komen.

5.7. Het EESC wijst er nogmaals op ⁽¹⁾ dat er een gebrek is aan **harmonisatie** tussen de nationale onderzoeksfinanciering en die op het niveau van de EU. Het Power-to-X concept — oftewel de elektrochemische omzetting van stoom en kooldioxide met gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit voor de productie van synthetische brandstoffen — wordt bijvoorbeeld sterk gesteund door een Duits financieringsprogramma ⁽²⁾ zonder aanvullende benadering aan EU-zijde.

5.8. Er is momenteel in Europa een sterk groeiende vraag naar batterijen, gebaseerd op bestaande technologie. Het grootste deel van de wereldwijde celproductiecapaciteit blijft in Azië en de Verenigde Staten. Het EESC deelt de bezorgdheid van de Commissie dat de autobranche in grote mate afhankelijk zal worden van de invoer van batterijcellen, waardoor hun bevoorrading aan verschillende risico's wordt blootgesteld. Een lokale **Europese batterijenindustrie** die aan de vraag kan voldoen, is in het belang van Europese autofabrikanten.

5.9. De steun voor elektromobiliteit blijft niet beperkt tot de ontwikkeling van batterijen. Met name voor zware vrachtoertuigen zijn er alternatieve oplossingen zoals de mogelijkheid van **geëlektrificeerde wegen** met elektrische aandrijving via bovenleidingen of rails in het wegooppervlak (de geëlektrificeerde snelweg etc.). Het is belangrijk om voor alternatieve aandrijfsystemen gemeenschappelijke normen te ontwikkelen zodat grensoverschrijdend verkeer mogelijk wordt en er op zijn minst een EU-brede, maar liever nog wereldwijde markt kan worden gecreëerd. Het TEN-V-netwerk en met name de kernnetwerkcorridors kunnen hierbij van pas komen.

⁽¹⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 66.

⁽²⁾ <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>.

5.10. De **interne verbrandingsmotor**, die de kern vormt van onze mobiliteit op de weg, stuit op steeds meer weerstand. Het vertrouwen in bedrijven en het regelgevend systeem met betrekking tot voertuigemissies is sterk afgenomen, vooral nu het bestaan van verboden manipulatievoorzieningen aan het licht is gekomen. Deze verstoren of deactiveren de controles van emissies in reële rijomstandigheden. Zelfs zonder illegale trucs is het echter een bekend gegeven dat voertuigen die de formele emissietests doorstaan, gewoonlijk voor veel meer verontreiniging zorgen in reële rijomstandigheden. Het feit dat deze discrepantie in de afgelopen decennia groter is geworden, is de belangrijkste reden voor de problemen van vandaag. Het is dringend nodig om het vertrouwen van de consument in de autobranche te herstellen en om het vertrouwen in het regelgevend systeem terug te winnen, door middel van realistische emissienormen en adequate testprocedures. Na tegenwerking van sommige lidstaten is het voorstel van de Commissie tot oprichting van een EU-brede, onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op het testen van voertuigemissies, eerder in 2017 afgeblazen. Het EESC betreurt dit.

5.11. De discussie over verbrandingsmotoren versus elektrische tractie moet echter verder gaan dan emissienormen. We moeten in het bijzonder onderscheid maken tussen de effecten op de opwarming van de **aarde** en de effecten op de **lokale** luchtverontreiniging. Om de lokale luchtverontreiniging te beperken, verdienen elektrische voertuigen met nul lokale emissies de voorkeur. Over het geheel genomen zijn elektrische voertuigen echter meestal niet emissieloos. Het emissieniveau is afhankelijk van de methode voor elektriciteitsproductie om de batterijen op te laden en de productieprocessen voor de batterijen. Aangezien er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan wat betreft het aandeel van koolstofvrije elektriciteitsopwekking, is het logisch dat het succes van de elektrische voertuigen met betrekking tot hun bijdrage aan de klimaatdoelstellingen van de EU afhankelijk is van het land waarin het elektrische voertuig wordt gebruikt. Bij de EU-steun voor **elektromobiliteit** moet in aanmerking worden genomen dat deze kwestie nauw verband houdt met het thema elektriciteitsopwekking zoals besproken in het kader van de **Europese energie-unie**.

5.12. Momenteel zijn verbrandingsmotoren op de weg beter voor langeafstandsritten en zware werkzaamheden. Wat betreft de vraag hoe snel elektrische tractie verbrandingsmotoren kan bijbenen, moeten we voorbereid zijn op een **lange overgangperiode** waarin beide aandrijfsystemen naast elkaar bestaan. Hybride auto's, die kunnen wisselen tussen verbrandingsmotoren voor lange afstanden en elektrische tractie binnen de stad, kunnen bijvoorbeeld een oplossing zijn waarop de Europese auto-industrie goed is voorbereid. Voor bepaalde vormen van gebruik (zoals vrachtvervoer over lange afstanden) zijn elektrische voertuigen op batterijen niet geschikt. Er is een breed scala aan alternatieve technologieën die gebruikt kunnen worden, zoals waterstofbrandstofcellen en geëlektrificeerde snelwegen. Ter wille van zijn industriële leiderschap in de sector milieuvriendelijk vervoer moet Europa in de ontwikkeling van die technologieën investeren.

5.13. Met het oog op de ondersteuning van de initiatieven uit dit pakket is het EESC voorstander van de ontwikkeling van beroepsopleidingsprogramma's voor logistiek in alle lidstaten, zodat de nodige nieuwe vaardigheden worden verworven.

5.14. Er zij op gewezen dat grote steden in de EU onafhankelijk van elkaar uiteenlopende initiatieven hebben ontplooid om congestie en vervuiling een halt toe te roepen. Het EESC moedigt de Commissie aan om de bestaande activiteiten met gemeenten op het gebied van beste praktijken en informatieverspreiding uit te breiden.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea — Hoofdstuk betreffende handel en duurzame ontwikkeling

(2018/C 081/28)

Rapporteur: **Dumitru FORNEA**

Raadpleging	Europese Commissie, 22.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	28.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	127/0/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de internationale inspanningen om de vrede te bewaren, onder meer door middel van initiatieven die gericht zijn op de demilitarisering en denuclearisatie van het Koreaanse schiereiland. In de huidige context wenst het EESC allereerst zijn volledige en onvoorwaardelijke solidariteit te betuigen aan de Republiek Korea met betrekking tot de bedreigingen uit Noord-Korea.

1.2. Het EESC erkent dat de vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en de Republiek Korea ⁽¹⁾ bemoedigende economische en sociale resultaten heeft opgeleverd.

1.3. De tenuitvoerlegging van de duurzameontwikkelingsaspecten van de overeenkomst, met name op arbeidsgebied, blijft echter ontoereikend. Het Comité herhaalt de standpunten van de interne adviesgroep van de EU ⁽²⁾, met name dat de Europese Commissie in overleg moet gaan met de Koreaanse regering over de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die zij is aangegaan met betrekking tot de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen.

1.4. De mechanismen van het maatschappelijk middenveld uit het hoofdstuk „Handel en duurzame ontwikkeling” (hierna het „TSD-hoofdstuk”) van de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea zijn de afgelopen vijf jaar voortdurend versterkt: de representativiteit en de evenwichtige vertegenwoordiging van de belanghebbenden zijn aanzienlijk verbeterd, de interne adviesgroepen van zowel de EU als Korea hebben regelmatig vergaderd, en het jaarlijkse forum van het maatschappelijk middenveld EU-Korea — waar de interne adviesgroepen van de EU en Korea elkaar treffen — was in februari van dit jaar aan zijn 5e editie toe.

1.5. Tot nu toe hebben vier belangrijke thema's de discussies en activiteiten van de interne adviesgroepen gedomineerd: fundamentele arbeidsrechten, maatschappelijk verantwoord ondernemen, groene economie en handel in het kader van duurzame ontwikkeling, en beleid inzake klimaatverandering, waaronder het emissiehandelssysteem in de EU en in Korea. Om de rol van deze raadgevende mechanismen verder te versterken en nog beter tegemoet te komen aan de uiteenlopende punten van bezorgdheid van de verschillende maatschappelijke organisaties, beveelt het EESC aan dat de interne adviesgroepen de mogelijkheid moeten hebben om kwesties te bespreken die relevant zijn voor het maatschappelijk middenveld of voor duurzame ontwikkeling, en dat zij hun mening moeten kunnen geven over alle kwesties waarop de vrijhandelsovereenkomst betrekking heeft.

⁽¹⁾ Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds (PB L 127 van 14.5.2011 — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>).

⁽²⁾ De interne adviesgroep(en) voor duurzame ontwikkeling (milieu en arbeid) zijn opgericht op grond van artikel 13.12 en hebben tot taak advies te verlenen over de uitvoering van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling.

1.6. Aangezien steeds meer EU-vrijhandelsovereenkomsten van kracht worden en het aantal mechanismen voor monitoring door het maatschappelijk middenveld als gevolg daarvan toeneemt, verzoekt het EESC de Commissie met klem om er zo snel mogelijk voor te zorgen dat de noodzakelijke middelen ter beschikking gesteld worden om een goede werking van die mechanismen mogelijk te maken. In het specifieke geval van de vrijhandelsovereenkomst met Korea zouden er middelen moeten worden vrijgemaakt voor gerechtvaardigde activiteiten, met inbegrip van analytische werkzaamheden of workshops in het kader van de gezamenlijke jaarlijkse bijeenkomsten met de Koreaanse adviesgroep.

1.7. Ervaringen uit het verleden hebben aangetoond dat de samenhang en kwaliteit van de dialoog tussen de EU en Korea in het kader van de vrijhandelsovereenkomst aanzienlijk is verbeterd dankzij een betere coördinatie tussen de activiteiten van de interne adviesgroep van de EU en de Europese instellingen enerzijds en met andere internationale organisaties zoals de IAO en de OESO anderzijds. Het EESC zou graag zien dat de werkmethoden van deze interinstitutionele samenwerking worden gebruikt in de volgende periode, onder meer door het ontwikkelen van nieuwe partnerschappen voor relevante activiteiten en projecten.

1.8. Om ervoor te zorgen dat het TSD-hoofdstuk goed wordt uitgevoerd, is het volgens het EESC belangrijk dat partijen rekening houden met en gevolg geven aan de aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld die door de interne adviesgroep en het forum van het maatschappelijk middenveld zijn geformuleerd. Het Comité voor handel en duurzame ontwikkeling moet binnen een redelijke termijn reageren op de kwesties en aanbevelingen inzake handel en duurzame ontwikkeling die door de interne adviesgroepen aan de orde zijn gesteld.

1.9. Het EESC roept de Europese Commissie en het Europees Parlement op om tijdens bilaterale besprekingen met de Koreaanse partners aan te dringen op initiatieven en politieke maatregelen ter handhaving van de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten (IP) en de strijd tegen namaak, en ook om optimaal gebruik te maken van de culturele diversiteit door een evenwichtige handel in producten en diensten van de culturele en creatieve sectoren van de EU en Korea aan te moedigen.

1.10. Het EESC onderstreept dat het van belang is om het Europese bedrijfsleven en met name het midden- en kleinbedrijf (mkb) te blijven wijzen op de kansen van de vrijhandelsovereenkomst. Het gebruik van tariefpreferenties (gestegen van 68 % in 2015 tot 71 % in 2016) kan worden verbeterd door handelsbevorderingsmaatregelen en minder tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen, maar ook door meer mogelijkheden te creëren voor communicatie en samenwerking tussen de desbetreffende Europese en Koreaanse partners.

1.11. De vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea is erg belangrijk geweest voor de agrolevensmiddelensector. De handel in landbouwproducten en voedingsmiddelen tussen de EU en Korea is de laatste jaren enorm gestegen. Door de problemen die in de Europese landbouwsector zijn ontstaan als gevolg van de Russische boycot en de restricties die door China zijn opgelegd aan de Koreaanse export heeft zowel de EU als Korea behoefte aan nieuwe markten. De Europese Commissie zou meer moeten doen om de afzet van Europese landbouwproducten en voedingsmiddelen op de Koreaanse markt te vergemakkelijken.

1.12. Het EESC onderstreept het belang van de raadgevende mechanismen die door de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea in het leven zijn geroepen (adviesgroepen en het forum voor het maatschappelijk middenveld) als doeltreffende en representatieve instrumenten die de Europese instellingen kunnen helpen met hun acties in verband met de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen en de Klimaatovereenkomst van Parijs, alsook met de intensivering van de internationale samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling, milieubescherming en klimaatveranderingsbeleid.

2. Achtergrond

2.1. De vrijhandelsovereenkomst EU-Korea is op 1 juli 2011 in werking getreden. Het was de eerste keer dat een bilaterale EU-vrijhandelsovereenkomst van de „nieuwe generatie” ten uitvoer werd gelegd. Deze evaluatie ervan biedt dus een kans om de geboekte vooruitgang te evalueren, niet alleen voor deze vrijhandelsovereenkomst, maar ook voor andere overeenkomsten die hierna zullen volgen. Aangezien het mandaat voor onderhandelingen over de vrijhandelsovereenkomst dateert van vóór het Verdrag van Lissabon, kon het geen betrekking hebben op investeringen.

2.2. In het algemeen heeft de vrijhandelsovereenkomst positieve resultaten opgeleverd voor de EU, zoals gemeld door de Europese Commissie. Uit gegevens van de Europese Commissie blijkt dat de EU-export van goederen naar Korea vijf jaar na de inwerkingtreding van de vrijhandelsovereenkomst met 59 % is toegenomen, van 28 miljard EUR in 2010 (laatste jaar vóór de voorlopige toepassing) naar 44,5 miljard EUR in 2016. Als gevolg hiervan is het handelstekort van de EU ten opzichte van Korea van 11,6 miljard EUR in 2010 veranderd in een overschot van 3,1 miljard EUR in 2016. De EU-export van diensten naar Korea is tussen 2010 en 2015 gestegen met 49 %, terwijl de EU-invoer uit Korea is gestegen met 32 %. In

2015 had de EU een handelsoverschot voor diensten van 4,8 miljard EUR. In dezelfde periode zijn de inkomende directe buitenlandse investeringen (BDI) in de EU gestegen met 59 % en de uitgaande BDI (EU-investeringen in Korea) met 33 %⁽³⁾.

2.3. De Europese Commissie voert een evaluatie uit van deze vrijhandelsovereenkomst⁽⁴⁾. Zij heeft het EESC gevraagd bij te dragen met een beoordeling van de tenuitvoerlegging van de vrijhandelsovereenkomst, met name het TSD-hoofdstuk. Bij het formuleren van de conclusies van dit advies is o.a. rekening gehouden met documenten en standpunten van de interne adviesgroep van de EU en de workshops over dit onderwerp, die in Seoel en in Brussel hebben plaatsgevonden⁽⁵⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De economische en sociale ontwikkeling van Korea gedurende de laatste vijftig jaar wordt gezien als een succesverhaal. Het bbp van het land nam toe van 2,36 miljard USD in 1961 tot een piek van 1 411,3 miljard USD in 2014⁽⁶⁾. Korea is er in deze periode in geslaagd een enorme technologische en industriële basis op te bouwen die zich kan meten met iedere andere industriële mogendheid ter wereld.

3.2. Ondanks deze vooruitgang hebben de burgers en organisaties van het maatschappelijk middenveld in Korea de afgelopen vijf jaar steeds vaker opgeroepen tot een meer rechtvaardige verdeling van de economische voordelen over alle sociale klassen. Behalve over de werknemersrechten hebben de Europese en Koreaanse belanghebbenden zorgen geuit over het gebrek aan een echte burgerlijke en maatschappelijke dialoog in het land. Deze situatie werd bevestigd door de massale protesten van eind 2016 en begin 2017 in Seoel.

3.3. De verkiezing van president Moon Jae-in⁽⁷⁾ wordt gezien als het begin van een nieuw tijdperk voor Koreaanse werknemers, boeren, consumenten en werkgevers, en veel maatschappelijke organisaties zijn zeer te spreken over de toezeggingen van de pas gekozen president om voor meer sociale rechtvaardigheid, vooral op het gebied van werknemersrechten, fatsoenlijke lonen en arbeidszekerheid, te zorgen, evenals over zijn voornemen om aandacht te besteden aan de zaak van gedetineerde vakbondsleiders⁽⁸⁾.

4. Het mechanisme voor monitoring door het maatschappelijk middenveld uit hoofde van het TSD-hoofdstuk van de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea

4.1. In de nieuwe generatie van vrijhandelsovereenkomsten is een raadgevend mechanisme van het maatschappelijk middenveld opgenomen. In het geval van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea gaat het om twee interne adviesgroepen, één voor de EU en één voor Korea, die toezicht moeten houden op de tenuitvoerlegging van de overeenkomst en aanbevelingen doen aan de partijen⁽⁹⁾.

4.2. Naast een interne adviesgroep voor elke partij voorziet de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea ook in een jaarlijks forum van het maatschappelijk middenveld⁽¹⁰⁾, waar beide adviesgroepen met elkaar om de tafel gaan zitten en adviezen of aanbevelingen kunnen opstellen.

4.3. Het EESC is zeer te spreken over de meerwaarde die dit biedt ten opzichte van andere vrijhandelsovereenkomsten. Deze vergaderingen met beide adviesgroepen zijn specifiek vastgelegd in de overeenkomst, maar zijn helaas nog geen standaardpraktijk geworden.

⁽³⁾ Bron: Europese Commissie.

⁽⁴⁾ Evaluatie van de tenuitvoerlegging van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en de Republiek Korea — Tussentijds technisch verslag http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf

⁽⁵⁾ Workshops met belanghebbenden in Seoel (30 november 2016) en in Brussel (23 maart 2017) in het kader van het Korea EU ILO 111 Project (over de implementatie van IAO-verdrag nr. 111 in Korea en de EU), en het IAO-seminar in Brussel (6 december 2016) over „Beoordeling van arbeidsrechtelijke bepalingen in handelsovereenkomsten: ontwerp, uitvoering en participatie van belanghebbenden”.

⁽⁶⁾ <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>

⁽⁷⁾ De nieuwe president van de Republiek Korea werd in mei 2017 gekozen als opvolger van president Park-Geun-hye, die in december 2016 werd afgezet op beschuldiging van omkoping en machtsmisbruik.

⁽⁸⁾ <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>

⁽⁹⁾ Vrijhandelsovereenkomst EU-Korea, artikel 13.12.

⁽¹⁰⁾ Ibidem, artikel 13.13.

4.4. De vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea, die in 2010 werd gesloten, was de eerste overeenkomst van haar soort die een specifiek hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling en ook een mechanisme voor monitoring door het maatschappelijk middenveld bevatte. Dit was een direct gevolg van de mededeling van de Commissie „Europa als wereldspeler”⁽¹¹⁾, die in oktober 2006 werd gepubliceerd. Hierin stond: „Net zoals wij in de EU sociale rechtvaardigheid en cohesie nastreven, moeten wij onze waarden, met inbegrip van sociale en milieunormen en culturele verscheidenheid, ook in de rest van de wereld bevorderen”⁽¹²⁾.

4.5. In zijn advies over die mededeling brak het EESC specifiek een lans voor de invoeging van een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling in elke daaropvolgende vrijhandelsovereenkomst, en voor een actieve toezichhoudende rol voor het maatschappelijk middenveld⁽¹³⁾.

4.6. Na de overeenkomst tussen de EU en Korea hebben zeven EU-handelsovereenkomsten een apart hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling gekregen en liggen er nog tal van andere overeenkomsten klaar voor ratificatie, waaronder die met Canada, Vietnam, Singapore en Japan. Sindsdien heeft het Comité opgeroepen ook een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling op te nemen in op zichzelf staande investeringsovereenkomsten⁽¹⁴⁾. Het EESC is van mening dat de totstandbrenging van deze mechanismen een goed voorbeeld is van EU-waarden die in praktijk worden gebracht, hoewel de tijd nu rijp is voor een algemene evaluatie⁽¹⁵⁾ op basis van de tot dusver opgedane ervaring.

4.7. Vaak hebben deze monitoringsmechanismen voor het eerste directe contact van het lokale maatschappelijke middenveld met de EU gezorgd en hen veelal een ongekend stuk mondiger gemaakt. Toch zijn de sociale en culturele verschillen in de meeste gevallen, ook in het geval van Korea, erg groot; het vergt tijd en moeite om aanpassingen door te voeren en de verschillen te overbruggen, en om wederzijds vertrouwen op te bouwen. Het kan daarom even duren voordat deze mechanismen volledig gerealiseerd en operationeel zijn en in een aantal gevallen zullen specifieke maatregelen voor capaciteitsopbouw nodig zijn.

4.8. Het EESC is blij dat het zelf een belangrijke rol heeft gespeeld en nauw betrokken is geweest bij de totstandbrenging van deze mechanismen, zowel op het niveau van de leden als via zijn secretariaat, en is van cruciaal belang voor dit aspect van internationale betrekkingen van de EU.

4.9. Bij de discussies in de interne adviesgroep van de EU aan het eind van zijn eerste termijn in 2015 werd geconcludeerd dat het mechanisme een aanvullend kanaal bood voor dialoog en samenwerking met maatschappelijke partners in verband met handelsbetrekkingen en duurzame ontwikkeling. Tevens werd er een bijdrage geleverd aan de dialoog tussen de Europese Commissie en de regeringsfunctionarissen van het partnerland, naast de uitwisselingen via de bestaande kanalen en zonder die uitwisselingen te beperken. Niettemin moet nog worden nagegaan in hoeverre het mechanisme in staat is om tastbare resultaten ter plaatse te bereiken.

4.10. Het EESC wil er nogmaals op wijzen dat het tijd en inspanningen kostte voordat het mechanisme volledig operationeel was. Aanvankelijk waren de werkzaamheden gericht op het opzetten van de interne adviesgroep en het forum voor het maatschappelijk middenveld, en ging het om institutionele en capaciteitsopbouw. Pas daarna konden de leden van de adviesgroep aan beide zijden toewerken naar een gedeelde opvatting over de taak van het mechanisme, de representativiteit van maatschappelijke organisaties en het lidmaatschap van de interne adviesgroepen, de betrekkingen met het intergouvernementele orgaan (deelname van de voorzitters van de adviesgroepen aan de vergadering van het Comité voor handel en duurzame ontwikkeling), de te bespreken onderwerpen enz.

4.11. Geleidelijk werden steeds meer kwesties aan de orde gesteld in de dialoog, en er werden nieuwe aspecten aan toegevoegd, zoals de deelname van een IAO-vertegenwoordiger aan discussies over arbeidsnormen. Gezamenlijke projecten over kwesties van gemeenschappelijk belang werden gestart (zoals het door de Commissie geleide project over klimaatverandering en de regeling voor de emissiehandel met Korea en een ander project over IAO-Verdrag nr. 111) en er werden nevenactiviteiten, zoals workshops, georganiseerd om informatie uit te wisselen en goede praktijken te delen, eventueel met vertegenwoordigers van andere relevante organisaties en instellingen dan de adviesgroepen en het maatschappelijk middenveld. Op verzoek van Korea werd in februari 2017 een workshop georganiseerd over nationale actieplannen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, bedrijfsleven en mensenrechten, en de nationale contactpunten die zijn ingesteld in het kader van de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 567 final.

⁽¹²⁾ Ibidem, par. 3.1 iii.

⁽¹³⁾ PB C 211 van 19.8.2008, blz. 82.

⁽¹⁴⁾ PB C 268 van 14.8.2015, blz. 19.

⁽¹⁵⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 123.

4.12. De interne adviesgroep van de EU werkt samen en overlegt met het Europees Parlement en met andere EU-instellingen, met name de Commissie en de EDEO, die de EU-adviesgroep regelmatig bijpraten over de uitvoering van het TSD-hoofdstuk van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea.

4.13. Er werden betrekkingen met de EU-delegatie in Seoel onderhouden en het is belangrijk dat de delegatie beschikt over de capaciteit en expertise om kwesties op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling te volgen. Het EESC houdt daarom een krachtig pleidooi voor het creëren van een nieuwe post in de delegatie voor iemand die zich specifiek bezighoudt met handel en duurzame ontwikkeling.

4.14. Wat betreft de tenuitvoerlegging is het EESC van mening dat het noodzakelijk blijft dat aanbevelingen die worden verstrekt door het mechanisme voor het maatschappelijk middenveld serieus worden genomen en door alle partijen worden opgevolgd. Ook moet er dringend een discussie worden gevoerd en overeenstemming worden bereikt over de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het gebruik van de procedure voor overleg op regeringsniveau zoals bedoeld in artikel 13.14, lid 1, van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea⁽¹⁶⁾.

4.15. De vrijhandelsovereenkomst bepaalt dat onafhankelijke vertegenwoordigende organisaties op evenwichtige wijze vertegenwoordigd moeten zijn in de interne adviesgroepen en dat daarbij alle drie de dimensies van duurzame ontwikkeling in aanmerking moeten worden genomen.

4.16. Aan EU-zijde moeten Europese koepelorganisaties vertegenwoordigd zijn, alsook organisaties met een bijzonder belang of expertise op het gebied van handel, investeringen of samenwerking tussen de EU en de specifieke derde partij, of die partnerorganisaties, takken of lokale vestigingen hebben in het betreffende partnerland. Er moet ook beter gebruik worden gemaakt van de expertise en informatie die beschikbaar is via deelnemende EU-organisaties of hun aangesloten organisaties.

4.17. Het EESC beveelt ten eerste aan dat elke interne adviesgroep moet kunnen spreken over kwesties die relevant zijn voor het maatschappelijk middenveld of voor duurzame ontwikkeling, mits die kwesties verband houden met duurzame ontwikkeling (zoals economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling en milieubescherming, sanitaire of fytosanitaire voorschriften of mkb-aangelegenheden), alsook over de belangrijkste effecten die door de tenuitvoerlegging teweeg worden gebracht.

4.18. Aangezien steeds meer EU-vrijhandelsovereenkomsten van kracht worden en het aantal mechanismen voor monitoring door het maatschappelijk middenveld als gevolg daarvan toeneemt, verzoekt het EESC de Commissie met klem om er zo snel mogelijk voor te zorgen dat de noodzakelijke middelen ter beschikking gesteld worden om een goede werking van die mechanismen mogelijk te maken. In het specifieke geval van de vrijhandelsovereenkomst met Korea zouden er middelen moeten worden vrijgemaakt voor gerechtvaardigde activiteiten, met inbegrip van analytische werkzaamheden of workshops in het kader van de gezamenlijke jaarlijkse bijeenkomsten met de Koreaanse adviesgroep.

4.19. Ook zou de huidige praktijk om het forum voor het maatschappelijk middenveld parallel te houden aan de jaarlijkse vergadering van het Comité voor handel en duurzame ontwikkeling een vast onderdeel moeten worden dat door alle partijen wordt aanvaard. Daarnaast zouden de voorzitters van beide interne adviesgroepen moeten deelnemen aan de vergaderingen van het Comité voor handel en duurzame ontwikkeling EU-Korea.

4.20. Het EESC is ingenomen met de krachtige steun die door DG TRADE wordt gegeven aan het pleidooi van de interne adviesgroep van de EU voor de oprichting van een evenwichtig samengestelde Koreaanse adviesgroep, overeenkomstig de vrijhandelsovereenkomst. Als gevolg hiervan werd het lidmaatschap van de Koreaanse adviesgroep in 2014 gewijzigd met het oog op een evenwichtiger vertegenwoordiging van de drie subgroepen, al blijft de gebrekkige expertise en vertegenwoordiging van het bedrijfsleven in deze adviesgroep een probleem.

4.21. Tot slot vindt het EESC ook dat meer aandacht moet worden besteed aan doeltreffende communicatie van de activiteiten van de adviesgroep, niet alleen met andere maatschappelijke organisaties, maar ook met andere EU-instellingen (m.n. het Europees Parlement), vooral om meer belangstelling voor het werk van de interne adviesgroep van de EU te genereren en een grotere betrokkenheid van andere organisaties in de toekomst te stimuleren.

⁽¹⁶⁾ „Een partij kan de andere partij verzoeken om overleg over alle aangelegenheden van wederzijds belang die zich in verband met dit hoofdstuk voordoen, met inbegrip van de mededelingen van de in artikel 13.12 bedoelde interne adviesgroep(en), door hiertoe een schriftelijk verzoek in te dienen bij het contactpunt van de andere partij.”

5. Uitdagingen en kansen voor bedrijven in het kader van de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea

5.1. Uit een enquête over het vertrouwen van bedrijven, die in 2016 werd afgenomen door de Europese Kamer van Koophandel in Korea, blijkt dat Korea voor Europese bedrijven een belangrijke markt is en zal blijven. Het bedrijfsleven verwacht dat de evaluatie van de wet- en regelgeving leidt tot meer operationele vrijheid en tot minder ingewikkelde procedures voor zakendoen in Korea. De discretionaire handhaving van de regelgeving en het onvoorspelbare wetgevingsklimaat worden beschouwd als belangrijkste belemmeringen voor een goede bedrijfsvoering in Korea⁽¹⁷⁾.

5.2. Europese bedrijfsorganisaties⁽¹⁸⁾ denken dat het gebruik van tariefpreferenties kan worden verbeterd door bedrijven (met name het mkb) meer bewust te maken van de mogelijkheden die deze vrijhandelsovereenkomst biedt en door

- minder tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen voor de EU-uitvoer van agrovoedingsmiddelen;
- handelsbevordering, inclusief inkling, concurrentie en overheidsopdrachten;
- volledige dekking, volledige wederkerigheid en effectieve markttoegang voor industriële goederen;
- meer mogelijkheden te creëren voor communicatie en samenwerking tussen Europese en Koreaanse partners.

5.3. Kleine en middelgrote ondernemingen in de EU (vooral de ondernemingen die geen deel uitmaken van de wereldwijde waardeketens) pleiten voor een andere aanpak van handelsstatistiek, omdat de bestaande datasets geen duidelijk beeld geven van indirecte export en niet kunnen helpen met het in kaart brengen van nieuwe bedrijfsmogelijkheden en het beoordelen van de handelsontwikkelingen in diverse sectoren. Zij stellen voor om van bruto handelsstatistiek over te stappen op handel met toegevoegde waarde.

5.4. De bescherming van intellectuele-eigendomsrechten en de bestrijding van namaak is ook een belangrijk thema voor de EU en Korea, vooral wat de creatieve en culturele sector betreft: film, mode, videospellen, slim textiel, muziek enz. Daarom moet meer aandacht worden besteed aan de handhaving van de vrijhandelsovereenkomst op dit terrein. Sommige Europese en internationale organisaties hebben te kennen gegeven dat ze problemen hebben met de effectieve bescherming en exploitatie van intellectuele-eigendomsrechten. Er is specifiek melding gemaakt van problemen met intellectuele-eigendomsrechten in het geval van mode en luxe goederen en met de rechten van openbare uitvoering in het geval van muziekproducenten, artiesten en schrijvers⁽¹⁹⁾.

5.5. Het Unesco-protocol van 2005 is in deze vrijhandelsovereenkomst opgenomen en moet voldoende waarborgen bieden om de culturele diversiteit te benutten door het auteursrecht doeltreffend te beschermen en een evenwichtige handel in de producten en diensten van de culturele en creatieve sector in de EU en Korea te stimuleren. Sommige Europese bedrijven vinden het noodzakelijk om de samenwerking en dialoog op dit terrein te verbeteren, om eenzijdig opgelegde protectionistische maatregelen te voorkomen in de context van een steeds sterkere mondiale concurrentie bij het promoten van eigen producten (met name in de media- en de filmwereld).

5.6. Europese landbouwproducten en verwerkte voedingsmiddelen hebben een goede reputatie bij de Koreaanse consument en daarom voert de EU een aanzienlijke hoeveelheid landbouwproducten en levensmiddelen uit naar de Koreaanse markt. De Europese Commissie heeft enige moeite gedaan om de afzet van EU-producten in Korea te bevorderen, maar er kan veel meer worden gedaan om het potentieel van deze bevoorrechte handelsrelatie te optimaliseren.

⁽¹⁷⁾ European Business in Korea: Business Confidence Survey 2016, European Chamber.; <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>

⁽¹⁸⁾ Business Europe position on the EU-Korea FTA: <https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>

⁽¹⁹⁾ IFPI Comments on Partial Amendment of Copyright act in South Korea: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>

5.7. De uitvoer van agrovoedingsmiddelen uit de EU naar Korea is in de afgelopen jaren sterk toegenomen en bereikte in 2016 het bedrag van 2,6 miljard EUR. Korea neemt de 13e plaats in onder de belangrijkste handelspartners van de EU in de agrovoedingssector⁽²⁰⁾. Op grond van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea zijn de rechten op bijna alle landbouwproducten uit de EU afgeschaft. Voor bepaalde producten werden tariefcontingenten ingevoerd. De wederzijdse erkenning van bepaalde geografische aanduidingen is ook belangrijk voor het stimuleren van de uitvoer van agrovoedingsmiddelen tussen de EU en Korea.

5.8. Als gevolg van de problemen die zijn ontstaan voor de landbouwsector in de EU na het Russische verbod en de beperkingen die door China werden opgelegd aan de Koreaanse export als sanctie voor de plaatsing van antiraketssystemen (THAAD), moeten zowel de EU als Korea toegang krijgen tot nieuwe markten en in dit verband heeft de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea zijn nut al bewezen.

6. De impact van de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea op de arbeidsnormen, de industriële betrekkingen en op de kwaliteit van de sociale en maatschappelijke dialoog in het algemeen

6.1. Het TSD-hoofdstuk herhaalt de verplichtingen die de partijen zijn aangegaan ten aanzien van de IAO-verdragen en voorziet in de oprichting van een monitoring- en adviesmechanisme waarmee het maatschappelijk middenveld kan toezien op de tenuitvoerlegging van de overeenkomst en aanbevelingen kan doen. De lidstaten van de EU hebben alle acht fundamentele IAO-verdragen geratificeerd. Korea heeft vier van de acht fundamentele verdragen geratificeerd. Op mondiaal niveau vormen de landen die deze IAO-verdragen niet hebben geratificeerd een minderheid⁽²¹⁾.

6.2. Er zijn verschillende vrije economische zones (FEZ)⁽²²⁾ en vrije handelszones (FTZ)⁽²³⁾ in Korea. Naast andere stimulansen bieden deze zones vrijstellingen van nationale arbeids- en milieuwetgeving. Zo zijn ondernemingen met meer dan 300 werknemers vrijgesteld van de verplichting dat ten minste 2% van het personeelsbestand moet bestaan uit personen met een handicap, en dat werknemers betaald verlof moeten kunnen nemen, gewoonlijk aangeduid als „wekelijkse rusttijd”.

6.3. Het EESC is van mening dat deze vrijstellingen zowel wat hun aard als wat hun intentie betreft een inbreuk vormen op artikel 13.7 van de vrijhandelsovereenkomst EU-Korea. Hierin staat: „De partijen zwakken de in hun wetgeving verleende bescherming van het milieu of van de werknemers niet af, noch verminderen zij deze om de handel of investeringen te bevorderen, door af te zien van toepassing van of anderszins af te wijken van, of door aan te bieden af te zien van toepassing van of anderszins af te wijken van hun wet- en regelgeving of normen, op een wijze die van invloed is op de handel of de investeringen tussen de partijen”.

6.4. De interne adviesgroep van de EU en het forum van het maatschappelijk middenveld hebben deze vragen regelmatig gesteld in de periode 2012-2017 en herhaaldelijk gepleit voor versnelde ratificatie van de belangrijkste IAO-verdragen. Op initiatief van de interne adviesgroep van de EU heeft het forum van het maatschappelijk middenveld EU-Korea zich gebogen over de uitvoering van de bepaling in artikel 13.4.3 dat de partijen voortdurend en consequent streven naar ratificatie van de fundamentele IAO-overeenkomsten die als „up-to-date” zijn geïdentificeerd. De Europese Commissie heeft deze kwestie aangekaart bij de regering van Korea.

6.5. In juni 2015 heeft de Koreaanse regering geantwoord dat „sommige bepalingen van de niet-geratificeerde basisverdragen niet in overeenstemming zijn met de vigerende nationale wetten en de situatie in Korea, waardoor het moeilijk is om de voorwaarden te scheppen voor ratificatie door Korea”. Het antwoord van de Koreaanse regering ging als volgt verder: „Aangezien de wetten en systemen van een land, en zeker de arbeidswetgeving, een weerspiegeling zijn van de unieke sociaaleconomische kenmerken van dat land en gebaseerd zijn op tripartiete afspraken, is het niet gemakkelijk om de nationale wetten en systemen binnen een kort tijdsbestek te verbeteren.” Dit is niet in overeenstemming met de bepalingen van artikel 13.4.3, en het TSD-hoofdstuk in het algemeen.

6.6. Op 15 september 2015 heeft het forum voor het maatschappelijk middenveld een verklaring uitgebracht waarin het zijn teleurstelling uitsprak over het gebrek aan vooruitgang en concrete stappen, met name wat betreft de ratificatie en de effectieve tenuitvoerlegging van de basisverdragen van de IAO, en het er bij de partijen op aandrong hernieuwde inspanningen te ondernemen in die richting.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf

⁽²¹⁾ De fundamentele IAO-verdragen die de Republiek Korea niet heeft geratificeerd, zijn: verdrag nr. 29 van 1930 (dwangarbeid), verdrag nr. 87 van 1948 (de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht), verdrag nr. 98 van 1949 (het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen) en verdrag nr. 105 van 1957 (de afschaffing van gedwongen arbeid).

⁽²²⁾ <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>

⁽²³⁾ http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12

6.7. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan om formeel overleg op te starten met de Koreaanse regering, iets wat de interne adviesgroep van de EU per brief heeft gevraagd aan de commissaris voor handel (resp. De Gucht in januari 2014 en Malmström in december 2016) en waar ook het Europees Parlement in zijn resolutie van 18 mei 2017 voor heeft gepleit⁽²⁴⁾. Het overleg zou zich in de eerste plaats kunnen focussen op het niet-ratificeren door Korea van de IAO-verdragen en op de schending door Korea van de arbeidsrechtelijke bepalingen van de vrijhandelsovereenkomst, die zijn opgenomen in het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling.

6.8. In de toekomst is het belangrijk dat de samenwerking tussen de regering van de Republiek Korea en de sociale partners wordt versterkt, bijvoorbeeld via meer thematische projecten die gezamenlijk worden gefinancierd en uitgevoerd door de Europese Commissie, het EESC en de IAO. Vertegenwoordigers van de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties in Korea en de EU die aan beide interne adviesgroepen deelnemen, moeten rechtstreeks worden betrokken bij de tenuitvoerlegging van deze projecten.

7. Milieubescherming en bevordering van duurzame ontwikkeling

7.1. In de vrijhandelsovereenkomst herbevestigen de EU-lidstaten hun verbintenis om de multilaterale milieuovereenkomsten waarbij zij partij zijn, zoals het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de Klimaatovereenkomst van Parijs, het Verdrag inzake biologische diversiteit en Cites inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, ten uitvoer te leggen.

7.2. Sinds 2015 beschikt Korea over zijn eigen nationale systeem voor handel in emissierechten (KETS), het eerste programma van deze soort dat operationeel is in Oost-Azië. Het KETS is van toepassing op ongeveer 525 van de grootste uitstoters van het land, die samen goed zijn voor zo'n 68 % van de nationale broeikasgasemissies. Het KETS heeft betrekking op de directe emissies van zes Kyoto-gassen en op de indirecte emissies van het stroomverbruik. De Republiek Korea is voornemens haar broeikasgasemissies tegen 2030 met 37 % te verminderen ten opzichte van een scenario waarbij niets wordt gedaan (dit is de voorgenomen nationaal vastgestelde bijdrage aan het UNFCCC). Dit komt neer op een emissiereductie van 22 % ten opzichte van 2012⁽²⁵⁾. Op 8 juli 2016 lanceerde de EU een samenwerkingsproject met de Republiek Korea ter waarde van 3,5 miljoen EUR om de tenuitvoerlegging van het KETS te ondersteunen. Het project loopt tot januari 2019 en wordt gefinancierd uit hoofde van het EU-instrument voor buitenlandse partnerschappen, met een bijdrage in natura van de Koreaanse regering, en wordt aangestuurd door de EU en het Koreaanse ministerie van Strategie en Financiën⁽²⁶⁾.

7.3. Voormalig president Lee Myung Baek heeft een regeringsinitiatief voor „groene groei” gelanceerd. Op 27-28 oktober 2015 heeft in Seoul het 19e forum over eco-innovatie plaatsgevonden in het kader van samenwerking tussen de EU en Korea inzake milieukwesties. Sinds 2006 brengt het Europese forum voor eco-innovatie specialisten uit techniek en wetenschap, beleid, financiën, ngo's, universiteiten en het bedrijfsleven bijeen. Op dit forum worden nieuwe zakelijke mogelijkheden op het gebied van eco-innovatie onderzocht en informatie uitgewisseld over de laatste trends inzake de circulaire economie, met een bijzondere nadruk op innovatieve materialen en producten⁽²⁷⁾.

7.4. In het kader van de raadgevende mechanismen die door de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea zijn gesloten hebben vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uit de EU en Korea te kennen gegeven dat zij hun aandacht willen toespitsen op kwesties die verband houden met de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen en de Klimaatovereenkomst van Parijs. Het Comité is ervan overtuigd dat zowel de adviesgroepen als het forum voor het maatschappelijk middenveld doeltreffende en representatieve instrumenten zijn die de Europese instellingen kunnen helpen met de intensivering van de internationale samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling, milieubescherming en klimaatverandering.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 18 mei 2017 over de tenuitvoerlegging van de vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Korea (2015/2059(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0225+0+DOC+XML+V0//NL>).

⁽²⁵⁾ International Carbon Action Partnership, 9 januari 2017, Korea Emissions Trading Scheme.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_en

⁽²⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de uitwisseling en bescherming van persoonsgegevens in een geglobaliseerde wereld

(COM(2017) 7 final)

(2018/C 081/29)

Rapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Raadpleging	Europese Commissie, 31.5.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Besluit van de voltallige vergadering	8.5.2017
Bevoegde afdeling:	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	28.9.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	175/1/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Gelet op haar kernwaarden en oprichtingsdocumenten is het de taak van de EU om een mondiale speler te worden voor het bevorderen van de eerbiediging van de grondrechten en een passende bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. Daarom roept het Comité de Commissie op om op bilateraal en multilateraal niveau de hoogste normen op het gebied van bescherming van persoonsgegevens proactief te bevorderen.

1.2. De vier kerncriteria die de Commissie in acht moet nemen bij het beoordelen van de landen waarmee een dialoog over geschiktheid moet worden gevoerd, acht het EESC evenwichtig en redelijk. Het is echter belangrijk deze criteria te bezien in het licht van daadwerkelijke inzet van de regeringen, parlementen en gerechten in deze landen om te komen tot een gelijkwaardig en functioneel niveau van bescherming van persoonsgegevens.

1.3. Het EESC pleit voor meer transparantie en participatie in het proces voor de toekenning van adequaatheidsbesluiten. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, en met name het mkb, dienen samen met consumentenverenigingen, maatschappelijke groeperingen en andere maatschappelijke organisaties hierbij te worden betrokken en geraadpleegd. Het EESC is bereid om het raadplegingsproces te bevorderen.

1.4. Het is ingenomen met de dialoog die de Commissie is begonnen met belangrijke handelspartners in Oost- en Zuidoost-Azië, met inbegrip van Japan en Korea, en mogelijk ook India, samen met landen in Latijns-Amerika en landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, en die belangstelling hebben getoond in het verkrijgen van een „adequaateitsbesluit”.

1.5. Het EESC hoopt dat de Commissie, de Raad, de regeringen en parlementen van de lidstaten en de Amerikaanse regering en het Congres de voorstellen zullen steunen vervat in de resolutie van het Europees Parlement van 6 april 2017 betreffende de gepastheid van de bescherming die het „EU-VS-privacyschild” biedt. Het Europees Parlement spreekt in zijn resolutie ernstige bezorgdheid uit, met name over het feit dat de overeenkomst en het huidige Amerikaanse rechtskader in de praktijk de rechten van EU-burgers niet beschermen.

1.6. Gezien de snelle technologische vooruitgang en de voortdurende expansie van ICT- infrastructuur is nauwlettend toezicht en controle door de overheid geboden. Hoewel adequaatheidsbesluiten om de vier jaar worden geëvalueerd (zie artikel 45, lid 3, van de algemene verordening gegevensbescherming) pleit het EESC voor een voortdurend contact tussen de

Commissie, de gegevensbeschermingsautoriteiten (DPA's) en overheidsinstanties uit het derde land om na te gaan welke nieuwe uitdagingen zich in deze zeer dynamische technologische en economische omgeving voordoen.

1.7. Volgens het EESC moet de Commissie van de bevordering van de normen voor gegevensbescherming via multilaterale instrumenten een prioriteit maken; dit voornemen zou ondersteund moeten worden met middelen, zodat a priori een echte bescherming van de mensenrechten kan worden bereikt en a posteriori een doeltreffend rechtsmiddel voor vooroordelen.

1.8. Het Comité wijst erop dat de Commissie in de mededeling geen onderscheid maakt tussen verschillende soorten en toepassingen van de persoonsgegevens, met uitzondering van in strafzaken.

1.9. Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 1981 en het aanvullend protocol van 1999 zijn het enige bindende multilateraal instrument op het gebied van gegevensbescherming. Dit instrument moet verder worden ontwikkeld en meer derde landen moeten worden aangemoedigd om zich hierbij aan te sluiten.

1.10. Binnen de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), de G20 en de APEC (economische samenwerking Azië-Stille Oceaan) moet meer worden gedaan om tot een daadwerkelijk wereldwijd multilateraal systeem voor gegevensbescherming te komen. Met de speciale rapporteur van de VN moet voor het recht op privacy degelijk en functioneel worden samengewerkt.

1.11. Wat betreft de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van preventie, onderzoek en vervolging van strafbare feiten is het EESC sterk vóór het creëren van solide gegevensbeschermingsgaranties, maar staat het ook open voor de invoering van adequaatheidsbesluiten op het gebied van strafrechtshandhaving. Gegevensbescherming en de preventie van, het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten, met inbegrip van cybercriminaliteit en terrorisme, moeten hand in hand gaan.

1.12. Het EESC wijst nogmaals op het belang van de bescherming van persoonsgegevens, gegevens op het gebied van gezondheid en rehabilitatie van mensen met een handicap, zoals bepaald in artikel 22 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

2. Achtergrond/Inleiding

2.1. De bescherming van persoonsgegevens is een onderdeel van Europa's gemeenschappelijke constitutionele bestel en is verankerd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Een en ander is al meer dan twintig jaar cruciaal onderdeel van het EU-recht, vanaf de gegevensbeschermingsrichtlijn van 1995 (hierna de 'richtlijn van 1995' genoemd) tot de vaststelling van de algemene verordening gegevensbescherming en de politieke richtlijn in 2016.

2.2. De in april 2016 goedgekeurde hervorming van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming voorziet in de opzet van een systeem dat zorgt voor een hoog niveau van bescherming binnen zowel de EU als voor bescherming bij internationale uitwisseling van persoonsgegevens voor commerciële doeleinden en rechtshandavingsdoeleinden. De nieuwe regels treden in mei 2018 in werking.

2.3. Na afronding van de EU-gegevensbeschermingsregels werkt de Commissie nu aan een strategie ter bevordering van internationale normen voor gegevensbescherming. De mededeling bevat een overzicht van de verschillende instrumenten voor de internationale uitwisseling van persoonsgegevens op basis van de hervormde regels inzake gegevensbescherming, alsook van de strategie voor contacten met geselecteerde derde landen om in de toekomst te komen tot adequaatheidsbesluiten en bevordering van normen voor gegevensbescherming via multilaterale instrumenten.

2.4. De algemene verordening gegevensbescherming uit 2016 bevat een toolkit met mechanismen om persoonsgegevens uit de EU aan derde landen over te dragen: adequaatheidsbesluiten, modelcontractbepalingen, bindende bedrijfsvoorschriften, certificeringsmechanismen en gedragscodes. Het primaire doel van deze regels is te waarborgen dat de persoonsgegevens van Europeanen ook bij doorgifte naar het buitenland beschermd blijven. Hoewel de architectuur van de internationaal overgedragen persoonsgegevens vergelijkbaar is met die van de richtlijn van 1995, vereenvoudigt de hervorming de toepassing ervan, breidt deze uit en voorziet ze in nieuwe instrumenten voor internationale doorgiften (bv. gedragscodes en certificeringsmechanismen).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC waardeert de inspanningen van de EU om de persoonsgegevens van de eigen burgers te beschermen, terwijl ze open en geïntegreerd blijft in een wereld waarin alles steeds nauwer verweven raakt.

3.2. Gelet op haar kernwaarden en oprichtingsdocumenten is het haar taak om een mondiale speler te worden bij het bevorderen van de eerbiediging van de grondrechten en een hoge mate van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. Daarom roept het Comité de Commissie op om op bilateraal en multilateraal niveau de hoogste normen te bevorderen op het gebied van de bescherming van de persoonsgegevens van de eigen burgers en burgers uit derde landen.

3.3. De EU zou de agenda voor mondiale bescherming van persoonsgegevens en de kern daarvan moeten steunen: gegevensbescherming is een grondrecht, de bescherming hiervan wordt georganiseerd door goedkeuring van overkoepelende wetgeving op dit gebied, invoering van afdwingbare individuele privacyrechten en de opzet van onafhankelijke toezichthoudende instanties.

3.4. De hoogst mogelijke bescherming van persoonsgegevens is niet alleen een wettelijke verantwoordelijkheid, maar ook een grote kans. De digitale economie, internationale goederen- en dienstenstromen en de e-overheid profiteren allemaal van het vertrouwen van burgers in institutionele en regelgevende bescherming. Gegevensbescherming en een eerlijke internationale handel zijn van essentieel belang voor de burgers en mogen niet worden beschouwd als waarden die elkaar bijten.

3.5. Het Comité blijft zich scharen achter de algemene richting van het EU-beleid voor gegevensbescherming, zoals het dat ook heeft gedaan in zijn eerdere adviezen, maar dringt daarbij wel aan op betere bescherming. In zijn advies SOC/455 over de algemene verordening gegevensbescherming geeft het enkele gedetailleerde voorbeelden met betrekking tot een aantal artikelen, om bij te dragen aan een betere definitie van de rechten, van betere bescherming van de burgers in het algemeen en werknemers in het bijzonder, van de aard van de toestemming, van de rechtmatigheid van de verwerking en, met name, van de taken van functionarissen voor gegevensbescherming en gegevensverwerking in het kader van de arbeidsverhouding ⁽¹⁾.

3.6. Verder heeft het EESC gewezen op het recht van natuurlijke en rechtspersonen op toestemming met betrekking tot hun gegevens. In advies TEN/631, Bescherming van persoonsgegevens, stelt 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. [...] In verband met deze verordening [verordening betreffende de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens in elektronische communicatie] 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” ⁽²⁾.

3.7. Het EESC steunt de oprichting, in mei 2018, van één pan-Europees pakket van regels in plaats van 28 nationale wetten zoals die nu van kracht zijn. Dankzij het nieuwe één-loketmechanisme zal er één gegevensbeschermingsautoriteit verantwoordelijk zijn voor het toezicht op grensoverschrijdende gegevensverwerking door een onderneming in de EU. Een consistente interpretatie van de nieuwe regels wordt gewaarborgd. Met name in grensoverschrijdende gevallen, waarbij verschillende nationale gegevensbeschermingsautoriteiten betrokken zijn, zal één besluit worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat gemeenschappelijke problemen op dezelfde manier worden opgelost. Het EESC hoopt dat de nieuwe procedures niet alleen zorgen voor samenhang in de uitlegging, maar ook voor het hoogst mogelijke niveau van gegevensbescherming.

3.8. Het stelt vast dat de mededeling en de belangrijkste voorstellen daarvan worden omarmd door Digital Europe, de organisatie die de digitale technologiesector in Europa vertegenwoordigt ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Advies van het EESC: Algemene verordening gegevensbescherming, 23 mei 2012 (PB C 229 van 31.7.2012, blz. 90).

⁽²⁾ EESC-advies over Bescherming persoonsgegevens, 5 juli 2017 (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 138).

⁽³⁾ Brief aan de Europese Commissie over zijn recente International Data Transfers Communication, DIGITALEUROPE, 12 mei 2017, geraadpleegd op 1 augustus: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>

De toenemende penetratie van cloud computing leidt tot nieuwe en complexe uitdagingen, die zich nog zullen ontwikkelen gezien het snelle tempo van de technologische veranderingen. De wetgeving moet kunnen worden aangepast om gelijke tred te houden met de technologische en marktontwikkelingen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. De door de Commissie genomen adequaatheidsbesluiten zijn momenteel het meest geschikte instrument om te zorgen voor gegevensbescherming voor EU-burgers ten aanzien van andere landen, overheids- en particuliere instanties. Zij vormen ook een nuttig instrument om derde landen aan te moedigen die streven naar een vergelijkbaar niveau van bescherming voor hun eigen burgers; naar dit instrument moet de voorkeur uitgaan voor de uitwisseling van persoonsgegevens.

4.2. De vier kerncriteria ⁽⁴⁾ die de Commissie in acht moet nemen bij het beoordelen van de landen waarmee een dialoog over geschiktheid moet worden gevoerd, acht het EESC evenwichtig en redelijk. Het is echter belangrijk deze criteria te bezien in het licht van de daadwerkelijke inzet van de regeringen, parlementen en gerechten in deze landen om te komen tot een gelijkwaardig en functioneel niveau van bescherming van persoonsgegevens.

4.3. Het EESC pleit voor meer transparantie en participatie in het proces voor de toekenning van adequaatheidsbesluiten. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, en met name het mkb, dienen samen met consumentenverenigingen en maatschappelijke organisaties hierbij te worden betrokken en geraadpleegd. Het EESC is bereid om het raadplegingsproces te bevorderen.

4.4. Het EESC is ingenomen met de dialoog die de Commissie is begonnen met belangrijke handelspartners in Oost- en Zuidoost-Azië, met inbegrip van Japan en Korea, en mogelijk ook India, samen met landen in Latijns-Amerika en landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, die belangstelling hebben getoond in het verkrijgen van een „adequaatheidsbesluit”.

4.5. Volgens het EESC is gedeeltelijke geschiktheid voor bepaalde landen, waarbij sommige sectoren en gebieden zijn opgenomen, problematisch omdat toereikende en consistente constitutionele, procedurele en institutionele waarborgen dat persoonsgegevens worden beschermd, niet gegarandeerd zijn. Gedeeltelijke adequaatheid zou een nuttige tussenfase kunnen zijn waarin de EU en de betrokken landen naar overeenstemming zoeken en de inspanningen op elkaar afstemmen. Op de lange termijn moet een meer solide en alomvattende overeenkomst worden bereikt op basis van bestaande structuren in alle betrokken landen ⁽⁵⁾.

4.6. Het EESC is verheugd over de inspanningen om te komen tot een degelijke en functionele bilaterale kaderovereenkomst met de Verenigde Staten van Amerika. Het onlangs genomen besluit over het EU-VS-privacyschild, dat het EU-VS-veiligheidskader vervangt, is een stap in de goede richting. Het is echter beperkt van omvang, aangezien deelname vrijwillig is. Veel organisaties in de VS zijn daarom niet aangesloten.

4.7. Het EESC hoopt dat de Commissie, de Raad, de regeringen en parlementen van de lidstaten en de Amerikaanse regering en het Congres de voorstellen zullen steunen in de resolutie van het Europees Parlement van 6 april 2017 betreffende de gepastheid van de bescherming die het „EU-VS privacyschild” biedt. Het Europees Parlement spreekt in de resolutie ernstige bezorgdheid uit, met name over het feit dat de overeenkomst en het huidige Amerikaanse rechtskader in de praktijk de rechten van EU-burgers niet beschermen ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ De belangrijkste criteria zijn: 1. het belang van de (huidige of potentiële) handelsbetrekkingen van de EU met een bepaald derde land, met inbegrip van de vraag of er een vrijhandelsovereenkomst is dan wel onderhandelingen gaande zijn; 2. de omvang van het persoonsgegevensverkeer vanuit de EU, als gevolg van de geografische ligging en/of culturele banden; 3. de baanbrekende rol die het derde land op het gebied van privacy- en gegevensbescherming speelt en die andere landen in dezelfde regio tot voorbeeld zou kunnen strekken; 4. de algehele politieke verhouding met het betrokken derde land, met name wat betreft de bevordering van gemeenschappelijke waarden en gedeelde doelstellingen op internationaal niveau.

⁽⁵⁾ De Commissie moedigt de VS aan te blijven werken aan een uitgebreid systeem van privacy- en gegevensbescherming, dat op langere termijn convergentie tussen de twee systemen mogelijk maakt. Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — trans-Atlantische gegevensstromen: herstel van vertrouwen door solide waarborgen, COM(2016) 117 final, 29.2.2016.

⁽⁶⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 6 april 2017 over de gepastheid van de door het EU-VS-privacyschild geboden bescherming: Het EP „betreurt dat noch de beginselen van het privacyschild noch de door de Amerikaanse regering verstrekte brieven met verduidelijkingen en garanties, het bestaan aantonen van doeltreffende wettelijke verhaalsrechten voor personen in de Europese Unie wier persoonsgegevens in het kader van de beginselen van het privacyschild worden doorgegeven aan een Amerikaanse organisatie en voorts door Amerikaanse overheidsinstanties voor rechtshandavingsdoeleinden of andere doeleinden van openbaar belang kunnen worden geraadpleegd en verwerkt, wat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 6 oktober 2015 als het wezen van het fundamentele recht in artikel 47 van het EU-Handvest heeft bestempeld”; punt 26.

4.8. Diverse maatschappelijke organisaties in de Europese Unie en de Verenigde Staten hebben soortgelijke zorgen uitgesproken⁽⁷⁾. Het EESC drukt alle EU-instellingen op het hart van deze bezwaren nota te nemen.

4.9. Het Comité stelt vast dat de Commissie een nieuw elan tot stand wil brengen, maar merkt op dat haar voorstellen rechtsonzekerheden bevatten voor personen wier rechten geschonden zijn. Diverse aspecten dragen daartoe bij:

- De aard van de betrokken gegevens is niet gespecificeerd: bv. persoonlijke gegevens, metadata, intellectuele eigendom.
- Het soort gebruik. Welk type verwerking van persoonsgegevens is voor commerciële en wetshandavingsdoeleinden toegestaan?
- De aard van de betrokken actoren. Welke rol spelen particuliere ondernemingen, nationale autoriteiten en rechtbanken?
- De rechtspositie en aansprakelijkheid van bedrijven die zich bezighouden met de persoonsgegevens is onduidelijk. Sancties en schadevergoeding voor de geleden schade. Welke rol spelen nationale gerechtelijke instanties van de lidstaten, of andere dergelijke instanties, waaronder die in derde landen?

4.10. Toezicht na de vaststelling van een adequaatheidsbesluit is essentieel om ervoor te zorgen dat de overeenkomsten in de praktijk voldoen. Gezien de snelle technologische vooruitgang en de voortdurende expansie van ICT- infrastructuur is nauwlettend toezicht en controle door de overheid geboden. Hoewel adequaatheidsbesluiten om de vier jaar worden geëvalueerd (zie artikel 45, lid 3, van de algemene verordening gegevensbescherming) pleit het EESC voor een voortdurend contact tussen de Commissie, de gegevensbeschermingsautoriteiten en overheidsinstanties uit het derde land om na te gaan welke nieuwe uitdagingen zich in deze zeer dynamische technologische en economische omgeving voordoen.

4.11. Het EESC moedigt de Commissie aan om met belanghebbende partijen alternatieve mechanismen te ontwikkelen voor de overdracht van persoonsgegevens, die zijn aangepast aan de specifieke behoeften en omstandigheden van specifieke bedrijfstakken, bedrijfsmodellen en/of exploitanten.

4.12. Volgens het EESC moet de Commissie van de bevordering van de normen voor gegevensbescherming via multilaterale instrumenten een prioriteit maken; dit voornemen zou met middelen ondersteund moeten worden.

4.13. Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa en het aanvullend protocol zijn het enige bindende multilateraal instrument op het gebied van gegevensbescherming. Dit instrument moet verder worden ontwikkeld en meer derde landen moeten worden aangemoedigd om zich hierbij aan te sluiten.

4.14. Binnen de OESO, de G20 en de APEC moet meer worden gedaan om tot een daadwerkelijk wereldwijd multilateraal systeem voor gegevensbescherming te komen. Met de speciale rapporteur van de VN moet voor het recht op privacy degelijk en functioneel worden samengewerkt.

4.15. Verbetering van de samenwerking met de nationale toezichthoudende autoriteiten voor de bescherming van de privacy in derde landen moet een prioriteit zijn. Hoewel het geen juridisch bindende verplichtingen schept, kan het Global Privacy Enforcement Network (GPEN) van de OESO samenwerking op het gebied van wetshandhaving bevorderen via de uitwisseling van goede praktijken bij de aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen en door ondersteuning van gezamenlijke handavingsinitiatieven en bewustmakingscampagnes⁽⁸⁾.

4.16. Wat betreft de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van preventie, onderzoek en vervolging van strafbare feiten is het EESC sterk vóór het creëren van solide gegevensbeschermingsgaranties, maar staat het ook open voor de invoering van adequaatheidsbesluiten op het gebied van strafrechtshandhaving. Gegevensbescherming en de preventie van, het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten, met inbegrip van cybercriminaliteit en terrorisme, moeten hand in hand gaan.

⁽⁷⁾ Oproep van de Coalition of Civil Liberties Organisations aan EU-wetgevers om bij de VS aan te dringen op hervorming van het toezicht ter wille van een kader voor niet VS-burgers dat rechten in acht neemt, 28 februari 2017, geraadpleegd op 1 augustus: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>

⁽⁸⁾ Zie ook het Privacy Framework van de OESO, 2013.

4.17. De tussen de EU en de VS in december 2016 gesloten raamovereenkomst betreffende gegevensbescherming laat duidelijk zien hoe het recht op gegevensbescherming en verplichtingen conform het acquis van de EU in bilaterale overeenkomsten kunnen worden opgenomen. Dezelfde procedures kunnen ook op andere beleidsterreinen nuttig blijken, zoals het mededingings- of consumentenbeleid. Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan of soortgelijke kaderovereenkomsten kunnen worden gesloten met haar belangrijke partners op het gebied van rechtshandhaving.

4.18. Het Comité ziet uit naar de resultaten van de eerste jaarlijkse evaluatie van het „EU-VS-privacyschild” dit jaar en hoopt op een grondige en op participatie berustende oefening. Het EESC hoopt dat de EU en de VS blijven samenwerken aan een betere bescherming van persoonsgegevens.

Brussel, 18 oktober 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 het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1295/2013 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020)

(COM(2017) 385 *final* — 2017/0163 (COD))

(2018/C 081/30)

Raadpleging	Europees Parlement, 11.9.2017 Raad, 22.9.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI)
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	196/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

Het Comité heeft op 28 maart 2012 al advies uitgebracht over het programma Creatief Europa 2014-2020 (Verordening (EU) nr. 1295/2013) (CCMI/098 — CES828-2012_AC)⁽¹⁾.

In dat advies stemde het volledig in met de inhoud van het Commissievoorstel tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020) en met de stijging van de begroting ter financiering ervan. Het wees op het belang van de economische dimensie van het programma, maar merkte ook op dat dit te veel gericht is op het algemene streven naar een goede concurrentiepositie, terwijl de beoogde bevordering van de culturele en taaldiversiteit in Europa en de Europese waarden er minder duidelijk in terug te vinden zijn. Verder gaf het aan het budget onvoldoende te vinden om de doelstellingen te verwezenlijken in vergelijking met het totale EU-budget en de door sommige lidstaten uitgetrokken middelen ter ondersteuning van culturele activiteiten.

De Commissie stelt in haar nieuwe voorstel voor om tot een juridisch correcte en transparante oplossing te komen met het oog op duurzame steun voor het Jeugdorkest van de Europese Unie (EUYO), rekening houdend met de specifieke kenmerken ervan, door het te erkennen als „in een basisbesluit vastgestelde organisatie” in de zin van artikel 190, lid 1, onder d), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie.

Dit initiatief sluit volkomen aan op het door het Comité in zijn eerdere advies geformuleerde standpunt. De desbetreffende financiering voor het EUYO vereist geen aanvullende middelen uit de EU-begroting.

Het nieuwe voorstel voegt slechts aan artikel 13, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1295/2013 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020) het volgende punt toe: „f) het Jeugdorkest van de Europese Unie.”.

Aangezien het Comité met het voorstel instemt en het zich in zijn op 28 maart 2012 goedgekeurde advies⁽²⁾ (CCMI/098 — CES828-2012_AC) al over dit thema heeft uitgesproken, heeft het tijdens zijn op 18 en 19 oktober 2017 gehouden 529e zitting (vergadering van 18 oktober) met 196 stemmen vóór en 0 tegen, bij 3 onthoudingen, besloten een positief advies over de voorgestelde tekst uit te brengen en te verwijzen naar het standpunt dat het in voornoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 18 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ EESC-advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2018) (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 35).

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het economisch beleid van de eurozone (2017)**(vervolgadvies)**

(2018/C 081/31)

Rapporteur: **Petr ZAHRADNÍK**Corapporteur: **Javier DOZ ORRIT**

Besluit van de voltallige vergadering:	27.4.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, onder A), van de uitvoeringsbepalingen van het rvo
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2017
Zitting nr.	529
Stemuitslag	158/4/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

Preamble

Dit advies maakt deel uit van een breder pakket van vier EESC-adviezen over de toekomst van de Europese economie (de verdieping van de Economische en Monetaire Unie en het economisch beleid in de eurozone, de kapitaalmarktunie en de toekomst van de EU-financiën)⁽¹⁾. Het pakket staat in het teken van het Witboek over de toekomst van Europa, dat de Europese Commissie onlangs heeft gepubliceerd, en houdt rekening met de Staat van de Unie 2017, de toespraak van Commissievoorzitter Juncker. Conform de resolutie van het EESC over de toekomst van Europa⁽²⁾ en eerdere adviezen over de voltooiing van de EMU⁽³⁾ benadrukt dit pakket adviezen de behoefte aan een gemeenschappelijk doel in het bestuur van de Unie, hetgeen veel verder gaat dan technische benaderingen en maatregelen, en in de eerste plaats een zaak is van politieke wil en gemeenschappelijk perspectief.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Deze conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld in aanvulling op advies ECO/423, waar dit advies volledig op aansluit en op voortbouwt. Zij hangen samen met drie andere adviezen over de toekomst van de Europese economie, waarnaar wordt verwezen in de preambule.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de voortgang die wordt geboekt bij de ontwikkeling van het economisch beleid van de eurozone en volgt de omstandigheden die vorm geven aan deze ontwikkeling, nauwlettend. Het EESC hecht met name belang aan de omstandigheden die de omgeving van de eurozone koppelt aan begrotingsaspecten en aan de versterking van het institutioneel kader van de eurozone.

1.3. Het EESC acht een evenwichtige mix van economisch beleid voor de eurozone, waarin de monetaire, begrotings- en structurele componenten in een goede verhouding tot elkaar staan, van essentieel belang. Gezien de voorziene hergroepering van dit economisch beleid in overeenstemming met de economische ontwikkelingen, wordt dit een steeds belangrijker factor.

1.4. Het EESC is het oneens met de afwijzing van een positieve begrotingskoers door de Europese Raad en verzoekt de Europese Raad om deze conclusie te heroverwegen. Met name de voorgenomen stopzetting van het door de Europese Centrale Bank gevoerde beleid van kwantitatieve verruiming versterkt het argument ten gunste van de toepassing van het concept van een positieve begrotingskoers (positive fiscal stance). Tegelijkertijd erkent het EESC dat het toepassingsgebied van een positieve begrotingskoers naar behoren moet worden vastgesteld om het nog altijd hoge niveau van de staatsschulden niet te laten toenemen, en dat deze moet worden gericht op gebieden die duidelijke langetermijnbatens genereren.

⁽¹⁾ Het pakket omvat de EESC-adviezen over het economisch beleid van de eurozone (2017) (vervolgadvies), de kapitaalmarktunie: tussentijdse evaluatie, (zie bladzijde 117 van dit Publicatieblad) de verdieping van de EMU voor 2025 (zie bladzijde 124 van dit Publicatieblad) en de EU-financiën voor 2025 (zie bladzijde 131 van dit Publicatieblad).

⁽²⁾ EESC-resolutie (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 11).

⁽³⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10 en PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8.

1.5. Het EESC merkt op dat de economische situatie in de eurozone verbetert en beveelt aan dat er, teneinde deze verbetering te handhaven en te schragen, cruciale stappen worden gezet om de investeringen te stimuleren en structurele hervormingen door te voeren die zowel een hogere productiviteit bevorderen als kwaliteitsvolle banen genereren. De uitvoering van de structurele hervormingen moet nauwer aansluiten op de procedures van het Europees semester. Het EESC beveelt bovendien aan om de noodzaak van structurele hervormingen niet alleen te vertalen in geïsoleerde structurele maatregelen in de verschillende lidstaten, maar deze te bezien op het niveau van de eurozone of de EU als geheel.

1.6. Het EESC is een groot voorstander van het versterken van de samenhang in de eurozone in de vorm van een betere coördinatie van het economisch beleid en het begrotingsbeleid en het verbeteren van financiële bemiddeling door de financiële unie te voltooiën, en door ervoor te zorgen dat de invloed van de eurozone op de wereldeconomie groter wordt. Om deze uitdagingen te kunnen aangaan, beveelt het EESC aan om het institutioneel kader van de eurozone dienovereenkomstig te versterken.

1.7. Het EESC is van mening dat de euro de munteenheid van de hele EU is. Het wil de verbeterende economische realiteit in de EU weerspiegeld zien in de mogelijkheid om de eurozone verder uit te breiden, wat naar verwachting positieve gevolgen zal hebben voor zowel het eurogebied zelf als voor zijn nieuwe leden.

1.8. Het EESC merkt op dat als gevolg van de brexit en de beperkte voorspelbaarheid van de huidige Amerikaanse regering, ook de nodige aandacht moet worden besteed aan politieke en economische ontwikkelingen wereldwijd.

1.9. Het EESC is zich ervan bewust dat er binnen de huidige regels grenzen zijn aan de verbetering van de wijze waarop de eurozone werkt (vooral door middel van maatregelen met een structureel karakter). Voor enkele fundamentele aspecten (waaronder, bijvoorbeeld, het verbeteren van het institutioneel kader van de eurozone of het inzetten van nieuwe begrotingsinstrumenten), moeten nieuwe regels worden vastgesteld.

1.10. In het kader van de komende aanbevelingen voor het economisch beleid voor 2018 onderstreept het EESC de noodzaak om een debat op gang te brengen over:

- de totstandbrenging van een begrotingsunie;
- het vergroten van de aansprakelijkheid (responsibility and ownership) van lidstaten voor verplichtingen ten opzichte van de eurozone;
- de noodzaak van een structurele hervorming van het Europees semester;
- de verdere versterking van de economische coördinatie en beleidsaansturing;
- de verbetering van het stelsel van financiëlebemiddelingsdiensten, wat leidt tot de bevordering van reële langetermijninvesteringen — overeenkomstig de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties — dankzij een grotere rol voor de EIB, het EIF en het EFSI 2.0;
- de wijze waarop de eurozone een grotere invloed kan uitoefenen in de wereld.

1.11. Het EESC is zich ervan bewust dat er een sterke behoefte is aan meer investeringsactiviteiten, die zich zou moeten vertalen in loonontwikkelingen en een dalende werkloosheid. Ook zouden deze investeringen erop gericht moeten zijn om de in dit advies beschreven onevenwichtigheden aan te pakken, aangezien deze een fundamentele belemmering voor de langetermijngroei zouden kunnen vormen als ze blijven bestaan en niet worden aangepakt.

1.12. Om de cruciale steun van burgers te verwerven voor het project om de eurozone nieuw leven in te blazen en structurele hervormingen door te voeren, zou de sociale dimensie van deze hervormingen moeten worden versterkt en zouden meer democratische en transparante vormen van bestuur van de eurozone moeten worden ingevoerd, gericht op economische welvaart en een hoge levensstandaard.

2. Achtergrond

2.1. In het kader van het jaarlijks terugkerende Europees semester heeft de Europese Commissie in november 2016 documenten voor de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone gepubliceerd, evenals een mededeling („Naar een positieve begrotingskoers voor de eurozone”). Het EESC stelde over deze documenten advies ECO/423 op, dat tijdens de zitting van het EESC in februari 2017 werd goedgekeurd. Sindsdien heeft deze kwestie door de ontwikkeling van het economisch beleid van de EU en de activiteiten van enkele lidstaten een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Dit vervolgadvis is gericht op de voornaamste ontwikkelingen op dit gebied:

- de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone (maart 2017);
- de economische voorjaarsprognoses (mei 2017);
- de mededeling over landspecifieke aanbevelingen voor 2017 (mei 2017).

In diezelfde periode werden ook het Witboek over de toekomst van Europa en de Discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie gepubliceerd, die door Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker verder zijn uitgewerkt in zijn Staat van de Unie in september 2017. Bovendien was er een duidelijke ontwikkeling waarneembaar als het gaat om de werking van de eurozone met betrekking tot het begrotingsaspect ervan. In het voorliggende advies wordt derhalve rekening gehouden met de economische ontwikkeling in 2018 en worden de voorstellen van het EESC voor de aanbevelingen inzake het economisch beleid van de eurozone voor 2018 weerspiegeld.

2.2. Het huidige economische herstel voltrekt zich marginaal sneller dan verwacht. De eurozone heeft echter nog steeds behoefte aan meer investeringen, die zouden kunnen worden bevorderd door een goed gekalibreerde begrotingsstimulans die voorkomt dat het niveau van de overheidsschulden op lange termijn verslechtert. De effecten van de crisis en het daartegen ingezette beleid werken nog steeds door in de werkloosheid, de armoede en de ongelijkheid en zijn ook een oorzaak van economische en sociale discrepanties tussen de lidstaten. Daarom is het van essentieel belang om de groeivooruitzichten een impuls te geven door de investeringen in de eurozone te bevorderen, geflankeerd door sociaal beleid dat armoede en ongelijkheid terugdringt. Volgens de economische voorjaarsprognoses van de Europese Commissie zijn investeringen, in combinatie met een passende loonontwikkeling en een verdere daling van de werkloosheid, waarmee wordt bijgedragen tot een versterking van de binnenlandse vraag, van doorslaggevend belang voor de duurzaamheid van het economisch herstel.

2.3. Daarnaast moet de samenhang van de eurozone worden vergroot. Dit zou kunnen worden bevorderd door de financiële unie te voltooien, met het verwachte gunstige effect daarvan op investeringen, hetgeen zou kunnen worden gerealiseerd binnen de huidige regels door de coördinatie van het economische en begrotingsbeleid verder te versterken met de blik gericht op een begrotingscapaciteit en het creëren van een autonome begroting voor de eurozone. Ook zou dit kunnen worden bereikt door de institutionele architectuur van de eurozone te versterken zodat een betere interne en externe vertegenwoordiging mogelijk wordt en de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten kan worden vergroot, hetgeen echter de invoering van nieuwe regels zou vereisen.

2.4. Een van de scenario's in het Witboek over de toekomst van Europa voorziet in de mogelijkheid van een Europa van meerdere snelheden, waarbij de eurozone als een belangrijke scheidslijn kan fungeren. Desalniettemin steunt het EESC in dit verband de opvatting dat de euro de munteenheid van de hele EU is. Het is daarom wenselijk dat er stimulansen worden gecreëerd zodat niet tot de eurozone behorende lidstaten toetreding tot die eurozone als een van de prioriteiten van hun binnenlands beleid gaan beschouwen.

2.5. De economische winter- en voorjaarsprognoses van de Europese Commissie gaan uit van een situatie van „grote onzekerheid” in verband met zowel interne als externe risico's voor de groei die voortvloeien uit financiële, geopolitieke en handelsfactoren. In haar voorjaarsprognoses gaf de Commissie uiting aan haar zorg dat de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (de brexit) mogelijk een negatief effect zullen hebben op het (bescheiden) herstel in Europa. De regering-Trump is nog minder voorspelbaar dan in eerste instantie het geval leek, en het aanhoudend hoge overschot op de lopende rekening van Duitsland en de eurozone is voor deze regering een probleem. Dit zou de VS kunnen aanzetten tot het nemen van ongunstige handelsmaatregelen, met schadelijke gevolgen voor de eurozone en de EU. Ook de brexit is moeilijk te duiden: de lange aanloop naar de onderhandelingen wekt geen vertrouwen over het uiteindelijke resultaat, terwijl het resultaat van de verkiezingen in juni erop lijkt te wijzen dat er complicaties en vertragingen zullen optreden in het onderhandelingsproces.

2.6. De jongste economische voorjaarsprognoses van de Europese Commissie duiden erop dat haar aanbeveling, evenals het advies van het EESC (ECO/423) waarin steun werd uitgesproken voor een positieve begrotingskoers voor de eurozone als geheel voor 2017 — die in de aanbeveling van de Raad van 10 maart 2017 is verworpen — de juiste toon troffen. Het EESC kan zich niet vinden in het besluit van de Europese Raad en is van mening dat de risico's die sindsdien zijn ontstaan, en de voorjaarsprognoses van de Commissie, de juistheid van het behoud van een positieve begrotingskoers bevestigen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het belang van de EMU als fundamentele prioriteit van de Europese integratie werd onderstreept in verband met de herdenking van de zestigste verjaardag van de ondertekening van de Verdragen van Rome en de daaropvolgende discussies over de toekomst van de EU. Ook werd verklaard dat het, ondanks de nog bestaande en vooralsnog onopgeloste problemen, verkeerd zou zijn om een te defensieve toon aan te slaan over de eurozone. In plaats daarvan zou het beter zijn om een meer ambitieuze visie op de toekomst van de eurozone te hanteren en te werken aan specifieke maatregelen om het potentieel van de eurozone beter aan te boren. Het EESC onderschrijft dit standpunt.

3.2. Met betrekking tot een florerende EU-economie en een eerlijke herverdeling van de inkomens en welvaart die zij genereert, wordt in advies ECO/423 benadrukt dat een evenwichtige mix van het economisch beleid monetaire, budgettaire en structurele instrumenten dient te omvatten en dat er maatregelen zouden moeten worden vastgesteld om de werking en efficiëntie van de financiële markten te verbeteren, met inbegrip van adequate regulering om onverantwoord risicovol gedrag door sommige financiële instellingen te voorkomen. Het EESC is ervan overtuigd dat de ontwikkelingen van de afgelopen paar maanden dit in veel opzichten belangrijker hebben gemaakt.

3.3. Het EESC staat volledig achter de voltooiing en verdieping van de EMU tegen 2025. In deze zin is dit advies in overeenstemming met het pakket EESC-adviezen over de economische toekomst van Europa waarnaar worden verwezen in de preambule. Het EESC meent dat bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de volgende gebieden:

3.3.1. Het verder versterken en coördineren van het financieel, economisch en structureel beleid om een doeltreffende mix van deze beleidslijnen tot stand te brengen, en om een sterke (specifieke) begrotingslijn voor de eurozone ten uitvoer te leggen in het kader van de EU-begroting. Voor het eerst op een zo hoog politiek niveau wordt in de Discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie de term „begrotingsunie” gebruikt. Een „begrotingsunie” in een homogene monetaire en economische omgeving en binnen een goed werkende interne markt omvat ook een gemeenschappelijk of goed gecoördineerd begrotingsbeleid (zowel qua belastingen als qua uitgaven) waarin billijke belastingen en een systematische en doeltreffende stellingname tegen belastingontduiking en fraude wordt ondersteund.

3.3.2. Een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het economisch klimaat van de eurozone — als het gaat om het economisch bestuur van de EU in het algemeen, en het Europees semester in het bijzonder — is de verantwoordelijkheid van individuele actoren: de individuele verantwoordelijkheid en verplichtingen van de lidstaten zouden moeten worden gehandhaafd of zelfs worden versterkt in alle bestaande mechanismen van economisch bestuur, met inbegrip van objectief toezicht, toepassing van alle vereiste preventieve en corrigerende maatregelen en tot slot, indien nodig, sancties.

3.3.3. Comités voor de productiviteit (Productivity Boards) worden aanbevolen als een geschikt instrument, dat is gebaseerd op de actieve betrokkenheid van alle relevante sociale partners, met het oog op de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen die niet alleen de economische capaciteit van individuele lidstaten versterken maar ook substantieel bijdragen tot een betere werking en een grotere homogeniteit van de interne markt als geheel door bepaalde regelgevingsobstakels en -barrières weg te nemen zonder gevestigde sociale en arbeidsrechten aan te tasten.

3.3.4. Bovendien moet er aandacht worden geschonken aan substantiële verbetering van de efficiëntie van financiële bemiddelingsdiensten door het hele spectrum van financiële marktdeelnemers te benutten, in overeenstemming met het idee van de bankenunie en de kapitaalmarktenunie, waarbij de focus hoofdzakelijk zou moeten liggen op reële investeringen en niet op het vergroten van de omvang van de virtuele financiële sector.

3.3.5. Voor een sterke en gerespecteerde EMU — binnen de context van de veranderingen die de wereldeconomie ondergaat — is de externe vertegenwoordiging ervan van groot belang. Het is van cruciaal belang om niet alleen tussen de afzonderlijke lidstaten overeengekomen standpunten in te nemen tegenover mondiale partners, waarbij de EU met één stem spreekt, maar ook dat stappen worden genomen om te beschikken over een institutionele structuur die passend is voor de behartiging van deze gemeenschappelijke belangen in de mondiale context ⁽⁴⁾.

3.3.6. Ook zou er in redelijke gevallen rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid om huidige eurozone uit te breiden. De economische prestatie-indicatoren van sommige landen, met name in Midden- en Oost-Europa, zijn zeer positief en worden binnen het Europees semester ook zeer positief beoordeeld. Het lijkt erop dat deze landen de werking van de eurozone zouden kunnen ondersteunen en het gewicht van de eurozone binnen de EU zouden kunnen vergroten.

3.3.7. Tot slot moeten er voor burgersteun voor het nieuwe EMU-project instrumenten worden gecreëerd die ervoor zorgen dat besluiten over het economisch bestuur democratisch zijn en dat de interne markt wordt aangevuld met een sterke sociale pijler.

3.4. Het EESC is van mening dat het aanjagen van hogere investeringen en de realisering en tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, waar in het kader van het Europees semester meer aan gedaan had kunnen worden, met name rekening houdend met het kader van de interne markt, centraal moet staan voor de werking van de eurozone. Door de EIB, het EIF of het EFSI gefinancierde investeringen, waaronder een aantal nodige regionale projecten, laten positieve resultaten zien. Het volume van deze investeringen is echter nog onvoldoende om het tekort aan investeringen dat zich met name in tijden van crisis voordoet te overbruggen. Deze instrumenten zouden moeten bijdragen tot de vorming van een voldoende robuust systeem dat het delen van publieke en private financieringsbronnen mogelijk maakt. De beheerde flexibiliteit van

⁽⁴⁾ Voor meer details, zie bv. PB C 177 van 18.5.2016, blz. 16.

het Stabiliteits- en Groeipact zou moeten worden benut zodat dit het gebruik mogelijk maakt van de gouden regel dat investeringen en de daarmee samenhangende lopende uitgaven toekomstige baten en effecten moeten opleveren. De focus van structurele hervormingen zou duidelijk moeten worden verschoven van het niveau van de individuele lidstaten naar de algehele werking van de interne markt.

3.4.1. Het doel van structurele hervormingen zou in de allereerste plaats het opheffen van bestaande onevenwichtigheden en het scheppen van gunstige voorwaarden voor de langetermijntoewijding moeten zijn, overeenkomstig de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de VN. Een van deze onevenwichtigheden wordt gevormd door de toenemende verschillen binnen de EU en binnen de lidstaten. Structurele hervormingen zouden moeten leiden tot de vaststelling van maatregelen die de pan-Europese context en niet alleen de afzonderlijke behoeften van individuele lidstaten in aanmerking nemen.

3.4.2. In de EU-context zouden de hervormingen niet alleen moeten worden gericht op nationale politieke prioriteiten, maar ook moeten worden gezien vanuit het perspectief van de EU als geheel, d.w.z. vanuit het perspectief van strategische projecten waarmee robuuste toegevoegde waarde kan worden gegenereerd voor de EU.

3.4.3. Structurele hervormingen zouden tevens gepaard moeten gaan met het ondersteunen van kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen, met de nadruk op overeenkomstige lonen en volledige eerbiediging van de sociale rechtvaardigheid.

3.4.4. Om regelgeving waarmee de ontwikkeling van bedrijven kan worden ondersteund te verbeteren en te zorgen voor een adequate bescherming van burgers, zijn nog veel hervormingen nodig. Voorbeelden van gebieden waar structurele hervormingen kunnen worden doorgevoerd zijn: de regels voor het starten van een bedrijf, bouwvergunningen, toegang tot krediet, belastingbetaling, grensoverschrijdende handel, de registratie van eigendom en harmonisatie van belastingbeleid, die allemaal de goede werking van de interne markt zullen ondersteunen en tegelijkertijd schadelijke concurrentie binnen die interne markt zullen beperken. Het publieke/politieke klimaat (d.w.z. efficiëntie en integriteit van de publieke sector, zekerheid en stabiliteit gedurende de hele looptijd van het project) spelen ook een belangrijke rol. Niet in de laatste plaats met het oog op de aanvaarding van deze hervormingen door het publiek, dient te worden opgemerkt hoe gecompliceerd het proces achter de tenuitvoerlegging van deze hervormingen is en dat de macro-economische resultaten ervan afhangen van de werking van een groot aantal ingewikkelde processen op microniveau. Het geven van uitleg hierover is een belangrijke voorwaarde voor het verwerven van publieke steun voor deze hervormingen. En dat vereist op zijn beurt dat besluiten over de instrumenten die zijn gecreëerd om bij te dragen aan de werking van de eurozone in de toekomst moeten worden genomen op een legitieme, democratische wijze waarbij het juiste evenwicht wordt gevonden tussen de economische pijler en de sociale pijler.

3.4.5. Er is ruimte voor een versterking van de relatie tussen de behoefte aan structurele hervormingen, het Europees semester, het meerjarige uitvoeringskader van de ESI-fondsen (of meer in het algemeen de EU-begroting) en een meer ontwikkelde en effectievere eurozone. Het versterken van het verband tussen structurele hervormingen en de EU-begroting met het oog op het bevorderen van convergentie op middellange en lange termijn, hangt nauw samen met de verwachte beperking van het beleid van kwantitatieve verruiming van de ECB, terwijl een aangescherpt monetair beleid zal leiden tot meer ruimte voor het gebruik van begrotingsstromen.

3.5. Tegelijkertijd moeten er nieuwe inspanningen worden verricht voor een opwaartse convergentie in de levensstandaard en sociale normen en de lonen binnen en tussen de lidstaten als minimumvoorwaarde voor het vergroten van het vertrouwen in de EU en het veiligstellen van de toekomst van Europa. De Europese pijler van sociale rechten zou convergentie moeten ondersteunen.

3.5.1. Deze context duidt erop dat we behoefte hebben aan beleid dat de binnenlandse vraag in de EU en de eurozone in het algemeen, en in landen met een hoog overschot op de lopende rekening/handelsoverschot in het bijzonder, doet toenemen om het evenwicht te herstellen binnen de eurozone en met de rest van de wereld.

3.5.2. De lidstaten van de EU mogen hun strategieën voor het concurrentievermogen niet baseren op de veronderstelling dat de lonen op lange termijn laag zullen blijven. Een doeltreffende mix van economisch beleid zou tot een opleving van de investeringen in infrastructuur moeten leiden, en de verhoging van de uitgaven voor onderwijs, onderzoek, opleiding en vaardigheden moet worden weerspiegeld in een toename van de productiviteit en een sterkere stijging van de lonen en inkomens, die op hun beurt een weerspiegeling moeten zijn van de levenscyclus, loopbaanontwikkeling en de kosten van het levensonderhoud. Het EESC erkent echter dat de afzonderlijke lidstaten in verschillende situaties verkeren en dat zij primair verantwoordelijk zijn om hiervoor een oplossing te vinden door middel van hedendaagse methoden van collectieve onderhandelingen.

3.5.3. De situatie op de arbeidsmarkt in een aantal landen van de eurozone geeft aan dat de lopende structurele hervormingen op dit gebied vooral gericht moeten zijn op het terugdringen van tijdelijke arbeidscontracten, onvrijwillig deeltijdwerk en lage lonen, en op het bevorderen van kwalitatief hoogwaardige banen en een beroepsbevolking die beschikt over hogere niveaus van opleiding en vaardigheden. Een degelijke sociale dialoog en collectieve onderhandelingen die uitgaan van de autonomie van de sociale partners moeten de basis vormen voor een nieuw type arbeidsmarkthervorming. Dit vergroot niet alleen de sociale rechtvaardigheid maar heeft ook een positief effect op de productiviteit van de economie.

3.6. Vooral maatregelen die te maken hebben met de doorvoering van structurele hervormingen en een strakkere coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid kunnen worden uitgevoerd binnen het huidige systeem van regels, en kunnen verder worden versterkt in het volgende meerjarig financieel kader na 2020. Anderzijds zal het verder consolideren van de eurozone met een gemeenschappelijk begrotingsbeleid of een sterkere aanwezigheid van de eurozone op het wereldtoneel volledig nieuwe regels vereisen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Om de redenen die in dit advies worden genoemd, verzoekt het EESC de Europese Commissie en de Raad om een gepaste positieve begrotingskoers op te nemen in de aanbevelingen over het economisch beleid van de eurozone voor 2018. Dit voorstel is met name belangrijk met het oog op de noodzaak van toereikende en duurzame economische groei en een goed werkende mix van economisch beleid en monetair beleid, waarvan het expansieve karakter niet tot in het oneindige zal kunnen worden gehandhaafd.

4.2. Het EESC is van mening dat bij de tenuitvoerlegging van het Investeringsplan voor Europa, dat het steunt, de prioriteit zou moeten liggen bij projecten die de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling respecteren en rekening houden met sociale en milieuverantwoordelijkheid.

4.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de laatste ontwikkelingen in het economisch beleidsparadigma van de EU van de afgelopen paar maanden het heel duidelijk maken dat de politieke steun voor de aanpak die leidt tot een begrotingsunie op basis van het eurozoneplatform toeneemt. In dit verband beveelt het EESC aan om deze ontwikkeling zeer nauwlettend te volgen. Daarnaast is het EESC volledig bereid om deel te nemen aan de versterking van de nadruk op begrotingsgebied als voorwaarde voor de totstandbrenging van een meer homogene eurozone. Ook is het van essentieel belang om te volgen hoe deze ontwikkeling tot uiting komt in mogelijke veranderingen in institutionele structuren en regelingen.

4.4. Het EESC blijft van mening dat in een tijd waarin verdieping van de EMU weer een topprioriteit is, het van groot belang is om de processen die verband houden met een effectievere en beter werkende interne markt niet te onderschatten. Het bestaan van een effectieve en goed werkende interne markt is een basisvereiste voordat we zelfs maar kunnen nadenken over een verdieping van de EMU. De EMU kan alleen voldoen aan de verwachtingen over de voordelen ervan indien de openstelling en liberalisatie van de interne markt in de toekomst wordt voortgezet, de homogeniteit van de interne markt wordt versterkt en zichtbare en onzichtbare nationale beschermende barrières worden afgebroken.

4.5. Het EESC steunt de opvatting dat een verdiepte EMU-omgeving ook in overeenstemming moet zijn met het proces van financiële bemiddeling. De meest in het oog springende onderdelen van de financiële unie zijn de bankenunie en de kapitaalmarktenunie. De bankenunie is voornamelijk op gericht op stabiel en voorspelbaar gedrag van de bankensector. Dit moet worden ondersteund door de beschikbaarheid van toereikende financiële middelen om mogelijke bankfaillissementen op te vangen. Ondertussen is de kapitaalmarktenunie erop gericht om de mogelijkheden voor het toewijzen van financiële bronnen te verruimen en bevindt deze zich nog in een vroeg ontwikkelingsstadium. Een betere werking van financiële bemiddeling zou zich op haar beurt duidelijker moeten manifesteren op het gebied van reële investeringsactiviteiten.

4.6. De toekomst van de EU hangt ook af van de versterking van haar integratie en de consolidatie van haar rol in de mondiale context. Zeker in de huidige periode is dit een van de weinige topprioriteiten en een zaak van gemeenschappelijk belang voor alle EU-lidstaten. Om deze doelstelling te verwezenlijken zou het nuttig kunnen zijn om de gezamenlijke vertegenwoordiging van de EU in internationale fora en instellingen te versterken, en op dat niveau gemeenschappelijke waarden, beginselen en beleidslijnen te bevorderen en respecteren, zoals politieke en economische vrijheid en gelijkheid en sociale rechtvaardigheid, de waarde van het vrij zaken doen op het gebied van handel en investeringen, het scheppen van voorwaarden voor eerlijke en open concurrentie en de eliminatie van illegale en criminele praktijken in bedrijven, zoals misbruik van belastingstelsels of van openbare aanbestedingsprocedures; voorts zijn eerbiediging van sociale en burgerrechten en de naleving van elementaire milieunormen absoluut noodzakelijk.

Brussel, 19 oktober 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL