



Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

535e zitting van het EESC – 60-jarig bestaan van het Comité, 23.5.2018-24.5.2018

2018/C 283/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over ondernemingen van de sociale economie als motor achter de integratie van migranten (initiatiefadvies)	1
2018/C 283/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: Naar een Associatieovereenkomst EU-Mercosur (initiatiefadvies)	9

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

535e zitting van het EESC – 60-jarig bestaan van het Comité, 23.5.2018-24.5.2018

2018/C 283/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over a) de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken (COM(2017) 787 <i>final</i>), over b) het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 en (EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad en van de Richtlijnen 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU en 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad (COM(2017) 795 <i>final</i> — 2017/0353 (COD)), en over c) het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (COM(2017) 796 <i>final</i> — 2017/0354 (COD))	19
---------------	--	----

2018/C 283/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie en tot wijziging van Richtlijn 2011/24/EU (COM(2018) 51 <i>final</i> — 2018/0018 (COD))	28
2018/C 283/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EU wat de btw-tarieven betreft (COM(2018) 20 <i>final</i> — 2018/0005(CNS)) en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (COM(2018) 21 <i>final</i> — 2018/0006 (CNS)) en over het gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2017) 706 <i>final</i> — 2017/0248 (CNS)) en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de verplichting tot inachtneming van een ondergrens voor het normale tarief (COM(2017) 783 <i>final</i> — 2017/0349 (CNS))	35
2018/C 283/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (COM(2017) 797 <i>final</i> — 2017/0355 (COD))	39
2018/C 283/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399 en Verordening (EU) 2017/2226 (COM(2017) 793 <i>final</i> — 2017/0351 (COD)) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (politie en justitiele samenwerking, asiel en migratie) (COM(2017) 794 <i>final</i> — 2017/0352 (COD))	48
2018/C 283/08	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 tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving (COM(2018) 32 <i>final</i>)	56
2018/C 283/09	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 Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie (COM(2018) 28 <i>final</i>) en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afgifte van scheepsafval, tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG en Richtlijn 2010/65/EU (COM(2018) 33 <i>final</i> — 2018/0012 (COD))	61
2018/C 283/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De toekomst van voeding en landbouw (COM(2017) 713 <i>final</i>)	69
2018/C 283/11	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 EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren (COM(2018) 10 <i>final</i>)	83
2018/C 283/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Europese high-performance computing (COM(2018) 8 <i>final</i> — 2018/0003(NLE))	89
2018/C 283/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1343/2011 tot vaststelling van een aantal bepalingen voor de visserij in het GFCM-overeenkomstgebied (General Fisheries Commission for the Mediterranean — Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee) (COM(2018) 143 <i>final</i> — 2018/0069 (COD))	95

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

535e ZITTING VAN HET EESC – 60-JARIG BESTAAN VAN HET COMITÉ, 23.5.2018-24.5.2018

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over ondernemingen van de sociale economie als motor achter de integratie van migranten

(initiatiefadvies)

(2018/C 283/01)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	27.4.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	186/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Recente ontwikkelingen op migratiegebied hebben het toegangssysteem voor de Europese Unie onder druk gezet en waren een echte „stresstest” voor het migratiebeleid, het sociale beleid en het beleid inzake openbare veiligheid van de Unie en de lidstaten.

1.2. Voor het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het van cruciaal belang dat de Europese instellingen, samen met de regeringen van de lidstaten, gecoördineerd beleid bevorderen om te voorzien in duidelijkere, duurzamere en doeltreffendere manieren waarop mensen uit derde landen Europa binnen kunnen komen, er zich kunnen vestigen, werken, burgerschap verwerven en internationale bescherming kunnen krijgen. Daarbij moet bijzondere aandacht worden geschonken aan migranten die gevaar lopen uitgesloten te worden zoals bijv. zieken of geesteszieken, gehandicapten of ouderen.

1.3. Het EESC stelt vast dat ondernemingen van de sociale economie erin zijn geslaagd gemeenschappelijke beginselen voor hun (op inclusie, ondersteuning en bescherming van de meest kwetsbare mensen gerichte) actie ⁽¹⁾ vast te stellen. Zij hebben de uitdaging om migranten hulp te bieden proactief aangepakt en de lokale gemeenschappen en burgers hierbij ook betrokken.

⁽¹⁾ Over de rol van ondernemingen van de sociale economie, zie ook PB C 117 van 26.4.2000, blz. 52.

1.4. Ondernemingen van de sociale economie moeten meer erkenning krijgen omdat zij bij uitstek gericht zijn op inclusie. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook aan dit soort ondernemingen prioriteit te blijven geven bij de uitstippeling van het EU-beleid en de programmering van de Europese fondsen, met name in het kader van de Europese pijler van sociale rechten. Hiervoor werd overigens ook gepleit op de conferentie over de sociale economie van 16 november 2017 en de Europese top van Göteborg van 17 november 2017.

1.5. Ondernemingen van de sociale economie scheppen hoogwaardige banen in arbeidsintensieve sectoren, in het bijzonder met veel werknemers van buiten de Unie. In deze ondernemingen van de sociale economie is de participatieve dimensie, wanneer de economische activiteit wordt opgezet, belangrijk met het oog op veiligheid en bescherming; deze ondernemingen helpen mensen immers uit de informele economie en het zwartwerk te halen.

1.6. Ondernemingen van de sociale economie vervullen aldus een fundamentele rol en grijpen in op vier cruciale aspecten van het integratieproces van migranten: gezondheid en bijstand; huisvesting; opleiding en onderwijs (met name door bij te dragen aan de bewustwording omtrent de rechten en plichten van in de Europese Unie gevestigde personen); werkgelegenheid en actieve inschakeling van migranten in de gastsamenleving.

1.7. Daar ondernemingen van de sociale economie vooral in de zorgsector en in het kader van activiteiten van de deel- en de kringlooeconomie actief zijn, kunnen zij niet alleen nieuwe banen maar ook ondernemerschap van migranten en vluchtelingen, alsook hun toegang tot economische activiteiten faciliteren en ondersteunen. De Europese Unie moet de ondernemingen van de sociale economie blijven bevorderen, daar zij als hefboom fungeren voor groei en de arbeids- en sociale integratie van migranten. Het Comité verzoekt de Europese instellingen derhalve prioriteit te geven aan beleidsmaatregelen voor ondernemingen van de sociale economie, zoals ook werd bepleit in de bijdrage aan het werkprogramma 2018 van de Europese Commissie ⁽²⁾.

1.8. Aangezien is aangetoond dat ondernemingen van de sociale economie waardevol zijn voor de bevordering van de arbeids- en maatschappelijke integratie van migranten, verzoekt het Comité de Unie, de lidstaten en de internationale gemeenschap stimulansen te bieden voor het scheppen van werkgelegenheid waartoe op arbeidsintegratie gerichte ondernemingen van de sociale economie toegang kunnen krijgen.

1.9. Gezien het in november 2017 ingediende verslag over de voortgang van de maatregelen bevestigt het Comité de noodzaak van een gecoördineerde aanpak van de Unie en de lidstaten ⁽³⁾. Het is met name duidelijk dat bij gebrek aan een doeltreffend toegangssysteem voor migranten er nog steeds oneigenlijk gebruik zal worden gemaakt van verzoeken om internationale bescherming, zoals dit de afgelopen jaren immers ook het geval was. Het EESC wijst er nog eens nadrukkelijk op dat gevallen van misbruik van het internationale beschermingsstelsel niet rechtvaardigen dat sommige lidstaten beperkingen invoeren voor onderdanen van derde landen die asiel op hun grondgebied willen aanvragen.

1.10. Het EESC spoort de Commissie en de Raad ertoe aan werk te maken van betere coördinatie met de landen van herkomst en doorreis van de migranten, teneinde vooruitzichten op betere levensomstandigheden te scheppen voor met name mensen die zich gaan verplaatsen om economische redenen of als gevolg van hongersnood of de klimaatverandering. Tegelijk is echter ook een doortastender buitenlands EU-beleid wenselijk jegens de landen waar oorlogen, dictaturen en vervolging mensen dwingen om te vluchten.

1.11. Het is met name van cruciaal belang dat de Unie bij de benadering van het migratiefenomeen eerst en vooral kijkt naar de redenen die mensen ertoe brengen zich te verplaatsen: armoede, conflicten, discriminatie, klimaatverandering. Een dergelijk optreden vergt van de Europese Unie onvermijdelijk een hernieuwd engagement op het gebied van diplomatie en internationale ontwikkelingssamenwerking, ook door middel van een echt „buitengewoon plan voor investeringen in ontwikkelingssamenwerking”.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Ondernemingen van de sociale economie spelen een sleutelrol in de Europese economie en samenleving, getuigen van de rijke diversiteit binnen de Unie en leveren een bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, door een slimmer, duurzamer en inclusiever Europa tot stand te brengen ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ „EESC contribution to the Commission’s 2018 work programme”, met name punt 2.4.6 e.v..

⁽³⁾ „Progress report on the European Agenda on Migration”.

⁽⁴⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22.

2.2. Ondernemingen van de sociale economie hebben een belangrijke bijdrage geleverd om de maatschappelijke veranderingen aan te pakken. Ondernemingen van de sociale economie zijn in tal van sectoren van de samenleving actief en hebben innovatieve initiatieven ontplooid om in te spelen op de groeiende behoefte aan bijstand en zorg voor hulpbehoevende personen, met name ouderen en gehandicapten. In veel gevallen hebben zij de arbeidsparticipatie van vrouwen verhoogd, niet alleen door ze rechtstreeks bij ondernemingen van de sociale economie te betrekken, maar ook door nieuwe diensten voor kinderen en gezinnen in het leven te roepen⁽⁵⁾. Tegelijkertijd zorgen ondernemingen van de sociale economie ervoor dat nieuwe banen voor kansarmen worden gecreëerd, met bijzondere aandacht voor personen die een ernstig risico op sociale uitsluiting lopen, zoals mensen met een handicap, mensen met psychische problemen of alcohol- en drugsverslaafden. Aldus wordt bevestigd dat ondernemingen van de sociale economie een sleutelrol spelen in de bevordering van het Europese sociale model⁽⁶⁾.

2.3. Een bijzonder grote uitdaging waarmee de EU de afgelopen jaren geconfronteerd werd was de beheersing van de toenemende instroom van migranten. Miljoenen mensen zijn de grenzen van het continent overgestoken om te ontsnappen aan oorlog, hongersnood, vervolging en extreme levensomstandigheden ingevolge de klimaatverandering. Een en ander heeft het toegangssysteem tot de EU-lidstaten, het migratiebeleid, de sociale voorzieningen en de openbare veiligheid op de proef gesteld. Het migratiebeleid van de Unie ondergaat thans in zekere zin een „stresstest”. Deze gelegenheid moet worden aangegrepen om een nauwkeurige analyse te maken van de reacties die het systeem uitlokt en de signalen die het heeft geproduceerd, zodat gerichte maatregelen kunnen worden bevorderd en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EU-beleid kunnen worden verbeterd.

2.4. Integratie van nieuwkomers is een dynamisch proces dat zich in de loop der tijd ontwikkelt samen met het economische, sociale en culturele klimaat van het land waar deze mensen zich vestigen. Dit proces roept de Unie, de lidstaten en de Europese samenleving op in de eerste plaats na te denken over de vraag hoe burgers uit derde landen de Unie kunnen binnenkomen, er wonen en werken, alsook hoe ze internationale bescherming kunnen krijgen.

2.5. Ondanks de verschillende wijzen waarop ondernemingen van de sociale economie in de verschillende nationale contexten actief zijn, zijn deze ondernemingen erin geslaagd de gemeenschappelijke beginselen van hun actie vast te stellen (gericht op inclusie, ondersteuning en bescherming van de meest kwetsbare mensen) en hebben zij de uitdaging om migranten hulp te bieden proactief aangepakt.

2.6. Wat de belangrijkste kenmerken van de acties van ondernemingen in de sociale economie betreft, zij gewezen op hun vermogen om lokale gemeenschappen te activeren en te betrekken bij netwerken en partnerschappen, waardoor de betrekkingen met de centrale en lokale overheidsdiensten verbeteren en er voor de organisatie van bijstand en integratie een groter draagvlak bij de lokale bevolking ontstaat.

2.7. Ondernemingen van de sociale economie vervullen aldus een fundamentele rol en grijpen in op vier cruciale aspecten van het integratieproces van migranten: gezondheid en bijstand; huisvesting; opleiding en onderwijs (met name door bij te dragen aan de bewustwording omtrent de rechten en plichten van in de Europese Unie gevestigde personen); werkgelegenheid en actieve inschakeling van migranten in de gastsamenleving. Ondernemingen van de sociale economie en middenveldorganisaties vormen zo ontmoetingsplaatsen voor Europese burgers en nieuwkomers, bevorderen de dialoog en dragen aldus bij tot minder vooroordelen en angst.

3. Migratie in Europa: context van de laatste jaren

3.1. Het fenomeen van migratie is complex, aangezien het wordt gekenmerkt door voortdurende ontwikkeling. Oorlogen, dictatoriale regimes, klimaatverandering, extreme armoede en ontbering hebben geleid tot de situatie waarmee wij momenteel te kampen hebben.

3.2. Volgens de VN hebben meer dan 244 miljoen mensen, ofwel 3,3 % van de wereldbevolking, in 2015 de grenzen van hun land van herkomst overgestoken op zoek naar politiek asiel, werk of „mildere” economische of klimatologische omstandigheden⁽⁷⁾.

3.3. Het aantal mensen dat geprobeerd heeft Europa binnen te komen is de afgelopen jaren toegenomen. Uit de gegevens van Eurostat voor 2015 blijkt dat in absolute cijfers 2,7 miljoen immigranten in de EU-28 uit derde landen kwamen, waarvan 56 % mannen en 44 % vrouwen.

⁽⁵⁾ In veel gevallen zouden deze activiteiten binnen het gezin nagenoeg uitsluitend door vrouwen worden verricht, waardoor vrouwen worden verhinderd aan de arbeidsmarkt deel te nemen.

⁽⁶⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>.

3.4. De buitengewone instroom is met name toe te schrijven aan de instabiliteit ten gevolge van oorlog, in zowel conflictlanden als Syrië, als landen waar het stabiliseringsproces na een conflict nog altijd ernstige moeilijkheden ondervindt, zoals Irak en Afghanistan. Dit zijn ook de landen waaruit ongeveer 54 % van de migranten die in 2016 in de EU hun toevlucht hebben gezocht, vandaan kwamen ⁽⁸⁾.

3.5. Daarnaast is er ook nog steeds sprake van een aanzienlijke migratie van personen die in hun land van herkomst onder zware economische of milieumomstandigheden gebukt gaan. In vele gevallen gaat het om mensen die afkomstig zijn van het Afrikaanse continent en is het een stroom die op gang is gekomen door de toenemende instabiliteit in de landen aan de zuidkust van de Middellandse Zee.

3.6. Deze situatie heeft een aantal hiaten en problemen in het stelsel van regels van de Europese Unie aan het licht gebracht, met name het gebrekkige beheer van de buitengrenzen van de Unie en de ontoereikende regulering van de instroom, en heeft aangetoond dat een herziening geboden is van de beginselen en methoden die de leidraad voor de maatregelen van de lidstaten moeten vormen.

3.7. Het Comité heeft zich reeds herhaaldelijk over het migratiebeleid gebogen ⁽⁹⁾ en is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om de Europese agenda voor migratie goed te keuren. Met name uit het verslag van november 2017 blijkt dat de Commissie maatregelen heeft genomen om meer coördinatie tussen de EU-landen te bevorderen en de banden aan te halen met de landen van oorsprong en doorreis van migranten ⁽¹⁰⁾. Het Comité hoopt dat de quotaregeling wordt herzien in het licht van de moeilijke tenuitvoerlegging ervan.

3.8. Het is dus belangrijk om de regels te herzien, zodat migranten legale toegangskanalen naar de Unie kunnen gebruiken, asielzoekers bescherming krijgen of degenen die voor ongunstige klimatologische of economische omstandigheden op de vlucht zijn gegaan, in Europa een toevluchtsoord kunnen vinden en aan de groei van de Unie kunnen bijdragen, met de garantie dat hun rechten in acht worden genomen. Aldus kan uitvoering worden gegeven aan de aanbevelingen van de Verenigde Naties met het oog op een migratie waarbij het in ieders belang is dat ze op een veilige en legale manier plaatsvindt, op gereguleerde en niet-clandestiene wijze ⁽¹¹⁾.

3.9. Het Comité is ingenomen met de conclusies van de informele top van staatshoofden en regeringsleiders te Göteborg op 17 november 11, waarbij het thema „Bouwen aan de toekomst van Europa” werd behandeld, met als centraal aandachtspunt de billijkheid van werkgelegenheid en groei. Het Comité wijst ook op het belang van het „side event” getiteld „Welke rol voor de sociale economie in de toekomst van het werk”, die de werkzaamheden van de bijeenkomst in Göteborg heeft ingeleid en de aandacht heeft gevestigd op de bijdrage van de sociale economie ter begeleiding van het EU-beleid.

3.10. Ook het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement is bemoedigend, waarbij wordt erkend dat de EU-begroting voor 2018 sterk is „gericht op prioriteiten zoals het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid, het verscherpen van de veiligheid en het aanpakken van de migratie-uitdagingen” ⁽¹²⁾.

3.11. Het Comité moedigt de Europese instellingen aan de belangrijkste problemen die zich bij de toepassing van het Verdrag van Dublin hebben voorgedaan, aan te pakken. Het Europees Parlement nam op 16 november 2017 een resolutie aan waarin werkgebieden worden voorgesteld met het oog op de herziening van dit verdrag; een belangrijk aandachtspunt is de deelname van alle lidstaten aan het automatische en permanente mechanisme voor de herplaatsing van migranten.

4. Moeilijkheden omzetten in kansen: de ondernemingen van de sociale economie als drijvende kracht achter bijstand en integratie

4.1. Een van de redenen waarom nieuwkomers het moeilijk hebben om te integreren en bij te dragen aan het economische en sociale leven van hun gastgemeenschap is het feit dat hun status onzeker is en de behandeling van hun asielaanvraag veel tijd in beslag neemt.

⁽⁸⁾ Eurostatgegevens — in het „Verslag over internationale bescherming”, opgesteld door ANCI, Caritas Italië, Cittalia, stichting Migrants, de centrale dienst van de SPRAR, in samenwerking met het UNHCR; zie ook <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/nl/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 2.

⁽¹¹⁾ „Report of the Special Representative on Migration of the Secretary General of UN”, 3 februari 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>

4.2. Nieuwkomers blijven vaak jarenlang gedwongen afhankelijk van humanitaire hulp, zonder toegang tot onderwijs, beroepsopleiding of mogelijkheden om inkomsten te verwerven. Dit verhindert de ontwikkeling van hun menselijk kapitaal en beperkt hun kansen om een positieve bijdrage te leveren aan de economie en de samenleving van hun gastland ⁽¹³⁾. In dit verband heeft het Comité recentelijk gewezen op de cruciale rol van ondernemingen van de sociale economie bij het voorkomen van radicalisme en het bevorderen van gemeenschappelijke waarden, vrede en geweldloosheid ⁽¹⁴⁾.

4.3. Het Comité hoopt dat het in de discussie zal gaan over de noodzaak toe te zien op de doeltreffendheid van de huidige regelingen voor de indiening van toegangsverzoeken door onderdanen van derde landen die zich met het oog op werk in de Europese Unie willen vestigen.

4.4. Zo ook is het van cruciaal belang dat de Unie bij de benadering van het migratiefenomeen eerst en vooral kijkt naar de redenen die mensen ertoe brengen zich te verplaatsen: armoede, conflicten, discriminatie, klimaatverandering. Een dergelijk optreden vergt van de Europese Unie onvermijdelijk een hernieuwd engagement op het gebied van diplomatie en internationale ontwikkelingssamenwerking.

4.5. Ook al werd slechts in beperkte mate gebruikgemaakt van het Blue Card-systeem, toch kan een herziening ervan ook tegemoetkomen aan de vraag naar nieuwe wettelijke toegangsmogelijkheden tot de Unie. Het EESC heeft er immers op gewezen dat er behoefte is aan een Europese strategie om werknemers van buiten Europa aan te trekken ter verzekering van groei en welvaart in de Unie. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de gevolgen van de migratie in de landen van herkomst van de immigranten, die moeten worden ondersteund in hun verdere ontwikkeling alsook in de ontwikkeling van hun onderwijsstelsels ⁽¹⁵⁾. Het Comité stelt voor om na te gaan hoe het aantal potentiële begunstigden van de Blue Card kan worden uitgebreid, met name als het gaat om degenen die van plan zijn een bedrijf op te richten, waardoor ook sociaal ondernemerschap meer aandacht zal krijgen.

4.6. In veel gevallen heeft het maatschappelijk middenveld zich ingezet om legale en transparante trajecten te bevorderen, in samenwerking met instellingen op lokaal, nationaal en internationaal niveau, en heeft het daarbij bemoedigende signalen uitgestuurd. Het project „humanitaire corridors” dat in Italië door de Sint Egidius-gemeenschap, de federatie van evangelische kerken, Tavola Valdese en de Italiaanse regering is opgezet, is een belangrijk voorbeeld van een proefproject. Zo hebben sinds februari 2016 meer dan 1 000 mensen een verzoek om internationale bescherming kunnen indienen en werden zij bijgestaan bij het beheer van hun aanvraag vooraleer zij de reis naar een EU-land hebben aangevat ⁽¹⁶⁾.

4.7. Hopelijk zal er worden gekeken naar deze proefprojecten bij de uitstippeling van toekomstige beleidsmaatregelen m. b.t. immigratie. In het bijzonder moet er meer coördinatie komen tussen de internationale instellingen, zowel voor het langetermijnbeheer van deze toegangsvormen, als om elke vorm van discriminatie te voorkomen tussen enerzijds de „kleine groep bevoorrechten” die kunnen profiteren van humanitaire corridors alsook van uitgebreide bescherming na de opvangfase, en anderzijds de vele personen die van deze trajecten uitgesloten blijven en overgeleverd zijn aan mensenhandelaren en clandestiene kanalen.

4.8. Ondernemingen van de sociale economie spelen een bepalende rol voor de integratie in de samenleving en op de werkplek. Zij activeren immers het potentieel van migranten die in de meeste gevallen hebben besloten hun land van herkomst te verlaten om elders betere levensomstandigheden en werkgelegenheidskansen te zoeken.

4.9. In veel gevallen wordt de belangrijke rol van migranten in de Unie erkend, en wordt bijvoorbeeld gestreefd naar een versterking van hun creativiteit en innoverend vermogen. De verwezenlijking van een dergelijke doelstelling is een voorwaarde voor de groei van de werkgelegenheid, maar bevordert tegelijk ook de internationalisering van de productiesectoren en de betrekkingen, inclusief het handelsverkeer, met de landen van herkomst van de migranten ⁽¹⁷⁾. Het is dan ook van cruciaal belang het inclusieve karakter van de Europese economische en sociale structuur voor migranten te versterken, om tevens de doeltreffendheid van de Europese maatregelen ten gunste van kleine en middelgrote ondernemingen te verbeteren, zodat zij met name beter het hoofd kunnen bieden aan de toenemende globalisering van de markten, zoals het EESC ook al in zijn ter zake uitgebracht advies heeft bepleit ⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ UNHCR 2003, „Framework for durable solutions for refugees and persons of concern”, mei, Genève.

⁽¹⁴⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 11.

⁽¹⁵⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>

⁽¹⁷⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 16.

⁽¹⁸⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 15.

4.10. Ondernemingen van de sociale economie hebben vaak een belangrijke rol gespeeld in deze erkenning van de positieve economische en sociale rol van migranten, omdat zij kwaliteitsvolle banen creëren in zowel arbeidsintensieve sectoren als op het gebied van technologische innovatie en digitalisering. De belangrijkste activiteiten van de sociale economie betreffen de zorgsector, het verzekeren van toegang tot sociale diensten, kinderopvang en, meer algemeen, hulp aan afhankelijke personen die het risico op sociale uitsluiting lopen. In veel gevallen zijn dit sectoren waar vooral werknemers uit derde landen werkzaam zijn.

4.11. In een aantal sectoren zoals die van de persoonlijke bijstand, de landbouw, de bouw en de horeca is er echter nog vaak sprake van zwartwerk; het is dan ook belangrijk om juist daar ondernemingen van de sociale economie te bevorderen, omdat zij, aansluitend bij de Europese maatregelen ter zake en ter bestrijding van misbruik van de status van zelfstandigen, bewezen hebben een belangrijke rol te kunnen vervullen wat betreft integratie en het regulariseren van arbeidscontracten, door migranten optimaal in te zetten in deze sectoren en hun rechten van werknemers daarbij te waarborgen⁽¹⁹⁾.

4.12. In de sector van de thuiszorg, waar vooral vrouwen werkzaam zijn voor zorgtaken in gezinnen, gelden vaak voorwaarden die professionele groei in de weg staan. Uit een recent onderzoek naar de bepalende factoren voor ondernemerschap van migrerende vrouwen is gebleken dat het gebrek aan erkenning van hun vaardigheden één van de factoren is die ervoor zorgt dat zij zelf een onderneming opstarten⁽²⁰⁾. De ondernemingen van de sociale economie kunnen in deze sectoren een belangrijke rol spelen bij de regularisatie van werk en de versterking van de ontwikkelingsmogelijkheden van migranten, mits zij via passende beleidsmaatregelen van de overheid worden ondersteund.

4.13. Vele ondernemingen van de sociale economie die zich inzetten voor integratie van kansarmen op de arbeidsmarkt, zijn actief in sectoren die deel uitmaken van de zogenoemde kringlooeconomie: gescheiden afvalinzameling en -verwerking, terugwinning en hergebruik van materialen, sociale landbouw, onderhoud van openbare groenvoorzieningen. Deze sectoren zijn een belangrijke bron van werkgelegenheid, en de op arbeidsintegratie gerichte methode van de ondernemingen blijkt ook bijzonder doeltreffend voor de integratie van migranten.

4.14. De arbeidsparticipatie van migranten maakt het in veel gevallen mogelijk om processen van sociale uitsluiting en culturele verarming in de Unie om te buigen. Zo worden traditionele beroepen en ambachten nieuw leven ingeblazen in contexten waarin generatievernieuwing moeilijk is⁽²¹⁾. Veel ambachtelijke en kleine bedrijven worden immers door migranten opgericht.

4.15. In het kader van opvangprojecten voor migranten hebben veel organisaties uit de sociale economie overeenkomsten gesloten met centrale instellingen en lokale overheden teneinde problemen in het systeem aan te pakken en de verspreiding van nieuwkomers over het grondgebied te bevorderen. Zij hebben het concept „gespreide opvang” ingevoerd met het oog op de bevordering van billijke mechanismen waarbij lokale gemeenschappen de zorg voor de bewuste personen op zich nemen⁽²²⁾.

4.16. Bij deze projecten werd prioriteit verleend aan de integratie van de migranten, door te voorzien in taalcursussen, beoordeling van hun vaardigheden en beroepsopleidingen. Dit heeft bijgedragen tot de bevordering van mechanismen voor de erkenning van opleidingen of opgedane beroepservaringen die van nut zijn om de arbeidskansen van nieuwkomers te vergroten.

4.17. Enkele gevallen van „gespreide opvang” dragen bij tot herbevolking van marginale gebieden, in het bijzonder berggebieden, waar de aanwezigheid van migranten helpt economische activiteiten en diensten (te beginnen met scholen) in stand te houden, wat het risico op ontvolking van die gebieden beperkt. Willen deze maatregelen succes hebben, dan moeten zij hoe dan ook vergezeld gaan van een werkgelegenheids- en huisvestingsbeleid.

⁽¹⁹⁾ Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij het voorkomen en tegengaan van zwartwerk, COM(2014) 221 final; PB C 161 van 6.6.2013, blz. 14; PB C 125 van 21.4.2017, blz. 1.

⁽²⁰⁾ Corsi, M., De Angelis, M., Frigeri, werkdocument „The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by „opportunity” or through „necessity?” Zie ook ILO, „Cooperatives and the world of work n.2, Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives”.

⁽²¹⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>

4.18. De ondernemingen van de sociale economie kunnen in deze context een netwerk vormen met het traditionele bedrijfsleven, door migranten de mogelijkheid te geven deel te nemen aan de arbeidsmarkt via specifiek daarop gerichte opleidingen en stages⁽²³⁾.

4.19. Het model dat door coöperaties in die zin werd gecreëerd, heeft zonder twijfel de meeste aandacht gekregen van onderzoekers, die de rol van coöperaties ten aanzien van migranten uitvoerig hebben bestudeerd. In deze ondernemingen van de sociale economie is de participatieve dimensie, wanneer de economische activiteit wordt opgezet, belangrijk met het oog op veiligheid en bescherming; deze ondernemingen helpen mensen immers uit de informele economie en het zwartwerk te halen.

4.20. Uit een door de Internationale Arbeidsorganisatie verrichte specifieke analyse is gebleken op welke gebieden coöperaties een positieve invloed hebben op de integratie van migranten en vluchtelingen: integratie op de arbeidsmarkt, zorg en bijstand, onderwijs en opleiding, ondersteuning in het dagelijks leven en zelfredzaamheid, toegang tot de markt en tot financiering, juridische bijstand en advisering, en bijstand met het oog op basisbehoeften⁽²⁴⁾.

4.21. Op de eerste en de tweede Europese Dag van ondernemingen in de sociale economie die het EESC in 2016 en 2017 heeft georganiseerd, is uit de behandelde casestudy's gebleken dat er wel degelijk aandacht is voor de migrantenproblematiek⁽²⁵⁾ en dat maatregelen zijn genomen voor beroepsopleiding en integratie op de arbeidsmarkt, met name m.b.t. vrouwelijke migranten.

4.22. Ook de Commissie heeft erkend dat ondernemingen van de sociale economie van belang zijn om de uitdaging van de migratie aan te pakken en heeft daarom de wedstrijd voor sociale innovatie 2016 toegespitst op voorstellen voor de opvang en integratie van vluchtelingen⁽²⁶⁾. Het Comité hoopt dat de Commissie aandacht zal blijven schenken aan initiatieven i.v.m. de migratieproblematiek, en dat dit een prioriteit zal worden bij de uitstippeling van het EU-beleid.

4.23. Naast de belangrijke rol die ondernemingen van de sociale economie spelen voor arbeidsmarktintegratie, onderwijs, opleiding en bijstand, zijn zij vaak ook actief in het kader van projecten om de toegang tot huisvesting voor veel migranten, in het bijzonder vluchtelingen en asielzoekers, makkelijker te maken. Dit model voor het beheer van onroerend goed door ondernemingen van de sociale economie is van grote economische invloed in landen als Italië, waar duizenden wooneenheden ter beschikking worden gesteld voor integratieprojecten, die vaak ook helpen om marginale wijken en zones nieuw leven in te blazen.

4.24. Ondernemingen van de sociale economie en het maatschappelijk middenveld als geheel spelen ten slotte een bepalende rol in de toegang tot gezondheidszorg en -diensten en beperken in aanzienlijke mate de problemen inzake toegang tot behandeling. Het Comité dringt er bij de lidstaten op aan migranten volledige toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten te garanderen, zonder discriminatie op grond van hun status.

5. Verdere overwegingen van de vaste EESC-groep Ondernemingen van de sociale economie

5.1. Ondernemingen van de sociale economie zijn vooral actief in de zorgsector, bij het beheer van cultureel erfgoed en het milieu, en in het kader van activiteiten van de deeleconomie en de circulaire economie. Deze ondernemingen kunnen een waardevolle bondgenoot zijn bij de bevordering van een „vergroeningsbeleid” van het Europese ontwikkelingsmodel, waarbij deze werkerterreinen overigens een belangrijke bron van nieuwe banen kunnen vormen.

5.2. Ondernemingen van de sociale economie ondersteunen en bevorderen de ondernemingszin van mensen en faciliteren de toegang tot economische activiteiten, ongeacht de beschikbaarheid van een startkapitaal om een activiteit op te starten. Dit geldt met name voor coöperatieve ondernemingen, en daarom zou het nuttig en belangrijk zijn als in programma's voor EU-ontwikkelingssamenwerking in ontwikkelingslanden ook programma's worden opgenomen voor de bevordering van ondernemingen van de sociale economie.

⁽²³⁾ Interne rapporten, consortium „Veneto Insieme”. Zie voor meer informatie <http://venetoinsieme.it/>

⁽²⁴⁾ *Literature review „Cooperatives and Refugees”, ILO 2016 (niet gepubliceerd).*

⁽²⁵⁾ Met name het project Okus Doma editie 2016 en het project Solidarity Salt in 2017 (zie ook <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en zie ook: <http://eusc-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>

5.3. Aangezien is aangetoond dat ondernemingen van de sociale economie waardevol zijn voor de bevordering van de arbeids- en maatschappelijke integratie van migranten, moeten de lidstaten worden aangespoord om stimulansen te bieden voor het scheppen van werkgelegenheid waartoe op arbeidsintegratie gerichte ondernemingen van de sociale economie toegang kunnen krijgen. Dergelijke stimulansen zouden voor twee jaar kunnen gelden, na toekenning aan de betrokkenen van de status van personen die internationale bescherming genieten.

5.4. Er moet van worden uitgegaan dat in de komende jaren ongetwijfeld meer migranten zich op weg zullen begeven om te ontsnappen aan de zware gevolgen van de klimaatverandering die ten gronde ligt aan de toename van woestijnvorming, hongersnood en milieurampen. Dit fenomeen zal ertoe aanzetten het artificiële en discriminerende onderscheid tussen vluchtelingen, asielzoekers en economische migranten te laten varen, althans ingeval de betrokken migranten op de vlucht zijn voor honger en milieurampen.

5.5. Ten slotte moet verder worden gewerkt aan de maatregelen ter bevordering van duurzame ontwikkeling en ecologische transitie, die ook positieve gevolgen voor de economie kunnen hebben. Daarbij moet optimaal gebruik worden gemaakt van de bijdrage die ondernemingen van de sociale economie kunnen leveren aan de bevordering van groei, integratie en welzijn, zoals het Comité in recente adviezen heeft benadrukt ⁽²⁷⁾.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Advies *Bevordering van klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren*, PB C 227 van 28.6.2018, blz. 35, en advies *Nieuwe duurzame economische modellen*, PB C 81 van 2.3.2018, blz. 57.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: Naar een Associatieovereenkomst EU-Mercosur**(initiatiefadvies)**

(2018/C 283/02)

Rapporteur: **Josep PUXEU ROCAMORA**Corapporteur: **Mário SOARES**

Besluit van de voltallige vergadering	15.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	26.4.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	185/3/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat een succesvolle afronding van de onderhandelingen over een associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur, die reeds te lang hebben geduurd, voor beide partijen zeer nuttig zou zijn. In de eerste plaats voor de EU zelf, die belangrijke voordelen zou trekken uit het sluiten van een associatieverdrag, met name op middellange en lange termijn, te beginnen met het verkrijgen van toegang tot een markt van bijna 300 miljoen consumenten. Bovendien zou de Mercosur zo zijn economieën kunnen diversifiëren, meerwaarde bieden aan zijn export en toegang krijgen tot een markt van 500 miljoen mensen. De te sluiten associatieovereenkomst moet vooral het resultaat zijn van een participatieve en transparante dialoog.

1.2. Het huidige internationale panorama, met burgers die er steeds minder vertrouwen in hebben dat iedereen van de globalisering zal profiteren, het toenemende handelsprotectionisme in de vorm van nieuwe tariefbarrières en de bij sommige partijen levende voorkeur voor bilaterale in plaats van multilaterale onderhandelingen, zou een stimulans moeten zijn voor het sluiten van een overeenkomst waar door hoofdrolspelers op beide continenten met klem om wordt gevraagd. De brexit is een belangrijk gegeven waarmee rekening moet worden gehouden in de onderhandelingen.

1.3. Het EESC verwelkomt het verslag van het Europees Parlement over een nieuw kader voor de betrekkingen tussen de EU en Latijns-Amerika, evenals het evaluatieverslag van de EDEO over de strategische betrekkingen met Latijns-Amerika in het kader van zijn integrale strategie voor het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Deze initiatieven, die het strategische belang van de EU voor Latijns-Amerika onderstrepen en aantonen dat de betrekkingen tussen beide regio's niet beperkt mogen blijven tot de handel, vallen in de tijd samen met andere, door het maatschappelijk middenveld⁽¹⁾, academische instellingen of denktanks⁽²⁾ ontwikkelde initiatieven.

1.4. Het EESC stelt zich op het standpunt dat alleen een evenwichtige overeenkomst die op de middellange en lange termijn beide partijen ten goede komt en die geen enkele sector (zoals de landbouw of de industrie), regio of specifiek land benadeelt, een haalbare kaart is. De sluiting van een slechte associatieovereenkomst moet worden vermeden. Rekening houdend met alles wat betrekking heeft op de samenwerking en politieke dialoog (twee van de drie essentiële pijlers van de associatieovereenkomst), vraagt het EESC de onderhandelingspartijen de politieke wil te tonen die nodig is om de overeenkomst te sluiten, en zich maximaal in te spannen om de meningsverschillen die momenteel de handelsdimensie

⁽¹⁾ Initiatiefadvies REX/488 „De nieuwe context voor de strategische betrekkingen EU-Celac en de rol van het maatschappelijk middenveld” (PB C 434 van 15.12.2017, blz. 23).

⁽²⁾ Verslag van het Real Instituto Elcano ¿Por qué importa América Latina? (Waarom is Latijns-Amerika van belang?).

negatief beïnvloeden te overbruggen. Hierbij moet worden erkend dat bepaalde punten op de onderhandelingsagenda gevoelig liggen. Het EESC is van mening dat de partijen in dit verband de bestaande verschillen moeten erkennen, gemaakte afspraken moeten monitoren, flankerende en compenserende maatregelen moeten nemen, uitzonderingen moeten vastleggen, plannen moeten opstellen om de sterkst getroffen sectoren te ondersteunen, investeringen en innovatiebeleid moeten bevorderen en compensatie-, overgangs- en aanpassingsclausules moeten opstellen. Bovendien zouden de flankerende maatregelen onder meer alle beleidsgebieden van de EU moeten omspannen.

1.5. Voor het EESC zouden de diepgaande veranderingen ten gevolge van de digitalisering aan beide zijden van de Atlantische Oceaan een belangrijke katalysator kunnen vormen voor de sluiting van een voor beide partijen betere associatieovereenkomst. In de sectoren die zouden kunnen profiteren van de sluiting van een associatieovereenkomst zou moeten worden ingezet op versterking van de op dit moment nog zeer zwak ontwikkelde waardeketens tussen de EU en Mercosur. Ook zou de associatieovereenkomst relevant zijn voor alles wat verband houdt met de aanleg van infrastructuur, met name interconnectie, de ontwikkeling van hernieuwbare energie en, heel in het bijzonder, de telecommunicatiesector — op basis van de ingebruikneming van 5G in zowel de EU als Latijns-Amerika.

1.6. Hoe dan ook dringt het EESC er bij de onderhandelingspartners, en met name bij de EU, op aan om voor ogen te houden dat het niet sluiten van een overeenkomst of het sluiten van een overeenkomst die niet evenwichtig is voor beide partijen, hoge politieke en economische kosten met zich mee zou brengen en een gemiste kans zou betekenen. Het hoeft geen betoog dat de kosten van het niet sluiten van een overeenkomst niet alleen voor de Mercosur-landen, maar voor heel Latijns-Amerika hoog zullen zijn, in het bijzonder voor de landen van de Alliantie van de Stille Oceaan⁽³⁾, die vanuit Europees gezichtspunt een centrale rol speelt in het integratieproces van de Latijns-Amerikaanse regio.

1.7. In de ogen van het EESC is het van cruciaal belang dat er een ambitieuze overeenkomst wordt gesloten die alle aspecten van de betrekkingen tussen de EU en Mercosur bestrijkt. De recentelijk gesloten vrijhandelsovereenkomsten met Canada en Japan zouden daarbij als referentiepunten moeten dienen. In dit verband is het van belang dat concrete obstakels voor het bedrijfsleven worden weggenomen door middel van harmonisering van de regelgeving en dat ook wordt gekeken naar de impact op niet-handelsgerelateerde belemmeringen.

1.8. De associatieovereenkomst moet ook een sociale, arbeids- en milieudimensie omvatten die integraal tot uiting komt. Deze dimensie zou moeten waarborgen dat de economische betrekkingen worden afgestemd op de in de overeenkomst opgenomen sociale en milieudoelstellingen en dat ze geen afbreuk doen aan de normen en garanties die ten grondslag liggen aan duurzame ontwikkeling⁽⁴⁾. Daarnaast zou het belang van voedselveiligheid moeten worden beklemtoond.

1.9. Het Comité is van mening dat de sanitaire en fytosanitaire bepalingen (SPS) in alle associatieovereenkomsten onder de aandacht moeten worden gebracht en moeten worden beschermd, zodat consumenten en producenten wat eerlijke handel betreft bescherming genieten.

1.10. Het EESC is van mening dat de associatieovereenkomst dient te fungeren als een actief instrument voor de bevordering van de sociale dialoog en naleving van de basisverdragen van de WTO, met name die welke betrekking hebben op fatsoenlijk werk, en van de IAO-verklaring van 1998 inzake de fundamentele beginselen en rechten op het werk. In dit verband vraagt het EESC om de opneming van een uitgebreider hoofdstuk over sociale en arbeidsaspecten in de overeenkomst teneinde de problemen in de wereld van de arbeid aan te pakken en de dialoog tussen werkgevers en werknemers aan te moedigen, hetgeen bevorderlijk zou zijn voor de sociale cohesie. In dat hoofdstuk zouden de documenten inzake arbeidsrechten die de partijen reeds hebben vastgesteld, dat wil zeggen het Handvest van de grondrechten van de EU en de verklaring over de rechten van werknemers (*Declaración socio-laboral*) van Mercosur, moeten worden erkend. Op deze wijze zal de associatieovereenkomst waarborgen dat schending van arbeidsrechten en arbeidsrechtelijke beginselen niet door de partijen of in de internationale handel als legitiem comparatief voordeel kan worden gebruikt. Hiertoe zouden in de overeenkomst mechanismen moeten worden opgenomen om de naleving te waarborgen.

⁽³⁾ De Alliantie van de Stille Oceaan is een initiatief voor regionale integratie waaraan vier lidstaten deelnemen: Chili, Colombia, Mexico en Peru. Daarnaast zijn er twee officiële kandidaatlidstaten, te weten Costa Rica en Panama.

⁽⁴⁾ Zoals bepleit door het EESC in zijn advies REX/500 over „De hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in de handelsovereenkomsten van de EU” (PB C 227 van 28.6.2018, blz. 27).

1.11. Het EESC wenst dat zowel het sociaaleconomisch adviesforum van Mercosur (FCES) als het EESC zelf, als vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van de beide regio's, worden betrokken bij de onderhandelingen, bij de beoordeling van de effecten van de associatieovereenkomst en het formuleren van daaruit voortvloeiende voorstellen (voor het EESC is het absoluut noodzakelijk dat de impact van een mogelijke associatieovereenkomst vooraf wordt bestudeerd en dat mechanismen in het leven worden geroepen om achteraf na te gaan of de afspraken worden nageleefd en hoe deze zich ontwikkelen) en bij de vaststelling van een specifiek hoofdstuk over sociale, arbeids- en milieuaangelegenheden.

1.12. Het EESC verzoekt eveneens om de oprichting van een gemengd monitoringcomité van het maatschappelijk middenveld, waaraan zou worden deelgenomen door het EESC en het FCES. Dit comité moet:

- een raadgevend karakter hebben;
- zo worden samengesteld dat de drie belangensectoren die in beide organen aanwezig zijn, op gelijke voet en op evenwichtige wijze worden vertegenwoordigd;
- zich uitspreken over alle onderwerpen die door de associatieovereenkomst worden bestreken (inclusief, derhalve, een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling);
- worden erkend als rechtstreekse gesprekspartner van de overige gezamenlijke organen van de associatieovereenkomst, en
- door die organen worden geraadpleegd, zich op eigen initiatief uitspreken, een eigen reglement van orde opstellen en door de eigen politieke autoriteiten worden gefinancierd op een wijze die toereikend is om zijn functies te kunnen uitoefenen.

1.13. Het EESC vindt het onnodig en weinig doeltreffend dat het maatschappelijk middenveld dubbel wordt vertegenwoordigd, namelijk in de algemene sfeer van de associatieovereenkomst en in het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling. In dit opzicht is het EESC van mening dat de associatieovereenkomst één geheel is en als zodanig gevolgen heeft voor alle landen van beide partijen. Het EESC dringt erop aan dat de onderhandelaars lessen trekken uit de verworven ervaringen met eerdere associatieovereenkomsten⁽⁵⁾, waarbij beide partijen interne adviesgroepen voor het maatschappelijk middenveld oprichtten zonder dat er in het kader van de overeenkomsten een mogelijkheid bestond om een dialoog aan te gaan. De beperkingen van dit model, die inmiddels duidelijk zijn geworden, tonen aan dat het geen zin heeft dat het maatschappelijk middenveld in elk Mercosur-land via interne adviesgroepen afzonderlijk indirect wordt betrokken bij de associatieovereenkomst. Temeer daar beide partijen raadgevende instanties hebben die onafhankelijk, evenwichtig en representatief zijn en goed in staat zijn hun mandaat in het kader van de associatieovereenkomst te vervullen.

2. Inleiding

2.1. Mercosur beslaat een oppervlakte van 12 800 000 km² en heeft 293 miljoen inwoners, met een bevolkingsdichtheid van 22,9 inwoners per km². Met een bbp van 2 biljoen USD is Mercosur de zesde economie van de wereld. Bovendien heeft Mercosur twee volwaardige leden van de G20: Argentinië en Brazilië. Het Argentijnse voorzitterschap van de G20 in 2018 geeft een idee van de toenemende relevantie van de regio.

2.2. Na de ondertekening van de interregionale kaderovereenkomst in december 1995 besloten de EU en Mercosur onderhandelingen over een associatieovereenkomst te openen. Gezien de moeilijkheden tussen de partijen (onemigheid over productiemodellen in de landbouw en de gevolgen daarvan voor de markt en de manier waarop wordt aangekeken tegen protectionisme in de industrie en de dienstensector van Mercosur) werden de onderhandelingen in 2004 opgeschort, hoofdzakelijk vanwege de verwachtingen van beide partijen over de Ronde van Doha. Op de top tussen Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de Europese Unie van 2010 werd besloten de onderhandelingen te hervatten. De vooruitzichten om nog voor het eind van het jaar een overeenkomst te sluiten waren bemoedigend, maar vanwege de in essentie politieke betekenis die de regeringen van Mercosur aan regionale integratie en hun betrekkingen met de EU gaven, belandden de onderhandelingen opnieuw in een impasse, waarna ze na een wijziging van standpunt van de Braziliaanse regering in 2013 weer vlot werden getrokken.

2.3. Met het oog op de opkomst van diverse bedreigingen voor de representatieve democratie en de volledige eerbiediging van de vrijheden aan beide zijden van de Atlantische Oceaan, stelt het EESC dat de associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur de waarden, beginselen en nationale en internationale democratische politieke kaders op daadkrachtige wijze moet bevorderen.

⁽⁵⁾ Midden-Amerika, Oekraïne, Georgië en Moldavië.

2.4. Gezien de onzekere gevolgen die de onderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU zouden kunnen hebben voor de associatieovereenkomst, is het EESC van mening dat deze kwesties op dynamische wijze moeten worden behandeld, rekening houdend met de meest waarschijnlijke toekomstige repercussies⁽⁶⁾.

3. De strategische componenten van de associatieovereenkomst EU-Mercosur

3.1. De sluiting van een associatieovereenkomst met Mercosur zou onderdeel moeten zijn van een Europees buitenlands beleid voor Latijns-Amerika dat uitgaat van het bijzondere karakter van de biregionale relatie, die sterk verschilt van die met andere regio's. Ofschoon er ook belangrijke verschillen bestaan (fragmentatie van de regio), zou het versterken van de betrekkingen met Latijns-Amerika gunstig zijn voor de EU, zoals het versterken van de betrekkingen met de EU gunstig zou zijn voor Latijns-Amerika.

3.2. Het is noodzakelijk dat er een duidelijke politieke wil aan de dag wordt gelegd, om er in de eerste plaats voor te zorgen dat de associatieovereenkomst niet alleen een vrijhandelsakkoord is, maar ook een meer algemene strategische overeenkomst waarmee wordt beoogd voor alle economische en maatschappelijke spelers van beide partijen op lange termijn voordelen te scheppen met betrekking tot ontwikkeling, veiligheid, migratie en milieu-uitdagingen, en, in de tweede plaats, gebruik te maken van alle bestaande mechanismen om de aanwezige verschillen tussen beide regio's te beoordelen, de negatieve effecten van liberalisering voor bepaalde sectoren te beperken, de ongelijke mate van integratie binnen Mercosur te corrigeren en maatschappelijke participatie en transparantie te identificeren als sleutelfactoren in de betrekkingen tussen beide regio's.

3.3. De associatieovereenkomst biedt een goede gelegenheid om de verwezenlijking van meer algemene strategische doelstellingen van wederzijds belang dichterbij te brengen. De overeenkomst zou een instrument zijn voor het spelen van een grotere politieke en economische rol op het internationale toneel in een tijdsgewricht waarin de economische en politieke macht verschuift van het gebied rond de Atlantische Oceaan naar dat rond de Stille Oceaan. Afgezien van de overeenkomsten binnen de Latijns-Amerikaanse Integratieassociatie (Aladi) heeft Mercosur geen vrijhandelsovereenkomsten gesloten, noch met de VS, noch met de grote Aziatische machten. Dat is een van de verschillen met de Alliantie van de Stille Oceaan. Buiten Latijns-Amerika heeft Mercosur verschillende typen overeenkomsten gesloten met Zuid-Afrika, India, Pakistan, Turkije en Marokko, en vrijhandelsovereenkomsten met Egypte, de Palestijnse autoriteit en Israël. Van haar kant heeft de EU meer dan vijftig handelsovereenkomsten met diverse landen in de wereld. In Latijns-Amerika en het Caribisch gebied is dat met Mexico, Chili, Midden-Amerika, Peru, Colombia, Ecuador en het Cariforum. Met een associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur zou, kortom, een biregionaal handelsblok ontstaan dat groot gewicht in de schaal kan leggen op het nieuwe werelddoneel.

3.3.1. De protectionistische koers, die inmiddels wereldwijd zichtbaar is, heeft grote gevolgen voor de wereldeconomie. Een associatieovereenkomst tussen Mercosur en de EU zou de Atlantische regio kunnen versterken en een signaal kunnen afgeven dat er een alternatieve weg bestaat voor de handelsbetrekkingen en om de vooruitgang van naties en regio's te stimuleren. Deze nieuwe generatie vrijhandelsovereenkomsten waarin rekening wordt gehouden met de zorgen van burgers die hun baan, inkomen en zekerheid dreigen te verliezen, is het beste antwoord op zowel het toenemende protectionisme als het risico van een handelsbeleid dat burgers onbeschermd laat.

3.3.2. Hoewel Mercosur geen overeenkomst met China heeft, is de aanwezigheid van dit land in de regio de afgelopen jaren exponentieel toegenomen. Argentinië en Brazilië zijn twee essentiële elementen voor de ontplooiing van China, zoals niet alleen blijkt uit de handelscijfers, maar ook uit de toename van de directe buitenlandse investeringen en de financiële steun voor de aanleg van infrastructuur.

3.3.3. De EU zou in Mercosur, via de associatieovereenkomst, een strategische bondgenoot kunnen vinden bij de verwezenlijking van haar doel om milieubescherming wereldwijd te bevorderen. Milieu is tegenwoordig een van de grootste punten van zorg van landen, burgers en multilaterale fora. De EU speelt een voortrekkersrol op het gebied van milieubeleid en groene technologie. Voor Mercosur vormen natuurlijke hulpbronnen een van zijn grootste troeven, maar de regio is ook een van de gebieden die het meest hebben te vrezen van de klimaatverandering. In dit kader is het nuttig bijzondere aandacht te besteden aan de evaluatie van intensieve landbouw- en veeteeltpraktijken die niet duurzaam zijn, en deze op middellange termijn af te schaffen.

3.3.4. Om deze laatste doelstelling voldoende te kunnen ondersteunen, zou de associatieovereenkomst een krachtig onderdeel over „energie, milieu, klimaatverandering, wetenschap en technologie en innovatie” moeten omvatten. Deze thema's zouden prioritair moeten worden behandeld in het hoofdstuk over ontwikkelingssamenwerking.

⁽⁶⁾ Beoordeling van de economische impact van de brexit in de EU-27, P/A/IMCO/2016-13 maart 2017, PE 595.374 EN.

3.4. Ook is het belangrijk om rekening te houden met de lessen die kunnen worden getrokken uit bestaande allianties met andere landen in de regio. Dit zal een stevig fundament leggen voor de totstandbrenging van een omgeving waarin investeringen, zowel Europese als lokale, op duurzame wijze het volledige potentieel van de regio kunnen ontwikkelen als motor van welvaart, werkgelegenheid en welzijn.

4. Gevoelige aspecten van de onderhandelingen

4.1. De voordelen van een associatieovereenkomst ten spijt verlopen de onderhandelingen tussen de EU en Mercosur moeizaam, waarbij de volgende vijf knelpunten kunnen worden onderscheiden: i) de complexiteit van de onderhandelingsagenda met betrekking tot de handels-, industriële en dienstbepalingen van de overeenkomst; ii) de potentiële onevenwichtigheden tussen beide partijen op landbouwgebied; iii) de structurele tekortkomingen van de integratie binnen Mercosur, die de vrije handel beperken; iv) de sociale en milieudimensie van de overeenkomst; en v) de ongelijke politieke wil van de partijen om tot een akkoord te komen en de eveneens ongelijke bereidheid om alle mogelijke compensatiemechanismen, zowel in het kader van de overeenkomst als daarbuiten, in overweging te nemen. Al deze kwesties worden in dit document op niet-uitputtende wijze en op basis van de tot nu toe beschikbare informatie onder de loep genomen.

4.1.1. Wat de handel betreft zijn de moeilijkheden na langdurige onderhandelingen wel geïdentificeerd. Vanuit Europees perspectief concentreren deze zich in de agrovoedingssector van Mercosur. Met name bestaat er vrees voor negatieve gevolgen in sectoren als suiker, rundvlees, varkensvlees en kip, en groente en fruit. Ook zijn er zorgen over protectionisme op het gebied van industrieproducten (auto's en chemische producten, zoals ethanol) en bepaalde verwerkte landbouwproducten (waaronder wijn), het risico dat herkomstbenamingen onvoldoende worden beschermd, de relatief lage normen inzake voedselveiligheid en milieubescherming in de landen van Mercosur en het gebrek aan transparantie bij de plaatsing van overheidsopdrachten.

4.1.2. Voor de EU is het handhaven van de consumentenbeschermings- en productienormen van fundamenteel belang. Op het gebied van voedselveiligheid, milieubescherming en dierenwelzijn (waaronder voedermethoden) moet er duidelijk sprake zijn van wederkerigheid. De toepassing en de eerbiediging van de normen voor het gebruik van fyto- en zoösanitaire producten moeten in de associatieovereenkomst ondubbelzinnig worden vastgelegd. Ook moeten doeltreffende en met elkaar vergelijkbare controlesystemen in productieprocessen, en binnen de veehouderijsector in het vervoer en de slacht, worden ingevoerd voor alle handel tussen de partijen. In dit verband is het hoofdstuk over beschermde geografische aanduidingen van levensbelang voor de bescherming van een gemeenschappelijk Europees erfgoed dat in de loop der tijd is opgebouwd, alsmede voor de bestrijding van namaak en fraude.

4.1.3. Aan quota onderworpen productiesectoren, zoals suiker, ethanol en rundvlees, moeten permanent en op homologe wijze worden gemonitord om compensatiemaatregelen te kunnen nemen in geval van betekenisvolle veranderingen en om te voorkomen dat lokale productie verloren gaat. Wat groenten en fruit betreft zal, indien wordt afgezien van de bescherming van het invoerprijnsmechanisme, een waarnemingspost moeten worden opgericht om de werking van de markt te volgen met het oog op de bescherming van belangen aan beide zijden; daarvoor zal een beroep moeten worden gedaan op werkgroepen voor de uitwisseling van prognoses en gebeurtenissen die de markt kunnen verstoren.

4.2. Vanuit het perspectief van Mercosur ligt het accent op de landbouw. De Europese zorgen zouden deels kunnen worden weggelaten wanneer er overeenstemming wordt bereikt over naleving van dezelfde normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn enz., voor Europese producten en importproducten uit Mercosur. De associatieovereenkomst zou de voedselafhankelijkheid van geen van de partijen mogen vergroten en moet de nodige instrumenten omvatten om niet-duurzame landbouwmodellen te vermijden, steeds rekening houdend met de belangen van de consument.

4.3. Met betrekking tot industrieproducten, waar de handelsbelemmeringen kleiner zijn, lijkt het bereiken van overeenstemming gemakkelijker haalbaar, zoals die bijvoorbeeld ook is bereikt in het akkoord tussen de EU en Zuid-Korea over de auto-industrie. Tot slot zouden voor andere onderwerpen, zoals intellectuele eigendom, die voor sommige Mercosur-landen, waaronder Brazilië, bijzonder gevoelig liggen, aanpassings- of overgangsbepalingen kunnen worden vastgesteld op basis van WTO-regels. Het EESC stelt in dit verband voor om een programma inzake industriële eigendom te ontwerpen dat de overdracht van technologie bevordert en ertoe strekt dat er een octrooistelsel voor de EU en Mercosur kan worden opgezet, dat in een later stadium zou kunnen worden uitgebreid tot heel Latijns-Amerika.

4.4. De structurele zwakheden van Mercosur kunnen de totstandbrenging van een associatieovereenkomst bemoeilijken. Daarbij springen met name de beperkingen die worden opgelegd door de schaarse interconnectie-infrastructuur en het lage niveau van integratie van de regionale waardeketens, op een grondgebied dat drie keer zo groot is als dat van de EU, in het

oog. Deze beperkingen omvatten een laag niveau van intraregionale handel en een overheersende rol van extraregionale handel, een onvoltooide douane-unie, beperkte coördinatie van macro-economisch beleid en zwakke regionale instituties. Een voorbeeld hiervan is het niet-bestaan van een supranationale rechterlijke instantie waarvan de uitspraken verplicht moeten worden opgevolgd door de regeringen en het weinig doeltreffende systeem voor de minnelijke beslechting van geschillen binnen Mercosur.

4.4.1. Hoewel er in 2010 een nieuwe gemeenschappelijke douanecode voor Mercosur is vastgesteld, is deze nog niet in werking getreden, met als gevolg dat het gemeenschappelijke externe douanerecht nog steeds wordt toegepast. Mercosur is meer een vrijhandelszone dan een douane-unie.

4.5. De voordelen van de huidige onderhandelingen met een Mercosur van vier (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay) moeten van Europese zijde enorm worden gewaardeerd. De potentiële uitbreiding van het blok met nieuwe leden zou de onderhandelingen verder bemoedigen.

4.6. Het EESC is voorstander van de oprichting van een multilateraal tribunaal voor het beslechten van geschillen met betrekking tot investeringen ⁽⁷⁾ en zou graag zien dat de landen van Mercosur, evenals de geassocieerde landen, zich bij een dergelijk initiatief zouden aansluiten om zo een grotere rechtszekerheid te garanderen, zowel voor Latijns-Amerikaanse als voor Europese investeerders. Eveneens is het EESC van mening dat een mogelijk toekomstig lidmaatschap van de OESO afhankelijk moet worden gesteld van de effectieve uitvoering en naleving van de afspraken met de EU en het creëren van een klimaat van rechtszekerheid en volledige eerbiediging van de wet met betrekking tot alle economische en maatschappelijke spelers van beide zijden van de Atlantische Oceaan.

5. De mogelijkheden en kansen van de associatieovereenkomst

5.1. De associatieovereenkomst waar de EU en Mercosur over onderhandelen gaat veel verder dan een vrijhandelsakkoord, waarbij het verschil wordt gemaakt door twee extra componenten: politieke dialoog en samenwerking. Gezien de huidige bedreigingen van het multilateralisme, de terugkeer van protectionisme en op de loer liggende handelsoorlogen, is dit voor de EU het juiste moment om haar strategische belangen in en betrekkingen met Latijns-Amerika in het algemeen en Mercosur in het bijzonder te versterken en de kansen die zich voordoen te grijpen.

5.2. De sluiting van een associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur, rekening houdend met de omvang van het grondgebied, de bevolking en de huidige handelsrelatie ter waarde van meer dan 84 miljard EUR per jaar, zal de rol van de twee blokken op het internationale toneel versterken, een grote ruimte van economische integratie scheppen, met gunstige gevolgen voor beide partijen, en positieve externaliteiten creëren, ook voor de rest van Latijns-Amerika. Om die reden is de sluiting van een associatieovereenkomst met Mercosur een win-winsituatie.

5.3. De EU is de grootste economie ter wereld en Mercosur staat op zesde plaats. De Mercosur-landen zijn hun economieën aan het diversifiëren, met een grote rol voor de agrovoedingssector, maar ook met een groeiende industriële basis die kan steunen op aanzienlijke energiebronnen en technologische middelen. Deze diversificatie-inspanningen, en met name het vergroten van de toegevoegde waarde van exporten, vormen een uitgelezen kans voor Europese bedrijven, vooral op het gebied van technologie en diensten.

5.4. In de periode 2012-2016 wist alleen Paraguay zijn groeitempo vast te houden (8,4 %), terwijl Argentinië (1,4 %) en Uruguay (2,9 %) de groei zagen afnemen. In Brazilië was er sprake van een krimp met 1,4 %. In Argentinië en Brazilië is echter reeds herstel zichtbaar en de vooruitzichten voor de middellange termijn worden weer bemoedigender.

5.5. De bestaande rechtszekerheid in de vier landen van Mercosur is een gegeven om rekening mee te houden, ook al kan en moet deze worden verbeterd. Corruptie is voor beide partijen inmiddels een reden voor groeiende maatschappelijke bezorgdheid.

5.6. Het kwalitatieve en kwantitatieve belang van de regionale markt loopt sterk uiteen, afhankelijk van de omvang van de lidstaten van Mercosur. In relatieve zin kan worden geconstateerd dat de kleinere Mercosur-landen meer deelnemen aan de handel met de EU. In 2015 was de EU goed voor meer dan 40 % van de buitenlandse handel van Paraguay, rond 30 % van de buitenlandse handel van Uruguay en bijna een kwart van de buitenlandse handel van Argentinië, maar minder dan 10 % van de buitenlandse handel van Brazilië. Deze cijfers gelden in ongeveer gelijke mate voor zowel de invoer als de uitvoer.

(7) REX/501 **Multilateraal investeringsgerecht** (in voorbereiding).

5.7. Directe buitenlandse investeringen vormen een sterk onderdeel van de aanwezigheid van de EU in Mercosur. De Europese directe buitenlandse investeringen zijn hoger dan die van de EU in China, India en Rusland samen ⁽⁸⁾. Ondanks de toename van de Chinese uitvoer naar en de invoer uit de regio, heeft de Europese handel met Mercosur een groot groeipotentieel. De overmatige afhankelijkheid van Mercosur van de uitvoer van grondstoffen naar China is echter een relevante factor.

5.8. De aanwezigheid van Europese kleine en middelgrote ondernemingen in de landen van Mercosur is de afgelopen jaren toegenomen en we zien nu ook dat kmo's uit Mercosur beginnen toe te treden tot de Europese markt. De associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur zou Europese kmo's een uitstekende kans bieden om hun aanwezigheid en activiteiten in de regio uit te breiden.

5.8.1. De EU exporteert voornamelijk producten van de maakindustrie, kapitaalgoederen, vervoersmaterieel en chemische producten en importeert vooral voedingsmiddelen en energie. Een evenwichtige associatieovereenkomst waarvan zowel werkgevers als werknemers en de hele samenleving de vruchten plukken staat voor een enorm welvaartscreërend potentieel, vooral als de overeenkomst ruimten zou scheppen voor investeringen in met name nieuwe activiteiten op basis van intensief gebruik van kennis en kwaliteitsvolle banen, de oprichting van kmo's zou bevorderen door middel van de schepping van werkgelegenheid in netwerken, en de innovatie en democratisering van nieuwe technologieën zou stimuleren en op die manier zou bijdragen aan het bereiken van een kritische massa, met name op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Zowel de investeringen in technologie als de stijging van de biregionale handel zouden, indien hiervoor de juiste omstandigheden worden geschapen, positief kunnen bijdragen aan de werkgelegenheid.

5.8.2. Anderzijds zijn er specifieke factoren die niet alleen economische kansen bieden, maar ook een belangrijke bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling: de aanleg van inclusieve en milieuvriendelijke infrastructuur die toegang biedt tot basisdiensten in een nieuw kader van stedelijke ontwikkeling en die de territoriale cohesie vergroot, het aanjagen van investeringen in civiele bouwwerken en technologieën die de klimaatverandering beperken en een grotere toepassing van duurzame energie, gebruikmakend van diverse hernieuwbare, niet-conventionele bronnen en van de ervaringen van Europese ondernemingen op dit gebied teneinde een groene economie tot stand te brengen.

5.8.3. Bovendien zou een goede associatieovereenkomst het economisch en sociaal welzijn in beide regio's ten goede komen als hiervoor de juiste omstandigheden worden geschapen, hetgeen zonder twijfel een positief effect zou hebben op de werkgelegenheid, bijvoorbeeld door middel van:

- nieuwe bedrijfskansen voor ondernemingen in niet-traditionele sectoren, zoals nieuwe technologieën, de groene economie en sociale netwerken;
- uitbreiding van de traditionele markten in de telecommunicatiesector, de auto-industrie, de farmaceutische industrie, de elektriciteitssector en het bankwezen;
- het aanboren van nieuwe markten voor kmo's;
- de grotere beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en voedingsmiddelen, met behoud van biodiversiteit en milieuduurzaamheid; en
- het stimuleren van de sociale en op democratie en solidariteit gebaseerde economie als een manier om de sociaaleconomische structuur te verbeteren en de schaduw economie te bestrijden.

5.9. Een associatieovereenkomst met Mercosur zou de EU de kans bieden om de economische en geopolitieke banden met een strategische partner aan te halen. Als de associatieovereenkomst op korte termijn zou worden gesloten, zou deze biregionale overeenkomst de eerste met deze reikwijdte zijn die Mercosur sluit, waardoor de EU internationale concurrenten, zoals de VS, China en ook India, Rusland en Zuid-Korea, achter zich zou laten. Ook zou de associatieovereenkomst het strategisch partnerschap (waar handel geen deel van uit maakt) met Brazilië, een in geopolitiek opzicht bijzonder belangrijk land, verder verdiepen. Deze associatieovereenkomst zou leiden tot een grotere Europese aanwezigheid in Latijns-Amerika, een regio met grote energie-, voedsel- en waterreserves, drie hulpbronnen die in de 21e eeuw van cruciaal belang zijn en zullen blijven. Een associatieovereenkomst zou de economische en geopolitieke banden tussen de gebieden rond de Atlantische en de Stille Oceaan kunnen versterken.

⁽⁸⁾ De directe buitenlandse investeringen van de EU in Mercosur bedroegen in 2016 447,7 miljard EUR, meer dan de directe buitenlandse investeringen van de EU in Rusland (162 miljard EUR), China (177,7 miljard EUR) en India (72,9 miljard EUR) samen. Bron: Eurostat.

5.10. Voor Mercosur zou een associatieovereenkomst met de EU ook vanuit strategisch oogpunt gunstig zijn. Enerzijds zou de sluiting van een associatieovereenkomst de relatieve positie van Mercosur in de regio versterken en een toenadering tot de Alliantie van de Stille Oceaan in de hand werken, en anderzijds zou dit de internationale onderhandelingspositie van Mercosur verbeteren en mogelijk een aantal onevenwichtigheden in de financiële en handelsbetrekkingen met andere internationale spelers van Mercosur (en Latijns-Amerika in zijn geheel) corrigeren. Mercosur zou profiteren van de overdracht van technologie en wetenschappelijke kennis en uitwisselingen in het kader van onderwijs en een belangrijke bondgenoot in de multilaterale arena krijgen met betrekking tot onderwerpen die het handelsblok sterk aangaan, zoals klimaatverandering, duurzame ontwikkeling en de strijd tegen mondiale bedreigingen.

5.11. Het EESC is ingenomen met de politieke wil die de partijen tonen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en moedigt hen aan effectief gebruik te maken van de bestaande financiële instrumenten om deze samenwerking op de volgende gebieden te verdiepen:

- onderwijs, opleiding en uitwisselingen op universitair niveau: Erasmus EU-Mercosur;
- samenwerking op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie tussen universiteiten, openbare onderzoekscentra en bedrijven; prioriteit toekennen aan technologieoverdrachten;
- projecten op het gebied van duurzame ontwikkeling en duurzaam ondernemen en
- sociale cohesie: bestrijding van armoede en ongelijkheid.

6. De associatieovereenkomst en het maatschappelijk middenveld ⁽⁹⁾

6.1. Het EESC is van mening dat het biregionale karakter van de inhoud van de associatieovereenkomst een fundamenteel en kenmerkend onderdeel van deze onderhandelingen vormt, en een referentiepunt voor de politieke en economische betrekkingen in een wereld die steeds verder globaliseert. Overtuigd van de waarde van de dialoog met het maatschappelijk middenveld van de wederpartijen in het buitenlands beleid van de EU, werkt het EESC al meer dan twintig jaar samen met organisaties van Mercosur, zowel bij het volgen van de onderhandelingen als bij het in stand houden van een permanente en gestructureerde dialoog die het onderlinge begrip vergemakkelijkt en een kritische, maar constructieve bijdrage levert aan de betrekkingen tussen beide regio's.

6.2. De balans die het EESC opmaakt van de betrekkingen tussen de EU en Mercosur is zonder meer positief. Deze betrekkingen, die ver teruggaan in de tijd en zijn gebaseerd op diepe historische, culturele en taalkundige banden, beogen de biregionale integratie te verdiepen, samen het hoofd te bieden aan de gemeenschappelijke uitdagingen die voortvloeien uit de globalisering, en sociale cohesie en economische ontwikkeling hand in hand te laten gaan. Het maatschappelijk middenveld aan beide zijden van de oceaan heeft een robuust netwerk van onderlinge betrekkingen ontwikkeld, dat heeft bijgedragen tot een betere coördinatie binnen elke sector (werkgevers, vakbonden, de tertiaire sector).

6.3. Deze inspanningen hebben de afgelopen jaren algemene erkenning gekregen, wat bijvoorbeeld tot uiting komt in het feit dat de Europese onderhandelaars het eens zijn over de noodzaak om in elke overeenkomst bepalingen inzake de deelname van het maatschappelijk middenveld op te nemen, gekoppeld aan het bevorderen van duurzame ontwikkeling ⁽¹⁰⁾. Het EESC is ingenomen met deze ontwikkeling, maar betreurt dat het maatschappelijk middenveld in de op dit moment geldende akkoorden een beperkte rol toebedeeld heeft gekregen. Elke partij (en elk land dat partij is aan niet-Europese zijde, wanneer het een regio betreft) heeft namelijk interne adviesgroepen opgericht, zonder dat de akkoorden formeel voorzien in de mogelijkheid dat deze interne adviesgroepen samenwerken. Nog ernstiger is dat de oprichting van interne adviesgroepen in de landen van de andere partij volledig afhangt van de goede wil van hun overheden, hetgeen heeft geleid tot een gebrek aan evenwicht tussen sectoren, een gebrek aan vertegenwoordiging, gebrekkige onafhankelijkheid van de overheden en een gebrek aan interesse bij de overheden die deze groepen moeten oprichten, als zij dit al niet geheel weigeren te doen.

6.3.1. Het EESC wijst de mogelijkheid van de hand dat de onderhandelingen voor de associatieovereenkomst met Mercosur wederom uitmonden in een participatieregeling die is gebaseerd op een model van interne adviesgroepen.

⁽⁹⁾ Zie ook de eerdere voorstellen van het EESC zoals die zijn vervat in zijn adviezen PB C 347 van 18.12.2010, blz. 48, PB C 248 van 25.8.2011, blz. 55 en PB C 434 van 15.12.2017, blz. 23, evenals de slotverklaringen van de tweejaarlijkse bijeenkomsten tussen het georganiseerde maatschappelijk middenveld van de EU en Celac.

⁽¹⁰⁾ Bepalingen van deze aard, in meerdere of mindere mate ontwikkeld, zijn reeds opgenomen in de associatieovereenkomsten met Midden-Amerika, Colombia, Peru, Ecuador, Chili en Cariforum, en zullen worden opgenomen in de herziene associatieovereenkomst met Mexico.

6.4. Het EESC herinnert er nogmaals aan dat Mercosur, net als de EU zelf, beschikt over een orgaan voor participatie en raadpleging van het maatschappelijk middenveld: het sociaaleconomisch adviesforum van Mercosur (FCES). Het FCES vertegenwoordigt op evenredige wijze de economische sector, de werkgelegenheidssector en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld. De leden van het forum komen regelmatig bijeen en presenteren gezamenlijke standpunten aan de politieke autoriteiten van de regio. Het EESC heeft het FCES vanaf de oprichting ervan gesteund om aan te tonen hoe belangrijk het is dat deze instantie, die een essentieel element vormt voor de sociaaleconomische integratie van de regio, wordt versterkt.

6.5. Het EESC bekrachtigt opnieuw de beginselen van transparantie en participatie, zowel in de onderhandelingen over als in de verdere ontwikkeling van de associatieovereenkomst, omdat deze beginselen bijdragen tot het kweken van vertrouwen in de instituties en de legitimatie en toe-eigening door maatschappelijke organisaties van onderhandelingen die hen direct aangaan. Het betreurt derhalve het gebrek aan transparantie in deze onderhandelingen, waarbij niet het voorbeeldmodel wordt gevolgd dat eerder werd vastgesteld voor de onderhandelingen van een vrijhandelsovereenkomst met de VS, en vraagt dat alle partijen die deelnemen aan de onderhandelingen, met name wanneer die partijen banden hebben met Mercosur, het maatschappelijk middenveld systematisch degelijke en relevante informatie verstrekken.

6.6. In overeenstemming met de gemeenschappelijke standpunten van het EESC en het FCES — en conform de voorovereenkomsten die tijdens de vorige onderhandelingen in 2004 waren bereikt en die later op basis van consensus werden goedgekeurd, en waarin werd vastgesteld dat beide instellingen een gezamenlijk mandaat zouden krijgen binnen de associatieovereenkomst — verzoekt het EESC om de instelling van een gemengd monitoringcomité van het maatschappelijk middenveld binnen de associatieovereenkomst. Een dergelijk gemengd monitoringcomité moet:

- een samenstelling hebben waarin het EESC en het FCES op gelijke voet zijn vertegenwoordigd;
- de drie sectoren (economische, arbeids- en andere organisaties) op evenwichtige wijze vertegenwoordigen;
- raadgevende functies van prescriptieve aard hebben die alle onderwerpen van de associatieovereenkomst bestrijken, waaronder het hoofdstuk over handel en de opvolging van aspecten die verband houden met duurzame ontwikkeling;
- van de partijen tijdig geactualiseerde informatie ontvangen over de gevolgen van de associatieovereenkomst;
- een verplichte gesprekspartner voor de andere gezamenlijke organen van de associatieovereenkomst zijn (associatieraad, associatiecomité, gemengd parlementair orgaan, raad voor handel en duurzame ontwikkeling);
- door die organen worden geraadpleegd, maar zich ook op eigen initiatief uitspreken;
- een eigen reglement van orde opstellen; en
- door de eigen politieke autoriteiten worden gefinancierd op een wijze die toereikend is om zijn functies te kunnen uitoefenen ⁽¹¹⁾.

6.7. Het bestaan van een gemengd monitoringcomité met deze kenmerken zou het gemakkelijker maken om oplossingen te vinden voor geschillen die na de sluiting van de overeenkomst zouden kunnen ontstaan en voor eventuele blokkades. In concreto, en daarbij het voorbeeld van reeds bestaande organen in soortgelijke overeenkomsten volgend, zou het gemengd monitoringcomité de effecten van de associatieovereenkomst op de eerbiediging van de mensenrechten en op arbeids-, sociale en milieurechten moeten monitoren (en daarbij moeten controleren of er bijvoorbeeld geen sociale dumping of dumping van afvalstoffen in het milieu plaatsvindt om handelsvoordelen te behalen), evenals de strikte naleving door de partijen van de internationale overeenkomsten en verdragen die ze hebben ondertekend ⁽¹²⁾. Door hun aard zijn de organisaties van het maatschappelijk middenveld die in het gemengd monitoringcomité zullen zijn vertegenwoordigd de meest aangewezen actoren om te verifiëren dat de associatieovereenkomst voordelig is voor alle partijen en om een bemiddelende of faciliterende rol te spelen in de communicatie met de betrokken sectoren. Daarom moet het gemengd monitoringcomité de informatie over concrete zaken (evenals zijn aanbevelingen) kunnen toezenden aan de gezamenlijke organen van de associatieovereenkomst, die verplicht zijn daarop te reageren.

⁽¹¹⁾ Zie in dit verband ook de gezamenlijke mededeling van het EESC en het FCES aan de onderhandelaren van de EU en Mercosur van 23 februari ter gelegenheid van de onderhandelingsronde in Asunción (Paraguay).

⁽¹²⁾ Voorbeelden hiervan zijn de duurzame-ontwikkelingsdoelen en de Agenda 2030, de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering, de basisverdragen van de IAO, de toepasselijke mensenrechtenverklaringen, de internationale verdragen over behoud van biodiversiteit enz.

6.8. Het EESC acht het noodzakelijk om in de associatieovereenkomst een sociale dimensie in te bouwen die verder gaat dan alleen maar handel en die als algemene doelstelling heeft om de sociale cohesie te vergroten. Daarbij gaat het met name om de effecten van de overeenkomst op de werkgelegenheid, de bescherming van de belangen van de lokale bevolking en de meest achtergestelde bevolkingsgroepen, de bevordering en eerbiediging van de mensenrechten, de bescherming van het milieu, de rechten van immigranten en werknemers in het algemeen, de bescherming van consumenten en de stimulering van de sociale economie. In dit verband zouden de partijen zich moeten committeren aan de toepassing van de basisverdragen van de IAO, zodat schending van de fundamentele beginselen en rechten op het werk niet als legitiem comparatief voordeel kan worden ingeroepen of gebruikt in de internationale handel. Ook zou de opnemng van een hoofdstuk over sociale en arbeidsaspecten in de overeenkomst, teneinde de problemen in de wereld van de arbeid aan te pakken en de dialoog tussen werkgevers en werknemers te bevorderen, een instrument kunnen zijn voor het scheppen van kwaliteitsvolle werkgelegenheid, het verbeteren van de sociale voorwaarden van werknemers en het op significante wijze bijdragen aan een betere verdeling van welvaart.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

535e ZITTING VAN HET EESC – 60-JARIG BESTAAN VAN HET COMITÉ, 23.5.2018-24.5.2018

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over a) de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken

(COM(2017) 787 final), over b) het

voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 en (EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad en van de Richtlijnen 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU en 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad

(COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)), en over c) het

voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht

(COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD))

(2018/C 283/03)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	a) Europese Commissie, 12.2.2018 b) Raad, 31.1.2018 Europees Parlement, 5.2.2018 c) Europees Parlement, 5.2.2018 Raad, 6.2.2018
Rechtsgrondslag	a) Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie b) Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie c) Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	27.4.2018

Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	184/2/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC prijst het titanenwerk dat de Commissie heeft verricht met dit pakket over een complexe materie, dat meer dan welkom is en alle lof verdient. Het betreurt enkel dat verscheidene bepalingen al te flexibel zijn en de lidstaten te zeer de vrije hand laten, waar juist meer toezicht wenselijk zou zijn.

1.2. Het kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgronden, meent dat het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel inderdaad in acht worden genomen en staat achter de keuze van de rechtsinstrumenten, die het best beantwoorden aan de beoogde doelen.

1.3. Het Comité is hogelijk verbaasd dat de Commissie nalaat duidelijk te maken hoe het staat met haar voorstel uit 2013 voor een verordening betreffende het markttoezicht op producten, waarvan de goedkeuring blijkbaar op de lange baan is geschoven en waarmee het huidige voorstel op een aantal punten overlapt.

1.4. Evenmin legt de Commissie uit waarom haar voorstellen niet vergezeld gaan van nieuwe regelgeving inzake algemene productveiligheid, die borg zou staan voor bijgewerkte en efficiëntere regels voor alle producten, ongeacht hun kenmerken.

1.5. In het huidige voorstel zou het verplichte markttoezicht door de lidstaten moeten worden aangescherpt; met name zouden zij de Commissie ieder kwartaal verslag moeten doen van de maatregelen en controles.

1.6. Het Comité wil er nogmaals op hameren dat het voorzorgsbeginsel moet worden opgenomen in de algemene beginselen met betrekking tot het markttoezicht en ten grondslag moet liggen aan de besluitvorming; dat geldt voor alle situaties waaruit duidelijk blijkt dat de consumenten of het milieu mogelijk niet voldoende worden beschermd en niet afdoende is bewezen dat een product geen risico's inhoudt.

1.7. Zolang dat niet het geval is zou het EESC graag zien dat duidelijk wordt gemaakt dat de bewijslast steeds bij de marktdeelnemers berust; het mag niet zo zijn dat deze laatsten zouden kunnen aanvoeren dat het aan de autoriteiten is om te bewijzen dat een product niet veilig is of risico's meebrengt.

1.8. Voor het Comité is het van het allerhoogste belang dat de Commissie verplicht geregeld verslag uitbrengt over RAPEX, en dat consumenten, bedrijven en hun representatieve organisaties ook toegang hebben tot informatie die niet openbaar wordt gemaakt.

1.9. Voorts is het van mening dat in de verordening alle bepalingen inzake het EU-systeem voor snelle uitwisseling van gegevens moeten worden opgenomen; het gaat hierbij met name om de definitie, de contactpunten, de voorwaarden en procedures voor de uitwisseling van informatie, de externe organen die kunnen deelnemen aan het systeem (met inbegrip van consumentenorganisaties), en de regels inzake kennisgeving.

1.10. Ook wijst het Comité erop dat er behoefte is aan een sterkere gemeenschappelijke Europese douanestrategie, zodat bij de uitvoering van de hier voorgestelde maatregelen gebruik kan worden gemaakt van de beste materiële en personele middelen; het pleit in dit verband voor verdieping van de overeenkomsten voor wederzijdse bijstand met alle handelspartners, met name WTO-akkoorden en de onlangs gesloten partnerschapsovereenkomsten met Japan en Canada.

1.11. Er zijn ambitieuze maatregelen nodig om de lidstaten de kans te geven samen te werken bij de uitwisseling van informatie en sneller te reageren als blijkt dat een product ongewenste ernstige bijwerkingen heeft.

1.12. Wat betreft de EU-beoordeling van in de Unie gecontroleerde producten die onder de harmonisatiewetgeving vallen is het volgens het Comité van kapitaal belang dat de Commissie beschikt over de nodige bevoegdheden om de nationale maatregelen ter uitvoering van het harmonisatiebeleid te beoordelen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de specifieke bevoegdheden van de nationale autoriteiten.

1.13. Ook kwesties als het markttoezicht op de verkoop via onlineplatforms en de beoordeling van de nieuwe risico's voor de consumenten die met het internet verbonden apparaten gebruiken („Internet-connected devices”) moeten in het voorstel worden besproken.

1.14. Ten slotte pleit het Comité ervoor dat bepalingen worden opgenomen inzake een pan-Europese gegevensbank over alle soorten letsels en dat wordt voorzien in een rechtsgrondslag voor de oprichting hiervan; de Commissie zou in dit verband kunnen helpen bij de coördinatie van de inzameling van gegevens uit de lidstaten en bijdragen aan de vlotte werking van de gegevensbank.

1.15. Ten slotte verzoekt het EESC de Commissie rekening te houden met zijn voorstellen tot wijziging van bepaalde artikelen (zie specifieke opmerkingen).

2. Doelstellingen van het Goederenpakket

2.1. Algemene doelstellingen

2.1.1. In haar mededeling ⁽¹⁾, het eerste onderdeel van het Goederenpakket, verduidelijkt de Commissie dat het initiatief op de eerste plaats bedoeld is om ervoor te zorgen dat „Alle betrokkenen — het grote publiek, werknemers, consumenten, bedrijven en overheden — [...] de zekerheid hebben dat ze actief kunnen zijn en veilige producten kunnen verwerven in een transparante en faire omgeving waar voor iedereen dezelfde regels gelden”.

2.1.2. Zij verklaart in dit verband dat er nog twee structurele problemen zijn die snel moeten worden verholpen om de mogelijkheden van de eengemaakte markt voor goederen ten volle te kunnen benutten en het vertrouwen van consumenten, bedrijven en autoriteiten niet te beschamen.

2.1.3. Het eerste structurele probleem voor de eengemaakte markt voor goederen houdt verband met de handhaving van de geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten.

2.1.4. Het tweede heeft te maken met de producten die niet of slechts gedeeltelijk onder de geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten vallen. Zo kan het gebeuren dat dergelijke producten in de ene lidstaat als veilig en in overeenstemming met het openbaar belang worden beschouwd, terwijl zij in een andere lidstaat maar moeilijk in de handel kunnen worden gebracht.

2.1.5. De Commissie wil deze twee zwakke punten aanpakken en stelt daarom twee wetgevingsinitiatieven en een aantal aanvullende maatregelen voor.

2.1.5.1. Het eerste wetgevingsinitiatief is bedoeld om de eerbiediging en uitvoering van de EU-voorschriften voor producten te verbeteren; het tweede is erop gericht het beginsel van wederzijdse erkenning op de markt opnieuw te bekijken en de toepassing ervan te vergemakkelijken.

2.1.5.2. Onder de aanvullende maatregelen vallen:

a) een verslag over de werking van Richtlijn (EU) 2015/1535 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij in de periode 2014-2015 ⁽²⁾; en

b) een verslag over de werking van Verordening 765/2008 ⁽³⁾.

2.2. Specifieke doelstellingen

2.2.1. De specifieke doelstellingen van de initiatieven kunnen als volgt worden samengevat:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>

⁽²⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001)

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>

a) *Voorstel conformiteit*

2.2.2. Het eerste wetgevingsinitiatief, het voorstel voor een verordening tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten ⁽⁴⁾, hierna het „voorstel conformiteit”, is erop gericht vertrouwen te wekken in de doeltreffende tenuitvoerlegging van de EU-voorschriften voor producten; doel is met andere woorden:

- a) te zorgen voor slimme handhaving op een eengemaakte markt zonder grenzen;
- b) te zorgen voor toepassing van de wetgeving aan de buitengrenzen.

2.2.3. De voornaamste specifieke doelstellingen zijn:

- a) het bestaande kader voor markttoezichtactiviteiten versterken;
- b) gezamenlijke maatregelen van markttoezichtautoriteiten uit verschillende lidstaten aan te moedigen;
- c) de uitwisseling van informatie verbeteren en de coördinatie van markttoezichtprogramma's bevorderen;
- d) versterken van het kader voor controles op producten die de markt van de Unie binnenkomen en verbeteren van de samenwerking tussen de markttoezicht- en douaneautoriteiten.

b) *Voorstel erkenning*

2.2.4. Het tweede wetgevingsinitiatief, het voorstel voor een verordening betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht ⁽⁵⁾, hierna het „voorstel erkenning”, heeft tot doel de effectieve toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te waarborgen, dat wil zeggen:

- a) te waarborgen dat het beginsel van wederzijdse erkenning efficiënt wordt toegepast;
- b) de samenwerking en het vertrouwen te versterken;
- c) de werking van de interne markt te waarborgen voor niet-geharmoniseerde producten.

2.2.5. Het voorstel is met name bedoeld om de werking van het beginsel van wederzijdse erkenning te verbeteren via onder meer de volgende maatregelen om de rechten en plichten die voortvloeien uit het beginsel van wederzijdse erkenning te doen naleven:

- a) verduidelijking van het toepassingsgebied van wederzijdse erkenning; zo moet nauwkeurig worden aangegeven wanneer het beginsel van toepassing is;
- b) de invoering van een eigen verklaring waarmee gemakkelijker kan worden aangetoond dat een product reeds rechtmatig in de handel is gebracht, en van een probleemoplossingssysteem waarmee besluiten die de toegang tot de markt ontzeggen of beperken, kunnen worden behandeld;
- c) het opzetten van administratieve samenwerking en het invoeren van een IT-instrument om de communicatie, de samenwerking en het vertrouwen tussen nationale autoriteiten te bevorderen en zo de werking van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken.

c) *Aanvullende teksten*

2.2.6. De Commissie baseert haar wetgevingsvoorstellen op de volgende twee verslagen:

2.2.7. Verslag van de Commissie over de werking van Richtlijn (EU) 2015/1535 (de zogenoemde transparantierichtlijn) in de periode 2014-2015 ⁽⁶⁾, waarvan de voornaamste conclusies als volgt luiden:

- a) de richtlijn werpt vruchten af op het gebied van transparantie, administratieve samenwerking en het voorkomen van technische belemmeringen op de interne markt, wat blijkt uit het feit dat de betrokkenen groot belang stellen in de kennisgevingsprocedure, aan de hand waarvan de gebieden waarop harmonisatie op EU-niveau mogelijk is, in kaart kunnen worden gebracht;
- b) toch kan de toepassing van de procedure beter, met name wat betreft het aantal kennisgevingen van bepaalde lidstaten en de naleving van de kennisgevingsverplichtingen;

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0796%3AFIN>

⁽⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001)

- c) een hoger aantal kennisgevingen en actievere deelname van de lidstaten zou het gemakkelijker maken om het ontstaan van nieuwe technische belemmeringen te voorkomen en systeemproblemen in de afzonderlijke lidstaten en in de EU op te sporen;
- d) om de doelstellingen volledig te verwezenlijken is het van cruciaal belang dat de richtlijn aandacht blijft krijgen en nog beter wordt toegepast; daartoe moet het verband met het follow-upbeleid en de wetgevingsmaatregelen worden versterkt.

2.2.8. Verslag van de Commissie over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 765/2008 ⁽⁷⁾ tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten (de verordening conformiteit) (COM(2017) 789 final), waarvan de voornaamste punten als volgt luiden:

- a) de conformiteitsbeoordelingsorganen zijn noodzakelijk: zij zijn betrouwbaar en nuttig, functioneren naar behoren en zijn bedoeld om na te gaan of producten aan bepaalde normen voldoen voor zij in de handel worden gebracht;
- b) vandaar dat de EU een accreditatiesysteem voor deze conformiteitsbeoordelingsorganen heeft ingevoerd;
- c) de Commissie is van mening dat de bij Verordening (EG) nr 765/2008 ⁽⁸⁾ ingevoerde accreditatieregeling een toegevoegde waarde biedt, niet alleen voor de interne markt maar ook voor het internationale handelsverkeer;
- d) het verslag bevestigt dat zowel het bedrijfsleven in de EU als de verantwoordelijken voor de conformiteitsbeoordeling groot voorstander zijn van accreditatie;
- e) de uitdaging is echter om bij de accreditatie steeds rekening te houden met recente ontwikkelingen en de regels in alle gevallen strikt toe te passen;
- f) ook bevestigt het verslag dat bedrijven zich bewust zijn van het belang van de CE-markering die producten op de interne markt tussen 2013 en 2017 hebben gekregen.

d) *Niet-bindende maatregelen*

2.2.9. Ten slotte erkent de Commissie, zonder evenwel in detail te treden, dat er ook ruimte is voor niet-bindende maatregelen om het vertrouwen in de interne markt te versterken; zo wordt in de basismededeling verwezen naar de bestaande mechanismen in het kader van Solvit en de invoering van een duidelijke en ondubbelzinnige clausule voor de interne markt, programma's om opleiders bekend te maken met wederzijdse erkenning, uitwisseling van ambtenaren enz. (bijlage bij de mededeling).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het moge duidelijk zijn dat de Commissie met dit pakket over een complexe materie, dat meer dan welkom is en alle lof verdient, een indrukwekkende prestatie heeft geleverd.

3.2. Zij geeft echter niet duidelijk aan hoe het staat met haar voorstel voor een verordening uit 2013 betreffende het markttoezicht op producten, dat voor zover bekend nooit werd gepubliceerd en waarvan bepaalde punten, zij het sommige in gewijzigde vorm, in het huidige voorstel worden overgenomen; toch heeft de Commissie nooit meegedeeld dat dit voorstel niet langer op de agenda staat.

3.2.1. Voorts wijst het Comité erop dat er een duidelijk verband moet zijn tussen het huidige voorstel en de richtlijn algemene productveiligheid, zodat alle producten (en niet enkel degene die worden vermeld in de bijlage) onder het toepassingsgebied vallen.

3.2.2. Het is van cruciaal belang dat het voorstel vergezeld gaat van nieuwe regelgeving inzake algemene productveiligheid, zodat er bijgewerkte en efficiëntere regels komen voor alle producten, ongeacht hun kenmerken.

3.2.3. Het Comité is namelijk nog steeds van mening dat de bepalingen inzake markttoezicht versnipperd zijn en elkaar overlappen, waardoor het onderscheid tussen de eigenlijke toezichtregels en de verplichtingen van de marktdeelnemers vervaagt.

⁽⁷⁾ PB L 218 van 13.8.2008, blz. 30

⁽⁸⁾ PB L 218 van 13.8.2008, blz. 30

3.2.4. Het Comité is bang dat de Commissie door twee voorstellen op de agenda te houden, die hoewel zij verschillende elementen bevatten inhoudelijk vergelijkbaar zijn, dit probleem niet afdoende oplost.

3.3. In het licht van het huidige debat over het voorstel inzake het pakket productveiligheid en markttoezicht, meent het Comité dat de lidstaten in het voorstel moeten worden verplicht om strenger toezicht uit te oefenen op de markt, en om met name (ieder kwartaal) verslag uit te brengen bij de Commissie over de maatregelen en controles, in het bijzonder wat de statistieken en besluiten betreft.

3.4. Ook moeten de autoriteiten hun toezichtmaatregelen bekendmaken, met name in activiteitenverslagen of via hun websites.

3.5. Daarentegen kan het EESC zich vinden in de voorgestelde rechtsgronden, meent het dat het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel inderdaad in acht worden genomen en staat het achter de keuze van de rechtsinstrumenten, die het best beantwoorden aan de beoogde doelen; het betreurt enkel dat verscheidene bepalingen al te flexibel zijn, hoewel gebruik wordt gemaakt van verordeningen, en dat de lidstaten te zeer de vrije hand wordt gelaten en niet is gekozen voor de opties die juist meer toezicht door de EU mogelijk hadden gemaakt.

3.6. Het Comité beklemtoont dat het voorzorgsbeginsel moet worden opgenomen in de algemene beginselen met betrekking tot het markttoezicht en ten grondslag moet liggen aan de besluitvorming; dat geldt voor alle situaties waaruit blijkt dat de consumenten of het milieu mogelijk niet voldoende worden beschermd en niet afdoende is bewezen dat het product in kwestie geen risico's inhoudt.

3.6.1. Het Comité wil hier eens te meer aan de kaak stellen dat de Commissie volledig voorbijgaat aan het voorzorgsbeginsel, dat voor de nationale autoriteiten nochtans een vaste waarde is op het gebied van risicobeheersing en aan de basis zou moeten liggen van alle overheidsbeslissingen in verband met de vraag of een product al dan niet uit de handel moet worden genomen.

3.6.2. Aangezien hier niet wordt verwezen naar het voorzorgsbeginsel, zou het EESC graag zien dat duidelijker wordt gesteld dat de bewijslast steeds bij de marktdeelnemers berust: het mag niet zo zijn dat zij zouden kunnen aanvoeren dat het aan de autoriteiten is om te bewijzen dat een product niet veilig is of risico's meebrengt.

3.7. Het EESC kan zich erin vinden dat de lidstaten ten minste om de 3 jaar een algemene strategie voor markttoezicht moeten opstellen.

3.7.1. Wel wijst het erop dat de nationale maatregelen regelmatig door de Europese Commissie moeten worden gecontroleerd.

3.8. Het is in de ogen van het Comité van kapitaal belang dat het RAPEX-mechanisme de uitwisseling van informatie tussen lidstaten coördineert en efficiënt doet verlopen. De laatste jaren echter is het over het algemeen zo dat noch de autoriteiten noch de Commissie de consument of de consumentenorganisaties ervan op de hoogte brengen dat een lidstaat de Commissie heeft gemeld dat een bepaald product gevaarlijk is. Dat is wel het geval als de nodige maatregelen worden genomen en met name de procedure wordt opgestart om een product terug te roepen, waarbij de consument noodzakelijkerwijs wordt betrokken. Hetzelfde geldt wanneer de autoriteiten van een lidstaat in overleg met de betrokken marktdeelnemer besluiten het product uit de handel te nemen, zonder dat andere lidstaten op de hoogte worden gebracht van deze overeenkomst, waardoor vaak ook het voorzorgsbeginsel op losse schroeven wordt gezet.

3.8.1. Voorts wijst het EESC erop dat dit mechanisme ook moet worden afgestemd op situaties waarin een product vernietigd moet worden, zodat consumenten nauwer bij een en ander worden betrokken en beter worden geïnformeerd.

3.8.2. Zonder afbreuk te willen doen aan de beginselen van vertrouwelijkheid en de bescherming van bedrijfsgeheimen, is het in dat verband voor het Comité van het allerhoogste belang dat de Commissie wordt verplicht geregeld verslag uit te brengen over RAPEX, en dat consumenten, bedrijven en hun representatieve organisaties ook toegang hebben tot informatie die niet openbaar wordt gemaakt, rekening houdend met het feit dat de consument vaak in het ongewisse wordt gelaten en niet weet hoe te handelen als blijkt dat een product onveilig is.

3.8.3. Voorts is het van mening dat in de verordening alle bepalingen inzake het EU-systeem voor snelle uitwisseling van gegevens moeten worden opgenomen, met name de definitie, de contactpunten, de voorwaarden en procedures voor de uitwisseling van informatie, de externe organen die kunnen deelnemen aan het systeem (met inbegrip van consumentenorganisaties), en de regels inzake kennisgeving.

3.9. Tevens wil het Comité er net als in eerdere adviezen op wijzen dat de gemeenschappelijke Europese douanestrategie moet worden versterkt, zodat de materiële en personele middelen ten volle kunnen worden ingezet voor de uitwerking van de hier voorgestelde maatregelen; daarbij dient ook onderzoek te worden verricht naar nieuwe technologieën en innovatie en moeten de persoonsgegevens van de burgers ten volle worden beschermd. Bijzondere aandacht dient in dit verband uit te gaan naar kleine en middelgrote ondernemingen en consumenten.

3.9.1. Het Comité pleit in dit verband voor verdieping van de overeenkomsten voor wederzijdse bijstand met de handelspartners, met name WTO-akkoorden en de onlangs gesloten partnerschapsovereenkomsten met Japan en Canada.

3.9.2. Ook zij gewezen op de strijd tegen fenomenen als fraude, vervalsing en namaak, die verregaande gevolgen hebben voor de algemene productveiligheid, met name waar het gaat om invoer in de EU.

3.9.3. In dit verband beklemtoont het EESC dat er behoefte is aan een ambitieus beleid om samenwerking tussen de lidstaten bij de uitwisseling van informatie mogelijk te maken, zodat zij sneller kunnen optreden wanneer blijkt dat bepaalde producten ernstige ongewenste bijwerkingen hebben. De toename van frauduleuze en vervalste producten, en het feit dat de lidstaten niet voldoende middelen in handen hebben om hierop naar behoren te kunnen toezien, maakt dat de risico's voor de gezondheid en veiligheid van de consument groter worden.

3.9.4. Ten slotte herhaalt het Comité zijn opmerking uit een eerder advies dat „Personen die lid zijn van of werken voor een toezichtorgaan of douanediens [...] de nodige waarborgen van integriteit en onafhankelijkheid (moeten) bieden, en moeten worden beschermd tegen eventuele druk van buitenaf of pogingen tot corruptie bij de uitoefening van hun taken”⁽⁹⁾.

3.10. Wat betreft de EU-beoordeling van in de Unie gecontroleerde producten die onder de harmonisatiewetgeving vallen is het volgens het Comité van kapitaal belang dat de Commissie beschikt over de nodige bevoegdheden om de nationale maatregelen ter uitvoering van het harmonisatiebeleid te beoordelen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de specifieke bevoegdheden van de nationale autoriteiten. Op die manier wordt voorkomen dat het vrije verkeer van veilige producten in het gedrang komt door rechtsonzekerheid.

3.11. Voorts herhaalt het Comité zijn pleidooi uit een eerder advies om in het voorstel bepalingen op te nemen voor de oprichting van een pan-Europese gegevensbank over alle soorten letsels, die tot doel heeft om:

- a) de met het markttoezicht belaste organen te helpen om met meer kennis van zaken besluiten te nemen over de risicobeoordeling;
- b) te fungeren als uitgangspunt voor preventieve maatregelen en voorlichtingscampagnes voor het publiek, en normaliseringinstituten te helpen om betere productnormen uit te werken;
- c) fabrikanten te helpen om het ontwerp van hun nieuwe producten aan de veiligheidsvereisten aan te passen;
- d) het mogelijk te maken om de doeltreffendheid van preventieve maatregelen te toetsen en prioriteiten te stellen bij de uitstippeling van beleid.

3.12. Het Comité herhaalt dus nog maar eens dat een rechtsgrondslag voor de Europese gegevensbank over letsels moet worden vastgelegd; de Commissie zou in dit verband kunnen helpen bij de coördinatie van de inzameling van gegevens uit de lidstaten en bijdragen aan de vlotte werking van de gegevensbank.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Voorstel conformiteit (COM(2017) 795 final)*

4.1.1. *Artikel 1*

4.1.1.1. Het is een goede zaak dat het voorstel niet alleen gericht is op de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van personen, maar ook op de bescherming van het milieu en het algemeen belang.

⁽⁹⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 86, par. 1.6

4.1.2. Artikel 5

4.1.2.1. Het EESC heeft kritiek op de conformiteitsverklaringen voor het merendeel van de consumentenproducten, aangezien het over het algemeen gaat om een eenzijdige verklaring door de producent die stelt dat het product voldoet aan de Europese wetgeving inzake productveiligheid. Hierdoor ontstaat vaak verwarring bij de gebruiker, die geen duidelijk onderscheid ziet tussen herkomst van het product en vergunning.

4.1.2.2. Onlangs nog hebben verscheidene consumentenorganisaties hun bezorgdheid geuit over deze conformiteitsregelingen — waarbij zij opgemerkt dat dezelfde punten van zorg naar voren werden gebracht naar aanleiding van de „CE-markering”. De conformiteitsverklaring hoort dan ook thuis in de technische gegevens over het product, ook als het om informatie op een website gaat. Het gaat immers niet aan dat de conformiteitsverklaring de gebruikers in verwarring brengt of misleidt.

4.1.3. Artikelen 10 en 14

4.1.3.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel dat gericht is op de uitwerking van een samenhangende regeling voor markttoezicht in de lidstaten. Hoewel de Commissie bepalingen vastlegt inzake de verplichtingen, de bevoegdheden en de organisatie van de markttoezichtautoriteiten, rept zij niet van de capaciteiten en discretionaire bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van technische, personele en financiële middelen; het is dan ook niet ondenkbaar dat het toezicht op producten misschien niet overal in de EU even scherp zal zijn.

4.1.3.2. Zonder afbreuk te willen doen aan de toegekende bevoegdheden is het EESC van oordeel dat de lidstaten weinig verplichtingen wordt opgelegd; er wordt vooral verwezen naar prerogatieven, met name de mogelijkheid om de gebruikers op hun grondgebied binnen een passende termijn op de hoogte te brengen van risicoproducten.

4.1.4. Artikel 18

4.1.4.1. Het Comité begrijpt niet waarom de Commissie hier de in 2003 voorgestelde bepaling uitholt; het denkt dan met name aan de criteria inzake het besluit van de autoriteit en alle vervolgmaatregelen, bijvoorbeeld in verband met de verplichtingen van de marktdeelnemer en latere acties van de autoriteit. Het blijft namelijk onduidelijk of na de melding bij RAPEX toezicht wordt uitgeoefend en wordt gekeken of de marktdeelnemers het product in kwestie inderdaad uit de handel nemen.

4.1.4.2. Wat de procedure voor het terugroepen van producten aangaat is het van cruciaal belang dat de consument over de nodige informatie beschikt; er moet daarom concreet worden aangegeven welke gegevens bekend moeten worden gemaakt, en de autoriteiten moet de verplichting worden opgelegd om deze informatie te publiceren. Daarnaast dient ook duidelijk te worden aangegeven op welke manier moet worden bekendgemaakt dat een product wordt teruggeroepen, zodat de consument dit soort informatie niet verwart met een reclameboodschap.

4.1.5. Artikel 26

4.1.5.1. Er moet uitdrukkelijk worden bepaald dat de nationale autoriteiten over de nodige bevoegdheden en middelen moeten kunnen beschikken om hun taken te kunnen uitvoeren, met name waar het gaat om fysieke en laboratoriumcontroles van de producten.

4.1.6. Artikel 27

4.1.6.1. Onverminderd de hier voorgestelde bepalingen zou in een algemene clausule moeten worden bepaald dat de markttoezichtautoriteiten de met het toezicht op de buitengrenzen belaste autoriteiten kunnen verzoeken om producten die daadwerkelijk risico's inhouden voor de gezondheid, de veiligheid, het milieu of het algemeen belang, niet in het vrije verkeer te brengen.

4.1.7. Artikel 32

4.1.7.1. De maatschappelijke organisaties en in het bijzonder de consumentenverenigingen moeten worden betrokken bij dit netwerk, zodat er meer transparantie komt met betrekking tot de resultaten van de lidstaten op het gebied van markttoezicht.

4.1.8. Artikel 61

4.1.8.1. Het Comité kan zich vinden in het voorstel om specifieke bepalingen vast te leggen inzake de boeten die de marktdeelnemers ervan moeten weerhouden om gevaarlijke producten op de markt te brengen.

4.1.8.2. Zo is het met name ingenomen met lid 3, waarin te lezen staat dat de boete kan worden verhoogd als eerder een soortgelijke overtreding is begaan.

4.2. *Voorstel erkenning (COM(2017) 796 final)*

4.2.1. *Artikel 4*

4.2.1.1. Het Comité vraagt zich af in hoeverre deze bepaling efficiënt is, vooral ook omdat in lid 3 wordt bepaald dat de marktdeelnemers verantwoordelijk zijn voor de verklaring; dat kan ertoe leiden dat de consument hieraan dezelfde waarde gaat hechten als aan de CE-markering, die immers nooit heeft verhinderd dat gevaarlijk geachte producten op de interne markt werden gebracht.

4.2.1.2. Indien de marktdeelnemer geen verklaring van wederzijdse erkenning verstrekt dan moet onverminderd de bepalingen van artikel 4, lid 8, een redelijke termijn worden vastgesteld waarbinnen de autoriteiten nagaan of de informatie in verband met de conformiteit klopt.

4.2.2. *Artikel 5*

4.2.2.1. Het Comité pleit er hier nogmaals voor dat het voorzorgsbeginsel wordt opgenomen in de criteria inzake de beoordeling van producten; dat geldt meer in het bijzonder voor de in lid 5 vermelde gegevens.

4.2.3. *Artikel 6*

4.2.3.1. In deze bepalingen wordt uitgegaan van het vermoeden van veiligheid; het Comité kan zich daar niet in vinden, gelet op de rechten van de consument, met name het recht op gezondheid, veiligheid, milieubescherming en bescherming van het openbaar belang. Wanneer de in artikel 5 bedoelde beoordeling van een product nog niet is afgerond mag het product in kwestie niet op de markt worden aangeboden tot de autoriteit van de lidstaat een definitief besluit neemt.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie en tot wijziging van Richtlijn 2011/24/EU

(COM(2018) 51 final — 2018/0018 (COD))

(2018/C 283/04)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Raadpleging	Europees Parlement, 8.2.2018 Raad, 26.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Besluit van het bureau	5.12.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	172/2/3

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het ermeê eens dat een duurzame samenwerking inzake de evaluatie van gezondheidstechnologie (EGT) op EU-niveau ervoor moet zorgen dat alle lidstaten van de EU kunnen profiteren van de efficiëntiewinst dankzij een optimale benutting van de meerwaarde.
- 1.2. De Commissie heeft terecht gekozen voor de wettelijke procedure van een verordening boven andere rechtsvormen, omdat daardoor een meer rechtstreekse en wezenlijke samenwerking tussen de lidstaten wordt gewaarborgd.
- 1.3. Naar het oordeel van het EESC is het voorstel voor een verordening volstrekt in overeenstemming met de overkoepelende doelstellingen van de EU, met inbegrip van de bevordering van een vlotte werking van de interne markt, duurzame gezondheidszorgstelsels en een ambitieuze onderzoeks- en innovatieagenda.
- 1.4. De uitgaven voor gezondheidszorg kunnen de komende jaren inderdaad nog stijgen, gezien onder meer de vergrijzing van de Europese bevolking, het toenemende aantal chronische ziekten en de opkomst van geavanceerde nieuwe technologieën, terwijl de lidstaten in steeds grotere mate worden geconfronteerd met begrotingsbeperkingen.
- 1.5. Het EESC is voorstander van het gebruik van fiscale prikkels in bepaalde landen, alsook van eventuele opwaartse herziening van de „de minimis“-drempel voor staatssteun, maar uiteindelijk moeten die landen daar zelf over beslissen.
- 1.6. Het EESC is van mening dat de overheidsfinanciering zeer relevant is voor HTA, en dit zou zeker kunnen worden versterkt door samenwerking en het vermijden van dubbel werk.
- 1.7. Het meent voorts dat de lidstaten relevante ideeën en initiatieven van startende ondernemingen moeten steunen en financieren.
- 1.8. Naar verwachting van het EESC zal het voorstel ten goede komen aan de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en ondernemingen in de sociale economie die in deze sector werkzaam zijn dankzij de lagere administratieve lasten en nalevingskosten in vergelijking met de huidige situatie, waarbij meerdere dossiers moeten worden ingediend om te voldoen aan de uiteenlopende nationale EGT-vereisten. Het EESC is het echter niet eens met het gebrek aan specifieke wetgevingsbepalingen ter zake.

1.9. Het EESC stelt voor het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden/aan te vullen door in de tekst gewag te maken van preventiemaatregelen, zoals de ondersteuning van ziekenhuizen bij de controle, preventie en beperking van ziekenhuisinfecties.

2. Achtergrond

2.1. Het voorstel voor een verordening volgt op ruim twintig jaar vrijwillige samenwerking op het gebied van de evaluatie van gezondheidstechnologie (EGT). Na de vaststelling van de richtlijn grensoverschrijdende gezondheidszorg (Richtlijn 2011/24/EU)⁽¹⁾ werd in 2013 op EU-niveau een vrijwillig EGT-netwerk opgericht, waaraan de nationale instanties en agentschappen die bevoegd zijn voor de evaluatie van gezondheidstechnologie deelnemen om strategische en politieke sturing te geven aan de wetenschappelijke en technische samenwerking op EU-niveau.

2.2. Deze werkzaamheden werden aangevuld met drie opeenvolgende gemeenschappelijke acties⁽²⁾ inzake EGT en hebben de Commissie en de lidstaten geholpen bij het uitbouwen van een stevige kennisbasis over methoden en informatie-uitwisseling inzake evaluatie van gezondheidstechnologie.

2.3. Een duurzame samenwerking inzake de evaluatie van gezondheidstechnologie op EU-niveau moet ervoor zorgen dat alle lidstaten van de EU kunnen profiteren van de efficiëntiewinst, dankzij een optimale benutting van de meerwaarde. De belanghebbenden die zich inzetten voor een snelle toegang van patiënten tot innovatieve behandelingen, geneesmiddelen en gezondheidsproducten, voor zover deze meerwaarde bieden, zijn over het algemeen voorstander van nauwere EU-samenwerking op dit gebied. Daaruit blijkt dat de EU niet alleen een economische unie is, maar ook een unie die zich eerst en vooral bekommert om de mens. Belanghebbenden en burgers die aan de publieke raadpleging van de Commissie hebben deelgenomen, hebben uiterst positief gereageerd: bijna iedereen (98 %) erkent het nut van het initiatief inzake evaluatie van gezondheidstechnologie en 87 % is het ermee eens dat de EU-samenwerking op dit gebied ook na 2020⁽³⁾ moet worden voortgezet.

3. Onderzoek naar problemen of leemten waarvoor het voorstel mogelijk een oplossing biedt

3.1. Het EESC onderschrijft de vaststelling die na uitgebreide raadpleging naar voren kwam dat de toegang tot de markt voor innovatieve technologieën tot op heden wordt belemmerd of zelfs verstoord door verschillen in de nationale of regionale administratieve procedures, methoden en vereisten inzake EGT in de hele EU, die voortvloeien uit verschillende nationale wetten en praktijken. De Commissie zag zich daarom gedwongen een voorstel voor een verordening in te dienen, dat hiervoor het meest geschikte wetgevingsinstrument vormt.

3.2. Het EESC kan zich tevens vinden in de vaststelling dat de huidige situatie eveneens bijdraagt aan het gebrek aan voorspelbaarheid voor zakendoen, wat leidt tot hogere kosten voor de industrie en kmo's, verdragen bij de toegang tot nieuwe technologieën en negatieve gevolgen voor innovatie. Een voorbeeld van het huidige gebrek aan harmonisatie vinden we in het document van de denktank *I-Com, Institute for Competitiveness*⁽⁴⁾. Op blz. 49 van het document is sprake van het Europees bureau van consumentenverenigingen (BEUC) en benadrukt wordt dat bepaalde EGT-instanties hun evaluaties rechtstreeks of op verzoek openbaar maken, terwijl andere ze als vertrouwelijk beschouwen. Daarnaast worden observatiestudies ter beoordeling van de waarde van een geneesmiddel door sommige EGT-instanties goedgekeurd, maar door andere afgekeurd. Dat is van belang omdat, zoals het BEUC opmerkt, uit de bestaande literatuur blijkt dat dergelijke gegevens minder betrouwbaar zijn dan die uit gerandomiseerde onderzoeken en werkzaamheidsprofielen van geneesmiddelen. Hoewel deze verschillen niet onmiddellijk van invloed zijn op de werkzaamheden van het BEUC, kunnen zij wel leiden tot dubbel werk en hoge kosten voor de lidstaten. Het is daarom belangrijk de consument te wijzen op het belang van EGT en ervoor te zorgen dat patiënten en eindgebruikers een grotere bijdrage leveren. Tot slot is het BEUC van oordeel dat een volledig gezamenlijke EGT weliswaar zeer nuttig kan zijn, maar wel moet worden afgestemd op de specifieke nationale medische context. Zoals is gebleken uit ettelijke decennia van samenwerking in de EU op basis van EGT-projecten zijn deze vraagstukken in het kader van de zuiver vrijwillige benadering van de tot dusverre verrichte gemeenschappelijke werkzaamheden onvoldoende aan bod gekomen.

3.3. De huidige samenwerking op EU-niveau op basis van EGT-projecten is bovendien nauwelijks levensvatbaar omdat daarbij in financiering voor een kort tijdsbestek wordt voorzien waarvoor in elke financiële cyclus opnieuw moet worden onderhandeld en die keer op keer moet worden zekergesteld. Terwijl de lopende samenwerking in de vorm van gezamenlijke acties en het EGT-netwerk de voordelen van EU-samenwerking (met name bij het opstarten van het professionele netwerk, het voorzien in de hulpmiddelen en methoden voor samenwerking en het uittesten van gezamenlijke evaluaties) heeft geïllustreerd, heeft dit samenwerkingsmodel geen eind gemaakt aan de versnippering van nationale systemen en de overlapping van activiteiten⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Richtlijn 2011/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (PB L 88 van 4.4.2011).

⁽²⁾ Gezamenlijke EUnetHTA-actie 1, 2010-2012, gezamenlijke EUnetHTA-actie 2, 2012-2015 en gezamenlijke EUnetHTA-actie 3, 2016-2019: <http://www.eunetha.eu/>. Zie: <http://www.eunetha.eu/>

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_nl.htm

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>

3.4. Aangezien de betrouwbaarheid van elke nieuwe regeling moet worden getoetst aan de beginselen van de onafhankelijkheid en vrije meningsuiting van de deelnemers, waarbij alleen wordt gekeken naar wetenschappelijke, deontologische, ethische en objectieve criteria, kunnen de doelstellingen van dit initiatief afdoende worden verwezenlijkt door de samenwerking inzake EGT op EU-niveau op basis van die beginselen te versterken. Het initiatief biedt een oplossing voor de huidige versnippering van de nationale EGT-systemen (afwijkende procedures en methoden, die van invloed zijn op de toegang tot de markt) en versterkt tegelijkertijd ook de samenwerking op andere, voor EGT noodzakelijke gebieden (in alle landen die moeilijkheden ondervinden als gevolg van een gebrek aan patiëntenregisters moeten bijvoorbeeld nationale actieplannen in werking worden gesteld voor alle aandoeningen, zodat de werkzaamheden van de betrokken Ministeries van Volksgezondheid worden bespoedigd, rekening houdende met de beste praktijken van andere Europese landen). Bij deze benadering wordt in het kader van de wetenschappelijke besluitvorming ook rekening gehouden met maatschappelijke waarden en prioriteiten.

3.5. Het EESC benadrukt dat technologische innovatie in de gezondheidssector moet worden erkend ten behoeve van gezondheidszorggerelateerde op lokaal niveau. De vergrijzing ⁽⁶⁾, het toenemende aantal chronische ziekten en de situaties van hulpbehoevendheid vragen om specialisatie en een doelmatiger gebruik van technologieën en methoden in de thuiszorg. Daarom moeten er speciale EGT-programma's worden opgezet om de thuiszorg te verbeteren, niet alleen door toepassing van nieuwe technologieën en telegeneeskunde, maar ook door de algehele beroepskwaliteit bij zorgverleningsdiensten te verhogen.

3.6. In dit verband benadrukt het EESC dat de sector van de Europese gezondheidszorg zich wel al vaker heeft moeten aanpassen en wordt beheerd door innovatieve ondernemingen in de sociale economie, waarvan de aanwezigheid in de sector moet worden erkend en beter moet worden benut.

4. Wat tracht men met dit voorstel te bereiken?

4.1. De voorgestelde EU-verordening inzake EGT beoogt een bijdrage te leveren aan de terbeschikkingstelling van innovatieve gezondheidstechnologieën aan Europese patiënten, de beschikbare middelen beter te benutten en de voorspelbaarheid voor zakendoen te vergroten.

4.2. De Commissie heeft terecht gekozen voor de wettelijke procedure van een verordening boven andere rechtsvormen, omdat daardoor een meer rechtstreekse en wezenlijke samenwerking tussen de lidstaten wordt gewaarborgd. De verplichting om een gezamenlijke klinische evaluatie uit te voeren van een bepaalde technologie biedt echter geen garantie dat de lidstaten beschikken over een voor de besluitvorming geschikte evaluatieprocedure. Voor bepaalde categorieën evaluaties van gezondheidstechnologieën is vrijwillige evaluatie zeker een optie, zoals bepaald in artikel 19. Aangezien de wens om een EGT binnen een bepaalde termijn te verstrekken de kwaliteit ervan in gevaar kan brengen, moet artikel 29 van het voorstel voor een verordening met betrekking tot evaluatie en monitoring absoluut worden toegepast.

4.3. Het voorstel voor een verordening beoogt de voorspelbaarheid van de tijdens EGT toegepaste methoden en procedures in de hele EU te vergroten en ervoor te zorgen dat gezamenlijke klinische evaluaties niet worden overgedaan op nationaal niveau, zodat dubbel werk en afwijkingen worden vermeden. Zoals nader beschreven in het effectbeoordelingsverslag wordt de voorkeursoptie geacht de beste combinatie van doeltreffendheid en efficiëntie op te leveren bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, terwijl tevens rekening wordt gehouden met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Kiezen voor deze optie zorgt voor de optimale verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt door het bevorderen van convergentie in procedures en methoden en het verminderen van overlappings (bijv. van klinische evaluaties) en derhalve ook van het risico van uiteenlopende uitkomsten, wat de beschikbaarheid van innovatieve gezondheidstechnologieën voor patiënten ten goede komt. Aangezien de toegang tot en het gebruik van technologieën echter niet in alle lidstaten gelijk zijn, verschillen ook de behoeften op het gebied van EGT, met name wat de zorgstandaard betreft. Doordat bij klinische proeven in verband met vergunningen voor het in de handel brengen rechtstreekse vergelijking uitblijft of er gebruik wordt gemaakt van tussentijdse criteria, is er des te meer behoefte aan aanvullend onderzoek. Het verplichte gebruik van gezamenlijke EGT's is daarom mogelijk niet in alle gevallen haalbaar en voor bepaalde EGT-categorieën moet het beginsel van vrijwillig gebruik, zoals eerder vermeld, misschien blijven gelden. Daarom is het belangrijk te benadrukken dat de lidstaten overeenkomstig artikel 34 een klinische beoordeling mogen uitvoeren met gebruikmaking van andere middelen dan de voorschriften van hoofdstuk III van deze verordening om ervoor te zorgen dat de lidstaten zo nodig aanvullende beoordelingen op maat kunnen blijven uitvoeren.

4.4. Het EESC is het ermee eens dat het voorstel voor een verordening de lidstaten een duurzaam kader biedt, zodat zij deskundigheid kunnen bundelen, wetenschappelijk onderbouwde besluitvorming kunnen versterken en worden gesteund bij hun inspanningen om te zorgen voor duurzame nationale gezondheidszorgstelsels. De voorkeursoptie is ook kostenefficiënt in die zin dat de kosten ruim worden overtroffen door de besparingen voor de lidstaten, de industrie en

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

kmo's als gevolg van de bundeling van middelen, het vermijden van overlappingen en de toegenomen voorspelbaarheid voor zakendoen. Het voorstel omvat bepalingen inzake het gebruik van gemeenschappelijke instrumenten, methoden en procedures op het gebied van EGT in de hele EU en stelt de onderstaande vier pijlers vast voor de samenwerking tussen de lidstaten op EU-niveau.

4.4.1. **Gezamenlijke klinische evaluaties** die gericht zijn op de meest innovatieve en veelbelovende gezondheidstechnologieën met de grootste meerwaarde voor de EU.

4.4.2. **Gezamenlijk wetenschappelijk overleg** in het kader waarvan de voor de ontwikkeling van bepaalde gezondheidstechnologieën verantwoordelijke personen advies bij de EGT-instanties kunnen inwinnen over het soort gegevens en bewijsmateriaal waarom bij de indiening van de EGT kan worden gevraagd.

4.4.3. **Identificatie van opkomende gezondheidstechnologieën** om ervoor te zorgen dat de voor patiënten meest veelbelovende gezondheidstechnologieën en de gezondheidsstelsels in een vroeg stadium in kaart worden gebracht en in de samenwerking worden opgenomen.

4.4.4. **Vrijwillige samenwerking** op gebieden waar samenwerking niet verplicht is, bijvoorbeeld in verband met andere gezondheidstechnologieën dan geneesmiddelen en medische hulpmiddelen (bijv. chirurgische ingrepen) of de economische aspecten van gezondheidstechnologieën.

5. Welke wetgevende en niet-wetgevende opties zijn overwogen? Is er al dan niet een voorkeursoptie?

5.1. Naar het oordeel van het EESC is het voorstel voor een verordening volstrekt in overeenstemming met de overkoepelende doelstellingen van de EU, met inbegrip van de bevordering van een vlotte werking van de interne markt, duurzame gezondheidszorgstelsels en een ambitieuze onderzoeks- en innovatieagenda.

5.1.1. In samenhang met deze doelstellingen van het EU-beleid is het voorstel ook verenigbaar met en complementair ten aanzien van de bestaande EU-wetgeving op het gebied van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen⁽⁷⁾. Terwijl het regelgevingsproces en het EGT-proces duidelijk van elkaar gescheiden blijven, aangezien zij verschillende doelstellingen hebben, bestaan er bijvoorbeeld mogelijkheden om synergieën te creëren door middel van wederzijdse informatie-uitwisseling en een betere afstemming van de tijdschema's van de procedures tussen de voorgestelde gezamenlijke klinische evaluaties en de gecentraliseerde vergunning voor het in de handel brengen van geneesmiddelen⁽⁸⁾.

5.2. De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

5.2.1. Bij artikel 114 VWEU is voorzien in de vaststelling van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt hierbij verzekerd.

5.2.2. Daarnaast vormt artikel 114 VWEU een passende rechtsgrondslag voor het voorstel vanwege de doelstellingen ervan, namelijk een einde maken aan een aantal verschillen in de interne markt voor gezondheidstechnologieën die het gevolg zijn van procedurele en methodologische verschillen tussen de klinische evaluaties die in de lidstaten zijn uitgevoerd, alsook aan de aanzienlijke overlapping van dergelijke evaluaties in heel de EU.

5.2.3. In overeenstemming met artikel 114, lid 3, VWEU, is gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid bij de opstelling van het voorstel, dat naar verwachting zal leiden tot een betere beschikbaarheid van innovatieve gezondheidstechnologieën voor patiënten in de EU.

5.3. Elk wetgevingsvoorstel moet voldoen aan artikel 168, lid 7, VWEU, waarin is bepaald dat de Unie de verantwoordelijkheden van de lidstaten met betrekking tot de bepaling van hun gezondheidsbeleid, alsmede de organisatie en de verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging, eerbiedigt. Hiertoe behoren tevens besluiten inzake prijsstelling en bezoldiging, die niet binnen het toepassingsgebied van dit initiatief vallen.

5.3.1. Hoewel het zonneklaar is dat de EU-lidstaten bevoegd blijven voor de evaluatie van de niet-klinische (bijv. economische, sociale en deontologische) aspecten van gezondheidstechnologieën en voor de besluitvorming over prijsstelling en terugbetaling, stelt het EESC voor een afzonderlijk onderzoek in te stellen naar de mogelijke invoering in de

⁽⁷⁾ Relevante wetgeving is onder meer Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 726/2004, Verordening (EU) nr. 536/2014, Verordening (EU) 2017/745 en Verordening (EU) 2017/746.

⁽⁸⁾ De behoefte aan meer synergie wordt door de lidstaten erkend in de discussienota „Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals” (Synergieën tussen regelgevings- en EGT-kwesties met betrekking tot farmaceutische producten) van het EGT-netwerk, en door het EUnetHTA en het EMA in hun gezamenlijk „Report on the implementation of the EMA-EUnetHTA three-year work plan 2012-2015” (Verslag betreffende de uitvoering van het EMA-EUnetHTA-driejarenwerkplan 2012-2015).

EU van een gemeenschappelijk prijsstellingsbeleid — ter vergroting van de transparantie en ter verbetering van de toegang voor alle burgers — voor geneesmiddelen, medische hulpmiddelen en in-vitrohulpmiddelen meer in het algemeen, en met name voor geneesmiddelen en hulpmiddelen die zijn geëvalueerd, teneinde de toegang daartoe voor de Europese burgers te verbeteren en paralleluitvoer/-invoer op basis van uitsluitend de prijs te voorkomen. Op die manier wordt de taak van de betrokken nationale comités met betrekking tot het waarnemingsregister voor toegestane maximumprijzen in sommige landen, in het bijzonder voor medische hulpmiddelen, merkbaar verlicht.

5.4. Hoewel volgens de toelichting de term „gezondheidstechnologie” in ruime zin moet worden begrepen en deze ook geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, medische en chirurgische procedures en in de gezondheidszorg toegepaste maatregelen voor ziektepreventie, diagnose of behandeling omvat, blijft het toepassingsgebied van gezamenlijke klinische evaluaties beperkt tot geneesmiddelen die onderworpen zijn aan de centrale vergunningsprocedure voor het in de handel brengen ervan, nieuwe werkzame stoffen en bestaande producten waarvoor de vergunning voor het in de handel brengen wordt uitgebreid tot een nieuwe therapeutische indicatie, alsmede bepaalde categorieën van medische hulpmiddelen en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek waarvoor de desbetreffende panels van deskundigen die overeenkomstig de Verordeningen (EU) 2017/745 en (EU) 2017/746 zijn vastgesteld, opinies of standpunten hebben gegeven en die door de uit hoofde van deze verordening opgerichte coördinatiegroep zijn geselecteerd.

5.5. Om degeneratieve ziekten te voorkomen en misbruik in verband met de ziekenhuisopname van volwassenen en hulpbehoevenden te verminderen, moeten er maatregelen en acties worden vastgesteld om de kwaliteit van zorg en bijstand te verhogen en daarmee de veiligheid en het welzijn van patiënten te verbeteren.

5.5.1. Het toepassingsgebied moet worden uitgebreid/aangevuld door in de tekst gewag te maken van preventiemaatregelen, zoals de ondersteuning van ziekenhuizen bij de controle, preventie en beperking van ziekenhuisinfecties. Specifiek kunnen we bijvoorbeeld denken aan de ongeveer 37 000 ⁽⁹⁾ mensen in Europa die jaarlijks komen te overlijden als gevolg van een ziekenhuisinfectie. Desondanks beperken de bestaande onderzoeken zich tot het nationale niveau en komen daarbij al die pathogenesen naar voren die dit concrete voorstel tracht aan te pakken, terwijl de patiëntveiligheid en de kwaliteit van de verstrekte gezondheidsdiensten dringend moeten worden verbeterd, met name op het gebied van de preventie van ziekenhuisinfecties en verstandig antibioticagebruik.

6. Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

6.1. Het EESC is van oordeel dat de voorkeursoptie kostenefficiënt is in die zin dat de kosten ruim worden overtroffen door de besparingen voor de lidstaten en het bedrijfsleven ⁽¹⁰⁾ als gevolg van de bundeling van middelen, het vermijden van overlappingsen en de toegenomen voorspelbaarheid voor zakendoen.

Om te zorgen voor voldoende middelen ⁽¹¹⁾ voor de gezamenlijke werkzaamheden uit hoofde van dit voorstel voor een verordening spreekt het EESC zijn steun uit voor toereikende financiering van de gezamenlijke werkzaamheden en de vrijwillige samenwerking, alsook voor een steunkader voor deze activiteiten. De financiering moet de kosten dekken die zijn verbonden aan het opstellen van verslagen over gezamenlijke klinische evaluaties en gezamenlijk wetenschappelijk overleg. De lidstaten moeten ook de mogelijkheid hebben om nationale deskundigen bij de Commissie te detacheren om ondersteuning te bieden aan het secretariaat van de coördinatiegroep, zoals vermeld in artikel 3.

6.2. De kosten van de controles zijn opgenomen in de uitgaven die zijn toegewezen aan de identificatie van opkomende nieuwe technologieën die op EU-niveau moeten worden geëvalueerd en aan de gezamenlijke klinische evaluaties. Samenwerking met de bevoegde instanties voor geneesmiddelen en medische hulpmiddelen moet het risico op fouten bij het opstellen van het werkprogramma van de coördinatiegroep inzake monitoring tot een minimum beperken. Zoals de Commissie tevens opmerkt, zal de coördinatiegroep zijn samengesteld uit nationale vertegenwoordigers van EGT-instanties, en zullen haar subgroepen bestaan uit technisch deskundigen die evaluaties verrichten. Daarnaast wordt voorzien in opleidingen voor nationale EGT-instanties om ervoor te zorgen dat lidstaten met minder ervaring aan de vereisten inzake EGT kunnen voldoen, hoewel dit niet uitdrukkelijk in het voorstel wordt vermeld.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>

⁽¹⁰⁾ De kostenbesparing die wordt gerealiseerd dankzij de gezamenlijke evaluaties (evaluaties van de relatieve doeltreffendheid) kan oplopen tot 2,67 miljoen EUR per jaar.

⁽¹¹⁾ De totale kosten van de voorkeursoptie worden geraamd op ongeveer 16 miljoen EUR.

6.3. De totale uitgaven voor (publieke en private) gezondheidszorg in de EU bedragen ongeveer 1 300 miljard EUR per jaar⁽¹²⁾ (waaronder 220 miljard EUR voor farmaceutische producten⁽¹³⁾ en 100 miljard EUR voor medische hulpmiddelen)⁽¹⁴⁾. Zodoende bedragen de uitgaven voor gezondheidszorg gemiddeld ongeveer 10 % van het bbp van de EU⁽¹⁵⁾.

6.4. De uitgaven voor gezondheidszorg kunnen de komende jaren inderdaad nog stijgen, gezien onder meer de vergrijzing van de Europese bevolking, het toenemende aantal chronische ziekten en de opkomst van geavanceerde nieuwe technologieën, terwijl de lidstaten in steeds grotere mate worden geconfronteerd met begrotingsbeperkingen.

6.5. Daarnaast is het EESC van mening dat deze ontwikkelingen de lidstaten ertoe nopen de doelmatigheid van de begrotingen voor gezondheidszorg verder te vergroten, door de nadruk te leggen op efficiënte technologieën en tegelijkertijd de stimulansen voor innovatie te behouden⁽¹⁶⁾.

6.6. Het EESC is voorstander van het gebruik van fiscale prikkels in bepaalde landen, alsook van eventuele opwaartse herziening van de „de minimis“-drempel voor staatssteun. Eén van de mogelijke voorstellen in dit verband behelst de eventuele verhoging van de drempel in de de-minimiswetgeving inzake staatssteun, van de huidige 200 000 EUR tot ten minste 700 000 EUR voor kmo's die actief zijn in de gezondheidszorg, sociale bijstand en medische verzorging. Hiertoe moeten er aanvullende kwaliteitseisen worden ingevoerd, zoals het deelnemen aan samenwerkingsprojecten tussen verschillende ondernemingen, het investeren in onderzoek en innovatie of het volledig herinvesteren van de bedrijfswinst in de onderneming. Met deze maatregelen zouden de kmo's en ondernemingen van de sociale economie kunnen worden aangemoedigd meer te investeren in onderzoek, innovatie en de ontwikkeling van samenwerking in netwerkverband⁽¹⁷⁾. Het meent voorts dat de lidstaten relevante ideeën en initiatieven van startende ondernemingen moeten steunen en financieren.

6.7. Het EESC is van mening dat de overheidsfinanciering zeer relevant is voor HTA, en dit zou zeker kunnen worden versterkt door samenwerking en het vermijden van dubbel werk. Elke nationale evaluatie van gezondheidstechnologie kost de nationale instanties naar schatting ongeveer 30 000 EUR en de sector ongeveer 100 000 EUR⁽¹⁸⁾. Als we aannemen dat tien lidstaten EGT's voor dezelfde technologie verrichten en deze evaluaties kunnen worden vervangen door één gezamenlijk verslag, kan er tot wel 70 % worden bespaard, zelfs als we ervan uitgaan dat de kosten van een gezamenlijke evaluatie driemaal zo hoog zijn als die van één nationaal verslag, omdat er meer moet worden gecoördineerd. Deze middelen kunnen opzij worden gelegd of een nieuwe bestemming vinden in andere onderwerpen die verband houden met EGT. Aangezien de kosten van nieuwe technologieën zeer hoog zijn, is het evenwel noodzakelijk dat de EGT aan de hand waarvan een lidstaat beslist over de terugbetaling van een technologie verband houdt met het therapeutisch arsenaal van de lidstaat in kwestie. Zo zullen de kosten van een inadequate klinische evaluatie voor oncologische behandelingen, die doorgaans meer dan 100 000 EUR per patiënt kosten, veel hoger liggen dan de besparingen die door de gezamenlijke evaluatie worden verwezenlijkt. Daarbij moet uiteraard wel worden opgemerkt dat „de Europese Coalitie van

⁽¹²⁾ Gegevens van Eurostat. Uit het werkdokument van de diensten van de Commissie over de farmaceutische industrie als strategische sector voor de Europese economie, DG GROW, 2014.

Eurostat, uitgaven voor gezondheidszorg in alle lidstaten, gegevens van 2012 of de meest recente beschikbare gegevens. Voor Ierland, Italië, Malta en het Verenigd Koninkrijk worden deze cijfers aangevuld met de gezondheidsgegevens van de WHO (jaarlijkse wisselkoers van de ECB).

⁽¹³⁾ Eurostat data, in DG GROW SWP, 2014, Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy.

⁽¹⁴⁾ Mededeling over Veilige, doeltreffende en innovatieve medische hulpmiddelen en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek ten behoeve van patiënten, consumenten en gezondheidswerkers, COM(2012) 540 final. Berekeningen van de Wereldbank, EDMA, Espicom en Eucomed.

⁽¹⁵⁾ Europese Commissie. Thematische fiche over gezondheid en de gezondheidszorgsystemen in het kader van het Europees Semester, 2015. DG ECFIN, „COST-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU” (Kostenbeheersingsbeleid op het gebied van de overheidsuitgaven voor geneesmiddelen in de EU), 2012. En http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf

⁽¹⁶⁾ DG ECFIN, Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU, 2012.

⁽¹⁷⁾ Op dit ogenblik wordt in Verordening (EU) nr. 1407/2013 voorzien in een drempel van 200 000 EUR over een periode van drie jaar voor staatssteun die ook in de vorm van belastingvermindering kan worden toegekend aan ondernemingen. In 2008 verhoogde de EU in het kader van het herstelplan deze drempel tijdelijk tot 500 000 EUR om de economische crisis het hoofd te bieden. Erkend moet worden dat de toenemende vraag naar gezondheidsdiensten, met name bij personen die niet meer voor zichzelf kunnen zorgen, een van de voornaamste kostenposten zal opleveren voor de gezondheidsstelsels van de lidstaten. Daarom zou het dienstig zijn een speciale stimulerings- en steunregeling op te zetten, met name ten behoeve van ondernemingen die ter plaatse socialebijstandsdiensten verlenen.

⁽¹⁸⁾ DG ECFIN, „The 2015 Ageing report” (Verslag van 2015 over de vergrijzing), 2015. OESO 2015. „Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges” (Uitgaven en beleid op het gebied van geneesmiddelen: trends uit het verleden en uitdagingen voor de toekomst).

kankerpatiënten (ECPC) ingenomen is met het voorstel en te kennen geeft dat verplichte gezamenlijke klinische evaluaties overlapping voorkomen en daarmee het gevaar van uiteenlopende resultaten elimineren en vertragingen bij de toegang tot nieuwe behandelingen zodoende tot een minimum beperken”⁽¹⁹⁾. Daarnaast stelt de internationale ziekenfondsvereniging AIM (Association Internationale de la Mutualité) met genoeg vast dat de Commissie voorstander is van een verduurzaming van de samenwerkingsregeling inzake EGT op EU-niveau. [...] Desalniettemin is de AIM bezorgd dat er door de nieuwe regeling, met slechts één klinische evaluatie voor de hele EU, zal worden aangedrongen op een zo kort mogelijke EGT-procedure, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg⁽²⁰⁾.

6.8. Aangezien de budgettaire gevolgen van het voorstel naar verwachting vanaf 2023 voelbaar zullen zijn, zal de bijdrage uit de EU-begroting voor de periode na 2020 worden besproken in het kader van de voorbereiding van de voorstellen van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) en zal daarbij rekening worden gehouden met de resultaten van de onderhandelingen over het MFK na 2020.

6.9. De sector gezondheidstechnologie heeft grote economische belangen en is dus gevoelig voor belangenconflicten. Het is van groot belang dat de EGT objectief, onafhankelijk en transparant worden uitgevoerd.

7. Wat is de invloed op micro-, kleine en middelgrote ondernemingen?

7.1. Het voorstel is relevant voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), die bijzonder goed vertegenwoordigd zijn in de sector van de medische hulpmiddelen, zoals beschreven in paragraaf 4.2. Er wordt evenwel niet in specifieke bepalingen voor micro-ondernemingen voorzien, aangezien daarvan niet wordt verwacht dat zij een belangrijke rol spelen bij de marktintroductie van nieuwe gezondheidstechnologieën. Naar verwachting van het EESC zal het voorstel ten goede komen aan de kmo's en ondernemingen in de sociale economie die in deze sector werkzaam zijn dankzij de lagere administratieve lasten en nalevingskosten in vergelijking met de huidige situatie, waarbij meerdere dossiers moeten worden ingediend om te voldoen aan de uiteenlopende nationale EGT-vereisten. Het EESC is het echter niet eens met het gebrek aan specifieke wetgevingsbepalingen ter zake. In het bijzonder zullen de gezamenlijke klinische evaluaties en het gezamenlijk wetenschappelijk overleg waarin het voorstel voorziet de voorspelbaarheid voor zakendoen voor het bedrijfsleven doen toenemen. Dit is vooral van belang voor kmo's en sociale ondernemingen, omdat zij doorgaans een kleiner productgamma en beperktere specifieke middelen en capaciteit voor EGT hebben. Er moet worden opgemerkt dat in het voorstel niet wordt voorzien in vergoedingen voor gezamenlijke klinische evaluaties of gezamenlijk wetenschappelijk overleg, die ook van groot belang zijn voor de werkgelegenheid (terugdringing van de werkloosheid). De verhoogde voorspelbaarheid voor zakendoen door de gezamenlijke werkzaamheden inzake EGT in de EU zal naar verwachting een positief effect hebben op de concurrentiekracht van de gezondheidstechnologiesector van de EU. De IT-infrastructuur waarin in het voorstel wordt voorzien, berust op standaard-IT-instrumenten (bijv. voor gegevensbanken, uitwisseling van documenten en publicatie op het internet), voortbouwend op de instrumenten die reeds zijn ontwikkeld middels de gezamenlijke EUnetHTA-acties.

7.2. Een echte economische stimulans voor kmo's zou erin bestaan hun deelname aan Europese programma's voor ontwikkelingsfinanciering in het kader van de nationale strategische referentiekaders (NSRK's) na 2020 aan te moedigen. In de huidige programma's van het EFDP voor de periode 2014-2020 zijn concrete voorzieningen getroffen voor onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's die ten doel hebben armoede en werkloosheid tegen te gaan.

7.2.1. Het EESC is van mening dat deze programma's niet alleen behouden moeten worden, maar zelfs moeten worden uitgebreid binnen het bredere kader van de beginselen van het voorstel voor een verordening en moeten fungeren als stimulans voor onderzoek, ontwikkeling en vindingrijkheid. In het voorstel wordt gezwegen over derde landen. Het EESC is echter van oordeel dat samenwerking met landen waarmee een „dubbelverdrag” is afgesloten in het kader van het voorstel niet mag worden uitgesloten. Uiteindelijk heeft de eindgebruiker het laatste woord.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EU wat de btw-tarieven betreft

(COM(2018) 20 final — 2018/0005(CNS))

en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen

(COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS))

en over het gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde

(COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS))

en over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de verplichting tot inachtneming van een ondergrens voor het normale tarief

(COM(2017) 783 final — 2017/0349 (CNS))

(2018/C 283/05)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	26.3.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	198/5/10
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Commissie en beveelt de lidstaten aan het snel goed te keuren en ten uitvoer te leggen, omdat kleine ondernemingen door de sterke versnippering van het btw-stelsel op de interne markt met niet te rechtvaardigen belemmeringen worden geconfronteerd.

1.2. Het Comité steunt bovendien de doelstelling van de Commissie dat de maatregelen van het onderzochte hervormingspakket aan de eindverbruiker ten goede moeten komen. De verlaagde tarieven en vrijstellingen uit hoofde van artikel 98, leden 1 en 2, van het voorstel voor een richtlijn 2018/0005 (CNS) moeten dan wel in de eerste plaats worden toegepast om een doelstelling van algemeen belang op consistente wijze na te streven. Dergelijke doelen worden, in sommige gevallen, nagestreefd door bemiddelende instanties, zoals socialebijstands- en opleidingsdiensten, die geen eindverbruikers zijn. Het EESC is van mening dat het stelsel niet alleen voor micro-, maar ook voor kleine en middelgrote ondernemingen moet gelden. Daartoe moeten de drempels worden aangepast.

1.3. Het voorstel van de Commissie om een „negatieve lijst” van goederen en diensten op te stellen waarvoor de verlaagde tarieven uit het voorstel voor een richtlijn niet mogen gelden, klinkt veelbelovend. Deze lijst mag echter de vrijheid van de lidstaten niet onnodig beperken om voor bepaalde goederen van algemeen belang verlaagde tarieven vast te stellen. Verder zouden de lidstaten verlaagde tarieven moeten kunnen blijven toepassen op producten die krachtens Richtlijn 2006/112/EG aan verlaagde tarieven zijn onderworpen.

1.4. Volgens de Commissie mogen goederen en diensten die in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap als intermediaire input worden gebruikt, niet in aanmerking komen voor verlaagde tarieven. Deze benadering kan interpretatieproblemen opleveren, bijvoorbeeld bij het beheer van complexe diensten, met name als die door bedrijfsnetwerken en -clusters en consortia worden verricht. Wanneer een dienst die door een onderneming binnen de groep wordt verricht, aan de moederonderneming wordt betaald, die de dienst vervolgens aanrekent aan de onderneming die hem heeft verricht, kan de benadering op meer dan één manier worden uitgelegd. Als in een dergelijk geval het preferentieel tarief niet wordt toegepast, zorgt dit voor een kostenverhoging die uiteindelijk, zij het indirect, toch door de eindverbruiker wordt betaald.

1.5. De ambitieuze doelstellingen die de Commissie in dit regelgevingspakket formuleert, kunnen alleen worden gerealiseerd als de lidstaten de nodige inspanningen leveren om het definitieve btw-stelsel binnen een redelijke termijn in te voeren.

1.6. Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie waarin de lidstaten naast twee verlaagde tarieven van ten minste 5 % een ander verlaagd tarief met een ondergrens van minder dan 5 % mogen hanteren, en is van mening dat die tarieven moeten worden toegepast op bepaalde categorieën van goederen en diensten, zoals sommige lidstaten doen. Daarom is het voor de lidstaten misschien wenselijk om de verlaagde tarieven te blijven toepassen die zij nu voor bepaalde categorieën van goederen en diensten van algemeen belang hanteren. Het Comité is voorts van mening dat de lidstaten een lijst van goederen en diensten moeten opstellen waarop verlaagde tarieven mogen worden toegepast om kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) te helpen toegang te krijgen tot de interne markt. Een diepgaande analyse van de mogelijkheid om hogere btw-tarieven voor luxegoederen in te voeren zou moeten worden overwogen.

1.7. Het Comité wenst de aandacht van de lidstaten te vestigen op een aantal belangrijke aspecten van de btw-regeling die van toepassing is op organisaties en verenigingen die kansarme personen bijstand verlenen. In de meeste gevallen kunnen zij geen grote btw-bedragen terugvorderen, waardoor hun mogelijkheden om bijstand aan mensen uit kansarme groepen te verlenen, aanzienlijk worden beperkt. Daarom beveelt het Comité de EU-instellingen en de lidstaten aan om deze organisaties vrij te stellen van btw. Het EESC is tevens van mening dat advocaten die pro bono of pro deo werken, niet aan btw onderworpen zouden moeten worden, op voorwaarde dat deze diensten niet (of weinig) inkomsten genereren.

1.8. De lidstaten zouden voorts de nodige menselijke, financiële en logistieke middelen ter beschikking moeten stellen aan de instanties die btw-delicten moeten bestrijden, teneinde te waarborgen dat de verordening naar behoren ten uitvoer wordt gelegd, zoals de Commissie heeft voorgesteld. Ook acht het EESC het nuttig dat de lidstaten onderzoeken hoe ze digitale technologieën beter kunnen benutten om btw-fraude te bestrijden. Verder moet transparantere EU-wetgeving aangaande de btw worden aangemoedigd.

2. Het voorstel van de Europese Commissie

2.1. In april 2016 heeft de Europese Commissie een actieplan⁽¹⁾ voor de modernisering van het Europese btw-stelsel gepubliceerd. Het voorstel van de Commissie bevat drie voorstellen voor een richtlijn⁽²⁾ en een voorstel voor een verordening⁽³⁾, tot verdere uitvoering van het plan.

2.2. De drie voorstellen voor een richtlijn houden wijzigingen in van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de bijzondere regeling voor de kleine ondernemingen, de minimale btw-percentages en de inachtneming van het minimumniveau voor het normale tarief.

2.3. De Europese btw-regels zijn al meer dan twintig jaar oud en berusten op het oorsprongsbeginsel. De Commissie wil ze moderniseren om voor het grensoverschrijdende b2b-handelsverkeer tussen de lidstaten een definitief btw-stelsel in te voeren dat op belastingheffing in de lidstaat van bestemming is gebaseerd.

2.4. Het voorstel van de Commissie wil een gelijke behandeling van de lidstaten waarborgen door de lidstaten toe te laten één verlaagd tarief zonder ondergrens en twee andere verlaagde tarieven van ten minste 5 % toe te passen. De Commissie stelt ook voor om het minimumniveau voor het normale tarief op 15 % te houden.

2.5. Volgens de Commissie mogen goederen en diensten die in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap als intermediaire input worden gebruikt, niet in aanmerking komen voor verlaagde tarieven. Ze suggereert ook dat de maatregelen van het onderzochte pakket aan de eindverbruiker ten goede komen.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final — Actieplan betreffende de btw — Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU — Tijd om knopen door te hakken.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final — Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de verplichting tot inachtneming van een ondergrens voor het normale tarief.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final — Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.

2.6. In het voorstel voor een verordening wordt aanbevolen om Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad, die maatregelen bevat ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, te wijzigen. Tot de belangrijkste aanbevolen wijzigingen behoren de uitwisseling van inlichtingen zonder voorafgaand verzoek, de gezamenlijke controles, de procedures voor de teruggave van btw aan belastingplichtigen die niet in de lidstaat van restitutie zijn gevestigd, versterking van Eurofisc met capaciteiten voor een gezamenlijke risicoanalyse en de mogelijkheid om onderzoeken te coördineren en samen te werken met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), Europol en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) in gevallen van ernstige btw-fraude, de bijwerking van de voorwaarden voor de uitwisseling van inlichtingen en de uitwisseling van inlichtingen over de douaneregelingen 42/63 en van voertuigregistratiegegevens tussen belastingautoriteiten⁽⁴⁾.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Gezien de sterke versnippering van het btw-stelsel tussen de lidstaten en zijn gebrekkige doeltreffendheid in de bestrijding van fraude, maar ook gezien de belemmeringen die dit voor de handelsactiviteiten en investeringen van de kleine ondernemingen opwerpt, is het EESC ingenomen met het voorstel van de Commissie en beveelt het de lidstaten aan het snel goed te keuren en ten uitvoer te leggen.

3.2. Volgens de Commissie mogen goederen en diensten die in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap als intermediaire input worden gebruikt, niet in aanmerking komen voor verlaagde tarieven. Deze benadering kan echter interpretatieproblemen opleveren, bijvoorbeeld bij het beheer van complexe diensten, met name als die door bedrijfsnetwerken en -clusters en consortia worden verricht. Wanneer een dienst die door een onderneming binnen de groep wordt verricht, aan de moederonderneming wordt betaald, die de dienst vervolgens aanrekent aan de onderneming die hem heeft verricht, kan de benadering op meer dan één manier worden uitgelegd. Als in een dergelijk geval het preferentieel tarief niet wordt toegepast, zorgt dit voor een kostenverhoging die uiteindelijk, zij het indirect, toch door de eindverbruiker wordt betaald.

3.3. Volgens het voorstel van de Commissie zal het btw-stelsel in de toekomst op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming zijn gebaseerd. Dit zou een belangrijke mijlpaal vormen op de weg naar het definitief Europees btw-stelsel. Daarom zouden de Commissie en de lidstaten het proces moeten versnellen en duidelijkheid moeten verschaffen over de definitie van diverse goederen en diensten.

3.4. De Commissie stelt voor om het minimumniveau voor het normale tarief op 15 % te houden. Het Comité wil erop wijzen dat de btw in de meeste EU-landen een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de nationale begroting is. Daarom steunt het het Commissievoorstel.

3.5. De meeste lidstaten passen verlaagde tarieven toe op levensmiddelen, geneesmiddelen of boeken, en op essentiële diensten zoals gezondheidszorg of sociale bijstand. Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie waarin de lidstaten naast twee verlaagde tarieven van ten minste 5 % een ander verlaagd tarief met een ondergrens van minder dan 5 % mogen hanteren, en is van mening dat die tarieven moeten worden toegepast op bepaalde categorieën van goederen en diensten, zoals sommige lidstaten doen. De toepassing van deze verlaagde tarieven maakt het des te noodzakelijker om de noodzakelijke informatie te verstrekken aan kmo's die ook actief zijn buiten hun thuismarkt. Een diepgaande analyse van de mogelijkheid om hogere btw-tarieven voor luxegoederen in te voeren zou moeten worden overwogen.

3.6. De Commissie wijst erop dat er in het nieuwe, op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde stelsel voor sommige diensten of goederen concurrentievervalsingen kunnen ontstaan. Om dit te verhelpen, stelt zij voor om op basis van de statistische classificatie een „negatieve lijst” van goederen en diensten op te stellen waarop het normale btw-tarief moet worden toegepast. Hoewel het EESC het voorstel van de Commissie steunt en vindt dat de lidstaten die lijst moeten volgen, wil het benadrukken dat het besluit over een dergelijke lijst de beslissingsvrijheid van de lidstaten om voor bepaalde goederen van algemeen belang verlaagde btw-tarieven vast te stellen, niet onnodig mag beperken. Verder zouden de lidstaten verlaagde tarieven moeten kunnen blijven toepassen op producten die krachtens Richtlijn 2006/112/EG aan verlaagde tarieven zijn onderworpen. De door de Commissie voorgestelde negatieve lijst (bijlage IIIa) moet daarom rekening houden met goed functionerende regelingen in de lidstaten. In ieder geval moet het duidelijk zijn dat dit verlaagde btw-tarief kan worden gehandhaafd op het verrichten van arbeidsintensieve diensten door met name kmo's.

3.7. Het door de Commissie voorgestelde nieuwe btw-stelsel ondersteunt de kleine ondernemingen door hen de kans te bieden de mogelijkheden van de eengemaakte markt ten volle te benutten. Daarom zouden de in artikel 284, lid 1, en lid 2, onder a), voorgestelde drempels beter moeten worden afgestemd op de omzet zoals vastgelegd in artikel 280 bis, lid 1. Anders gezegd: hoewel in het voorstel van de Commissie de drempel voor de jaarlijkse omzet waaronder micro-ondernemingen gebruik kunnen maken van de vrijstellingen uit de nieuwe richtlijn 85 000 EUR bedraagt, ligt deze voor de

⁽⁴⁾ Voor meer informatie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0069> en http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_nl.htm

omzet uit grensoverschrijdende verkoop op 100 000 EUR, hoewel de voorgestelde regeling veeleer op micro-ondernemingen van toepassing is. De drempels zouden zodanig moeten worden vastgesteld dat ook kmo's van de nieuwe regeling gebruik kunnen maken. Het zou ook een goede zaak zijn als de maatregelen voor kmo's tevens op de ondernemingen uit de sociale economie van toepassing zouden zijn, vooral als zij socialebijstands- en opleidingsdiensten verlenen. Het EESC vindt ook dat er behoefte is aan aanvullende maatregelen om te verzekeren dat kmo's kunnen ook profiteren van de vermindering van de administratieve lasten. In de door de Commissie voorgestelde regeling geldt dat alleen voor micro-ondernemingen.

3.8. Daarnaast zouden de lidstaten een lijst van goederen en diensten moeten opstellen waarop verlaagde btw-tarieven van toepassing zijn, om de kmo's vlotter toegang te bieden tot de interne markt. De lijst moet aan alle economische actoren in heel Europa ter beschikking worden gesteld.

3.9. Het EESC kan zich vinden in de vereenvoudigingen die de Commissie voorstelt voor de verplichtingen van de ondernemingen op het gebied van registratie en verslaglegging, en is van mening dat deze vereenvoudigingen hun ontwikkeling zullen versnellen en hun toegang tot de eengemaakte markt zullen verbeteren.

3.10. Het EESC spreekt daarom zijn steun uit voor de doelstelling van de Commissie om de maatregelen van het onderzochte hervormingspakket aan de eindverbruiker ten goede te doen komen, maar merkt wel op dat de verlaagde tarieven en vrijstellingen uit hoofde van artikel 98, leden 1 en 2, van het voorstel voor een richtlijn 2018/0005 (CNS) in de eerste plaats moeten worden toegepast om een doelstelling van algemeen belang op consistente wijze na te streven. Dergelijke doelen worden, in sommige gevallen, nagestreefd door bemiddelende instanties, zoals socialebijstands- en opleidingsdiensten, die geen eindverbruikers zijn. Om eenieder een betere toegang tot rechtsbijstand te bieden is het voorts van belang dat er een verlaagd btw-tarief komt voor diensten die advocaten aan kwetsbare groepen verlenen.

3.11. Het EESC erkent dat de in het tweede pakket opgenomen voorschriften het btw-gebied niet volledig bestrijken. Het wenst de aandacht van de lidstaten echter te vestigen op een aantal belangrijke aspecten van de btw-regeling die van toepassing is op organisaties en verenigingen die kansarme personen bijstand verlenen. In de meeste gevallen kunnen zij geen grote btw-bedragen terugvorderen, waardoor hun mogelijkheden om bijstand aan mensen uit kansarme groepen te verlenen, aanzienlijk worden beperkt.

3.12. Als streefdatum voor de omzetting van de richtlijn stelt de Commissie het jaar 2022 voor. De Commissie en de lidstaten wordt aangeraden om een kortere uitvoeringstermijn te overwegen, omdat de nieuwe regeling de activiteiten van de ondernemingen zal bevorderen en hen meer mogelijkheden zal bieden op de eengemaakte markt. Het EESC stelt voor dat de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, via de media een grote informatiecampaagne opstart ter bevordering van het nieuwe btw-stelsel en de daarbij behorende eisen.

3.13. Aangezien de lidstaten bij het innen van de btw in 2015 een verlies van in totaal 152 miljard EUR hebben geleden, stemt het EESC in met de maatregelen die de Commissie in haar voorstel voor een verordening betreffende de administratieve samenwerking aanbeveelt. Wanneer naast Eurofisc ook OLAF en het Europees Openbaar Ministerie betrokken worden bij onderzoeken naar btw-fraude bij grensoverschrijdende transacties, zal het vermogen om strafbare handelingen op te sporen op lidstaatniveau verbeteren.

3.14. De lidstaten zouden voorts de nodige menselijke, financiële en logistieke middelen ter beschikking moeten stellen aan de instanties die btw-delicten moeten bestrijden, teneinde te waarborgen dat de verordening naar behoren ten uitvoer wordt gelegd, zoals de Commissie heeft voorgesteld. Ook acht het EESC het nuttig dat de lidstaten onderzoeken hoe ze digitale technologieën beter kunnen benutten om btw-fraude te bestrijden en spontane naleving van de voorschriften te verbeteren.

3.15. Het Comité heeft al eens voorgesteld om een forum⁽⁵⁾ op te richten dat zou instaan voor de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van de inning van btw-ontvangsten, de mogelijkheden zou bekijken om de administratieve capaciteit van de lidstaten uit te bouwen met het oog op de bestrijding van btw-fraude bij grensoverschrijdende transacties en tegelijk de werking van de interne markt zou verbeteren. De Commissie zou haar steun moeten verlenen aan de oprichting van een dergelijk forum.

3.16. De ambitieuze doelstellingen die de Commissie in dit regelgevingspakket formuleert, kunnen alleen worden gerealiseerd als de lidstaten de nodige inspanningen leveren om het definitieve btw-stelsel binnen een redelijke termijn in te voeren.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Zie EESC-advies ECO/442 over het btw-hervormingspakket (I) (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie

(COM(2017) 797 *final* — 2017/0355 (COD))

(2018/C 283/06)

Rapporteur: **Christian BÄUMLER**

Corapporteur: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Raadpleging	Raadpleging door de Raad van de Europese Unie: 10.1.2018
	Raadpleging door het Europees Parlement: 18.1.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 153, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	25.4.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	164/22/9
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat achter de inspanningen van de Europese Commissie om de arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers, met name in atypische vormen van werk, transparanter en voorspelbaarder te maken als concrete stap op weg naar uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.

1.2. Het EESC betreurt dat het in het kader van de sociale dialoog niet mogelijk is gebleken de richtlijn schriftelijke verklaringen (Richtlijn 91/533/EEG) te herzien en bij te werken. Het benadrukt dat de sociale partners, via de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, een speciale rol spelen bij het reguleren van transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, waarbij ze de verschillen tussen de lidstaten en nationale praktijken in acht nemen.

1.3. Het EESC wijst er ook op dat volgens het Refit-verslag de bestaande Richtlijn 91/533/EEG nog steeds een duidelijke meerwaarde heeft, haar doel verwezenlijkt, nog altijd een belangrijk deel van het acquis uitmaakt en relevant blijft voor alle belanghebbende partijen. Er is echter ook een aantal tekortkomingen vastgesteld waar het de doeltreffendheid, het personele toepassingsgebied en de uitvoering van de richtlijn betreft.

1.4. Sommige lidstaten hebben de problematiek van atypische vormen van werk aangepakt en via collectieve overeenkomsten, de sociale dialoog of wetgeving waarborgen ingebouwd om eerlijke arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen en de overgang op de arbeidsmarkt naar diverse carrièremogelijkheden mogelijk te maken, een ontwikkeling die het EESC uitdrukkelijk toejuicht. De Commissie dient te verduidelijken dat zulke vormen van bescherming in acht moeten worden genomen, volledig in lijn met de autonomie van de nationale sociale partners.

1.5. Het EESC begrijpt de doelstellingen van het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, die moeten leiden tot betere bescherming van werknemers, met name in atypische vormen van werk. Alleen met een evenwichtig, juridisch solide, eenduidig en voldoende onderbouwd voorstel kan de vereiste convergentie worden gewaarborgd en op de Europese arbeidsmarkt worden gezorgd voor een coherente naleving van de verplichtingen die uit de voorgestelde richtlijn voortvloeien.

1.6. Het EESC erkent de bijzondere situatie van natuurlijke personen die handelen als werkgever, en van kleine en micro-ondernemingen, die wellicht niet dezelfde middelen tot hun beschikking hebben als middelgrote en grote ondernemingen om hun verplichtingen uit de voorgestelde richtlijn na te komen. De Commissie en de lidstaten zouden deze entiteiten daarom gepaste steun en bijstand moeten verstrekken om hen te helpen zich aan die verplichtingen te houden. Het gebruik van modelbrieven en sjablonen, waarin het voorstel al voorziet, is een goed voorbeeld en andere praktische maatregelen moet worden onderzocht.

1.7. Om de doeltreffendheid te waarborgen van de rechten waarin de wetgeving van de Unie voorziet, moet het personele toepassingsgebied van de richtlijn schriftelijke verklaringen worden geactualiseerd en worden afgestemd op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met inachtneming van de nationale praktijken. Volgens de Commissie heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn jurisprudentie criteria vastgesteld om de status van werknemers te bepalen, die geschikt zijn voor het afbakenen van het personele toepassingsgebied van deze richtlijn. De definitie van „werknemer” is op deze criteria gebaseerd. De Commissie zou moeten overwegen richtsnoeren uit te vaardigen om werkgevers te helpen hun verplichtingen na te komen en werknemers te informeren, waardoor de kans op geschillen afneemt.

1.8. Het EESC onderstreept dat de lidstaten in het kader van de sociale dialoog moeten kunnen bepalen welke personen onder het begrip „werknemer” vallen, maar dat dit moet worden geïnterpreteerd in het licht van het doel van de richtlijn, namelijk zekerdere en beter voorspelbare werkgelegenheid bevorderen en tegelijkertijd zorgen voor aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt en betere levens- en arbeidsomstandigheden. Huishoudelijk personeel, zeevarenden en vissers zouden daarom onder het toepassingsgebied ervan moeten vallen. De arbeidsvoorwaarden van zeevarenden zijn al in grote mate geregeld in het akkoord van de Europese sociale partners over het Maritiem Arbeidsverdrag van de IAO uit 2006, dat aan Richtlijn 2009/13/EG van de Raad is gehecht.

1.9. Het EESC wijst op het feit dat het criterium in de definitie van „werknemer” dat bepaalt dat een werknemer een persoon betreft die onder gezag van een ander prestaties verricht, mogelijk tot uitsluiting van platformwerknemers leidt. Verduidelijkt zou daarom moeten worden dat deze werknemers ook van de door de richtlijn geboden bescherming profiteren. Maar platformgebruikers die echt zelfstandig en onafhankelijk zijn, zouden van het toepassingsgebied van de richtlijn moeten worden uitgesloten.

1.10. Het EESC beveelt aan om het personele toepassingsgebied van de richtlijn met betrekking tot de definitie van „werkgever” te verduidelijken omdat het nu onnauwkeurig is.

1.11. Het EESC staat achter de herziene verplichting om aan werknemers informatie te verstrekken over hun arbeidsvoorwaarden bij aanvang of wijziging van de arbeidsrelatie, evenals over de verduidelijking dat deze informatie uiterlijk op het moment van het aangaan of wijzigen van de arbeidsrelatie moet worden verstrekt. In het geval van kleine en micro-ondernemingen zijn er wellicht gerechtvaardigde operationele redenen om hierbij een beperkte mate van flexibiliteit toe te staan, maar er moet voor worden gezorgd dat werknemers zo snel mogelijk na het begin van hun arbeidsrelatie over hun arbeidsvoorwaarden worden geïnformeerd.

1.12. Het EESC merkt op dat het voorstel de sociale partners toestaat om collectieve overeenkomsten te sluiten die afwijken van de minimumvereisten voor arbeidsvoorwaarden. Het kan zich hierin vinden mits de doelstellingen van de richtlijn worden vervuld en de algemene bescherming van werknemers acceptabel is en niet wordt ondermijnd.

1.13. Het EESC is van mening dat oproepwerk niet als vorm van arbeid gehandhaafd kan blijven zonder gepaste referentieperiode en gepaste termijn voor inkennistelling vooraf. Het beveelt aan dat arbeidsovereenkomsten voor oproepwerk een bepaald aantal uren of overeenkomstige betaling moeten waarborgen.

1.14. Het EESC kan zich vinden in de voorschriften betreffende de minimumvereisten voor arbeidsvoorwaarden, met name die inzake de duur van de proeftijd, de beperkingen voor het verbod op meerdere banen, de minimale voorspelbaarheid van werk, de overstap naar andere vormen van werk waar mogelijk, en kosteloze opleiding wanneer dit voor de werknemer noodzakelijk is om zijn werk uit te voeren. Bepaalde aspecten verdienen echter verduidelijking, waarbij de verantwoordelijkheid bij het nationale niveau zou moeten liggen, overeenkomstig de nationale wetgeving en socialedialoogpraktijk.

1.15. Het EESC meent dat het voor een adequate toepassing van de richtlijn juist is dat werknemers worden beschermd tegen ontslag of maatregelen met een soortgelijk effect op grond van het feit dat zij hun rechten uit hoofde van de richtlijn hebben uitgeoefend. Het is in zulke gevallen redelijk dat de werknemer de werkgever kan verzoeken om schriftelijk gegronde redenen voor het ontslag te geven.

1.16. Het voorstel voorziet in sanctiemogelijkheden voor gevallen waarbij de informatieplicht in de richtlijn niet wordt nageleefd. Het EESC heeft in een eerder advies de aandacht op deze lacune gevestigd en met klem verzocht die te dichten. Het is van mening dat sancties, indien gerechtvaardigd, in overeenstemming moeten zijn met de door de werknemer geleden schade. Het EESC is ingenomen met de bepaling in artikel 14, lid 1, op basis waarvan werkgevers vijftien dagen de tijd hebben om de ontbrekende gegevens te verstrekken.

1.17. Het voorstel behelst minimumnormen voor convergentie. Het is belangrijk dat werknemers die momenteel betere materiële rechten genieten, niet bang hoeven te zijn dat hun bestaande rechten worden aangetast bij de inwerkingtreding van de richtlijn. Het EESC juicht daarom de expliciet in het voorstel genoemde niet-verlagingsclausule toe. De richtlijn zou er echter niet alleen voor moeten zorgen dat het algemene niveau van bescherming niet verslechtert, maar ook moeten verduidelijken dat de toepassing ervan op geen enkel afzonderlijk terrein waar ze betrekking op heeft, enige vorm van achteruitgang met zich mee mag brengen.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1. De voorgestelde richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (2017/0355 (COD)) dient ter vervanging van de huidige Richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (de richtlijn schriftelijke verklaringen). De voorgestelde richtlijn dient tevens ter aanvulling van andere bestaande EU-richtlijnen.

2.2. De rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 153, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het voorstel is deels gebaseerd op een Refit-evaluatie van bestaande EU-wetgeving. Uit het Refit-verslag blijkt dat de richtlijn schriftelijke verklaringen een duidelijke meerwaarde oplevert, dat het in de richtlijn gestelde doel daadwerkelijk wordt verwezenlijkt, dat de richtlijn nog altijd een belangrijk deel van het acquis uitmaakt en nog steeds van belang is voor alle belanghebbende partijen. Er is echter ook een aantal tekortkomingen vastgesteld waar het de doeltreffendheid, het personele toepassingsgebied en de uitvoering van de richtlijn betreft.

2.3. De kosten voor het opstellen van een nieuwe of herziene schriftelijke verklaring zullen naar verwachting 18 à 153 EUR bedragen voor kleine en middelgrote ondernemingen en 10 à 45 EUR voor grotere bedrijven. Ondernemingen zullen ook eenmalige kosten hebben in verband met de aanpassingen aan de nieuwe richtlijn: gemiddeld 53 EUR voor kleine en middelgrote ondernemingen en 39 EUR voor grotere bedrijven. De kosten voor het beantwoorden van verzoeken om een nieuwe vorm van werk zullen naar verwachting ongeveer gelijk zijn aan de kosten voor het opstellen van een nieuwe schriftelijke verklaring.

2.4. De werkgevers houden rekening met een aantal beperkte indirecte kosten (juridisch advies, herziene werkplanningen, werktijd van de afdeling HR, informatie voor het personeel enz.). Er zal alleen minimale flexibiliteit verloren gaan (d.w.z. voor een klein aandeel werkgevers dat uitgebreid gebruik maakt van de meest flexibele vormen van werk).

2.5. Respectievelijk op 26 april 2017 en 21 september 2017 heeft de Commissie de twee fasen van de raadpleging van de Europese sociale partners opgestart over de mogelijke richting en de inhoud van Uniemaatregelen, zoals bedoeld in artikel 154 VWEU. De meningen van de sociale partners over de noodzaak van wetgevingsmaatregelen tot herziening van Richtlijn 91/533/EEG waren verdeeld. Net als in een eerder advies wijst het EESC erop dat transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden bovenal door de sociale partners moeten worden onderhandeld in het kader van de sociale dialoog⁽¹⁾. Het betreft het feit dat er geen consensus tussen de sociale partners is bereikt om rechtstreeks te onderhandelen over de sluiting van een overeenkomst op het niveau van de Unie.

2.6. De Commissie wijst op het feit dat de arbeidswereld aanzienlijk is geëvolueerd sinds de vaststelling van Richtlijn 91/533/EEG (hierna: „richtlijn schriftelijke verklaringen”) betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn. De laatste 25 jaar is de flexibilisering op de arbeidsmarkt almaar toegenomen. In 2016 betrof een kwart van alle arbeidsovereenkomsten „atypische” vormen van werk; de laatste tien jaar was meer dan de helft van de nieuwe banen „atypisch”. Ook de digitalisering vergemakkelijkt het scheppen van nieuwe vormen van werk.

2.7. De Commissie constateert in haar voorstel dat de flexibiliteit die nieuwe vormen van werk met zich meebrengen een belangrijke rol speelt in het aansturen van werkgelegenheid en groei op de arbeidsmarkt. Sinds 2014 zijn meer dan vijf miljoen banen gecreëerd, waarvan bijna 20 % in nieuwe vormen van werk.

2.8. De Commissie erkent desalniettemin dat deze trends ook hebben geleid tot instabiliteit en een groter gebrek aan voorspelbaarheid in sommige werkrelaties. Dit geldt met name voor werknemers in de meest kwetsbare situaties. Tussen de vier en zes miljoen werknemers hebben een oproep- of gelegenheidscontract, vaak met weinig aanwijzingen van wanneer en hoe lang zij zullen werken. Tot één miljoen werknemers zijn onderworpen aan exclusiviteitsclausules, waardoor zij niet voor een andere werkgever kunnen werken. Volgens de zesde Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden (2015) was echter 80 % van de werknemers in de EU-28 tevreden over hun arbeidsomstandigheden.

⁽¹⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 30.

2.9. Sommige lidstaten hebben de problematiek van atypische vormen van werk aangepakt en via collectieve overeenkomsten, de sociale dialoog of wetgeving waarborgen ingebouwd om eerlijke arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen en de overgang op de arbeidsmarkt naar diverse carrièremogelijkheden mogelijk te maken, een ontwikkeling die het EESC uitdrukkelijk toejuicht. De Commissie dient in de overwegingen uiteen te zetten dat bepaalde vormen van bescherming, zoals deze in België en Zweden bijvoorbeeld worden gehanteerd, in acht genomen moeten worden. Zo is het stelsel van bijverdiensten in bepaalde sectoren in België gebaseerd op het beginsel dat de werknemer al een ander hoofdberoep heeft.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In zijn adviezen inzake de pijler van sociale rechten⁽²⁾ spoort het EESC de lidstaten en de EU aan een regelgevingskader tot stand te brengen en te onderhouden dat aanpassingsvermogen bevordert, eenvoudig, transparant en voorspelbaar is, de rechten van werknemers en de rechtsorde versterkt en waarborgt, en op basis waarvan de EU een stabiel rechtskader kan bevorderen ten behoeve van collectieve onderhandelingen en sociale dialoog bij de tenuitvoerlegging van flexizekerheid. In zijn eerste advies over de pijler van sociale rechten⁽³⁾ benadrukte het EESC dat de omstandigheden op de arbeidsmarkt nieuwe en meer gevarieerde carrièremogelijkheden moeten ondersteunen. Er moeten verschillende vormen van werkgelegenheid alsook nieuwe vormen van arbeid worden gecreëerd. Dit houdt in dat een passend wetgevingskader inzake arbeidsbescherming moet worden geboden, zodat er sprake is van eerlijke arbeidsomstandigheden en de aanwerving van personeel wordt gestimuleerd, ongeacht het soort arbeidsovereenkomst.

3.2. Het EESC wijst erop dat atypische vormen van werk verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor zowel het individu als de samenleving. Onzekere arbeidsrelaties kunnen bijvoorbeeld een belemmering vormen voor het stichten van een gezin, de aankoop van een huis en andere persoonlijke projecten. Met name jongeren, vrouwen en mensen met een migratieachtergrond ondervinden de consequenties van deze arbeidsvormen. Het lagere loon dat vaak samengaat met atypische vormen van werk kan in sommige gevallen aanvullende sociale uitkeringen vergen en bovendien van negatieve invloed zijn op pensioenrechten en het bedrag dat aan pensioen wordt opgebouwd.

3.3. Het EESC steunt het streven van de Commissie ervoor te zorgen dat dynamische innovatieve arbeidsmarkten die het concurrentievermogen van de EU onderbouwen zo worden opgezet dat aan alle werknemers een minimum aan bescherming wordt geboden, werkgevers productiviteitswinst op de langere termijn halen en convergentie naar betere leef- en arbeidsomstandigheden in de hele EU mogelijk wordt gemaakt. Het EESC wijst op het feit dat uitsluitend een gebalanceerd, juridisch solide, eenduidig en voldoende onderbouwd voorstel in staat zal zijn de vereiste convergentie te waarborgen en te zorgen voor de uniforme nakoming binnen de Europese arbeidsmarkt van de verplichtingen die voortvloeien uit het deel van het arbeidsrecht dat momenteel ter discussie staat.

3.4. De Commissie wijst op het feit dat de regelgeving in de EU almaar complexer is geworden. Dit vergroot volgens haar het risico op concurrentie gebaseerd op de ondermijning van de sociale normen, een situatie die bovendien schadelijke gevolgen heeft voor zowel de werkgevers, die onder een onhoudbare concurrentiedruk komen te staan, als voor de lidstaten, die belastinginkomsten en socialezekerheidsbijdragen mislopen. Het EESC steunt het streven van de Commissie gericht op de vaststelling van minimumvereisten voor werknemers in atypische vormen van werk, zonder te raken aan de nationale wetgeving en regels voor sociale dialoog, met name met het oog op de bescherming van werknemers die niet onder collectieve overeenkomsten vallen.

3.5. Het EESC beschouwt het voorstel als een van de belangrijkste initiatieven van de Commissie ter invulling van de Europese pijler van sociale rechten, die door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gezamenlijk is afgekondigd op de sociale top voor eerlijke banen en groei in Göteborg op 17 november 2017. De pijler dient als kompas voor de vernieuwde opwaartse convergentie in de sociale normen in de context van de veranderende realiteit in de arbeidswereld. Deze richtlijn dient bij te dragen tot de beginselen van de pijler inzake veilige en flexibele werkgelegenheid en informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag. Er bestaan verschillende opvattingen over de manier waarop deze beginselen op de meest doeltreffende wijze kunnen worden toegepast. Sommigen zien het voorstel van de Commissie als belangrijke stap in de juiste richting, terwijl anderen van mening zijn dat het voorstel verder strekt dan noodzakelijk is.

3.6. Het EESC benadrukt echter dat sociale dialoog en collectieve onderhandelingen als belangrijkste instrumenten moeten blijven fungeren bij het vaststellen van transparante, voorspelbare en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden, en dat de Europese Commissie zich niet mag mengen in de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, en deze niet mag belemmeren.

⁽²⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10, PB C 81 van 2.3.2018, blz. 145.

⁽³⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Toepassingsgebied en definities

4.1.1. Volgens artikel 1, lid 2, zijn de in de richtlijn vastgelegde minimumrechten van toepassing op elke werknemer in de Unie. Om de doeltreffendheid te waarborgen van de rechten waarin de wetgeving van de Unie voorziet, moet het personele toepassingsgebied van de richtlijn schriftelijke verklaringen worden geactualiseerd en worden afgestemd op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met inachtneming van de nationale praktijken. Volgens de Commissie heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn jurisprudentie criteria vastgesteld om de status van werknemers te bepalen, die geschikt zijn voor het afbakenen van het personele toepassingsgebied van deze richtlijn. De definitie van „werknemer” in artikel 2, lid 1, is op deze criteria gebaseerd. Zij waarborgen een coherente uitvoering van het personele toepassingsgebied van de richtlijn en laten het tegelijkertijd aan nationale autoriteiten en rechterlijke instanties over deze definitie op specifieke situaties toe te passen. Op voorwaarde dat zij voldoen aan die criteria kunnen huishoudelijk personeel, oproepwerkers, gelegenheidswerknemers, werknemers die werken op basis van een vouchersysteem, platformwerknemers, stagiairs en jongeren met een leercontract stuk voor stuk binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen.

4.1.2. Het EESC wijst op het feit dat het criterium dat bepaalt dat „werknemer” een persoon betreft die onder gezag van een ander prestaties verricht, mogelijk tot uitsluiting van platformwerknemers leidt. In de overwegingen dient derhalve duidelijk te worden gemaakt dat algoritmen dezelfde bindende werking voor werknemers kunnen hebben als mondelinge of schriftelijke instructies. Daadwerkelijke zelfstandigen die platforms benutten, dienen van het toepassingsgebied van de richtlijn te worden uitgesloten.

4.1.3. Het EESC onderstreept dat de lidstaten en sociale partners in het kader van de sociale dialoog in staat moeten zijn vast te stellen welke personen onder het begrip „werknemer” vallen, maar dat dit moet worden uitgelegd in het licht van de algemene doelstelling van de richtlijn, ofwel het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden door het bevorderen van zekerdere en beter voorspelbare werkgelegenheid en het tegelijkertijd waarborgen van het aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt. Het Hof van Justitie van de EU heeft benadrukt (zie bijvoorbeeld Zaak C-393/10, O'Brien) dat de lidstaten geen regels mogen toepassen die de verwezenlijking van de door een richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kunnen brengen en haar nuttig effect kunnen wegnemen.

4.1.4. Het EESC vreest dat de huidige definitie van werkgever in het voorstel tot een verwarrende en gecompliceerde situatie kan leiden. Door de definitie van werkgever als „een of meer natuurlijke of rechtspersoon/personen die direct of onrechtstreeks partij is/zijn bij een arbeidsrelatie met een werknemer” vast te stellen, introduceert het voorstel een nieuw concept voor de definitie van werkgever. Normaal gesproken is er slechts één werkgever per arbeidsrelatie. In dit verband dient te worden verwezen naar de toepasselijke nationale wetgeving.

4.1.5. Het EESC merkt op dat de in artikel 1, lid 6, bedoelde vrijstelling een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van huishoudelijk personeel tot gevolg kan hebben waar het de toegang tot betere vormen van werk, aanvullende opleidingen en de uitoefening van rechten betreft. Dit verschil in behandeling is onjuist en feitelijk verboden gezien het feit dat verschillende EU-landen Verdrag nr. 189 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel inmiddels hebben geratificeerd en derhalve aan de hieruit voortvloeiende verplichtingen gehouden zijn.

4.1.6. Het EESC is verheugd over het feit dat artikel 1, lid 7, van de richtlijn van toepassing is op zeevarenden en vissers. Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van zeevarenden, die zijn geregeld in Richtlijn 2009/13/EG van de Raad, is het van mening dat erop moet worden gelet in hoeverre de voorgestelde richtlijn kan worden toegepast op de specifieke kenmerken van maritieme beroepen.

4.2. Informatieplicht

4.2.1. Het EESC vindt het een goede zaak dat uit hoofde van artikel 4, lid 1, van het voorstel is bepaald dat werknemers aan het begin van de arbeidsrelatie in kennis worden gesteld van de belangrijke arbeidsvoorwaarden. Dit is de enige manier om te waarborgen dat beide partijen op de hoogte zijn van hun rechten en verplichtingen bij het aangaan van de arbeidsrelatie. Het in een later stadium verstrekken van de informatie is per definitie ten nadele van de werknemers en bij kortstondig werk verliezen deze werknemers volledig hun recht op bescherming. Het EESC erkent echter dat er sprake kan zijn van uitzonderlijke omstandigheden als gevolg waarvan kleine en micro-ondernemingen mogelijk niet in staat zijn de informatie op de eerste dag van de arbeidsrelatie te verstrekken. Het EESC stelt voor kleine en micro-ondernemingen iets meer armslag te bieden waar het de termijn voor het verstrekken van informatie betreft. Het EESC is zich tevens bewust van het feit dat uitbreiding van het informatiepakket belastend kan zijn voor ondernemingen, met name voor kleine en micro-ondernemingen. Het EESC is derhalve van mening dat natuurlijke personen en kleine en micro-ondernemingen hulp en ondersteuning moeten krijgen bij het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn, onder meer van verenigingen van kleine en middelgrote ondernemingen.

4.2.2. Krachtens artikel 4, lid 1, van het voorstel kan het document met de informatie over de arbeidsrelatie in elektronische vorm worden verstrekt, mits het gemakkelijk toegankelijk is voor de werknemer. Het EESC is echter van mening dat dit een belangrijke stap is om te waarborgen dat de kennisgeving daadwerkelijk plaatsvindt. Het beveelt aan dat werkgevers en werknemers de mogelijkheid krijgen om onderling de wijze van verzending van het document af te spreken. Hoe dan ook zou de kennisgeving alleen als voltooid moeten worden beschouwd als de werknemer de ontvangst van het document heeft bevestigd.

4.2.3. Het EESC is het ermee eens dat wijzigingen in de basisarbeidsvoorwaarden zo snel mogelijk kenbaar moeten worden gemaakt, en uiterlijk op de dag waarop de wijziging van kracht wordt. Op deze manier kan een belangrijke lacune in de huidige richtlijn schriftelijke verklaringen worden gedicht, namelijk dat de werknemer pas een maand na de inwerkingtreding van de wijziging in kennis hoeft te worden gesteld (artikel 5, lid 1). Teneinde buitensporige administratieve lasten te vermijden, moet worden bepaald dat ondernemingen wijzigingen als gevolg van aangepaste juridische en administratieve verplichtingen of collectieve overeenkomsten niet individueel kenbaar hoeven te maken aangezien dergelijke aanpassingen in veel lidstaten door de wetgever en sociale partners worden gecommuniceerd.

4.2.4. Artikel 6, lid 1, komt grotendeels overeen met de huidige bepalingen (artikel 4, lid 1 van de richtlijn schriftelijke verklaringen). Het EESC wijst op de preciezer omschreven informatie over de voordelen in geld en in natura (nu onder c)).

4.2.5. Het EESC is ingenomen met de verplichting uit hoofde van artikel 6, lid 2, om gedetacheerde werknemers van meer informatie te voorzien. Het beveelt aan om duidelijk te maken dat deze bepalingen in het verlengde liggen van bestaande, ofwel dat deze informatie dient te worden verstrekt in aanvulling op de informatie zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, en artikel 3, lid 2. Het is niet duidelijk wanneer de herziening van Richtlijn 96/71/EG van kracht wordt. Het EESC wijst er echter op dat de bepalingen van deze richtlijn overeen moeten stemmen met het definitieve akkoord over de herziening van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers.

4.2.6. Het EESC constateert dat de verwijzing naar de in iedere lidstaat in te richten homepage (uit hoofde van artikel 5, lid 2, onder a), van handhavingsrichtlijn 2014/67/EU in onvoldoende mate aan de informatievereisten voldoet. De reden hiervoor is dat deze verwijzing is gebaseerd op de aanname dat iedere lidstaat volledig aan zijn verplichting uit hoofde van de handhavingsrichtlijn heeft voldaan en dat de gedetacheerde werknemers de informatie zowel qua inhoud als qua taal kunnen begrijpen. Gezien het feit dat veel landen, met inbegrip van Duitsland, ondanks het verstrijken van de tenuitvoerleggingstermijn in onvoldoende mate aan hun verplichtingen uit hoofde van artikel 5 van Richtlijn 2014/67/EU hebben voldaan, heeft de verwijzing geen zin zolang de homepages slechts zeer algemene informatie bevatten en deze informatie niet in de relevante talen wordt verstrekt.

4.2.7. Het EESC wijst op het feit dat het louter verwijzen naar de geldende bepalingen, zoals voorzien in artikel 6, lid 3, voor wat betreft het naar behoren informeren van buitenlandse werknemers niet volstaat wanneer die bepalingen niet beschikbaar zijn in een taal die deze werknemers kunnen begrijpen. Buitenlandse werknemers moeten met name rechtstreeks informatie ontvangen over de vergoedingen die zij in het buitenland kunnen verwachten en niet worden verwezen naar bepalingen die zij niet kunnen begrijpen.

4.2.8. Artikel 6, lid 4, voorziet in een vrijstelling van de informatieplicht voor werk in het buitenland dat maximaal vier opeenvolgende weken duurt. Het EESC maakt zich zorgen dat hierdoor een lacune wordt gecreëerd als gevolg waarvan de informatieplicht kan worden omzeild. Het beveelt aan om deze vrijstelling te zijner tijd te evalueren.

4.3. *Minimumvereisten inzake de arbeidsvoorwaarden*

4.3.1. Het EESC onderschrijft de doelstelling van de Commissie die erop is gericht te waarborgen dat de bepalingen van artikel 7, lid 1, uniforme minimumnormen betreffende de duur van de proeftijd introduceren. Deze bepalingen zijn, net als de vrijstelling in artikel 7, lid 2, in het belang van zowel de werkgever als de werknemer. Proeftijden stellen werkgevers in staat na te gaan of werknemers geschikt zijn voor de functie waarvoor zij zijn aangesteld terwijl zij hen kunnen begeleiden met advies en opleiding. Dergelijke perioden kunnen gepaard gaan met een beperkte bescherming tegen ontslag. Een intrede op de arbeidsmarkt of een overgang naar een nieuwe functie mag niet gepaard gaan met aanhoudende onzekerheid. Proeftijden moeten derhalve een redelijke tijdsduur hebben, zoals vastgesteld in de Europese pijler van sociale rechten. Het EESC wijst op het feit dat de lidstaten kunnen voorzien in een langere proeftijd wanneer dat gerechtvaardigd is door de aard van het werk, bijvoorbeeld in het geval van overheidsfuncties in bepaalde lidstaten of functies die uitzonderlijke vaardigheden vergen.

4.3.2. Het EESC onderschrijft de bepaling in artikel 8, lid 1, dat de werkgevers hun werknemers niet mogen verbieden buiten hun werkrooster bij die werkgever voor andere werkgevers te gaan werken, mits zulks binnen de grenzen blijft die zijn vastgesteld in de arbeidstijdenrichtlijn, die is bedoeld om de gezondheid en veiligheid van werknemers te beschermen. Het is echter van mening dat een dergelijk ruim recht op meerdere banen niet in strijd mag zijn met de regels, praktijken en tradities van de lidstaten op het vlak van sociale dialoog en sociale partnerschappen. Verder kan zo'n ruim recht voor

werkgevers problemen opleveren, met name ten aanzien van werknemers in sleutelfuncties, die namelijk niet gelijktijdig voor verschillende werkgevers beschikbaar kunnen zijn. Ten aanzien van de arbeidstijdenrichtlijn bestaat voorts de angst dat werkgevers mogelijk verantwoordelijk zullen zijn voor het toezicht op de arbeidstijden van werknemers met meerdere banen. Het EESC beveelt aan om te verduidelijken dat de werkgever niet verantwoordelijk is voor het toezicht op de arbeidstijden in een andere arbeidsrelatie.

4.3.3. Overeenkomstig artikel 8, lid 2 mogen werkgevers voorwaarden van onverenigbaarheid vastleggen wanneer dergelijke beperkingen worden gerechtvaardigd door gegronde redenen, zoals de bescherming van bedrijfsgeheimen of het vermijden van belangenconflicten. In overweging 20 verwijst de Commissie naar specifieke categorieën van werkgevers. De werkgevers zijn het in beginsel eens met dit artikel 8, lid 2, maar zijn van mening dat het ernaar uitziet dat de beperkingen om voor specifieke categorieën van werkgevers te werken het onmogelijk maken de noodzakelijke beperkingen toe te passen, met name waar het werknemers in sleutelfuncties betreft, ongeacht de categorie van werkgevers waar zij voor willen werken. De vakbonden zijn echter tegen vrijstellingen in deze ruime zin, omdat dit werkgevers het eenzijdige recht zou geven om voorwaarden van onverenigbaarheid vast te stellen ter beperking van het recht op meerdere banen. In het geval een werkgever gegronde redenen heeft voor dergelijke beperkingen, dan moeten deze op objectieve wijze onderbouwd kunnen worden en dienen de wetgevers en de rechterlijke instanties van de lidstaten in de eerste plaats verantwoordelijk te zijn voor het zoeken naar een evenwicht tussen de verschillende met elkaar strijdige belangen.

4.3.4. Het EESC onderschrijft de in het voorstel beoogde doelstelling gericht op het vergroten van de voorspelbaarheid van oproepwerk. Deze voorspelbaarheid kan worden bevorderd door middel van beperking van de daadwerkelijke werktijden op basis van een vooraf vastgesteld referentiekader, alsook door de tijdige bekendmaking van deze werktijden, zoals bepaald in artikel 9. Werknemers met een overwegend variabel werkrooster moeten kunnen rekenen op een minimale voorspelbaarheid wanneer hun werkrooster grotendeels — zij het rechtstreeks (bijvoorbeeld door de toewijzing van werkopdrachten) of onrechtstreeks (bijvoorbeeld door van de werknemer te verlangen dat hij of zij antwoordt op verzoeken van cliënten) — van hen vergt dat zij zich flexibel opstellen. Desondanks zal verduidelijkt moeten worden wat wordt verstaan onder een redelijke termijn van in kennisstelling waarbinnen de werknemer geïnformeerd moet worden over het werk gedurende de daaropvolgende dagen, evenals wie moet beslissen welke termijnen van in kennisstelling voor welke sectoren als redelijk kunnen worden beschouwd. In verschillende sectoren gelden verschillende regelingen.

4.3.5. Het EESC merkt op dat in de richtlijn niet wordt voorzien in kwalitatieve richtsnoeren voor de lidstaten met betrekking tot het referentiekader of de aankondiging vooraf. Het is niet ondenkbaar dat zelfs in ruime zin opgezette referentieperioden en termijnen van in kennisstelling nog steeds in overeenstemming zouden zijn met de richtlijn, ondanks het feit dat deze de voorspelbaarheid van het werk voor de werknemers niet bevorderen. Daarnaast zouden werkgevers referentieperioden eenzijdig kunnen opleggen, zonder dat de werknemers hetzelfde recht hebben, met een situatie tot gevolg die het huidige gebrek aan evenwicht in stand zou houden.

4.3.6. Het EESC erkent dat oproepwerk een mate van flexibiliteit met zich meebrengt die het dagelijks leven van een werknemer er minder voorspelbaar op maakt. Schommelende en onzekere inkomens zijn ernstige problemen waar oproepwerkers mee te maken kunnen krijgen. Het EESC is van mening dat oproepwerk niet als vorm van arbeid gehandhaafd kan blijven zonder dat voor de werknemer een gepaste referentieperiode en een gepaste termijn voor in kennisstelling vooraf wordt vastgesteld. Het beveelt aan dat arbeidsovereenkomsten voor oproepwerk een bepaald aantal uren of overeenkomstige betaling moeten waarborgen.

4.3.7. Overeenkomstig artikel 10, lid 1, kunnen werknemers met ten minste zes maanden anciënniteit bij dezelfde werkgever verzoeken om een vorm van werk met meer voorspelbare en zekerdere arbeidsvoorwaarden. Het EESC is verheugd over het feit dat deze bepaling alle categorieën van werknemers in atypische of onzekere vormen van werk dekt. Het EESC maakt zich zorgen over het feit dat er geen afdwingbaar recht bestaat om, waar mogelijk, naar andere vormen van werk over te stappen. Dit houdt in dat het recht tot het indienen van een verzoek op zichzelf geen verbetering van betekenis ten aanzien van de juridische situatie van werknemers met zich meebrengt, aangezien deze werknemers ook nu al het recht hebben een verzoek in te dienen voor een betere arbeidsrelatie, een arbeidsrelatie voor onbepaalde tijd enz. Beleidsmaatregelen ter ondersteuning van dat doel dienen echter doeltreffend en evenredig te zijn en mogen ondernemingen geen onnodige administratieve lasten opleveren.

4.3.8. Het EESC is van mening dat de in artikel 10, lid 2, genoemde vereisten betreffende het schriftelijke antwoord van de werkgever dienen te worden aangevuld. De werkgevers moeten objectieve, zakelijke redenen aanvoeren voor het afwijzen van het verzoek, zodat wanneer werknemers van mening zijn dat het verzoek wegens andere redenen is afgewezen, deze afwijzing door de rechterlijke instanties of overeenkomstig de nationale praktijken op onafhankelijke wijze kan worden geëvalueerd. Dit is de enige manier om te waarborgen dat werkgevers de verzoeken van werknemers serieus in overweging nemen en niet volstaan met een willekeurig antwoord teneinde aan een formaliteit te voldoen.

4.3.9. Het EESC wijst op het feit dat de Commissie de specifieke situatie van natuurlijke personen die handelen als werkgever en kleine, middelgrote en micro-ondernemingen erkent door te voorzien in een afwijking van de in artikel 10, lid 2, bedoelde vereisten betreffende schriftelijk antwoord door de werkgever. Het EESC merkt echter op dat de huidige formulering van toepassing is op alle ondernemingen met 249 of minder werknemers en een jaaromzet van maximaal 50 miljoen EUR, ofwel 99 % van alle ondernemingen in de EU. De reikwijdte van deze afwijking dient derhalve opnieuw te worden bezien.

4.3.10. Het EESC is van mening dat de richtlijn echte nieuwe mogelijkheden zou moeten creëren voor werknemers in atypische vormen van werk om over te stappen naar meer reguliere vormen van werk die passen bij hun kwalificaties. Dit vereist minimumrechten voor deeltijdwerkers die willen overstappen naar arbeidsrelaties voor onbepaalde tijd en van deeltijdarbeid naar een voltijdbaan wanneer zich vacatures binnen het bedrijf voordoen en de werknemer over de vereiste vaardigheden of kwalificaties beschikt.

4.3.11. Het EESC kan zich vinden in de bepaling uit artikel 11 dat wanneer de werkgever op grond van het Unierecht, nationale wetgeving of collectieve overeenkomsten verplicht is zijn werknemers van opleiding te voorzien om het werk waarvoor zij zijn aangeworven uit te voeren, zulke opleiding voor hen kosteloos zou moeten zijn. Ten aanzien van eventuele „terugbetalingsclausules” voor gevallen waarin de opleiding meer omvat dan wettelijk vereist, daardoor leidt tot een hogere kwalificatie en de werknemer kort na afronding van de opleiding ontslag neemt, is het van mening dat zulke clausules per geval behoorlijk moeten worden gemotiveerd en waar nodig door de sociale partners overeen moeten worden gekomen, en hoe dan ook moeten beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel en regressief moeten zijn (d.w.z. een lagere terugbetaling naarmate de werknemer langer in dienst is).

4.3.12. Het EESC is ingenomen met het feit dat artikel 12 het mogelijk maakt af te wijken van de minimumnormen van de artikelen 7 tot en met 11 door middel van collectieve overeenkomsten, mits die overeenkomsten in een passend niveau van werknemersbescherming voorzien en de algehele bescherming van werknemers wordt gerespecteerd. We wijzen erop dat transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden bovenal door de sociale partners moeten worden onderhandeld in het kader van de sociale dialoog.

4.4. Overige bepalingen

4.4.1. Het EESC onderstreept het feit dat de lidstaten in artikel 13 worden verplicht de naleving van deze richtlijn te waarborgen en ervoor te zorgen dat bepalingen in afzonderlijke of collectieve overeenkomsten die in strijd zijn met deze richtlijn nietig worden verklaard of worden gewijzigd om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze richtlijn. De gevolgen van de invoering van deze nietigverklaring en overeenkomstige overeenstemming met de richtlijn in de lidstaten dienen zorgvuldig te worden geanalyseerd, met name in het licht van artikel 12. De rol van de sociale partners bij het waarborgen van de naleving dient te worden gestimuleerd en geëerbiedigd.

4.4.2. In artikel 14 van het voorstel is voorzien in sanctiemogelijkheden voor gevallen waarbij de informatieplicht in de richtlijn niet wordt nageleefd. Het EESC heeft in een eerder advies de aandacht op deze lacune gevestigd en met klem verzocht die te dichten⁽⁴⁾. Het EESC is van mening dat sancties, indien gerechtvaardigd, in overeenstemming moeten zijn met de door de werknemer geleden schade. Op deze manier kan worden voorkomen dat zelfs in het geval van kleine technische inbreuken op de richtlijn rechtsprocedures volgen. Het EESC is ingenomen met de bepaling in artikel 14, lid 2, op basis waarvan werkgevers vijftien dagen de tijd hebben om de ontbrekende gegevens te verstrekken.

4.4.3. Het EESC is ingenomen met het vereiste uit hoofde van artikel 15 dat de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de werknemers toegang hebben tot doeltreffende en onpartijdige geschillenbeslechting en recht op verhaal hebben, met inbegrip van een passende schadevergoeding in geval van inbreuken op de rechten krachtens deze richtlijn.

4.4.4. Het EESC is ingenomen met de bepalingen uit hoofde van artikel 16 die concreet vorm geven aan het algemene verbod op disciplinaire maatregelen. Deze bepalingen, die de lidstaten toepassen op basis van een expliciet verbod op nadelige behandeling, geven een signaal af aan beoefenaars van juridische beroepen en fungeren derhalve als preventieve maatregel.

4.4.5. Het EESC wijst op de in artikel 17 genoemde ontslagbescherming en de daarmee samenhangende bewijslast. In artikel 17, lid 1, is bepaald dat de lidstaten het ontslag (of een soortgelijke maatregel) en alle voorbereidingen voor een ontslag van werknemers op grond van het feit dat zij gebruik hebben gemaakt van hun rechten krachtens deze richtlijn, dienen te verbieden. In combinatie met artikel 17, lid 2, waarin is bepaald dat werknemers die van mening zijn dat zij zijn ontslagen op grond van het feit dat zij gebruik hebben gemaakt van hun rechten krachtens deze richtlijn de werkgever mogen verzoeken om gegronde redenen voor het ontslag, vormt dit een nuttig instrument met behulp waarvan werknemers gebruik kunnen maken van hun rechten krachtens deze richtlijn. Het EESC is van mening dat de benadering in

⁽⁴⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

artikel 17, lid 3, op basis waarvan de werkgever moet bewijzen dat het ontslag niet het gevolg is van nadelige behandeling, een stap in de goede richting is, maar stelt vragen bij de rechtsgrondslag hiervan, die zou moeten worden toegelicht. Duidelijk gemaakt moet worden dat ontslagen of soortgelijke maatregelen op grond van het feit dat werknemers hun rechten uit hoofde van de richtlijn hebben uitgeoefend, ongeldig zijn.

4.4.6. Het EESC onderschrijft de verplichtingen in artikel 18 op basis waarvan de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast dienen te stellen voor inbreuken op de nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn zijn vastgesteld.

4.4.7. Het EESC is ingenomen met de expliciete bepalingen van artikel 19 volgens welke het verboden is de normen in deze wetgeving, zoals reeds vastgesteld in de bestaande richtlijn schriftelijke verklaringen (artikel 7), te verlagen, hetgeen van cruciaal belang is wanneer de normen betreffende materiële rechten hoger liggen. Lid 1 dient echter te worden aangepast om te waarborgen dat niet alleen het algemene niveau van bescherming niet mag worden verlaagd, maar dat de toepassing van de richtlijn — met name waar het de individuele terreinen betreft waar de richtlijn betrekking op heeft — geen enkele vorm van achteruitgang met zich meebrengt.

4.4.8. Het EESC is verheugd over het feit dat overeenkomstig artikel 21 de rechten en verplichtingen krachtens deze richtlijn ook van toepassing zijn op bestaande arbeidsvoorwaarden. Dit is zowel een juiste als noodzakelijke benadering gezien de verbeterde juridische situatie die met deze richtlijn wordt beoogd. Het EESC erkent echter dat deze benadering mogelijk kosten en aanvullende lasten voor ondernemingen met zich meebrengt. Er dienen maatregelen te worden genomen ter ondersteuning van natuurlijke personen die handelen als werkgever en kleine, middelgrote en micro-ondernemingen bij het nakomen van hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399 en Verordening (EU) 2017/2226

(COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD))

en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (politie en justitie samenwerking, asiel en migratie)

(COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD))

(2018/C 283/07)

Rapporteur: **Laure BATUT**

Raadpleging	Europese Commissie, 18.1.2018 Europees Parlement: 28.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd	Afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	25.4.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	160/3/2
(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 om de interoperabiliteit van de grens- en visuminformatiesystemen van de EU en de samenwerking op het gebied van politie, justitie, asiel en migratie te verbeteren.

1.2. Het EESC is van mening dat interoperabiliteit een strategische doelstelling van de EU moet zijn, wil zij een open ruimte blijven die de grondrechten en mobiliteit waarborgt. De EU en de lidstaten zijn verplicht het leven en de veiligheid van alle mensen te beschermen; het beginsel van non-refoulement moet ten volle in acht worden genomen.

1.3. Interoperabiliteitsmaatregelen zullen beter worden begrepen als ze

- in het kader van de EU-migratiestrategie de voorwaarden garanderen voor een evenwicht tussen vrijheid en veiligheid, met inachtneming van de scheiding der machten;
- de grondrechten van de betrokken personen garanderen, met name de beveiliging van hun persoonsgegevens en hun privéleven, het recht op toegang tot, alsook rechtzetting en verwijdering van hun gegevens binnen een redelijke termijn, via toegankelijke procedures;
- ervoor zorgen dat ook in alle uitvoeringsbepalingen wordt bevestigd dat vanaf de ontwerpfasen rekening moet worden gehouden met de beginselen van gegevensbescherming („privacy by design”);
- geen nieuwe belemmeringen voor het normale verkeer van personen en goederen in het leven roepen.

1.4. Het EESC dringt aan op procedures en garanties voor het gebruik van gegevens voor rechtshandavingsdoelinden die:

- voorzien in toepassing van de Europese wetgeving die de meeste bescherming biedt (algemene verordening gegevensbescherming);
- de besluitvorming kunnen versnellen in de lidstaat die de verzoeken om internationale bescherming moet behandelen;
- de betrokkenen het recht op rechtspraak in dubbele aanleg garanderen;
- minderjarigen en in het bijzonder niet-begeleide minderjarigen, ongeacht of zij zich in een irreguliere situatie bevinden, vervolgd worden of een misdrijf hebben gepleegd, het recht garanderen om te veranderen, een visum te krijgen, beschermd en geïntegreerd te worden alsook te worden vergeten binnen een kortere termijn dan voor meerderjarigen geldt.

1.5. Het EESC is van mening dat de huidige rechtsgrondslag voor informatiesystemen moet worden versterkt en dat daarbij rekening moet worden gehouden met de ontwikkeling van gegevensverzamelingsystemen. Het pleit voor:

- versterking van de veiligheid van bestaande databanken en hun communicatiekanalen;
- een evaluatie van de impact van de versterkte controle vooraf op het risicobeheer;
- een permanente controle en evaluatie van het systeem door de autoriteiten voor gegevensbescherming (EDPS); van de verantwoordelijke personen eist het dat zij jaarlijks verslag doen aan de beslissingsautoriteiten en de Commissie over de beveiliging van de interoperabiliteitsonderdelen, alsook tweejaarlijks over de gevolgen van de maatregelen voor de grondrechten.

1.6. Het EESC is van mening dat het project moet worden ondersteund door deskundig personeel en dringt aan op

- degelijke opleidingsprogramma's voor de betrokken overheden en het personeel van eu-LISA;
- een strikte controle van de vaardigheden van het personeel en de kandidaten voor functies bij dit agentschap.

1.7. Het EESC maakt zich zorgen over de financiering van het nieuwe systeem. Het toezicht op de planning zal van cruciaal belang zijn om ontsporing van de begroting te voorkomen en het project in 2029 tot een goed einde te brengen.

1.8. Het EESC zou graag zien dat de burgers worden geïnformeerd over de voortgang van het project tot de voltooiing ervan, en dat zij educatieve informatie krijgen over de controles die zij moeten ondergaan. Het is van mening dat moet worden voorzien in de mogelijkheid om alles stop te zetten als de vrijheid en de grondrechten worden bedreigd door misbruik van het systeem.

2. Inleiding

2.1. In het licht van de internationale toestand in 2017 die, zowel op geopolitiek gebied als ten aanzien van de binnenlandse veiligheid van de lidstaten, als onstabiel wordt beschouwd heeft de Raad de Commissie herhaaldelijk verzocht ervoor te zorgen dat personen die als „risicovol” worden beschouwd en van wie reeds in een van de lidstaten een signalement bestaat kunnen worden opgespoord. Voor de veiligheid in de EU kan het van wezenlijk belang zijn na te gaan waar en wanneer ze de grens zijn overgestoken en welke reizen en trajecten ze hebben afgelegd.

2.2. In zijn resolutie van 6 juli 2016 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht te voorzien in de nodige garanties wat betreft gegevensbescherming.

2.3. De voorliggende teksten sluiten aan bij de doelstelling „Instandhouding en versterking van Schengen”⁽¹⁾. De EU beschikt reeds over verschillende regelingen en digitale informatiediensten op gebieden die verband houden met grenscontroles van personen en goederen.

2.4. Ter herinnering:

- **SIS: het Schengeninformatiesysteem**, een van de oudste systemen, dat is herzien en een breed spectrum van waarschuwingen over personen en goederen beheert;

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: het Europese systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken** van asielzoekers en irreguliere onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en binnen de lidstaten, en voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de verzoeken (CESE 2016-02981, rapporteur: Moreno Díaz ⁽²⁾);
- **VIS: het visuminformatiesysteem** (visumcode) voor het beheer van visa voor verblijven van korte duur (CESE 2014-02932, rapporteurs: Pezzini en Pariza Castaños ⁽³⁾);
- **EES: het inreis-uitreisysteem**, waarover thans nog een besluit moet worden genomen en dat bedoeld is voor het elektronische beheer van paspoortgegevens en inreis-uitreisdata van onderdanen van derde landen die het Schengengebied bezoeken (CESE 2016-03098 SOC/544, rapporteur: Pîrvulescu ⁽⁴⁾);
- **ETIAS: het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie** waarover thans nog een besluit moet worden genomen en dat bedoeld is als een groot geautomatiseerd systeem voor opslag en controle vooraf van gegevens van onderdanen van derde landen die vrijgesteld zijn van visumplicht om in het Schengengebied te reizen (CESE 2016-06889 SOC/556, rapporteur: Simons ⁽⁵⁾);
- **ECRIS-TCN: het Europees systeem voor de uitwisseling van informatie over strafregisters van onderdanen van derde landen**, dat thans wordt voorgesteld door de Commissie, een digitaal systeem voor de uitwisseling van informatie over reeds door nationale rechtbanken genomen rechterlijke beslissingen.

2.5. De middelen waarover een bevoegde overheid thans beschikt, kunnen worden voorgesteld als een smartphone met verschillende toepassingen die allemaal van elkaar gescheiden zijn en hun „eigen” informatie verstrekken.

2.6. Met uitzondering van het SIS zijn deze systemen gericht op het **beheer van onderdanen van derde landen**. Er zijn zes elkaar aanvullende gedecentraliseerde systemen. De som van de gezochte informatie zijn de verschillende antwoorden die uit de verschillende databanken zijn verkregen door de opsporingsdiensten, afhankelijk van hun toegangsrechten.

2.7. De Commissie wil de volgende vraag beantwoorden:

- met welke methode, zonder te raken aan de bestaande structuren en met behoud van hun complementariteit, kunnen alle databanken op elkaar worden afgestemd, zodat op de plek van binnenkomst op het Europese grondgebied en door één bevraging van het systeem alle inlichtingen die reeds in bestaande databanken zijn opgeslagen samenkomen bij de controleautoriteit die bevoegd is ze te bevragen, met inachtneming van de regels inzake gegevensbescherming en grondrechten?

2.8. In de voorliggende voorstellen zou de Europese Commissie graag zien dat:

2.8.1. wordt voorzien in extra mogelijkheden van toegang tot de databanken van Europol en Interpol, die reeds met de Europese toezichthoudende autoriteiten samenwerken;

2.8.2. het informatieonderzoek wordt „gesynchroniseerd” om de responstijd m.b.t. het dossier van migranten te verkorten, en indien nodig sneller werk te maken van een beveiligingsreactie. Met het oog daarop wil zij nieuwe entiteiten in het leven roepen, die de bestaande structuren nauwer zouden laten samenwerken.

2.9. **Doel is de lacunes van de verschillende systemen zo veel mogelijk aan te vullen**; het beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied te verbeteren; bij te dragen aan de interne veiligheid van de Unie; identiteitsfraude aan te pakken; gevallen van meervoudige identiteit op te lossen; verdachte of reeds veroordeelde personen op te sporen en hun identiteit in het Schengengebied te verifiëren.

2.10. Om terug te grijpen naar het beeld van de smartphone: de bevoegde autoriteit zou niet alleen tal van toepassingen ter beschikking hebben maar zou ook tegelijkertijd en in het kader van eenzelfde onderzoek, met behulp van toegangscodes, de gegevens kunnen opvragen die opgeslagen zijn op alle dragers: PC, laptop, telefoon, tablet, notebook enz.

⁽²⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 144.

⁽³⁾ PB C 458 van 19.12.2014, blz. 36.

⁽⁴⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 66.

⁽⁵⁾ PB C 246 van 28.7.2017, blz. 28.

3. Werking van het systeem

3.1. De Europese Commissie heeft raadplegingen gehouden en een door DG HOME gecoördineerde groep op hoog niveau opgericht met deskundigen inzake informatiesystemen en interoperabiliteit ⁽⁶⁾ die zijn benoemd door de lidstaten, de landen van de Schengengroep, Europese agentschappen zoals eu-LISA ⁽⁷⁾ en FRA ⁽⁸⁾.

De methode: interconnectiviteit of interoperabiliteit?

3.1.1. **Interconnectiviteit** van informatiesystemen betreft de mogelijkheid om systemen zo aan elkaar te koppelen dat de gegevens van het ene systeem automatisch toegankelijk zijn voor het andere.

3.1.2. **Interoperabiliteit** ⁽⁹⁾ is het vermogen van verschillende systemen om te communiceren, onderling gegevens uit te wisselen en de uitgewisselde informatie te gebruiken, met inachtneming van de systeemtoegangsmachtigingen.

3.2. De keuze voor interoperabiliteit

3.2.1. De Commissie is van mening dat de verworvenheden van de huidige structuren en bevoegdheden hierdoor niet in het gedrang komen en dat de gegevens „gecompartmenteerd” zullen blijven. Hoewel aldus gemakkelijker gecommuniceerd zal kunnen worden, zal dit toch de veiligheid ten goede komen van de systemen en de gegevens die uiteraard niet toegankelijk zullen zijn via internet. De voor advies voorgelegde teksten zijn zeer vergelijkbaar maar betreffen

— enerzijds (COM(2017) 793) de interoperabiliteit van grens- en visuminformatiesystemen,

— anderzijds (COM(2017) 794) politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie.

3.3. De nieuwe instrumenten

3.3.1. Om interoperabel te kunnen werken moeten de zes basissystemen worden aangevuld met een nieuw systeem van vier nieuwe instrumenten die, om snel te werken, het systeem maar één keer zullen bevragen, met steeds bevoegde personen aan de oorsprong van de bevragingen.

3.4. Het ESP, het Europees zoekportaal

3.4.1. De bevoegde toezichthoudende autoriteit (de eindgebruiker) moet beschikken over een unieke toegang tot het hele systeem. In plaats van zes zoekopdrachten zal er nog maar één worden gelanceerd (door politie, douane enz.) waarbij verschillende databanken gelijktijdig op de gevraagde gegevens zullen worden doorzocht zonder evenwel enige gegevens op te slaan. Als de gegevens bestaan, zal het systeem ze vinden. Ingeval een misdaad of een terroristische activiteit wordt vermoed kan de eerste hit voor de gecontroleerde persoon neutraal uitpakken („no-hit”), maar wanneer de informatie overeenstemt met een tweede gegeven („hit”) in bestaande databanken als SIS, EES, ETIAS, dan kan dit leiden tot grondiger onderzoek en een enquête.

3.5. Het gezamenlijk BMS (Shared Biometric Matching Service — Gemeenschappelijke dienst voor biometrische matching)

3.5.1. Dit gemeenschappelijk matchingplatform zal het mogelijk maken mathematische en biometrische gegevens, vingerafdrukken en identiteitsfoto's tegelijkertijd op te zoeken in verschillende databanken zoals SIS, Eurodac, VIS, EES ⁽¹⁰⁾, ECRIS, maar niet ETIAS, en ze te vergelijken; de betreffende gegevens moeten compatibel zijn.

3.5.2. De mathematische gegevens zullen niet in hun oorspronkelijke vorm worden bewaard.

3.6. Het CIR (Common Identity Repository — Gemeenschappelijk identiteitsregister)

3.6.1. In het „gemeenschappelijk register van identiteitsgegevens” zullen de gegevens over de biografische en biometrische identiteit worden opgeslagen van onderdanen van derde landen die aan de grens of in de (Schengen)lidstaten worden gecontroleerd. Een indicator voor treffermarkering in de verschillende databanken zal het zoekwerk versnellen. Onder de verantwoordelijkheid en met de beveiligingsmiddelen van het eu-LISA-agentschap zullen deze gegevens zo worden opgeslagen dat niemand meer dan één alfanumerieke lijn tegelijk kan openen. Het op basis van EES en ETIAS ontwikkelde CIR mag niet tot duplicatie van gegevens leiden. Het register zal ook kunnen worden gebruikt voor civiel onderzoek.

⁽⁶⁾ DG HOME, eenheid B/3; Besluit C/2016/3780 van de Commissie van 17 juni 2016; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=NL>

⁽⁷⁾ Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

⁽⁸⁾ FRA: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

⁽⁹⁾ Commissiemededeeling, COM(2016) 205 final, „Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid”.

⁽¹⁰⁾ De teksten met betrekking tot de cursief vermelde organen zijn nog niet goedgekeurd.

3.7. De MID (Multiple-Identity Detector — detector van meerdere identiteiten)

3.7.1. Hiermee zal de juiste identiteit van bonafide personen kunnen worden gecontroleerd en zal identiteitsfraude kunnen worden bestreden door alle databanken tegelijkertijd te doorzoeken. Dit instrument is nog door geen enkele administratie gebruikt en moet misbruik van identiteit helpen voorkomen.

3.8. Rol van het eu-LISA-agentschap ⁽¹⁾

3.8.1. Het in 2011 opgerichte agentschap heeft tot taak het EU-beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht te vergemakkelijken. Het is gevestigd te Tallinn in Estland en zorgt thans reeds voor uitwisseling van informatie tussen de verschillende rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten, de naadloze werking van grootschalige informaticasystemen en het vrije verkeer van personen in het Schengengebied.

3.8.2. Het agentschap werkt aan het project „Smart Borders” en zal in de nieuwe structuur voor gegevensuitwisseling een rol spelen in de bewaring van persoonsgebonden gegevens zoals gegevens i.v.m. autoriteiten, onderzoeken en onderzoekers. Het zal de vergunningen van de aanvragers controleren en de gegevensbeveiliging waarborgen, ook in geval van „incidenten” (artikel 44, voorstellen (2017) 793 en 794).

3.8.3. **Het gebruik van het** nog op te stellen **Universal Message Format** (UMF) moet het hanteren van de nieuwe systemen, die verplicht zullen zijn, vergemakkelijken. Er zal in interfaces moeten worden voorzien in de lidstaten waar deze nog niet bestaan, alsook in een tijdelijk vertaalsysteem van de ene taal naar de andere.

3.9. De bescherming van persoonsgegevens (artt. 7 en 8 van het Handvest):

3.9.1. In de voorgestelde verordening wordt de mogelijkheid van veiligheidsincidenten erkend. De lidstaten en hun informatiesystemen moeten in eerste instantie de gegevensbeschermingsbeginselen in acht nemen die zijn neergelegd in de teksten, het Verdrag, het Handvest van de grondrechten en de algemene verordening gegevensbescherming ⁽¹²⁾, die op 25 mei 2018 in werking treedt.

4. Discussie

4.1. Meerwaarde van interoperabiliteit in termen van democratie

4.1.1. De Unie heeft behoefte aan regelgeving en onderzoeksmiddelen om zich tegen criminaliteit te beschermen. De interoperabiliteit van informatiesystemen biedt de mogelijkheid om de rechtsstaat te doen gelden en de mensenrechten te verdedigen.

4.1.2. EES en ETIAS zullen, in combinatie met het BMS en het CIR, het mogelijk maken om de grensovergangen van verdachte personen te controleren en om hun gegevens te bewaren. Dat rechtshandhavingsinstanties via het BMS mogelijk toegang zouden hebben tot niet-repressieve informatiesystemen op EU-niveau (artikel 17, CIR, voorstel (2017) 794 en 793)] is evenwel niet verenigbaar met de doelstellingen die als basis voor de voorstellen in kwestie zijn aangegeven. Het Comité (artikel 300, lid 4, VWEU) dient in dit verband te verwijzen naar het evenredigheidsbeginsel en dringt er bij de Commissie op aan om regelingen te vermijden van het type „Big Brother” ⁽¹³⁾, waarbij belemmeringen voor het vrije verkeer van Europeanen in het leven worden geroepen (artikel 3 VEU).

4.1.3. Het voorgestelde model voor de verzameling en het gebruik van persoonsgegevens die aan de grens en op het grondgebied van de Unie bij de controle van bewegingen en documenten zijn verkregen, wordt als waterdicht voorgesteld. Het zal alleen toegankelijk zijn voor bevoegde personen en voor veiligheids- en beheersdoeleinden, en zal tevens zorgen voor vlottere procedures.

4.1.4. Het EESC vraagt zich af of een waterdicht systeem wel realistisch is: er zullen nog lacunes blijven bestaan; de gefaseerde 9-jarige bouw is gebaseerd op „fundamenten” die nog niet bestaan, zoals de EES- of ETIAS-banken of de nationale interfaces. De technologische context is voortdurend in ontwikkeling, het project is noodzakelijkerwijs gebaseerd op de stand van de techniek en voorziet niet in een budget om de veroudering die zich in sommige digitale sectoren kan voordoen, te beheren.

⁽¹¹⁾ Verordening (EU) nr. 1077/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

⁽¹²⁾ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming). EESC-adviezen: PB C 229 van 31.7.2012, blz. 90 en PB C 345 van 13.10.2017, blz. 138.

⁽¹³⁾ In 1984 van George Orwell.

4.1.5. Voorts had de snelle ontwikkeling van het gebruik van kunstmatige intelligentiealgoritmen (AI-algoritmen) in het project kunnen worden beschouwd als een instrument voor systeemcontrole en als een veiligheidsleutel die aan de besluitvormende autoriteiten moet worden toevertrouwd om het democratische gebruik van het systeem te garanderen.

4.1.6. In het voorstel wordt een systeem ontwikkeld voor bonafide, gezagsgetrouwe partijen. Het feit dat mensen de leiding hebben is geruststellend, maar zij kunnen ook de zwakke schakels zijn. Het Comité stelt voor een artikel toe te voegen waarin wordt voorzien in „differentieelschakelaars” in geval van een politieke en/of „beheerscrisis”; elk probleem in de databank kan een risico vormen voor het hele systeem⁽¹⁴⁾. De veralgemening van het UMF zou kunnen leiden tot een zeer welkom internationaal gebruik ervan, dat voor de gegevensbescherming evenwel grote risico's met zich meebrengt. De bevoegde autoriteiten dragen een zware verantwoordelijkheid. Deze aspecten komen in de onderhavige teksten niet aan de orde.

4.2. De bescherming van de grondrechten

4.2.1. Grondrechten zijn absoluut; er kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang beantwoorden en indien de wezenlijke inhoud van de grondrechten wordt geëerbiedigd (artikel 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten). Het Comité vraagt zich af hoe de proportionaliteit van de controlemaatregelen kan worden beoordeeld in het geval van migranten die op de vlucht zijn voor vervolging en in EU-kustgebieden asiël aanvragen (COM(2017) 794 final, Toelichting — Grondrechten). De opsporing van verdachten met het oog op het voorkomen van strafbare feiten, met name terroristische daden, **mag er niet toe leiden dat onze democratieën ontvankelijk gaan worden voor het begrip „anticiperende delicten”**; er moet onderscheid blijven tussen „activiteiten” die de openbare orde verstoren en „meningen”.

4.2.2. Eerbiediging van de in het Handvest vastgelegde rechten moet zorgen voor een evenwicht tussen veiligheid en vrijheid; anders is de democratie ten dode opgeschreven. Het Comité is van mening dat dit evenwicht van cruciaal belang is en een permanente doelstelling moet zijn voor alle autoriteiten, met inbegrip van de toezichhoudende autoriteiten, op zowel nationaal als Europees niveau.

4.2.3. De keten van autoriteiten die betrokken zijn bij een zoekopdracht en de bijbehorende metagegevens zullen in het systeem worden opgeslagen. In geval van kwaadwillige inbreuk op de structuur en misbruik van de gegevens tussen het tijdstip van invoering en het tijdstip van verwijdering moeten de grondrechten van deze bevoegde autoriteiten zelf met betrekking tot de gegenereerde gegevens geëerbiedigd worden, met name wat betreft hun veiligheid en privacy.

4.3. Gegevensbescherming

4.3.1. In de voorstellen wordt het beginsel van bescherming van persoonsgegevens van meet af aan en bij verstek erkend, hoewel er in de toelichting op wordt gewezen dat dit volgens het Hof van Justitie geen absoluut voorrecht is. Het Comité erkent de voordelen van preventieve maatregelen om de veiligheid te waarborgen, valse identiteiten te bestrijden en het recht op asiël te waarborgen. Het wil evenwel ook wijzen op de grenzen van mathematisering en anonimisering van gegevens: de betrokkenen kunnen hun gegevens later nodig hebben.

4.3.2. Het benadrukt ook dat het soort opgeslagen gegevens (biometrische en biologische gegevens) voor bepaalde ondernemingen en voor criminaliteitsonderzoek van bijzonder belang is. Cyberveiligheid is in dit verband net zo belangrijk als fysieke veiligheid, en in de voorstellen wordt er te weinig over gezegd. De opgeslagen gegevens worden opgeslagen op een enkele fysieke locatie; zelfs beschermd, kan deze risico lopen.

4.3.3. Het EESC herinnert eraan dat de instellingen en organen van de EU ten aanzien van gegevensbescherming en het recht om gegevens te wissen (recht om te vergeten) Verordening 45/2001 moeten naleven, die minder bescherming biedt dan de Algemene verordening gegevensbescherming van 2016⁽¹⁵⁾ (die in mei 2018 in werking treedt) en door de lidstaten moet worden nageleefd. Het Comité wijst op de complexiteit van de toepassing van dit recht en vreest dat reizigers, migranten en asiëlzoekers niet in staat zijn dit recht te doen gelden:

1. de bescherming van persoonsgegevens moet in alle bestaande nationale en Europese databanken worden gevalideerd, zodat het geheel wordt beschermd;
2. het is van fundamenteel belang dat de burgers dit enorme netwerk van toezicht boven hun hoofd aanvaarden.

4.3.4. De bewaartermijn voor de door de bevoegde autoriteiten verzamelde gegevens wordt in de voorstellen niet duidelijk aangegeven. In de teksten wordt de procedure vermeld voor het recht op rechtzetting en/of verwijdering van gegevens, met een wisselwerking tussen de verzoekende en de verantwoordelijke lidstaat, maar worden geen termijnen vastgesteld voor de opslag van de gegevens (artikel 47 van de voorstellen). Het Comité beveelt aan om deze termijn vast te stellen en voor minderjarigen in te korten (Handvest, artikel 24), behalve in geval van terrorisme, zodat zij de kans krijgen om zich te integreren.

⁽¹⁴⁾ EDPS, bijlage, eindverslag van de deskundigengroep op hoog niveau, mei 2017.

⁽¹⁵⁾ Algemene verordening gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679).

4.4. Governance en verantwoordingsplicht

4.4.1. Voor internationale gegevensbanken gelden niet dezelfde regels als voor Europese computersystemen. De vaststelling van een universeel toegangsformaat, dat internationaal zou kunnen worden, zal slechts een technisch element zijn dat de voorschriften niet eenvormig maakt, ook al moet Interpol artikel 17 van het VN-Verdrag⁽¹⁶⁾ zeker naleven. Bovendien blijven de vergunningen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen. Het EESC is van mening dat dit in de voorstellen aan de orde moet komen.

4.4.2. Een enkele zoekopdracht en de symbiose van Europese databanken zal tot een oordeel leiden. Het EESC wijst erop dat de gegeneerde administratieve lasten meer dan evenredig zullen zijn met de verworven snelheid. De Commissie zal zorgen voor goed bestuur in het kader van een controleprocedure met de lidstaten. Een sleutelrol zal zijn weggelegd voor het eu-LISA-agentschap, dat met name zal worden belast met het opzetten van procedures voor het verzamelen van informatie over de werking van de interoperabiliteit. Het agentschap zal informatie ontvangen van de lidstaten en Europol en om de vier jaar een technisch evaluatieverslag indienen bij de Raad, het EP en de Commissie, terwijl de Commissie een jaar later zelf een algemeen verslag zal opstellen (artikel 68 van de voorstellen). Voor het Comité gaat hier veel te veel tijd over. De beoordeling van de veiligheid van de interoperabiliteitsonderdelen (artikel 68, lid 5, onder d)) moet ten minste elk jaar plaatsvinden en die van het effect op de grondrechten ten minste om de twee jaar (artikel 68, lid 5, onder b)).

4.4.3. Het EESC betreurt het dat fundamentele kwesties zoals die welke in deze voorstellen aan de orde worden gesteld, worden beheerd door Europese agentschappen, waarvan de aanwervingsprocedures en het functioneren voor veel burgers ondoorzichtig zijn. Het is volgens hem zaak goede praktijken te vergelijken en alle onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten voor gegevensgebruik (EDPS) en andere agentschappen, zoals FRA en ENISA, te raadplegen.

4.4.4. Al deze nieuwe structuren en procedures zullen worden ingevoerd door middel van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen van de Commissie. Het Comité zou graag zien dat de doelstelling van eerbiediging van de grondrechten en bescherming van persoonsgegevens in de loop van de tijd in al deze besluiten verankerd blijft, als onderdeel van een aanpak om de opvang van personen aan de grenzen te verbeteren. Het EESC zou graag zien dat de Europese burgers worden geïnformeerd over de verschillende fasen van het project tot de voltooiing ervan, en dat zij educatieve informatie krijgen over de controles die zij moeten ondergaan.

5. De noodzakelijke opleiding van toezichthoudende autoriteiten in de hele Unie

5.1. In tegenstelling tot wat de Commissie in haar samenvatting van de effectbeoordeling (C) stelt, zullen er volgens het Comité in de eerste periode (na 2021) veel opleidingscursussen nodig zijn. Het gaat om 76 miljoen EUR per jaar. De overgang naar nieuwe procedures vereist altijd een upgrade. Dit betreft alle grenzen van de Unie en de nationale systemen. Sommige lidstaten beschikken nog niet over compatibele systemen en zullen een grote inspanning moeten leveren en interfaces moeten opzetten die hen in staat stellen deel te nemen. Om interoperabiliteit mogelijk te maken moeten de verschillen tussen de lidstaten worden weggewerkt.

5.2. Opleiding in het gebruik van kwaliteitsgegevens en het UMF is van essentieel belang. Het Comité stelt voor om samen met Cepol⁽¹⁷⁾, Frontex, Europol enz. een gemeenschappelijk opleidingscentrum voor de bevoegde autoriteiten op te richten, met inbegrip van eu-LISA, waarvan de bevoegdheden streng moeten worden gecontroleerd.

5.3. Een instrument als de MID bestaat nergens anders. Als het instrument succesvol is, zal het krachtig zijn. Het nieuwe systeem vereist gegevens van de hoogste kwaliteit. Om ervoor te zorgen dat het hele project aan de verwachtingen voldoet, moeten alle lidstaten op hetzelfde niveau deelnemen, anders zullen de tekortkomingen ernstiger zijn dan voorheen. In dat geval zouden het asielrecht en het recht op toegang tot internationale bescherming worden ondermijnd (artt. 18 en 19 van het Handvest).

6. De financiering

6.1. De voorgestelde architectuur is gebaseerd op een aantal veronderstellingen: de goedkeuring door de besluitvormende autoriteiten van de systemen EES en ETIAS, het UMF, de goede werking van de MID en de beveiliging van het CIR. Zullen de EDPS en het eu-LISA-agentschap met z'n tweeën, en misschien ook het ENISA-agentschap, over voldoende personele en financiële middelen beschikken? De Commissie stelt cofinanciering voor tussen de EU en de lidstaten. Het Comité stelt vast dat het „semester” nog steeds met bezuinigingsbegrotingen wordt beheerd en dat het huidige gebruik van de bestaande databanken (SIS, VIS, Prüm, EES) nog moet worden geoptimaliseerd overeenkomstig de wettelijke vereisten (verslag van de deskundigengroep).

⁽¹⁶⁾ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, VN: „Artikel 17: 1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam. 2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.”

⁽¹⁷⁾ Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Boedapest, Hongarije)

6.2. Het EESC plaatst vraagtekens bij de gevolgen van de brexit voor de begroting, hoewel het Verenigd Koninkrijk geen deel uitmaakt van het Schengensysteem. Meer in het algemeen vraagt het zich af hoe complex het in de toekomst zal zijn om de interoperabiliteit te beheren in Europese landen die niet aan het SIS maar aan andere databanken zoals Eurodac deelnemen.

6.3. Het geplande fonds is het ISF, het Fonds voor interne veiligheid en grenzen. De inwerkingtreding is gepland voor 2023. Het Comité vraagt zich af of vijf jaar voldoende is om de Europese verschillen te verkleinen en aan de voorwaarden voor succes te voldoen. De geplande begroting bedraagt 424,7 miljoen EUR over een periode van 9 jaar (2019-2027). De Unie (FSI) en de lidstaten zullen moeten betalen. Staten moeten ervoor zorgen dat de bestaande systemen goed kunnen functioneren met de nieuwe informatica-architectuur. De Commissie is van mening dat het herstel van de groei moet worden gebruikt om deze investeringen te doen.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

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 tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving

(COM(2018) 32 final)

(2018/C 283/08)

Rapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging door de Commissie	12.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	19.9.2017 (in afwachting van de raadpleging)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	185/01/01
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité is ingenomen met de aanpak van de Commissie om systematisch een aantal relevante keuzemogelijkheden onder de loep te nemen die kunnen bijdragen tot een oplossing van sommige problemen die op het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving zijn vastgesteld.

1.2. Een proactieve langetermijnvisie, zoals die van de Commissie, is in dit verband dan ook geboden. Het overgangsproces zal onvermijdelijk van langere duur zijn en zal ook voortdurend moeten worden aangemoedigd wil er vooruitgang worden geboekt. Voorts zal rekening moeten worden gehouden met de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van identificatie- en verwerkingstechnologie.

1.3. Het waarborgen van de volksgezondheid in het algemeen en van de gezondheid van de eindgebruikers van producten is van wezenlijk belang om het vertrouwen in de beginselen van de circulaire economie te versterken.

1.4. De gezondheid en veiligheid van werknemers in recyclingbedrijven lopen ook gevaar als niet krachtdadig wordt opgetreden, met name wat betreft de problematiek van uitgefaseerde stoffen. Het is dan ook van cruciaal belang dat aan vakbonden uitgebreide informatie wordt verstrekt.

1.5. De volledige toepassing van de REACH-verordening en van andere reeds beschikbare wetgeving inzake chemische stoffen moet prioriteit krijgen. De bestaande wetgeving die van meet af aan verhindert dat gevaarlijke chemische stoffen in de materiaalkringloop terechtkomen, wordt nog niet ten volle benut, vooral wanneer het gaat om producten van derde landen die de EU binnenkomen.

1.6. Het Comité pleit voor verdere investeringen door recyclingbedrijven in aangepaste sorteeruitrusting en zou graag zien dat economische en technische ondersteuningsmaatregelen op dit gebied worden overwogen.

1.7. Het Comité onderschrijft uitdrukkelijk het standpunt dat betere informatie over de aanwezigheid, de locatie en de concentratie van gevaarlijke chemische stoffen in uit afval gewonnen producten en materialen de problemen kan beperken waarmee exploitanten in de terugwinningsketen geconfronteerd worden.

1.8. De identificatie van zowel potentiële waardebronnen als van noodzakelijke beschermende maatregelen ten aanzien van gevaarlijke chemische stoffen in de afvalstroom zal de kosten-batenanalyse ondersteunen die nodig zal zijn om wetgevende maatregelen en concrete actie te rechtvaardigen.

1.9. Het is van essentieel belang dat de identificatie- en traceervoorschriften voor ingevoerde goederen die zeer zorgwekkende stoffen kunnen bevatten worden verbeterd en waar nodig aangescherpt, zodat het verbod waar nodig kan worden gehandhaafd en adequate traceermechanismen kunnen worden ingezet gedurende de hele levenscyclus van het product.

1.10. Het rechtskader moet gelijke bescherming bieden, ongeacht of een product is vervaardigd uit ruwe dan wel teruggewonnen materialen.

2. Inleiding

2.1. In zijn advies over het Pakket circulaire economie ⁽¹⁾ ⁽²⁾ heeft het Comité erop gewezen dat de terugwinning van materialen uit de afvalstroom meer moet worden gefaciliteerd en dat er een aantal wettelijke, technische en financiële obstakels moet worden aangepakt. De aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in afvalstoffen is zo'n obstakel, en deze mededeling is onderdeel van een proces waarbij beleidsdoelstellingen, uitdagingen en oplossingen in het streven naar meer circulariteit in de economie in kaart worden gebracht. Op sommige gebieden zal moeten worden opgetreden met niet-wetgevende middelen, maar algemeen wordt ernaar gestreefd invloed uit te oefenen op het toekomstige beleid.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. In de mededeling worden een aantal beleidsdoelstellingen en aanverwante kwesties aan de orde gesteld en worden belanghebbenden verzocht een standpunt over de betreffende uitdagingen in te nemen teneinde een route naar een echte circulaire economie te helpen uitstippelen. Er zijn vier hoofdrubrieken te onderscheiden waarin vier kwesties op een verkennende en niet-dirigistische manier worden benaderd. Rekening houdend met het werkdocument van de diensten van de Commissie en de inbreng van EESC-leden en maatschappelijke organisaties, is dit advies een reactie op het verzoek om aan te geven welke opties het best op de belangrijkste uitdagingen kunnen inspelen. Om die reden is de belangrijkste inhoud van het advies in het slotgedeelte met de bijzondere opmerkingen terug te vinden.

3.2. De Commissie lanceert thans een openbare raadpleging en spoort aan tot overleg met het Europees Parlement, de Raad en de belanghebbende partijen om keuzes te maken en op globaal of sectoraal niveau specifieke acties vast te stellen voor de ontwikkeling van markten voor duurzame secundaire grondstoffen. Verdere acties zullen worden ontwikkeld in overeenstemming met de beginselen inzake betere regelgeving en voordat concrete voorstellen worden ingediend waarvan een belangrijke impact wordt verwacht. Ook effectbeoordelingen zullen worden voorbereid.

4. Algemene opmerkingen

4.1. De EU-wetgeving die voor dit onderwerp relevant is, bestrijkt chemische stoffen, producten en afvalstoffen ⁽³⁾. Het huidige wettelijke kader vertoont met name tekortkomingen omdat het niet garandeert dat informatie over gevaarlijke chemische stoffen wordt doorgegeven door de gehele materiaalkringloop en eventuele latere levenscycli.

4.2. Onze steeds complexer wordende samenleving wordt in toenemende mate afhankelijk van het gebruik van chemische stoffen ⁽⁴⁾. De pijlers van de EU-wetgeving inzake chemische stoffen zijn de CLP-verordening ⁽⁵⁾, de Reach-verordening ⁽⁶⁾ en de POP-verordening ⁽⁷⁾, die elkaar aanvullen en van toepassing zijn ongeacht de gebruiksector.

⁽¹⁾ Advies over het Pakket circulaire economie, PB C 264, 20.7.2016, blz. 98.

⁽²⁾ Het Pakket circulaire economie is door de Commissie op 2 december 2015 aangenomen.

⁽³⁾ Definities van gevaarlijke afvalstoffen zijn te vinden in de „Guidance document on the definition and classification of hazardous waste (Richtlijn voor de vaststelling en classificatie van gevaarlijke afvalstoffen)” van juni 2015.

⁽⁴⁾ Verslag van het Europees Milieuagentschap nr. 2/2016, blz. 33-34.

⁽⁵⁾ Verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking (EG) nr. 1272/2008.

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

⁽⁷⁾ Verordening inzake persistente organische verontreinigende stoffen — zie http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm.

4.3. **Productwetgeving** kan gericht zijn op productveiligheid alsook op duurzaamheid van producten. De RAPV⁽⁸⁾ voorziet in algemene veiligheidseisen voor non-foodconsumentenproducten. Sommige productspecifieke wetgeving, zoals de speelgoedrichtlijn, de verordening inzake verpakking van levensmiddelen, de BGGs-richtlijn⁽⁹⁾ en de richtlijn inzake ecologisch ontwerp, zijn ook relevant. Het EESC-advies⁽¹⁰⁾ steunt een „geïntegreerde aanpak” m.b.t. ecologisch ontwerp, waarvan het huidige toepassingsgebied moet worden uitgebreid. Bij een dergelijke geïntegreerde aanpak wordt rekening gehouden met energie-efficiëntie en milieuprestaties van producten, alsook met efficiëntie en prestaties wat betreft gebruik van hulpbronnen en materialen.

4.4. Verschillende onderdelen van de **afvalwetgeving** zijn ook relevant. De kaderrichtlijn afvalstoffen is al aan bod gekomen in meerdere adviezen van het EESC en het is er altijd voorstander van geweest om de lidstaten te verplichten een prioriteitsvolgorde te hanteren voor het afvalbeleid, en wel als volgt: eerst komt afvalpreventie, vervolgens voorbereiding voor hergebruik, recycling of andere vormen van terugwinning, en ten slotte verwijdering door middel van verbranding of storting. Het EESC heeft er ook voor gepleit dat lidstaten dienen te voorzien in regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Voorts heeft het aangedrongen op het verscherpen van de eis inzake gescheiden inzameling⁽¹¹⁾.

4.5. Er kunnen een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt die als leidraad moeten dienen voor toekomstige acties:

- **Betere informatie** over de aanwezigheid, de locatie en de concentratie van gevaarlijke chemische stoffen in uit afval gewonnen producten en materialen kan de problemen beperken waarmee exploitanten in de terugwinningsketen geconfronteerd worden en kan de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid vooruithelpen.
- Het is van essentieel belang dat **van meet af aan wordt voorkomen** dat gevaarlijke chemicaliën in de materiaalkringloop terechtkomen. Bestaande wetgeving die hiervoor kan zorgen wordt nog steeds niet ten volle benut.
- Het **rechtskader** moet gelijke bescherming bieden, ongeacht of een product is vervaardigd uit ruwe dan wel teruggewonnen materialen.

4.6. Momenteel wordt hieraan gewerkt. Zo is de kwestie van het gebruik van gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur aangepakt in de BGGs-richtlijn die, door aan te zetten tot vervanging van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur, de mogelijkheden en de economische rentabiliteit van recycling van uit dergelijke apparatuur afkomstig afval vergroot. Voorts zijn thans ook vier daarmee verband houdende wetgevingsvoorstellen⁽¹²⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾ in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad. Het EESC neemt nota van het recente politieke akkoord ter zake⁽¹⁶⁾.

4.7. Sommige van de kwesties die in deze mededeling aan de orde zijn, zijn conceptueel complex, met name die welke betrekking hebben op problemen die worden veroorzaakt door een gebrek aan harmonisatie en onderlinge afstemming van regels. De meer concrete kwesties m.b.t. informatie en uitgefaseerde stoffen moeten volgens het Comité prioriteit krijgen.

4.8. Hoe dan ook blijkt uit de opsomming van kwesties in deze mededeling en uit het grote aantal initiatieven die zijn opgezet of worden ontwikkeld om tot een echte circulaire economie te komen, dat er niet snel een einde zal komen aan het overgangsproces ter verwijdering van gevaarlijke stoffen uit afval of bij terugwinning of recycling van afval. Een proactieve langetermijnvisie, zoals die van de Commissie, is dan ook geboden.

⁽⁸⁾ De richtlijn inzake algemene productveiligheid (RAPV) 2001/95/EG.

⁽⁹⁾ Richtlijn 2011/65/EG betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur.

⁽¹⁰⁾ Advies over het *Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019*, PB C 345, 13.10.2017, blz. 97.

⁽¹¹⁾ Advies over het *Pakket circulaire economie*, PB C 264, 20.7.2016, blz. 98.

⁽¹²⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval.

⁽¹³⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

⁽¹⁴⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

⁽¹⁵⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen.

⁽¹⁶⁾ Verklaring van commissaris Vella over het politieke akkoord om de afvalregels te actualiseren (alleen in het Engels).

5. Bijzondere opmerkingen

De behoefte aan informatie

5.1. Doel is ervoor te zorgen dat voor alle actoren in de toeleveringsketen en uiteindelijk ook voor afvalverwerkers passende informatie beschikbaar is over zorgwekkende stoffen in producten. Ervoor zorgen dat gevaarlijke chemische stoffen überhaupt niet in de economische kringloop terechtkomen is duidelijk de beste manier om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. Een en ander maakt het ook mogelijk materialen uit afvalstoffen terug te winnen en de circulaire economie te bevorderen.

5.2. Het verstrekken van uitgebreide informatie aan vakbonden kan een cruciale rol spelen bij de bescherming van de gezondheid van werknemers en is daarom van essentieel belang.

5.3. REACH regelt de vervaardiging, het gebruik en het in de handel brengen van chemische stoffen in de EU. Hoofddoel ervan is te zorgen voor een hoog niveau van bescherming voor mens en milieu. Verslagen van sommige consumentenorganisaties en de Commissie wijzen op gebrekkige uitvoering van de door REACH opgelegde beperkte communicatieverplichtingen in de toeleveringsketen.

5.4. De Commissie lanceert een haalbaarheidsstudie over het gebruik van verschillende informatiesystemen, innovatieve traceringstechnologieën en -strategieën die ervoor kunnen zorgen dat relevante informatie de toeleveringsketen van een product begeleidt en recyclingbedrijven bereikt. De vraag is: zou een verplicht informatiesysteem toegevoegde waarde hebben en hoe moeten we in de EU omgaan met ingevoerde goederen die verboden stoffen kunnen bevatten?

5.5. Het Comité is van mening dat juridische instrumenten reeds in ruime mate voorhanden zijn om ervoor te zorgen dat zo weinig mogelijk zeer zorgwekkende stoffen in de materiaalkringloop terechtkomen. Met name wettelijke bepalingen die prioriteit geven aan en aanzetten tot vervanging door niet-gevaarlijke chemische stoffen zijn in dit verband relevant. Het Comité zou graag zien dat de REACH-verordening volledig ten uitvoer wordt gelegd en dat ze wordt bijgewerkt op basis van de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis over de gevaarlijke eigenschappen van chemische stoffen, met inbegrip van secundaire grondstoffen. Dit zal de bescherming van de gezondheid en veiligheid op de werkplek alsook de gezondheid van de eindgebruiker ten goede komen. Een en ander zal ook de geloofwaardigheid van de circulaire economie bevorderen.

5.6. Voor ingevoerde goederen zijn invoerders reeds verplicht zeer zorgwekkende stoffen aan te geven. Bij fabrikanten en invoerders zou er meer op kunnen worden aangedrongen de REACH-verplichtingen na te komen om in registratiedossiers en veiligheidsinformatiebladen in detail blootstellingsscenario's aan te geven die ook de afvalfase bestrijken. Voorts zou meer gedetailleerde informatie kunnen worden verlangd, zoals de beschrijving van verschillende scenario's voor recycling en de voorbereiding voor hergebruik of verwijdering aan het eind van de levenscyclus. Tegelijk moeten fabrikanten en invoerders van producten worden verplicht marktdeelnemers in de toeleveringsketen te informeren over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen in producten, en moet worden geëist dat de locatie van de betrokken stof in het product wordt aangegeven.

5.7. Het is van essentieel belang dat de identificatie- en traceervoorschriften voor ingevoerde goederen die zeer zorgwekkende stoffen kunnen bevatten, worden verbeterd en waar nodig aangescherpt, zodat het verbod waar nodig kan worden gehandhaafd en adequate traceermechanismen kunnen worden ingezet gedurende de hele levenscyclus van het product.

5.8. Het Comité vreest dat de volledige identificatie van zeer zorgwekkende stoffen met het oog op vrijhandelsovereenkomsten en economische partnerschapsovereenkomsten een bijzonder probleem kan vormen.

5.9. Over het algemeen zullen recyclingbedrijven verdere investeringen moeten doen in aangepaste sorteeruitrusting en moeten economische en technische ondersteuningsmaatregelen worden overwogen.

Stoffen die afvalstoffen bevatten die niet langer zijn toegelaten in nieuwe producten

5.10. De lidstaten beschikken sinds de negentiende eeuw over restrictieve wetgeving inzake gevaarlijke chemische stoffen, en er wordt nauwgezet gekeken naar de risico's die nieuwe chemische stoffen kunnen inhouden. Gezien dit voortdurende proces van risicobeoordeling, kunnen producten die in het verleden legaal geproduceerd werden, zeer zorgwekkende gevaarlijke stoffen bevatten en kunnen producten die vandaag worden geproduceerd, stoffen bevatten die later zullen worden verboden. In het stadium van afvalverwerking en -terugwinning is er sprake van gevaarlijke „uitgefaseerde stoffen”.

5.11. Doel is recycling te faciliteren en tegelijk ook de acceptatie van secundaire grondstoffen te verhogen door niet-toxische materiaalcycli te bevorderen. Ook moet er bij het overwegen van mogelijke chemische beperkingen en vrijstellingen van de beperkingen meer aandacht worden geschonken aan de gevolgen daarvan op toekomstige recycling en hergebruik.

5.12. De Commissie betoogt dat de kwestie van uitgefaseerde stoffen een belemmering blijft voor de circulaire economie en dat er een specifieke besluitvormingsmethodologie moet worden ontwikkeld ter ondersteuning van besluiten betreffende de recyclebaarheid van afvalstoffen die zorgwekkende stoffen bevatten. De werkzaamheden hiervoor zijn in volle gang en moeten medio 2019 zijn afgerond. In samenhang hiermee moeten richtsnoeren worden opgesteld om ervoor te zorgen dat de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen in teruggewonnen materialen zo vroeg mogelijk bij de voorbereiding van de voorstellen wordt aangepakt teneinde het risico te beheersen. Tevens wordt eraan gedacht uitvoeringswetgeving vast te stellen voor doeltreffende controle op het gebruik van de bestaande vrijstelling van REACH-registratie voor teruggewonnen stoffen.

5.13. Een en ander doet de vraag rijzen of de idee dat afval een hulpbron is die we moeten recyclen verenigbaar is met de vereiste garantie dat afvalstoffen die zeer zorgwekkende stoffen bevatten, alleen worden teruggewonnen voor de productie van materialen die veilig kunnen worden gebruikt. Kunnen we gerecycleerde materialen toestaan die chemische stoffen bevatten die niet langer in primaire materialen zijn toegestaan? Zo ja, onder welke voorwaarden?

5.14. Beoogd wordt dat gerecycleerde materialen de prestaties en chemische samenstelling van die van vergelijkbare primaire materialen zo dicht mogelijk benaderen. Bij de vraag of het haalbaar is zorgwekkende stoffen weg te nemen spelen economische en technische factoren een belangrijke rol, die bovendien van geval tot geval sterk kunnen verschillen. Er zijn twee beleidsopties: ofwel wordt geëist dat alle primaire en secundaire grondstoffen aan dezelfde normen voldoen, ofwel wordt toegelaten dat voor secundaire grondstoffen specifieke, in de tijd beperkte afwijkingen gelden.

5.15. Het EESC is van mening dat welke criteria in dit verband ook worden gehanteerd, er moet worden voorkomen dat gevaarlijke chemische stoffen in teruggewonnen materialen terechtkomen in concentraties die hoger zijn dan het toegestane niveau voor nieuwe materialen.

Gebrekkige afstemming van regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemische stoffen gevaarlijk zijn

5.16. Deze kwestie hangt nauw samen met de hierboven vermelde punten over harmonisatie; beide kwesties zijn begripsmatig ingewikkeld. Zoals hierboven is uiteengezet, gelden voor de productie en het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen en producten strikte EU-regels die zijn aangenomen om werknemers, burgers en het milieu tegen schade te beschermen. Afvalbeheer is op vergelijkbare wijze geregeld via regels die vergelijkbare resultaten nastreven. Uit onderzoek is echter gebleken dat de twee regelingen niet volledig op één lijn liggen⁽¹⁷⁾.

5.17. Een meer samenhangende aanpak van indelingsregels voor chemische stoffen en afval is geboden. Zo zouden bijvoorbeeld regels kunnen worden vastgesteld, vergelijkbaar met de AEEA-richtlijn⁽¹⁸⁾, voor andere specifieke productgroepen of materiaalstromen (bijv. meubilair of textiel) die een passende behandeling voorschrijven van afval dat gevaarlijke chemische stoffen bevat voordat het kan worden teruggewonnen en in nieuwe producten kan worden gebruikt. De Commissie is van plan met richtsnoeren te komen voor de indeling van afvalstoffen, teneinde afvalverwerkers en bevoegde autoriteiten te helpen een gemeenschappelijke aanpak voor karakterisering en classificatie van afval te ontwikkelen. Voorts zullen er ook goede praktijken met betrekking tot testmethoden worden uitgewisseld. Belanghebbenden wordt verzocht na te gaan of de regels inzake gevaarenindeling moeten worden aangepast, zodat afval als gevaarlijk kan worden beschouwd volgens regels die ook voor producten gelden.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Zie bijv. *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances*. Europees Milieubureau.

⁽¹⁸⁾ Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

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 Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie

(COM(2018) 28 final)

en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afgifte van scheepsafval, tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG en Richtlijn 2010/65/EU

(COM(2018) 33 final — 2018/0012 (COD))

(2018/C 283/09)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Europees Parlement, 5.2.2018 Raad, 9.2.2018 Europese Commissie, 12.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikelen 100, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	19.9.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	193/00/01
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), dat van meet af aan voorstander was van het Commissiebeleid voor de circulaire economie, meent echter dat dit beleid moet worden voortgezet in nauw contact met sociale krachten en maatschappelijke organisaties, door middel van prognoses en in samenwerking met hogeronderwijsinstellingen en diverse opleidingscentra.

1.1.1. Voorts kan niet worden afgezien van relevante maatregelen voor onderwijs en opleiding, project- en gedragsprikkel, gemeenschappelijke technische kwaliteitsnormen, aantrekkelijke en lonende systemen, ook op fiscaal en financieel gebied, een systematische en sectoroverschrijdende aanpak en intelligent en wijdverbreid gebruik van digitale toepassingen.

1.2. Het respect voor en de verdediging van de hulpmiddelen die deel uitmaken van het dynamisch evenwicht van de biosfeer ontstaan niet spontaan, maar vloeien voort uit een gevoeligheid die gevoed wordt door cultuur en het besef dat de schepping niet is gecreëerd om te worden geëxploiteerd en vernietigd, voor economisch voordeel, maar om intelligent te worden gebruikt, verbeterd en behouden, in het ontstaan van het universeel antropomorfisme ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; in de geschiedenis van al datgene wat menselijke vorm heeft in het heelal.

1.3. Nieuwe ontdekkingen, zoals polymere materialen, hebben de arbeid en het welzijn van mensen gemakkelijker gemaakt, maar ze moeten in hun levenscyclus worden beheerd, zodat ze de natuurlijke processen niet negatief beïnvloeden.

1.3.1. Het Comité acht het essentieel dat er een cultuur van ecologisch ontwerp van polymere materialen komt die, na het eerste gebruik, latere toepassingen van secundaire polymere materialen vergemakkelijkt.

1.3.2. Er is een culturele revolutie nodig die afval omzet in kostbare hulpbronnen die optimaal moeten worden benut, in ons gedrag en in de productie-, distributie- en consumptiestructuren, zonder de samenleving en het onderwijs, ongeacht de vorm en het niveau, uit het oog te verliezen.

1.3.3. Met name in de verpakkingsector, die momenteel zeer wijdverbreid is, zou om economische en hygiënische redenen een strategie voor hergebruik moeten worden uitgewerkt, met inbreng van bedrijven die ervaring hebben met recyclingprocessen. Het gaat erom vaardigheden te harmoniseren en te ontwikkelen, zowel aan het begin als aan het eind van het proces.

1.3.4. Door nauwe samenwerking met Europese en internationale organen moeten nationale normalisatie-instellingen het gebruik van etiketten opvoeren om secundaire grondstoffen te herkennen. Europese harmonisatie hier zal de veiligheid van nieuwe producten voor de consument verhogen.

1.3.5. Ontwikkeling en innovatie spelen voor het EESC een belangrijke rol, met name de GTI's, de gezamenlijke technologie-initiatieven, Institutionele publiek-private partnerschappen in het kader van Horizon 2020, gericht op de ontwikkeling van bioproducten ⁽²⁾ en andere initiatieven voor circulaire duurzaamheid in het volgende KP9.

1.3.6. Voorrang moet worden verleend aan de toepassing van digitale markeringen op verschillende soorten kunststof om herkenning, scheiding en mogelijke verwijdering volgens gemeenschappelijke methoden mogelijk te maken. Deze secundaire grondstoffen moeten met name vrij zijn van bepaalde toxische stoffen die in deze grondstoffen voorkomen en niet bestemd zijn voor kindervoeding en -speelgoed.

1.4. Volgens het EESC moeten chemische analyses in het kader van REACH worden gebruikt om de verontreiniging door microplastic, een van de grootste bedreigingen voor het milieu en de menselijke gezondheid, te beperken.

1.5. Het EESC staat achter de voorstellen van de Commissie om havens te voorzien van afvalontvangstfaciliteiten en de verplichting voor scheepsmanagers om procedures voor het dumpen van afval te volgen.

1.5.1. Het EESC meent dat dergelijk beleid ook moet worden toegepast op het beheer van rivieren, die een groot deel van de mariene verontreiniging te verwerken krijgen.

1.5.2. Vissersverenigingen en maatschappelijke organisaties zouden, zowel op cultureel niveau als via nationale en/of communautaire financiering, betrokken moeten worden bij de verwijdering van polymeerresiduen uit water, ook via bewustmakingsacties over het afval in rivieren en op zee. Zij zouden ook, met de nodige opleiding, kunnen optreden in het deel van de keten dat op de havens of de rivieren is gericht, in de eerste stadia van de recycling, met name tijdens fysiologische onderbrekingen van de visvangst.

1.6. Het EESC wijst erop dat de opkomst en ontwikkeling van nieuwe, aanvullende activiteiten, die voortvloeien uit de circulaire economie, tot een herziening nopen van de huidige afvalwetgeving. Deze is het resultaat van Richtlijn 2008/98/EG, die eigenaars van afvalstoffen verantwoordelijk stelt, zonder vaak de middelen aan te reiken om afval opnieuw te gebruiken.

⁽²⁾ Het initiatief voor biogebaseerde industrieën is een publiek-privaat partnerschap (PPP) tussen de Europese Commissie en het consortium voor biogebaseerde industrieën (BIC). Het consortium omvat momenteel meer dan zestig Europese grote en kleine ondernemingen, clusters en organisaties op het gebied van technologie, industrie, land- en bosbouw. Al deze ondernemingen hebben toegezegd om in het kader van het PPP samen te investeren in onderzoek, ontwikkeling en demonstratie van biogebaseerde technologieën. Het PPP zal tussen 2014 en 2020 (Horizon 2020) 3,8 miljard EUR investeren in biogebaseerde innovatie: 1 miljard EUR aan EU-middelen en 2,8 miljard EUR aan particuliere investeringen.

1.7. Het EESC is van mening dat ecologisch ontwerp⁽³⁾, dat tot nu toe op energiebesparing is toegepast, voor de kringlooeconomie moet worden gebruikt, en met name voor kunststoffen.

1.8. Relevante regionale overeenkomsten inzake mariene verontreiniging moeten worden uitgebreid tot het nabuurschapsbeleid en de Euromed- en Oostzee-overeenkomsten.

1.9. Vrijwillige sector- en sectoroverschrijdende overeenkomsten tussen het bedrijfsleven en lokale overheden moeten worden ondersteund en aangemoedigd, waarbij bedrijfscertificering moet worden aangemoedigd (EMAS, MVO), groene schepen⁽⁴⁾.

2. Inleiding

2.1. Kunststof, opgevat als de algemene naam van een groep polymere materialen, is een belangrijk en alomtegenwoordig materiaal in onze economie en ons dagelijks leven. Het bevordert duurzame en concurrerende groei, duurzame werkgelegenheid en tal van technologische en ontwerpinnovaties.

2.2. De ontdekking van kunststof, van monomeer tot polymeer, vond midden jaren vijftig plaats, door twee wetenschappers, Natta en Ziegler. In 1953 was de Duitse chemicus Karl Ziegler erin geslaagd een soort kunststof te winnen uit aardolie, polyethyleen, waarvan de molecule een polymeer is⁽⁵⁾. De Italiaanse scheikundige Giulio Natta bracht een ander polymeer tot stand: polypropyleen, gepatenteerd onder de naam Moplen. Deze ontdekking was grotendeels de oorzaak van de crisis in de mijnbouw, die in de menselijke geschiedenis de materialen⁽⁶⁾ had geleverd om objecten te maken voor het dagelijks leven en het werk.

2.3. Aardolie ligt ten grondslag aan kunststof: twee kilo olie levert gemiddeld één kilo kunststof op.

2.3.1. Deze nieuwe materialen⁽⁷⁾ worden gebruikt om de meest uiteenlopende objecten te maken: ze roesten niet, zijn licht en breken niet. In 1973 werd de eerste PET-fles gemaakt⁽⁸⁾.

2.4. Het EESC heeft benadrukt⁽⁹⁾ dat de „overgang naar een Europese kringlooeconomie positieve vooruitzichten biedt voor de doelstellingen van de Europa 2020-strategie”.

2.5. Het Comité meent dat de overgang naar een Europese kringlooeconomie positieve vooruitzichten biedt voor het concurrentievermogen van de EU, „mits deze gebaseerd wordt op een Europese strategische visie die actief ondersteund wordt door bedrijfsleven, overheid, werkgevers, werknemers, consumenten en de wet- en regelgevende overheden op de verschillende niveaus”⁽¹⁰⁾.

2.6. Het EESC herinnert aan de introductie van het later ingetrokken pakket 2014⁽¹¹⁾, en die van het pakket van december 2015, met de goedkeuring van een EU-actieplan voor de circulaire economie, waarin kunststof als hoofdprioriteit werd aangemerkt.

2.7. Volgens het EESC kan „gedragsverandering [...] het beste worden bereikt door duidelijke prijssignalen te geven, d.w.z. door consumenten comfort en concurrerende prijzen te bieden. Dit kan [...] worden bereikt door middel van stelsels van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (EPR) en/of groene belastingen”⁽¹²⁾.

2.8. De Europese kunststofindustrie heeft in 2016 een omzet van bijna 350 miljard EUR bereikt, met ongeveer 62 000 bedrijven, meer dan 1,5 miljoen werknemers en een productie van 60 miljoen ton⁽¹³⁾.

2.9. Plastic is vandaag de dag alomtegenwoordig, in elk aspect van het dagelijks leven: van transport tot bouw, van telecommunicatie tot consumptiegoederen, van voeding tot gezondheid.

⁽³⁾ Richtlijn 2005/32/EG en volgende wijzigingen.

⁽⁴⁾ Zie artikel 8, lid 5, COM(2008) 33 final.

⁽⁵⁾ Ziegler ontdekte samen met Giulio Natta de stereospecifieke synthese van polypropyleen met behulp van katalysatoren die titanium bevatten; deze types katalysatoren worden doorgaans Ziegler-Natta-katalysatoren genoemd. In 1963 ontvingen beiden de Nobelprijs voor scheikunde.

⁽⁶⁾ Zink, blende, zinkerts, bariet, bakeliet.

⁽⁷⁾ PE (PolyEthyleen); PP (PolyPropeen); PS (PolyStyreen); PET (PolyEthyleenTereftalaat); PVC (PolyVinylChloride).

⁽⁸⁾ Gepatenteerd door: N. Convers Wyeth, Amerikaans ingenieur.

⁽⁹⁾ EESC-advies (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91).

⁽¹⁰⁾ EESC-advies (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91).

⁽¹¹⁾ Zie SWD(2014) 0208 en SWD(2015) 259 fin.

⁽¹²⁾ EESC-advies (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 91).

⁽¹³⁾ Zie het verslag over de kwaliteit van de kunststofsector voor industriële wederopleving van Italië en van Europa uit 2017 — <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>

2.10. Ongeveer 80 % van de kunststofondernemingen in de EU zijn kleine en middelgrote ondernemingen met minder dan 20 mensen in dienst; middelgrote/grote ondernemingen vertegenwoordigen circa 20 % ⁽¹⁴⁾.

2.11. Elk jaar produceren Europeanen 25 miljoen ton plasticafval. Minder dan 30 % daarvan wordt gerecycleerd ⁽¹⁵⁾.

2.12. Volgens een recente Europese studie (zie voetnoot 15) zou de vervanging van plastic door andere materialen in de voornaamste toepassingen ervan leiden tot een bijna vier maal groter verpakkingsgewicht dan dat van kunststoffen, een toename van de hoeveelheid geproduceerd afval met 60 % en een stijging van het jaarlijkse energieverbruik met 57 % over de gehele levenscyclus.

2.12.1. Anderzijds gaat 95 % van de waarde van de verpakking na eenmalig gebruik verloren. Van de 78 miljoen ton die in de handel terechtkomt, wordt 72 % niet teruggewonnen. Hiervan gaat 40 % naar vuilstortplaatsen en 32 % ontsnapt aan wettelijke inzamelsystemen.

2.13. Vandaar de noodzaak om het ecologisch ontwerp van kunststof te ontwikkelen, om het beter recycleerbaar te maken en zo de vraag naar gerecycleerd plastic van de verschillende industriële sectoren en distributiekanaal, consumenten en Europese burgers te vergroten.

2.13.1. Het is van belang de dialoog met de recyclingindustrie op te voeren om inzicht te krijgen in de productieprocessen, de behoeften en de technologieën van deze industrie.

2.14. Gerecycleerd plastic moet op passende wijze worden herontwikkeld en gemoderniseerd door middel van een standaardiserings- en certificeringsproces en aan de hand van een label.

2.15. In een circulaire economie moet plastic worden beschouwd als waardevol gemeenschappelijk materiaal, omdat het essentieel is voor een duurzame en competitieve economische ontwikkeling ten dienste van de burger, de gezondheid en het milieu, mits de voorwerpen die uit deze grondstof zijn gemaakt niet langer worden beschouwd als „te verwijderen afvalstof”, maar als „terug te winnen goederen”.

3. Zeeën en plastic

3.1. 70 % van het aardoppervlak bestaat uit zeeën en oceanen en 97 % van de waterreserves van de planeet bestaat uit mariene wateren. De oceanen zijn onze grootste bondgenoten in de strijd tegen klimaatverandering en zijn opgenomen in het Akkoord van Parijs, met een speciaal verslag van het IPCC over de oceanen.

3.2. Zwerfvuil op zee, en met name plastic en micro-plastic, vormt een grote bedreiging voor de oceanen en is dus is een wereldwijd probleem dat alle oceanen van de wereld betreft. Elk jaar worden overal ter wereld miljoenen en miljoenen tonnen afval gedumpt in de oceanen, hetgeen tot milieu-, economische, esthetische en gezondheidsproblemen leidt. Zwerfvuil op zee kan ernstige economische schade veroorzaken, zoals verlies voor kustgemeenschappen, beperking van het toerisme, belemmeringen voor het zeevervoer en de visserij.

3.3. De potentiële kosten van het schoonmaken van kusten en stranden in de EU worden geraamd op ongeveer 630 miljoen EUR per jaar.

3.4. Vanwege de ophoping en verspreiding ervan vormt zwerfvuil op zee een vreselijke bedreiging voor de gezondheid van de oceanen in de wereld, vooral door de snelle toename ervan. Daarom zijn evenwichtige en doeltreffende maatregelen geboden voor de circulaire economie, zowel op internationaal als op Europees niveau, strevend naar een vermindering van zwerfvuil op zee in de EU met 30 % tegen 2025 en 50 % tegen 2030.

3.4.1. Hiertoe moet in de eerste plaats de bestaande wetgeving worden gewijzigd, die inzamelaars als de eigenaars van het afval beschouwt en inzameling van afval dus ontmoedigt.

3.4.2. Er moet worden nagedacht over passende stimulansen, met name voor vissers, die kunnen samenwerken om de zee en de rivieren schoon te maken, onder meer door adequaat gebruik van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, het EFMZV.

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE*, 2015.

⁽¹⁵⁾ Europese Commissie, persbericht, 16 januari 2018.

3.5. Op 18 december 2017 heeft de Raad conclusies over eco-innovatie aangenomen en voorts onderstreept „dat er behoefte is aan meer samenhang tussen innovatieondersteunend beleid en ander beleid, in het bijzonder beleid waarbij het zwaartepunt ligt op de bescherming van de menselijke gezondheid, het milieu en de overgang naar een circulaire economie”⁽¹⁶⁾.

3.6. Het EP van zijn kant heeft diverse documenten over dit onderwerp aangenomen, variërend van de resolutie van 9 juli 2015 over efficiënt hulpbronnengebruik: overgang naar een circulaire economie; de in februari 2017 aangenomen resoluties over het „afvalpakket”; tot zijn resolutie van 18 december 2017 over „internationaal beheer van de oceanen”.

3.7. De maatregelen voor de schoonmaak van de Middellandse Zee kunnen synergie putten uit het Prima-programma (PPP), dat ecologische ingrepen voor het milieu omvat⁽¹⁷⁾.

4. De voorstellen van de Commissie

4.1. De strategie van de EC streeft naar bescherming van het milieu tegen verontreiniging door plastic en naar bevordering van groei en innovatie, waarbij wordt getracht de economische uitdaging van een lineair, op productie, distributie en het gedrag van de consument gericht paradigma om te zetten in een cirkelvormig model dat zelfvoorzienend is door efficiënt gebruik van hulpbronnen, waarbij „afval” wordt beschouwd als „**te regenereren hulpbronnen**”.

4.2. Hergebruik, recycling en terugwinning zouden sleutelwoorden worden om een nieuw paradigma op te bouwen en om nieuw ontwerp, duurzaamheid, innovatie en concurrentievermogen op de hele interne en internationale markt te bevorderen.

De voorgestelde strategie omvat 40 acties, 15 aanbevelingen aan nationale en regionale autoriteiten en 8 aanbevelingen aan de industrie.

4.3. Het voorstel voor een richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen voert nieuwe regels in voor de aanpak van zwerfvuil op zee; zo worden maatregelen voorgesteld om ervoor te zorgen dat afval van schepen of in zee wordt teruggebracht naar het land en daar op adequate wijze wordt verwerkt. Ook worden maatregelen opgenomen om de administratieve lasten voor havens, schepen en de bevoegde autoriteiten te beperken.

5. Algemene opmerkingen en aanbevelingen

5.1. Volgens het Comité kan een succesvolle strategie voor plastic niet zonder deugdelijke maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding, impulsen voor ontwerp en gedrag, gemeenschappelijke technische en regelgevende kwaliteitsnormen, aantrekkelijke en lonende systemen — met inbegrip van fiscale en financiële stelsels -, een systemische en sectoroverschrijdende aanpak, intelligent en wijdverbreid gebruik van digitale toepassingen, een wijdverbreide en participatieve prognose die erop gericht is het proces gepaard te laten gaan met een echte **Europese cultuur voor circulariteit van plastic op basis van een analyse van de gehele levenscyclus van producten**.

5.2. Verontreiniging door microplastic is een van de belangrijkste bedreigingen voor het milieu en de gezondheid van de mens. Deze stoffen worden vaak gebruikt in detergents, cosmetica, meubelen en verven. **Volgens het EESC** moet deze verontreiniging aan de bron moet worden aangepakt door middel van maatregelen op EU-niveau in het kader van **Reach**.

5.3. **In de EU is circa 40 % van de kunststoffen bedoeld voor eenmalig gebruik. Zij zijn de hoofdoorzaak van de verontreiniging: tegen minimale kosten per zakje wordt het verbruik ervan drastisch verminderd. Het EESC pleit ervoor deze maatregel uit te breiden tot alle soorten kunststof voor eenmalig gebruik.**

5.4. Digitale markering van de verschillende soorten plastic moet prioriteit krijgen voor de herkenning, sortering en eventuele uitsluiting van schadelijke elementen. Plastic bevat vaak giftige stoffen, die verboden zijn in materialen die in contact komen met levensmiddelen en in speelgoed. Door plastic te recyclen, kunnen deze stoffen in nieuwe producten terecht komen. Vandaar de noodzaak om te waarborgen en te certificeren dat „secundaire kunststoffen” geen giftige stoffen bevatten.

5.5. Nationale wetgevingen lopen uiteen wat hoeveelheden en vergunningen betreft. Eén **geharmoniseerde** en strengere wetgeving zou wenselijk en in het belang van de consumenten zijn.

⁽¹⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/nl/pdf>, conclusies van de Raad van 18 december 2017, *Eco-innovatie: de overgang naar een circulaire economie* bewerkstelligen.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final en EESC-advies (PB C 125 van 21.4.2017, blz. 80).

5.6. Het EESC meent dat er meer moet worden gedaan om eerst en vooral voor het volgende te zorgen:

- gemeenschappelijke detectiemethoden;
- digitalisering van producten, processen en componenten voor de digitale markering van verschillende soorten;
- excellente infrastructuur voor verzameling en sortering, met optische lezers;
- normen en certificeringen van producten, processen en installaties;
- professionalisering van en toezicht op recycling;
- beloningsregelingen voor producenten en consumenten op het gebied van brede aansprakelijkheid;
- starten van een proefproject voor de organisatie, totstandbrenging en ontwikkeling van een echte Europese markt voor secundaire kunststoffen van hoge kwaliteit, door groene aanbestedingen te bevorderen.

5.7. Gescheiden inzameling en recycling van PET⁽¹⁸⁾ kan de EU economische voordelen opleveren, met nieuwe productieactiviteiten en werkgelegenheid.

5.8. Tot nu toe werd de voorkeur gegeven aan organische recycling door compostering⁽¹⁹⁾, storten en terugwinning van energie door verbranding⁽²⁰⁾, met name in de staal- en cementindustrie, met adequate rookfilters.

5.9. Het wordt steeds belangrijker plastic met nieuwe voorwerpen te recycleren, hetzij van hetzelfde type (flessen/flessen), hetzij van verschillende types (plastic/weefsel). Dit impliceert echter een proces van stimulansen voor de consument⁽²¹⁾ en identificatievoorzieningen door digitale lezers op de inzamelpunten.

5.10. Gerecycled PET kan worden gebruikt als vezel voor de productie van zomer- en winterweefsels, werkkleding, militaire uniformen, bandenversterkingen, buizen, transportbanden, verpakkingsfolie en drukwerk.

5.11. Op voorwaarde van uitgebreide technische en reglementaire standaardisatie en certificering⁽²²⁾ blijft PET, ook na recycling, mits de processen correct en gecertificeerd worden uitgevoerd, chemisch inert en dus geschikt voor veilig contact met voedsel⁽²³⁾.

5.12. **Wat het zwerfvuil op zee betreft**, steunt het EESC de coördinatie van de richtlijn met het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL) en is het van mening dat de aanpak van afval van visserij- en recreatievaartuigen oplossingen zal bieden voor de verontreiniging van de zee, mits er passende uitzonderingen worden vastgesteld voor kleine schepen en de havens met weinig verkeer.

5.13. Vissersorganisaties kunnen via het Elfpo worden betrokken bij de organisatie van het ophalen van afval op zee en kunnen, via passende opleiding, de soms onzekere inkomsten uit de visserij aanvullen met een activiteit op het gebied van inzameling en recycling.

⁽¹⁸⁾ PET: polyethyleentereftalaat, samenstelling: $(C_{10}H_8O_4)_n$. Komt voort uit ruwe olie, C_9H_{18} . Het is een thermoplastisch hars, geschikt voor contact met levensmiddelen.

⁽¹⁹⁾ **Compost** is wat overblijft na het proces van afbraak en humusvorming op residuen van organische stoffen.

⁽²⁰⁾ CdR, **vaste brandstof uit afval**. Tijdens de verbranding komen door de verbroken verbinding tussen de H- en C-atomen van de kunststof grote hoeveelheden warmte vrij.

⁽²¹⁾ Bijvoorbeeld verplicht statiegeld in Duitsland en verplichte terugname van leeggoed door de verkoper (Zwitserland).

⁽²²⁾ Het ontstaan van acetaldehyde voorkomen door het optimaliseren van de smelttemperatuur en de verblijftijd. Ontsmetting uitsluiten.

⁽²³⁾ In sommige landen mogen voor levensmiddelen bestemde recipiënten wettelijk voor niet meer dan 50 % bestaan uit secundaire kunststoffen. Zij mogen evenmin in contact komen met voedsel; daarom wordt het gerecycleerde plastic gecombineerd met „nieuw” plastic in het deel dat met het voedsel in contact komt.

5.14. Hetzelfde geldt voor het schoonmaken van rivieren met behulp van arbeidscoöperaties, na wijziging van de huidige wetgeving⁽²⁴⁾.

5.15. De uitwerking van regionale overeenkomsten inzake verontreiniging van de zee beschouwt het EESC als een prioriteit, met name voor zee- en riviergebieden.

6. Specifieke opmerkingen

6.1. **Van PET naar garens** De recyclage van PET is een innovatief, niet-vervuilend, mechanisch/chemisch proces dat de zuiverheid van de vezel behoudt, het water- en energieverbruik vermindert en de CO₂-uitstoot met ongeveer 30 % vermindert. Dit alles zonder slakken of afval te produceren.

6.1.1. Ten eerste wordt dankzij de gescheiden inzameling de grondstof teruggewonnen. Na het malen, wassen, malen, draadtrekken, drogen en korrelen wordt het PET door een niet-verontreinigend proces, waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van temperatuurschommelingen, tot een nieuw polymeer verwerkt. Uiteindelijk wordt het verkregen gesmolten polymeer naar een extruder gestuurd. Het wordt op de gewenste lengte gesneden in een reeks hoogwaardige en hoogperformante, gerecyclede synthetische polyester garens.

6.2. De ontwikkeling van PET⁽²⁵⁾ (polyethyleentereftalaat) tot textiel betekent innovatie, respect voor het milieu en kwaliteit, van de productietechnieken tot het design.

6.2.1. Technische gegevens⁽²⁶⁾:

- 2 kg aardolie (C₉H₁₈) levert 1 kg PET (C₁₀H₈O₄)_n op;
- 1 fles van 1,5 liter heeft een massa van 38 gram;
- 1 fles van 0,5 liter heeft een massa van 25 gram;
- voor een fleec sweater (330 g/m²) heb je ongeveer 27 flessen van 1,5 liter nodig;
- 27 flessen komen overeen met 1 026 gram PET, wat gelijk is aan ongeveer 2 052 gram aardolie;
- de CO₂-reductie per 2 052 gram aardolie (24,2136 kWh)⁽²⁷⁾ is **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2. Een ander voorbeeld: 53 900 gerecycleerde plastic flessen van 1,5 liter kunnen worden verwerkt tot een uitstekend polyester voor de productie van 7 000 rugzakken, wat een besparing van 3,34 ton CO₂⁽²⁸⁾ oplevert.

7. Punten ter overweging

7.1. Overheidstaken:

- onderwijs, vanaf school, voor gescheiden inzameling (plastic inbegrepen!), vooral binnen het gezin;
- oprichting van coöperaties/consortia voor de inzameling van plastic, samen met gemeenten en bedrijven, die het afleveren in centra voor de behandeling en certificering van „secundair plastic”;
- aanpassing van de bestaande afvalnormen aan de behoeften van de inzameling van plastic.

⁽²⁴⁾ Geschat wordt dat momenteel jaarlijks 1,15 à 2,41 miljoen ton kunststofafval uit rivieren in de oceanen terecht komt, waarbij meer dan 74 % van de emissies tussen mei en oktober plaatsvindt. De 20 meest vervuilende rivieren, voornamelijk in Azië, zijn goed voor 67 % van de totale vervuiling wereldwijd.

⁽²⁵⁾ Polyesters zijn afkomstig van PET en zijn verkrijgbaar als vlokken, gladde draad of glasstapelvezelgaren en als microvezel.

⁽²⁶⁾ Bron Pielleitalia bv, Grassobbio, Bergamo.

⁽²⁷⁾ Bron GCO Ispra: Conversiefactor ruwe aardolie:

— 11,8 MWh/t

— 0,264 tCO₂/MWh

⁽²⁸⁾ Zie voetnoot 28 JRC Ispra.

7.2. Het EESC steunt overleg tussen de partijen over de oprichting van een fonds voor investeringen in kunststofrecyclingtechnologieën en de totstandbrenging van een Europese markt voor hoogwaardige secundaire kunststoffen.

7.3. Via H 2020 **en het nieuwe Kaderprogramma 9**, ook met studies over nieuwe batterijen⁽²⁹⁾, steun aan de GTI's (Gezamenlijke Technologie-initiatieven) — institutionele publiek-privatepartnerschappen (een van de 7 GTI's) Biogebaseerde industrieën.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ Kyoto Institute of Technology en Keio University hebben samen met andere Japanse onderzoeksinstituten een soort bacterie geïsoleerd, *Ideonella sakaiensis*, die in staat is plastic te „verslinden” door het als bron van voeding en groei te gebruiken, door de chemische werking van slechts twee enzymen. Zie: science.sciencemag.org/content/351/6278/1196 — YOSHIDA & OTHERS. John McGeehan, professor biologie aan de University of Portsmouth en zijn collega's hebben bij toeval een zeer krachtige versie van het plastic etend enzym gecreëerd (gepubliceerd in het tijdschrift Proceedings of the National Academy of Sciences 2018).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De toekomst van voeding en landbouw

(COM(2017) 713 final)

(2018/C 283/10)

Rapporteur: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Corapporteur: **John BRYAN**

Raadpleging	Europese Commissie, 18.1.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	5.12.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	195/7/18
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) juicht de Commissiemededeling over de toekomst van voeding en landbouw toe. Een krachtig en goed gefinancierd gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is volgens het EESC essentieel voor een duurzame en levensvatbare landbouw in de EU.

1.2. Het toekomstige GLB moet aan de oorspronkelijke doelstellingen uit het Verdrag van Rome, alsook aan nieuwe doelstellingen inzake milieu, klimaatverandering en biodiversiteit voldoen, terwijl het er tegelijkertijd voor moet zorgen dat het Europese landbouwmodel behouden wordt en competitief en levensvatbaar blijft, zodat aan de behoeften van de Europese burgers tegemoet kan worden gekomen. Ook moet het nieuwe GLB werk maken van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en de verbintenissen van de COP21.

1.3. Het EESC is te spreken over de koers van de hervormingen en de nieuwe voorstellen die worden gedaan over subsidiariteit en het nieuwe uitvoeringssysteem. Het is wel zaak dat deze voorstellen geïmplementeerd worden op een wijze die het gemeenschappelijk beleid en de interne markt beschermt, en dat ze stroken met de afspraken over vereenvoudiging. De mededeling is volgens het EESC echter niet specifiek genoeg. Het EESC had gehoopt dat de Commissie in de komende wetgevingsvoorstellen de in dit advies uiteengezette standpunten van de *civil society* in aanmerking zou nemen. Het tijdschema voor het advies van het EESC en de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie was te krap.

1.4. Het EESC is voorstander van het tweepijlermodel van het GLB, waarbij de eerste pijler betrekking heeft op rechtstreekse betalingen, die op nieuwe leest zouden moeten worden geschoeid en die een eerlijk inkomen voor landbouwers moeten garanderen en een prikkel voor het leveren van openbare goederen moeten verschaffen, en op marktondersteuning, terwijl de tweede pijler bedoeld is om kwetsbare gebieden te ondersteunen en ontvolking tegen te gaan conform de Cork 2.0-verklaring. Het EESC is tegen cofinanciering van de eerste pijler. Naar zijn mening zou er voor alle lidstaten een redelijk peil van cofinanciering van de tweede pijler moeten worden vastgesteld. Het EESC stelt duidelijk dat rechtstreekse betalingen alleen zouden mogen worden uitgekeerd aan actieve landbouwers, uitgaande van objectieve criteria inzake landbouwactiviteiten en de levering van publieke goederen.

1.5. Het EESC pleit voor een krachtig en goed gefinancierd GLB en voor het optrekken van de EU-begroting tot 1,3 % van het bni (bruto nationaal inkomen), overeenkomstig de groei in de EU-economie. Het GLB moet op adequate financiële middelen kunnen rekenen in verband met de lage inkomens van boeren en werknemers in de landbouw, de inflatie en het mogelijk tekort als gevolg van de brexit, en met bijkomende vereisten op het vlak van milieu en klimaatverandering. Het dient de rechtstreekse betalingen onderling aan te passen tussen de lidstaten en daarbij de verschillen in omstandigheden in aanmerking te nemen.

1.6. Het GLB moet volgens het EESC ten goede komen aan grote en kleine bedrijven, aan ouderen en jongeren, aan nieuwe en reeds gevestigde bedrijven, zelfstandige landbouwers en hun werknemers, aan vrouwen en mannen, en wel zodanig dat er een leefbaar platteland wordt gegarandeerd voor actieve landbouwers die bij de agrarische productie betrokken zijn, publieke goederen leveren, aan milieubescherming doen en aan de werkgelegenheid bijdragen.

1.7. De voorstellen over subsidiariteit en de voorstellen om de lidstaten meer verantwoordelijkheid te geven, worden door het EESC positief onthaald, maar zijns inziens is het wel absoluut zaak om vast te houden aan een sterk GLB en om te voorkomen dat het weer op nationale leest wordt geschoeid en de interne markt in gevaar komt. Subsidiariteit moet alleen gelden voor de plannen van de lidstaten om de prioriteiten van het GLB ten uitvoer te leggen, en zou de lidstaten de flexibiliteit moeten bieden om de mogelijkheden voor betalingen uit hoofde van de eerste en de tweede pijler zo goed mogelijk af te stemmen op de soorten landbouwbedrijven en de structuren en omstandigheden in afzonderlijke landen, waarbij zij ook rekening kunnen houden met natuur en milieu.

1.8. Het voorgestelde nieuwe uitvoeringssysteem rond milieu- en klimaatveranderingsdoelstellingen moet in hoofdzaak op het niveau van de lidstaten worden toegepast. In overeenstemming met het streven naar vereenvoudiging moet dit systeem simpel en gemakkelijk te begrijpen zijn voor de boeren, die hierdoor niet met extra kosten mogen worden opgezadeld. Nationale strategische plannen moeten op het niveau van het landbouwbedrijf worden omgezet in eenvoudige plannen, met gemakkelijk verstaanbare en meetbare indicatoren.

1.9. Sinds jaar en dag is vereenvoudiging een essentieel kenmerk in de communicatie over het GLB, en deze toezegging moet bij deze hervorming gestand worden gedaan. Het EESC meent dat deze hervorming de kans biedt om echt werk te maken van vereenvoudiging. Het heeft een lijst voorgesteld van zeer specifieke kwesties op uitvoeringsgebied. Het is zaak om de bepalingen inzake de randvoorwaarden met behulp van geavanceerde technologie te consolideren, de vorm en de percentages van de inspecties op het landbouwbedrijf te herzien en te optimaliseren, en indien nodig de toleranties te verhogen om te vermijden dat gegevens preciezer lijken dan ze in werkelijkheid zijn. Via een model voor het wegwerken van tekortkomingen zouden boeren de kans moeten krijgen om gevallen van niet-naleving te rectificeren, voordat er sancties worden opgelegd. Betalingen zouden op tijd moeten gebeuren. Daarbij moet het beginsel van jaarperiodiciteit worden toegepast, zodat er niet langer sprake is van controles en sancties met terugwerkende kracht.

1.10. Betere maatregelen voor jonge boeren kunnen op grote bijval rekenen van het EESC, dat ter zake zes specifieke maatregelen heeft geopperd. Zo heeft het een duidelijke definitie van jonge boeren voorgesteld om het belangrijke probleem van de generatievernieuwing in de landbouw te kunnen aanpakken.

1.11. Grasland biedt milieuvoordelen en om het graslandareaal in de EU te vergroten, raadt het EESC aan om actieve boeren krachtigere rechtstreekse steun te verlenen voor blijvend grasland, met hogere betalingsniveaus.

1.12. In het GLB voor de periode na 2020 moet de positie van landbouwers in de voorzieningsketen worden versterkt, zodat ze een redelijk inkomen kunnen verdienen en ze niet de zwakste schakel in de keten vormen⁽¹⁾. Het GLB moet de werking van de interne markt beschermen via de verplichting om de oorsprong van landbouwproducten op het etiket te vermelden, waarbij het vrije verkeer van goederen in de EU niet mag worden belemmerd.

1.13. Het EESC is van mening dat het GLB een alomvattend voedselbeleid moet aanvullen⁽²⁾.

1.14. Het in de EU geconsumeerde voedsel moet duurzaam zijn geproduceerd met inachtneming van de vereisten inzake een lage CO₂-uitstoot⁽³⁾ en hoge normen op het vlak van milieu en klimaatverandering, in overeenstemming met de circulaire economie en een milieuvriendelijke landbouw.

1.15. Bij landbouw gaat het niet alleen om het produceren van voedsel, maar ook om het beheer van landbouwgrond, het gebruik van watervoorraden en het behoud van het milieu. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook op te treden tegen landroof op EU-niveau, tegen te gaan dat land voorgoed gebruikt gaat worden voor andere doeleinden, het land te beschermen tegen aantasting, verwoestijning, vervuiling en erosie, en te voorkomen dat het wordt opgegeven⁽⁴⁾. Ook moet worden erkend dat er een nauw verband is tussen landbouw en bosbouw.

⁽¹⁾ EESC-advies over de belangrijkste factoren die het gemeenschappelijk landbouwbeleid post-2020 beïnvloeden (PB C 75 van 10.3.2017, blz. 21).

⁽²⁾ EESC-advies over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 18).

⁽³⁾ EESC-advies over klimaatrechtvaardigheid (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22).

⁽⁴⁾ EESC-advies over landgebruik voor duurzame voedselproductie en ecosysteemdiensten (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 72).

1.16. Het EESC pleit voor een strategie om de samenhang tussen het GLB en het EU-beleid inzake internationale handel aanzienlijk te verbeteren. Vanuit het besef dat een handelsbeleid van cruciaal belang is om het GLB te doen slagen, vindt het EESC dat er bij nieuwe handelsovereenkomsten altijd op moet worden aangedrongen dat de Europese normen op het vlak van essentiële kwesties zoals voedselveiligheid, milieu-impact, dier- en plantengezondheid, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden ten volle in acht worden genomen.

2. Het belang van landbouw en de toekomst van voeding en landbouw

2.1. Alleen een duurzame en levensvatbare landbouw kan via de productie van voedsel aan de meest fundamentele behoefte van de mens voldoen. Door land te beheren en te onderhouden levert de landbouw bovendien essentiële publieke goederen, waarbij gedacht moet worden aan de bescherming van het milieu: water, bodem, lucht en biodiversiteit.

2.2. Voorts zorgen de landbouw, bosbouw en visserij met 11 miljoen landbouwers ook voor 22 miljoen rechtstreekse arbeidsplaatsen op agrarische bedrijven en voor nog eens 22 miljoen banen in de bredere voedselsector in Europa op aanverwante gebieden zoals verwerking, handel en vervoer, maar ook wetenschap, onderzoek en onderwijs. De landbouw zou voor een grotere bijdrage aan economische output, groei en werkgelegenheid in landelijke gebieden kunnen zorgen indien de randvoorwaarden naar behoren werden aangepast.

2.3. De landbouw is van kapitaal belang voor de toekomst van Europa en om werk te maken van de SDG's van de VN en de verbintenissen die in het kader van de 21e Conferentie van de partijen (COP21) zijn aangegaan. Wat de toekomst van voeding en landbouw betreft zij erop gewezen dat de Europese landbouw aan de hand van een betere voedselvoorzieningsketen de samenleving heel wat kan bieden: een groot aanbod van veilige en betaalbare levensmiddelen en grondstoffen die op duurzame wijze worden geproduceerd waarbij onze cruciale milieuhulpbronnen (bodem, water, lucht en biodiversiteit) worden beschermd en de boeren via redelijke prijzen een eerlijk inkomen kunnen verdienen.

2.4. Het GLB zou volgens het EESC niet alleen moeten voldoen aan de fundamentele, in het Verdrag van Rome verankerde doelstellingen om 1) de productiviteit van de landbouw te doen toenemen 2) de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren 3) de markten te stabiliseren 4) de voorziening veilig te stellen, en 5) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren, maar zou in de toekomst ook meer moeten presteren waar het gaat om met name milieu, klimaatverandering en biodiversiteit, alsook sociale vraagstukken en werkgelegenheid in landelijke gebieden.

2.5. Het EESC beseft dat de GLB-doelstellingen van de Verdragen van Rome mettertijd zijn geëvolueerd en dat niet alle doelstellingen volledig zijn verwezenlijkt. Een van die doelen bestond/bestaat erin door een stijging van de bedrijfsproductiviteit toereikende inkomens te genereren. Hoewel de bedrijven vandaag productiever zijn dan ooit, blijven de inkomens achter, waardoor de rechtstreekse betalingen veelal de plaats hebben ingenomen van „eerlijke en billijke” marktprijzen. Actieve landbouwers hebben bedrijfstoelagen per boerderij nodig om hun marktinkomen aan te vullen.

2.6. De basis voor de toekomstige GLB-doelstellingen zou naar het oordeel van het EESC gevormd moeten worden door de volgende kernbeginselen:

- bescherming van het Europese landbouwmodel met zijn multifunctionaliteit en levensvatbare familiebedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen, coöperaties en andere traditionele bedrijfssystemen binnen de EU. Het GLB zou het mogelijk moeten maken om in alle regio's van de EU voor een duurzame landbouwproductie te zorgen;
- sterke rechtstreekse betalingen zodat mensen kunnen leven van hun landbouwincome;
- een stevig plattelandsontwikkelingsbeleid;
- een goed werkende interne markt;
- versterking van de positie van de primaire producent in de waardeketen;
- duurzaam gebruik en beheer van de natuurlijke hulpbronnen bodem, water, lucht en biodiversiteit;
- milieubescherming en beperking van de klimaatverandering;
- natuur- en landschapsbehoud;

- ondersteuning van generatievernieuwing en het aantrekken van jonge landbouwers;
- verbetering van de werkgelegenheid;
- bescherming van banen en sociale inclusie;
- ondersteuning van de groei en het opvoeren van het concurrentievermogen;
- toegang van de burgers tot een breed gamma van duurzaam geproduceerde levensmiddelen, waaronder streekproducten, producten met een geografische aanduiding en biologisch voedsel;
- uitwerking van een coherent handelsbeleid dat strookt met de GLB-doelstellingen;
- verplichte oorsprongsaanduiding als meerwaarde voor de consumenten;
- voorrang geven aan opleidingsacties voor de verbetering van de productie en de kwaliteit van levensmiddelen;
- circulaire migratie mogelijk maken om in te spelen op de productiebehoeften met seizoensarbeiders uit derde landen;
- bevordering van de digitalisering van plattelandsgebieden, de landbouw en de voedselvoorzieningsketen.

2.7. Het EESC is te spreken over de in de Commissiemededeling gedane nieuwe voorstellen inzake subsidiariteit en het nieuwe uitvoeringssysteem. Worden ze op de juiste wijze geïmplementeerd, dan kunnen ze een belangrijke positieve uitwerking op de agrarische bedrijven hebben door het GLB te vereenvoudigen, de rompslomp te verminderen, de maatregelen beter op de verschillende omstandigheden in de lidstaten af te stemmen en het beleid meer te richten op milieu en klimaatverandering. Het EESC is ook van mening dat met het oog daarop een aantal veranderingen in het GLB nodig zijn die gedeeltelijk in het Commissievoorstel vervat zitten. Mits zij naar behoren worden geïmplementeerd, kunnen zij een positief effect hebben op de landbouw en op de daadwerkelijke verwezenlijking van de GLB-doelstellingen.

2.8. Wat er in het kader van de SDG's van de VN en de COP21 is afgesproken aan doelstellingen, moet in het GLB worden weerspiegeld. Tot deze doelstellingen behoren geen armoede (en daarmee de verbetering van landbouwincomens), bestrijding van honger, goede gezondheid en welzijn, kwaliteitsonderwijs, schoon water en sanitair, betaalbare en schone energie, fatsoenlijk werk en economische groei, vermindering van ongelijkheid, verantwoorde productie en consumptie, klimaatactie, en bescherming van het leven in het water en op het land. Het EESC vindt dat het GLB deze doelstellingen in acht moet nemen. Dit dient tot uiting te komen in de voorwaarden die er aan de verlening van rechtstreekse steun worden gesteld, met name waar het gaat om landkwesties en sociale en milieunormen.

2.9. Wat het tijdschema voor de uitvoering van de voorstellen betreft, pleit het EESC voor duidelijke overgangsbepalingen. Alleen al door het feit dat de nodige politieke processen en de daaropvolgende administratieve omzetting vermoedelijk niet voor het einde van 2022 afgerond kunnen worden, is er voldoende tijd nodig om vlot over te schakelen van het bestaande op het nieuwe beleid. Boeren en de agrarische sector hebben behoefte aan duidelijkheid, stabiliteit en planningszekerheid. De problemen die zich bij de laatste hervorming hebben voorgedaan, moeten door de EU worden voorkomen.

3. Begroting

3.1. Rechtstreekse betalingen moeten een rol bij de bescherming van inkomens blijven spelen, aangezien de landbouwers onder de bestaande randvoorwaarden niet in staat zijn een toereikend inkomen uit de verkoop van hun producten te verkrijgen. Aangezien voor de landbouwers ook een markt voor „publieke goederen” zal moeten worden gecreëerd die niet alleen hun extra kosten of een eventuele slechte oogst moet compenseren, maar ook een inkomen moet opleveren, wat het EESC nadrukkelijk steunt, dient het beleid voor toereikende financiering te zorgen om deze beloften ook waar te kunnen maken. Het EESC betreurt het dat de mededeling geen analyse bevat van de reële financieringsbehoeften van het nieuwe „billijkere en groenere” GLB ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ In zijn advies PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35 heeft het EESC er reeds op gewezen dat het Europese landbouwmodel niet kan worden toegepast als wordt vastgehouden aan de wereldmarktprijzen.

3.2. Het EESC verzoekt derhalve om een stevige GLB-begroting, maar meent dat die in het gedrang komt. Om op bedrijfsniveau aan de nieuwe GLB-vereisten op het vlak van milieu en klimaatverandering te kunnen voldoen, de rechtstreekse betalingen onderling aan te passen tussen de lidstaten, de verschillen in omstandigheden in aanmerking te nemen, de druk als gevolg van de lage landbouwinkomens het hoofd te kunnen blijven bieden, de inkomens kloof met andere maatschappelijke sectoren te verkleinen en rekening te houden met de inflatie, moet de GLB-begroting vermoedelijk aanzienlijk worden verhoogd.

3.3. Het aandeel van het GLB in de EU-begroting is gedaald van ca. 70 % in de jaren „80 naar 38 %. In de periode waarin de EU fors is uitgebreid met 18 landen, waarmee ook het landbouwareaal aanzienlijk toenam, is de GLB-begroting niet verhoogd.

3.4. Het EESC neemt nota van de voorstellen van het EP om de EU-begroting te verhogen van 1 % naar minstens 1,3 % van het bni. Het blijft echter onduidelijk welk deel van de extra middelen naar de landbouw zal gaan en of hiermee voor het GLB toereikende en adequate middelen kunnen worden uitgetrokken en alle ambitieuze doelstellingen kunnen worden gehaald. Zowel het maatschappelijk middenveld als het Europees Parlement is van mening dat de stabiliteit gebaat is bij een krachtig budget. Voorstellen voor GLB-hervormingen hebben geen kans van slagen als het GLB-budget onvoldoende is.

3.5. Schiet de EU-begroting en met name de GLB-begroting tekort als gevolg van de brexit, dan moet het tekort worden gecompenseerd met aanvullende bijdragen van de lidstaten. Daarnaast dienen voorstellen voor het bekostigen van nieuwe EU-maatregelen gepaard te gaan met nieuwe financieringsmiddelen.

4. Subsidiariteit

4.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel om in het GLB meer subsidiariteit in te bouwen, maar benadrukt wel dat het belangrijk is om vast te houden aan een sterk gemeenschappelijk landbouwbeleid en een sterke interne EU-markt. Het mag niet zo zijn dat subsidiariteit het GLB of de interne markt op de een of andere wijze ondergraaft. Ook vinden de EESC-leden dat subsidiariteit in geen enkele lidstaat mag leiden tot hernationalisering van het GLB.

4.2. Subsidiariteit zou alleen betrekking mogen hebben op de plannen die de lidstaten ontwikkelen om werk te maken van de prioriteiten van het GLB, met behoud van het tweepijlermodel daarvan. Het EESC is ingenomen met het initiatief om de landbouw van de regio's van herkomst van migranten te ontwikkelen. Alle werknemers, inclusief seizoenarbeiders, moeten op de eerbiediging van de arbeidsnormen kunnen rekenen.

4.3. De rol van de Commissie bij de goedkeuring van, de controle op en — bij niet-naleving — de oplegging van sancties voor de nationale uitvoeringsplannen is cruciaal om ervoor te zorgen dat het GLB een gemeenschappelijk beleid blijft.

4.4. Positieve subsidiariteit zou vooral moeten inhouden dat lidstaten in staat worden gesteld om regelingen en werkwijzen voor betalingen in het kader van de eerste en de tweede pijler op te zetten die zo goed mogelijk zijn afgestemd op de soorten landbouwbedrijven, structuren en omstandigheden die er in specifieke landen bestaan, terwijl tegelijkertijd de prestaties op het gebied van klimaatverandering en milieu worden verbeterd.

4.5. Subsidiariteit zou de lidstaten ook de flexibiliteit moeten bieden om de opzet, voorwaarden en regels van het randvoorwaardensysteem zodanig uit te werken dat ze het best geschikt zijn voor de omstandigheden in het land, zodat er voor echte en substantiële vereenvoudiging op boerderijniveau wordt gezorgd, met behoud van behoorlijke controles.

5. Nieuw uitvoeringssysteem

5.1. In de GLB-mededeling wordt een nieuw uitvoeringssysteem voorgesteld dat lidstaten door middel van subsidiariteit de mogelijkheid biedt om verplichte en vrijwillige maatregelen in het kader van beide pijlers naar eigen believen te combineren om te voldoen aan de milieu- en klimaatdoelstellingen die op EU-niveau zijn vastgesteld. Volgens het voorstel moeten de lidstaten in strategische plannen streefcijfers opnemen om de doelstellingen te halen. Voorgesteld wordt ook dat alle rechtstreekse betalingen aan landbouwers zullen afhangen van hun inzet op het gebied van (al dan niet reeds ingevoerde) milieu- en klimaatvriendelijke praktijken. Tevens wordt voorgesteld om landbouwers te belonen voor meer ambitieuze vrijwillige praktijken, wat betalingen met een sterk stimulerende werking vereist.

5.2. Het EESC is de mening toegedaan dat streefcijfers, resultaten en outputindicatoren over milieu en klimaatverandering hoofdzakelijk op lidstaatniveau moeten worden toegepast.

5.3. Op het niveau van de landbouwbedrijven zou het nieuwe uitvoeringssysteem ook een eenvoudig plan kunnen omvatten over de voornaamste aspecten van maatregelen op het gebied van milieu en klimaatverandering, zoals de bescherming van bodem, water, lucht, biodiversiteit en landschapskenmerken, alsook nutriëntenbeheer.

5.4. Bijkomende en hogere betalingen uit hoofde van de tweede pijler zouden worden uitgekeerd aan betrokkenen die vrijwillig strengere criteria op het vlak van milieu, sociale en arbeidsomstandigheden en klimaatverandering toepassen.

5.5. Het EESC acht het van groot belang dat het nieuwe uitvoeringssysteem aansluit bij het streven naar vereenvoudiging en dat het op het niveau van het landbouwbedrijf gemakkelijk te begrijpen en toe te passen is.

5.6. De toepassing van het nieuwe uitvoeringssysteem mag niet tot gevolg hebben dat agrarische bedrijven worden opgezadeld met extra kosten voor adviseringsdiensten of nalevingskosten waardoor de rechtstreekse betalingen worden uitgehold. Kosten die bedrijven dienen te maken om aan de toegenomen eisen op het vlak van milieu en klimaat te voldoen, moeten weerspiegeld worden door hogere betalingen en begrotingstoewijzingen op lidstaatniveau.

5.7. Het EESC is ingenomen met de voorstellen van de Commissie rond het concept „slimme landbouw”, dat helpt om de landbouwincomens te verbeteren en tegelijkertijd milieuvoordelen te behalen. Daarbij gaat het ook om training, kennisoverdracht en de inzet van technologie met als doel om tot een efficiënter gebruik van water, energie, meststoffen en middelen zoals pesticiden te komen⁽⁶⁾ en om ecologische productiemethoden, zoals milieuvriendelijk landbeheer, biologische landbouw en agro-ecologie, te promoten.

6. Vereenvoudiging

6.1. Het EESC is er groot voorstander van om het GLB substantieel te vereenvoudigen en echt werk te maken van de politieke afspraken die over vereenvoudiging zijn gemaakt en die concrete voordelen voor landbouwers moeten opleveren, zoals het verminderen van de administratieve rompslomp. Bij vele eerdere GLB-hervormingen is vereenvoudiging beloofd, maar dit heeft weinig of niets opgeleverd.

6.2. Het is van cruciaal belang dat de wetgevingsvoorstellen resulteren in daadwerkelijk vereenvoudiging van de meest bureaucratische elementen van het GLB, met name waar het gaat om de controles ter plaatse m.b.t. aanvragen voor areaalgebonden steun, en de zeer uitvoerige en gecompliceerde „cross-compliance”-vereisten waaraan landbouwers moeten voldoen in het kader van de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (SMR's) en de GLMC. Tegelijkertijd is het belangrijk om een doeltreffend en doelmatig systeem van op risico gebaseerde controles in te voeren dat hoe dan ook verbonden moet zijn met een systeem van voorafgaande adviserings- en stimuleringsmaatregelen voor landbouwers.

6.3. De zgn. omnibusverordening heeft weliswaar geleid tot een welkome vereenvoudiging op bescheiden schaal, maar er zijn verdere veranderingen nodig om de beoogde vereenvoudiging te realiseren.

6.4. Het EESC stelt voor om door middel van het nieuwe uitvoeringssysteem, subsidiariteit en een beter gebruik van moderne technologieën, met benutting van de hulpbronnen en instrumenten van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC), tot vereenvoudiging te komen op de volgende gebieden:

- het systeem voor controles op landbouwbedrijven moet volledig herzien en opnieuw ontworpen worden om het efficiënter en minder bureaucratisch te maken. Hiertoe moet het gebaseerd worden op het jaarperiodiciteitsbeginsel (geen controles met terugwerkende kracht) en moet de nadruk in eerste instantie liggen op sturende en corrigerende maatregelen in plaats van op straffen en sancties;

⁽⁶⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10).

- sommige controles ter plaatse om de naleving van de randvoorwaarden te checken zouden kunnen worden vervangen door een beter gebruik van nieuwe technologie, satelliettoezicht en teledetectie;
- het huidige peil van SMR's en GLMC zou geoptimaliseerd moeten worden zonder de controles of normen af te zwakken;
- toleranties zouden moeten worden verhoogd om rekening te houden met de specifieke kenmerken van het concrete agrarische werk, dat dikwijls maar door één persoon wordt verricht, en in geval van niet-naleving zou er voldoende tijd moeten zijn om gebreken te corrigeren of recht te zetten;
- inspecties zouden betalingen niet mogen ophouden en voor alle subsidiabiliteits- en nalevingsvereisten/SMR's zou het beleid moeten zijn dat sancties in het volgende jaar worden toegepast ⁽⁷⁾.

6.5. Door subsidiariteit wordt het voor lidstaten mogelijk om tot een hogere mate van vereenvoudiging voor de landbouwbedrijven te komen en rekening te houden met de specifieke omstandigheden, terwijl de levering van publieke goederen behouden blijft.

7. Rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkeling en GMO

7.1. In een recent verslag van de Europese Rekenkamer wordt geconcludeerd dat de basisbetalingsregeling (BBR) voor landbouwers operationeel op de rails staat, maar dat de impact ervan op vereenvoudiging, doelgerichtheid en de convergentie van steunniveaus beperkt is. De basisbetalingsregeling is een belangrijke bron van inkomsten voor veel landbouwers, maar kent inherente beperkingen, aldus de Rekenkamer. In de regeling wordt geen rekening gehouden met marktomstandigheden, het gebruik van de landbouwgrond of de individuele omstandigheden van het landbouwbedrijf, en zij is niet gebaseerd op een analyse van de algemene inkomenssituatie van landbouwers.

7.2. Rechtstreekse betalingen zijn dus voor veel landbouwers het belangrijkste instrument van het GLB geworden ⁽⁸⁾. Ze schragen de agrarische inkomens, dragen bij aan de bescherming van het Europese landbouwmodel, zijn bevorderlijk voor zo hoog mogelijke voedsel- en milieunormen en zijn kortom onmisbaar voor de Europese landbouw, omdat de landbouwers uit de productie en de verkoop van hun producten op de markt vaak geen toereikend inkomen meer kunnen halen. Voor ca. 7 miljoen boeren die 90 % van het landbouwareaal in de EU bestrijken, waren rechtstreekse betalingen gemiddeld goed voor 46 % van het landbouwinkomen ⁽⁹⁾. In sommige sectoren en regio's zijn rechtstreekse betalingen nog belangrijker en absoluut essentieel voor het voortbestaan van de landbouw.

7.3. Het EESC betreurt deze ontwikkeling, die de landbouw steeds afhankelijker maakt van begrotingsbesprekingen. Volgens het EESC moet het GLB in de eerste plaats waarborgen dat stabiele markten (en eerlijke handelsovereenkomsten) voor een billijk inkomen uit de verkoop van duurzaam geproduceerde producten zorgen. Tegelijkertijd is het EESC ingenomen met het feit dat het beleid voorziet in een inkomenseffectieve markt voor de levering van „publieke goederen”.

7.4. Dit zal, zoals ook uit de mededeling van de Commissie duidelijk blijkt, een heroriëntatie van de rechtstreekse betalingen noodzakelijk maken. Het EESC is tevreden dat de Commissie zich buigt over de vraag of de huidige verdeling van de middelen gehandhaafd kan worden. Maar welke verandering er ook wordt doorgevoerd, er moet worden gezorgd voor instandhouding van een van de belangrijkste voordelen van het beleid, nl. de bescherming van de goed functionerende interne markt die het GLB in de loop der jaren heeft gecreëerd.

7.5. Het EESC maakt zich zorgen over het gebrek aan steun voor landbouwers die weinig of geen rechtstreekse betalingen ontvangen, zoals degenen die op een klein areaal groente en fruit telen, of bijvoorbeeld weideboeren in lidstaten die geen gekoppelde premies voor hun diensten beschikbaar stellen

7.6. Het EESC is er voorstander van om het tweepijlermodel van het GLB te behouden, met in de eerste pijler rechtstreekse betalingen en marktmaatregelen om de landbouwinkomens te ondersteunen en in de tweede pijler maatregelen die zijn toegespitst op economische, milieu-, arbeids- en sociale aspecten van de landbouw en landelijke gebieden, overeenkomstig de Cork 2.0-verklaring ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10), paragraaf 4.24.

⁽⁸⁾ „Boeren hebben rechtstreekse steun nodig”. Samenvatting van de uitkomsten van de openbare raadpleging over de modernisering en vereenvoudiging van het GLB (Ecorys) — tabel 6.1, blz. 95.

⁽⁹⁾ De toekomst van voeding en landbouw, COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ EESC-advies over „Van de verklaring van Cork 2.0 naar concrete stappen” (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 37).

7.7. Het EESC onderschrijft de voorstellen betreffende een hoger ambitieniveau en meer nadruk op milieubescherming en klimaatactie in beide pijlers om het GLB groener te maken, omdat de tot dusverre getroffen maatregelen te omslachtig zijn gebleken en doeltreffender moeten worden.

7.8. Rechtstreekse betalingen mogen alleen worden uitgekeerd aan actieve landbouwers, uitgaande van objectieve criteria en regionale praktijken inzake landbouwactiviteiten en de levering van publieke goederen. Er mogen geen rechtstreekse betalingen beschikbaar zijn voor mensen die land alleen maar bezitten, niet actief bij de landbouwproductie zijn betrokken en geen publieke goederen leveren.

7.9. Waar nodig moeten de lidstaten de mogelijkheid krijgen gekoppelde steun van een hoger niveau te verlenen om kwetsbare sectoren en regio's sterk te ondersteunen, zonder evenwel de markt te verstoren. Dit zal helpen om de biodiversiteit, weidebouw en andere sectoren die het moeilijk hebben te beschermen, en te voorkomen dat land wordt opgegeven, met name in afgelegen plattlandsgebieden waar het niet mogelijk is om andere landbouwactiviteiten op te starten of hierop over te schakelen. Voorts zouden de lidstaten over meer flexibiliteit moeten beschikken om de betalingen uit hoofde van de tweede pijler te bestemmen voor het verbeteren van de situatie in kwetsbare sectoren en op regio's in verval, waarvoor gekoppelde betalingen wellicht minder geschikt zijn.

7.10. Het EESC is van mening dat agrarische familiebedrijven doelgerichter moeten worden ondersteund. Om de economische levensvatbaarheid van kleine landbouwbedrijven te verbeteren zouden de daarvoor meest geschikte vrijwillige maatregelen van de eerste en tweede pijler van het GLB moeten worden gebruikt. Een mogelijke herverdeling van betalingen tussen aanvragers mag er niet toe leiden dat de grond- en pachtprizen worden verhoogd of dat de inkomens en de rentabiliteit van actieve landbouwers erop achteruitgaan.

7.11. Elke lidstaat zal een strategisch plan goedkeuren en op basis hiervan maatregelen nemen om betalingen aan de landbouw te doen. Voor de rechtstreekse betalingen van de eerste pijler zou een rechtvaardig en redelijk maximum voor individuele landbouwers moeten worden vastgesteld. Aanpassingen zouden mogelijk moeten zijn en er zou rekening moeten worden gehouden met partnerschapsverbanden, coöperaties, vennootschappen en het aantal werknemers dat moet worden verzekerd. Plafonnering zou niet mogen gelden voor vrijwillige milieumaatregelen en voor degenen die publieke goederen leveren. Middelen afkomstig van plafonnering zouden kunnen worden gebruikt voor herverdelingsbetalingen. De lidstaten mogen rekening houden met de werkgelegenheid, de dierlijke productie en gevoelige sectoren.

7.12. Met betrekking tot de basisbetalingsregeling wordt voorgesteld dat landen die voor een ander model dan het forfaitaire basisbetalingssysteem hebben gekozen, zoals het hybride model of het aanpassingsmodel, dit na 2020 mogen behouden als dat beter past bij hun specifieke omstandigheden⁽¹¹⁾. Lidstaten met een enkele areaalbetaling zouden de mogelijkheid moeten hebben om het systeem van betalingsrechten af te schaffen. Een forfaitaire betaling per hectare kan in sommige gevallen gunstiger uitpakken voor producenten van akkerbouwgewassen dan voor landbouwers in arbeidsintensieve sectoren, zoals veehouders en groente- en fruitteelers.

7.13. De instandhouding van het GLB als een sterk gemeenschappelijk EU-beleid is volgens het EESC niet gebaat bij cofinanciering in de eerste pijler. Het EESC is er geen voorstander van de lidstaten toe te staan middelen over te hevelen van de tweede naar de eerste pijler. Naar zijn mening zou er voor alle lidstaten een redelijk peil van cofinanciering van de tweede pijler moeten worden vastgesteld.

7.14. De hoogte van de aan landbouwers betaalde rechtstreekse steun in de verschillende lidstaten moet onderling verder worden aangepast om verschillen in omstandigheden in aanmerking te nemen en op die manier voor landbouwers in alle lidstaten gelijke concurrentievoorwaarden te creëren en om voor een evenwichtige ontwikkeling van plattlandsgebieden in de hele EU te zorgen⁽¹²⁾.

7.15. Een stevig plattlandsontwikkelingsbeleid (tweede pijler van het GLB) met meer speelruimte om zaken naar eigen inzicht vorm te geven, is absoluut noodzakelijk om landelijke gebieden, inclusief de meer kwetsbare regio's, te helpen aan de vereisten op agrarisch, economisch, sociaal en milieugebied te voldoen, overeenkomstig de Cork 2.0-verklaring. Maatregelen moeten gericht zijn op de bestrijding van ontvolking, in samenhang met ander structureel beleid. Het EESC wijst ook op het nauwe verband tussen landbouw en bosbouw en de rol van bossen in de economie van landelijke gebieden.

⁽¹¹⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017).

⁽¹²⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10), paragraaf 1.12.

7.16. Ondersteuning van gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen is een van de zeer belangrijke maatregelen om ecosystemen die van de land- en bosbouw afhankelijk zijn te herstellen, te behouden en te verbeteren⁽¹³⁾. Steun voor boeren die in gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen werken is essentieel om de landbouw er in stand te houden en om te voorkomen dat landbouwgrond wordt opgegeven en de plattelandsbevolking uiteindelijk wegtrekt. Lidstaten moeten uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) voldoende financiële middelen krijgen om gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen bij te staan.

7.17. Het EESC is er nog steeds voorstander van dat de steun aan gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen wordt opgevoerd. Dit zou gedifferentieerd moeten gebeuren naargelang de mate van de beperking, waarbij zou moeten worden uitgegaan van de bestaande biofysische criteria voor de vaststelling van gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen.

7.18. Het EESC stelt voor dat de huidige GMO (gemeenschappelijke marktordening) verbeterd en versterkt wordt om te zorgen voor een doeltreffend vangnet en marktondersteuning, vooral in geval van crises of moeilijke tijden, waarbij gedacht kan worden aan het Russische embargo en de Brexit, teneinde primaire producenten, verwerkende bedrijven, consumenten, markten en arbeidsplaatsen te beschermen. Het EESC vindt dat de Europese Commissie veel meer aandacht zou moeten besteden aan „markten” en „handel” in haar wetgevingsvoorstellen, die concrete en zinvolle maatregelen zouden moeten bevatten.

7.19. In het GLB moet de positie van landbouwers worden versterkt, zodat ze niet de zwakste schakel in de voorzieningsketen vormen⁽¹⁴⁾. Het EESC staat achter het initiatief van de Commissie om oneerlijke handelspraktijken door middel van wetgevingsmaatregelen aan te pakken. Deze moeten zo snel mogelijk hun beslag krijgen, zodat de uit de EU-begroting verleende steun niet verloren gaat voor de landbouw maar in plaats daarvan waarde creëert en boeren helpt om hun producten voor eerlijke prijzen op de markt af te zetten. Daarnaast beveelt het EESC aan om de voorstellen van de taskforce Landbouwmarkten te implementeren.

7.20. In het GLB moet een goed werkende interne markt centraal staan. De recente trend van hernationalisering binnen de interne markt vormt een punt van grote zorg en resulteert in grotere prijs- en marktdivergenties. Het is van essentieel belang dat er regels worden ingevoerd — voor zover die nog niet bestaan — op grond waarvan het verplicht is om de oorsprong van landbouwproducten en levensmiddelen op het etiket te vermelden, zodat misleiding wordt voorkomen en de burgers bewuste keuzes kunnen maken. Zulke regels mogen het vrije verkeer van goederen in de interne markt van de EU niet ondergraven of belemmeren⁽¹⁵⁾. Oneerlijke concurrentie door het niet naleven van arbeidsnormen (contracten, sociale zekerheid, gezondheid en veiligheid op het werk) brengt de interne markt ernstig in gevaar.

7.21. Politieke onzekerheid, klimaatverandering en andere factoren leiden ertoe dat boeren steeds vaker hebben te kampen met door het weer veroorzaakte natuurrampen en met hoge prijsschommelingen op de markten. Instabiele grondstofprijzen kunnen de landbouwinkomens ernstig aantasten. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten instrumenten te verschaffen waarmee boeren geholpen worden om de risico's doeltreffend het hoofd te bieden en zichzelf een stabiel inkomen te garanderen. Het huidige crisisreservemechanisme zou opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden teneinde ervoor te zorgen dat er genoeg financiële middelen beschikbaar zijn om in crisissituaties doeltreffend te kunnen reageren. Voor het EESC staat het buiten kijf dat hoge rechtstreekse betalingen het beste middel vormen om de inkomens van boeren te garanderen.

8. Jonge boeren, generatievernieuwing, nieuwe boeren en vrouwen in de landbouw

8.1. Net als het aantal boeren in het algemeen neemt ook het aantal jonge boeren alsmat af. De sterke daling van het aantal landbouwers van 14,5 miljoen naar 10,7 miljoen⁽¹⁶⁾ in de vorige begrotingsperiode bestrijkt alle leeftijdsgroepen⁽¹⁷⁾. Hoewel de GLB-ondersteuningsmogelijkheden gelijk zijn, bestaan er tussen de afzonderlijke lidstaten grote verschillen in het aantal jonge boeren en hun procentuele aandeel⁽¹⁸⁾. In 2016 was slechts 31,8 % van allen die in de EU in de landbouw werken jonger dan 40 jaar, tegen 42,4 % voor de beroepsbevolking in haar geheel⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Bijlage VI, Verordening (EU) nr. 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over factoren die het gemeenschappelijk landbouwbeleid post-2020 beïnvloeden (PB C 75 van 10.3.2017, blz. 21).

⁽¹⁵⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10).

⁽¹⁶⁾ Tien miljoen in de EU-28 in 2015 (Eurostat 2017).

⁽¹⁷⁾ Aantal boeren in de EU-27: 14,5 miljoen (2005), 10,7 miljoen (2013).

⁽¹⁸⁾ De grootste daling in de periode 2007-2013 heeft zich voorgedaan in Polen, Duitsland en Italië, terwijl het aantal landbouwers in Roemenië en Slovenië juist is gestegen (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ Arbeidskrachtenenquête (LFS) 2016.

8.2. Het EESC stelt voor om de GLB-ondersteuning van jonge boeren en generatievernieuwing te verbeteren. Bovendien zouden lidstaten over de flexibiliteit moeten beschikken om voor jonge boeren en jonge agrarische werknemers maatregelen te treffen inzake stabiele inkomens, belastingvoordelen of andere stimuleringsregelingen. Ze zouden ook maatregelen moeten vaststellen om plaats in te ruimen voor nieuwe landbouwers (ouder dan 40 jaar) teneinde rekening te houden met de arbeidsmobiliteit in landelijke gebieden, die net als in steden toeneemt.

8.3. Het EESC stelt voor om een jonge landbouwer te definiëren als een persoon jonger dan 40 jaar die beschikt over de noodzakelijke kwalificaties en die voldoet aan de eisen die aan een actieve landbouwer worden gesteld.

8.4. Jonge landbouwers hebben te maken met grotere risico's, hogere kosten en een onzeker bedrijfsinkomen. Teneinde de jonge boeren en de generatievernieuwing te steunen en te helpen, stelt het EESC specifiek voor om:

- de inkomens- en investeringssteun te verbeteren d.m.v. hogere betalingen uit beide pijlers voor jonge, gekwalificeerde landbouwers;
- in de eerste pijler de toeslag van 25 % voor jonge landbouwers te verhogen;
- in de tweede pijler een pensioenregeling in te voeren voor boeren die willen stoppen en die hun bedrijf aan jonge, gekwalificeerde landbouwers willen overdoen, en daarin ook een bepaling inzake een regeling voor grondmobiliteit op te nemen;
- in de tweede pijler een soort instelleringsregeling en andere gerichte maatregelen in te voeren om jonge boeren te helpen zich te vestigen;
- jonge mensen die kleine productiestructuren opzetten en voor de lokale markt produceren vijf jaar lang een inkomenstoeslag in de vorm van een betaling te geven, zodat zij geleidelijk voet aan de grond kunnen krijgen;
- financiële instrumenten te ontwikkelen om te helpen bij het tegen lage kosten beschikbaar stellen van startkapitaal of leningen;
- steunmaatregelen inzake innovatie en kennisoverdracht te treffen die op jonge landbouwers zijn toegespitst.

8.5. Het percentage vrouwen dat in de landbouw werkt is met 35,1 % lager dan het algemene percentage vrouwen dat werkt (45,9 %) en verschilt nogal per lidstaat. Vrouwen spelen als arbeidskrachten echter een zeer belangrijke rol. Het is dan ook van belang dat er in het kader van het GLB maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat meer vrouwen in de landbouw aan de slag gaan en om ze hiervoor meer te motiveren.

9. Elementen met een belangrijke meerwaarde op milieugebied

9.1. Het EESC vindt het een goede zaak dat in de Commissiemededeling over het GLB sterk de nadruk ligt op milieu en klimaatverandering en met name op de bescherming en de duurzaamheid van bodem, water, lucht en biodiversiteit op het niveau van het agrarisch bedrijf.

9.2. Ruim 20 % van het grondgebied van de EU bestaat uit blijvend grasland, dat naast zijn productiefunctie nog tal van andere functies heeft. Het biedt overduidelijke milieuvoordelen, in het bijzonder wat betreft koolstofvastlegging en ecologische stabiliteit als belangrijke bron van biodiversiteit in landbouwgebieden.

9.3. Tegen deze achtergrond en om het graslandareaal in de EU te vergroten vindt het EESC dat het GLB de lidstaten de mogelijkheid zou moeten bieden om a) de rechtstreekse steun aan actieve boeren voor blijvend grasland op te voeren door middel van een nieuwe, hogere betaling voor grasland, en b) de afzet van graslandproducten te bevorderen. Aanvragers kunnen deze hogere betaling uitgekeerd krijgen op voorwaarde dat ze zich houden aan de vereiste minimale veebezetting en minimale graasperiode. Het EESC merkt echter ook op dat er in het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) ⁽²⁰⁾ een aantal problemen rond de subsidiabiliteit van blijvend grasland bestaan als gevolg van tekortschietende monitoring of onvolledige brongegevens, met als gevolg dat er betalingen worden uitgekeerd voor gebieden die niet voor steun in aanmerking komen.

⁽²⁰⁾ Europese Rekenkamer, „Speciaal verslag nr. 25/2016”.

9.4. Daarnaast stelt het EESC vast dat er in de beschrijving van grasland al heel lang terminologische tekortkomingen bestaan. Wij pleiten voor het uniform hanteren van de term „blijvend grasland” om een eind te maken aan de terminologische verschillen die in eerdere perioden zijn ontstaan⁽²¹⁾. Ook de in vele EU-regio's prominent aanwezige veeteelt waarbij gegraasd wordt in niet-grasachtige vegetatie zou in de verordening beter gedefinieerd en in aanmerking moeten worden genomen, omdat die een essentiële rol speelt in de bescherming van het milieu.

9.5. Land is een beperkende factor, eerst voor landbouw en dan voor andere sectoren. Er worden overal in de EU verschillende maatregelen toegepast, al dan niet van wetgevende aard, om land te beschermen. Een gemeenschappelijk Europees kader zou er echter voor kunnen zorgen dat landbouwgrond en -bodems duurzaam worden gebruikt en beschermd⁽²²⁾. Bescherming van de bodemgezondheid en -vruchtbaarheid zou een van de doelstellingen moeten zijn die op EU-niveau als onderdeel van het nieuwe GLB-uitvoeringsmodel worden vastgesteld. Het EESC is er voorstander van dat er op EU-niveau een eiwitstrategie wordt uitgewerkt en toegepast om de zelfvoorzieningsgraad voor eiwithoudende diervoeders te verhogen.

10. Handel en internationale vraagstukken

10.1. Als 's werelds grootste netto-exporteur van landbouwproducten is de Europese landbouw voor zijn succes sterk afhankelijk van de handel met derde landen. Mogelijkheden van eerlijke en voor beide partijen voordelige vrijhandels-overeenkomsten moeten worden benut, zodat de werkgelegenheid en het inkomen van landbouwers blijvend gegarandeerd zijn.

10.2. Het EESC pleit voor een strategie om de samenhang tussen het GLB en het door de EU gevoerde handelsbeleid aanzienlijk te verbeteren. Met het GLB wordt op positieve wijze gestreefd naar het ondersteunen van familiebedrijven en andere landbouwbedrijfsstructuren in de EU, alsook naar hogere voedselveiligheids-, milieu- en arbeidsnormen. In handelsbesprekingen met bijv. de Mercosur gaat de EU echter akkoord met de invoer van levensmiddelen die niet aan de voedselveiligheidsnormen van de EU voldoen en die geproduceerd zijn met lagere milieunormen en onder totaal onaanvaardbare arbeidsomstandigheden.

10.3. In handelsovereenkomsten van de EU moet het beginsel van voedselsoevereiniteit en communautaire preferentie, met EU-voedsel voor EU-burgers en een gemeenschappelijk buitentarief, altijd worden gerespecteerd. Om koolstoflekkage en banenverlies te voorkomen is het zaak dat de hoogste sanitaire en fytosanitaire normen en normen op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden in acht genomen en beschermd worden.

10.4. Voor een recent voorbeeld van positieve handel zij gewezen op de overeenkomst tussen de EU en Japan, waarbij gelijkwaardige normen zijn gehandhaafd en geen sprake is geweest van koolstoflekkage of banenverlies op grote schaal. De voorgestelde overeenkomst tussen de EU en de Mercosur gaat daarentegen wel gepaard met grootschalige koolstoflekkage als gevolg van de aanhoudende vernietiging van de regenwouden in het Amazonegebied, extra broeikasgassenuitstoot en banenverlies. Volgens schattingen bedraagt de broeikasgassenuitstoot van de Braziliaanse rundvleesproductie 80 kg CO₂-eq/kg en die van de EU-productie 19 kg CO₂-eq/kg. In de economische partnerschapsovereenkomsten met ontwikkelingslanden moet rekening worden gehouden met de effecten op de werkgelegenheid en op de sociale normen in de landen van bestemming.

11. Voedsel en gezondheid

11.1. De boeren in de EU en het GLB zorgen ervoor dat de burgers kunnen beschikken over voldoende hoeveelheden⁽²³⁾ hoogwaardig, betaalbaar en veilig voedsel dat met inachtneming van de milieunormen is geproduceerd. Het GLB is het mechanisme dat de landbouw, die de basis vormt voor de voedselindustrie in de EU, mogelijk maakt⁽²⁴⁾.

11.2. Het EESC benadrukt dat de bestaande EU-beleidsinstrumenten opnieuw moeten worden gestroomlijnd en geharmoniseerd om ecologisch, economisch en sociaal-cultureel duurzame voedselsystemen tot stand te brengen. Het herhaalt voorts dat een alomvattend voedselbeleid een aanvulling moet zijn op — en niet in de plaats mag treden van — een hervormd GLB⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland

⁽²²⁾ EESC-advies over landgebruik voor duurzame voedselproductie en ecosysteemdiensten (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 72).

⁽²³⁾ Artikel 39, lid 1 (e), VWEU.

⁽²⁴⁾ Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, „Evaluation of the livestock sector's contribution to the EU greenhouse gas emissions”, 2010.

⁽²⁵⁾ EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10).

11.3. Met het oog op de consumentenbescherming verzoekt het EESC de Europese Commissie ervoor te zorgen dat de in de interne markt geldende productievoorschriften op het gebied van milieu, dierenwelzijn en sanitaire en fyto-sanitaire normen, alsmede de sociale normen, ook gelden voor producten die uit derde landen worden ingevoerd.

Brussel, 24 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

BIJLAGE I

Minstens een kwart van de stemmen is uitgebracht tegen het compromisamendement op onderstaande paragraaf van het afdelingsadvies:

Paragraaf 7.11

Voor de rechtstreekse betalingen van de eerste pijler zou een rechtvaardig en redelijk maximum voor individuele actieve landbouwers moeten worden vastgesteld (bijv. ter hoogte van het inkomen van een vergelijkbare werknemer). Aanpassingen zouden mogelijk moeten zijn en er zou rekening moeten worden gehouden met partnerschapsverbanden, coöperaties, vennootschappen en het aantal sociaal verzekerde werknemers. Plafonnering zou niet mogen gelden voor vrijwillige milieumaatregelen en voor degenen die publieke goederen leveren. Middelen afkomstig van plafonnering zouden kunnen worden gebruikt voor herverdelingsbetalingen.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 92

Stemmen tegen: 85

Onthoudingen: 30

BIJLAGE II

Onderstaand compromisamendement werd verworpen, maar kreeg wel meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen:

Paragraaf 7.13

De instandhouding van het GLB als een sterk gemeenschappelijk EU-beleid is volgens het EESC niet gebaat bij cofinanciering in de eerste pijler. Zowel een sterke eerste als een sterke tweede pijler is essentieel voor een hervormd GLB waarin flexibele programma's voor plattelandsontwikkeling beschikbaar zijn in alle EU-lidstaten, met inbegrip van gebieden met natuurlijke beperkingen (GNB's), waarbij het gaat om kwetsbare regio's en sectoren. Het EESC is er geen voorstander van de lidstaten toe te staan middelen over te hevelen van de tweede naar de eerste pijler. Naar zijn mening Volgens het EESC zou er voor alle lidstaten een redelijk peil van cofinanciering van de tweede pijler — met zowel boven- als ondergrenzen — moeten worden vastgesteld.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 73

Stemmen tegen: 98

Onthoudingen: 37

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 EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 12/02/2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	16.1.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	192/02/05
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft bedenkingen bij de onderhavige mededeling, omdat het actieplan van de Europese Commissie ter verbetering van de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance veel te weinig ambitieus is en veel te weinig middelen uittrekt om de aantasting van ons milieu een halt toe te roepen.

1.2. Deze terughoudendheid wordt nog gevoed door het feit dat het EESC, net als de Commissie, constateert dat de gebrekkige naleving van de maatregelen die de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance garanderen helaas tot oneerlijke concurrentie en economische schade leidt.

1.3. Het EESC deelt ook de mening van de Commissie dat de huidige tekortkomingen het algemene vertrouwen in de doeltreffendheid van de EU-wetgeving ondermijnen, en verzoekt de lidstaten en de Commissie om aanzienlijke financiële middelen vrij te maken voor extra personeel dat toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance.

1.4. Zoals gezegd in de mededeling „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” ⁽¹⁾, zijn „inbreuken op de EU-wetgeving geen routineaangelegenheden” en mogen zij ook niet als zodanig worden behandeld. Het EESC is van mening dat niet-naleving van het EU-recht op een voldoende hoog niveau en tijdig moet worden aangepakt, wat in de onderhavige mededeling niet het geval is ⁽²⁾.

1.5. De mededeling gaat alleen over capaciteitsopbouw en steun op het niveau van de lidstaten. Geen van de maatregelen heeft betrekking op toezicht en handhaving op EU-niveau door de Commissie in haar hoedanigheid van „hoedster van het Verdrag”. In het actieplan wordt nagegaan welke redenen — anders dan verwarring en gebrek aan capaciteit, zoals opportunisme en gebrek aan politieke wil — ten grondslag liggen aan de niet-naleving. Hoewel steun van de lidstaten noodzakelijk is, kunnen de zachte maatregelen van dit actieplan niet de enige strategie zijn om de naleving van de milieuwetgeving te verbeteren.

⁽¹⁾ PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6. Onder verwijzing naar zijn advies⁽³⁾ verzoekt het EESC de Commissie ook, en met name, om een belangrijk onderdeel als de toegang tot de rechter in haar actieplan op te nemen. Vooral de kosten die een eventuele rechtsgang met zich meebrengt voor de samenleving verdienen aandacht.

1.7. Het EESC benadrukt ook dat er meer moet worden gedaan om te voorkomen dat er überhaupt milieuschade ontstaat en dat altijd de voorkeur moet worden gegeven aan „voorkomen” boven „genezen”. Consistente en strikte handhaving van het milieurecht door de lidstaten en de Commissie is hiervoor van essentieel belang, aangezien dit een sterk afschrikkend effect kan hebben en toekomstige schade kan helpen voorkomen. Daarnaast zouden er communicatiecampagnes voor belanghebbenden en het grote publiek moeten worden gevoerd om het bewustzijn te vergroten en het publiek een grotere rol als „waakhond” te geven. Om deze rol te kunnen spelen, moeten mensen daadwerkelijk toegang hebben tot de rechter inzake milieukwesties.

1.8. Tot slot juicht het EESC het toe dat vertegenwoordigers van het Europees Economisch en Sociaal Comité worden uitgenodigd om deel te nemen aan het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance. Wel zou het EESC graag zien dat drie van zijn leden (één per groep) ook daadwerkelijk stemrecht krijgen en niet alleen de status van waarnemer hebben.

1.9. Het EESC verzoekt de Commissie om te zorgen voor een zinvolle en doeltreffende dialoog met de organisaties van het maatschappelijk middenveld in het kader van het „forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance”, zodat hun stem wordt gehoord. Met het oog op de naleving van de milieuwetgeving benadrukt het EESC de essentiële rol van deze organisaties, met name als toezichthouder op de rechtsstaat, het algemeen belang en de bescherming van het publiek.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Zowel in het advies van het EESC over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid⁽⁴⁾ als in het advies over de toegang tot de rechter op nationaal niveau in verband met maatregelen tot uitvoering van de milieubeschermingsregels van de EU⁽⁵⁾ wordt onderstreept dat de gebrekkige, gefragmenteerde en ongelijke tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving in veel EU-lidstaten een ernstig probleem vormt.

2.2. De mededeling van de Commissie COM(2018) 10 final bevat een actieplan om de naleving van de milieuwetgeving van de EU en de milieugovernance te verbeteren.

2.3. Het plan voorziet in nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de betrokken professionals (inspecteurs, auditors, politiefunctionarissen en openbaar aanklagers) en beoogt een klimaat te scheppen waarin slim wordt samengewerkt bij de handhaving van de EU-milieuvoorschriften; dit is echter slechts een fractie van wat nodig is om ervoor te zorgen dat de milieuwetgeving wordt nageleefd.

2.4. De tenuitvoerlegging van deze wetgeving is, als gevolg van aanhoudende problemen (bijvoorbeeld: diffuse waterveroontreiniging, slechte luchtkwaliteit, onbevredigende afvalverwerking en achteruitgaande soorten en habitats), geen sinecure gebleken.

2.5. Volgens de Commissie bedragen de kosten van niet-uitvoering 50 miljard euro per jaar.

2.6. Naast de hierboven aangehaalde economische baten zouden nog veel meer voordelen kunnen worden behaald (onder meer voor de volksgezondheid en de middelen die de samenleving op lange termijn nodig heeft) door een effectievere toepassing van deze wetgeving.

2.7. De gebrekkige naleving van de EU-voorschriften is overigens mede het gevolg van zwakke mechanismen voor het waarborgen van naleving van de regelgeving en van doeltreffende governance op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (alook gebrek aan controle).

2.8. Deze zwakke mechanismen kunnen ook leiden tot oneerlijke concurrentie voor ondernemingen en economische schade (zoals verlies van belastinginkomsten). Dit ondermijnt het algemene vertrouwen in de doeltreffendheid van EU-regelgeving.

⁽³⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

⁽⁴⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

⁽⁵⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

2.9. Daarom stelt de Commissie een actieplan met negen punten voor, evenals de oprichting van een deskundigen-groep ⁽⁶⁾: het „forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance”.

2.10. De negen punten van het actieplan zijn uiteengezet in bijlage 1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie ⁽⁷⁾.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Een model-Europa tot stand brengen en het grote publiek beschermen

3.1.1. De EU moet er op internationaal niveau naar streven om een pionier te zijn op het gebied van de bescherming van het milieu en haar burgers, en moet erop aandringen dat deze kwestie prioritaire aandacht krijgt. Aangezien er al regelgeving bestaat en er grote stappen zijn gezet, zou het jammer zijn als de EU er niet in zou slagen om naar haar waarden te handelen en daadwerkelijk het verschil te maken omdat de geldende wetgeving niet wordt nageleefd.

3.1.2. Het EESC wijst de Commissie erop dat de bescherming van burgers in sommige gevallen zeer te wensen over laat. Het is van groot belang dat het EU-recht in alle lidstaten wordt nageleefd, aangezien incorrecte nationale wetgeving systematisch het vermogen van mensen ondermijnt om hun rechten te doen gelden en de vruchten te plukken van de Europese regelgeving. Dit geldt vooral in het geval van milieuwetgeving, omdat niet-naleving van bijv. de luchtkwaliteits-normen ernstige gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid.

3.1.3. Het EESC vestigt de aandacht op zijn advies ⁽⁸⁾ en hoopt dat de Commissie in haar actieplan rekening houdt met dit advies. Het hoopt bovendien dat in het actieplan ook aandacht wordt besteed aan, bijvoorbeeld, de regulering, controle en governance van nanomaterialen en hormoonontregelende stoffen, evenals aan criminaliteit in verband met afval en in het wild levende dieren en planten.

3.1.4. Het EESC stelt het wél op prijs dat de Commissie bereid is om bijvoorbeeld het gebruik van drones en smartphonetoepassingen te bevorderen om milieuschade te melden of op te sporen en om lidstaten en lokale en regionale overheden (zoals bijvoorbeeld in het geval van Ierland) aan te moedigen om deze zelf te gebruiken of om overheidsinitiatieven te steunen die de toepassing van milieuregels met dit soort instrumenten kunnen verbeteren.

3.2. De eengemaakte markt en economische aspecten

3.2.1. Een consequente toepassing van het milieurecht is een essentiële pijler onder de eengemaakte markt. Als de milieuwetgeving niet consequent wordt toegepast, leidt dit tot oneerlijke concurrentie van bedrijven in lidstaten die het niet zo nauw nemen met de handhaving van de regels. Dat leidt tot oneerlijke marktomstandigheden en geeft verkeerde prikkels aan Europese bedrijven.

3.2.2. Alle lidstaten moeten erop toezien dat de regels consequent en gegarandeerd worden nageleefd om ervoor te zorgen dat niet-naleving overal in de EU op gelijke wijze wordt bestraft. Zo wordt de rechtsstaat beschermd en kunnen bedrijven zich op het EU-recht beroepen, terwijl er tegelijkertijd een gelijk speelveld voor ondernemingen in alle lidstaten wordt gecreëerd.

3.2.3. In de mededeling constateert de Commissie dat de kosten van niet-naleving 50 miljard euro per jaar bedragen. In de *Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation* ⁽⁹⁾ van de Commissie wordt ook aangegeven welke enorme economische voordelen kunnen worden behaald met het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving. Naast het milieu, de volksgezondheid en de rechtsstaat moet het voorkomen van verdere schade door doeltreffende controles en door het handhaven van de bestaande milieuwetgeving ook een duidelijk economisch belang dienen.

3.2.4. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat er meer personele en financiële middelen nodig zijn om na te gaan of de milieuvoorschriften en milieugovernance worden nageleefd, zoals het al eerder heeft aangegeven in zijn advies over een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie ⁽¹⁰⁾. Ook zijn er onvoldoende financiële middelen om de afgesproken doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van biodiversiteit, te bereiken.

⁽⁶⁾ PB C 19 van 19.1.2018, blz. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 90.

3.2.5. Het EESC hoopt ook dat de EU er bij bilaterale of multilaterale handelsbesprekingen systematisch op zal toezien dat de ingevoerde producten voldoen aan haar sociale en milieuwetgeving of het equivalent daarvan.

3.3. *Handhavingsprocedures van de Commissie*

3.3.1. Hoewel de lidstaten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de correcte tenuitvoerlegging en toepassing van de Europese regelgeving, is de Commissie de hoedster van het Verdrag⁽¹¹⁾. Zij moet er dan ook voor zorgen dat de milieu-instrumenten goed worden gebruikt en dat de lidstaten geen maatregelen nemen die de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de EU in gevaar zouden kunnen brengen⁽¹²⁾. Daarbij beschikt zij over de bevoegdheid om een handhavingsprocedure overeenkomstig artikel 258 VWEU te starten.

3.3.2. Vanwege de grensoverschrijdende gevolgen van milieuschade is naleving in één lidstaat van groot belang voor alle lidstaten die hun burgers willen beschermen en milieuschade op hun eigen grondgebied willen voorkomen. De Commissie heeft daarom een sleutelrol te vervullen bij de bescherming van dit gemeenschappelijk EU-belang en bij het verschaffen van toegang tot justitie bij grensoverschrijdende conflicten.

3.3.3. Het Europees Parlement en de Raad verklaarden in 2013 dat „betere uitvoering van het milieu-acquis van de Unie op lidstaatniveau [...] de komende jaren de grootste prioriteit [zal] krijgen”⁽¹³⁾. In de mededeling van de Commissie „Betere resultaten door betere toepassing”⁽¹⁴⁾ wordt benadrukt dat het belangrijk is dat de Commissie haar discretionaire bevoegdheid strategisch gebruikt teneinde haar handhavingsinspanningen te concentreren en prioritair te richten op de belangrijkste inbreuken op EU-wetgeving die de belangen van burgers en bedrijven raken. Naleving van de milieuvoorschriften is van vitaal belang voor de EU en heeft directe gevolgen voor de eengemaakte markt en de gezondheid van haar burgers, en zou dan ook duidelijke prioriteit moeten krijgen in de handhavingsprocedures van de Commissie.

3.3.4. Het EESC vestigt de aandacht op de voordelen van inbreukprocedures los van hun directe toepassing in een specifiek geval⁽¹⁵⁾. Doeltreffende handhavingsprocedures geven een duidelijk signaal af aan de lidstaten dat de EU grote prioriteit toekent aan de bescherming van haar burgers en het milieu waarin zij leven.

3.3.5. Het systematisch aan de kaak stellen van niet-naleving heeft ook een sterk afschrikkende werking, waardoor niet-naleving op grote schaal wordt teruggedrongen. Dit kan ook het vertrouwen in het EU-recht op andere gebieden dan milieubescherming doen toenemen, hetgeen positieve overloopeffecten kan hebben op andere terreinen van het EU-recht.

3.4. *Doeltreffendheid van de wetgeving*

3.4.1. In veel landen hebben organisaties van het maatschappelijk middenveld geconstateerd dat het milieustrafrecht op grote schaal wordt ontmanteld en dat het lastig is voor de burger om toegang tot de rechter te krijgen inzake milieuaangelegenheden en milieugovernance. Dit zou te wijten kunnen zijn aan een verkeerde interpretatie van bepaalde EU-beleidsrichtsnoeren (bijvoorbeeld een strategie voor betere regelgeving die leidt tot vereenvoudiging en experimenten, waardoor de regels kunnen worden overtreden).

3.4.2. Bovendien moeten de lidstaten het gebrek aan adequate tenuitvoerlegging van de regelgeving op een aantal EU-milieuterreinen aanpakken in plaats van strengere regels in te voeren. Dit zogeheten „goldplating” op nationaal niveau kan de valse indruk wekken dat lidstaten bijzonder ambitieus zijn terwijl zij in feite de plank misslaan aan de basis, door de EU-milieuwetgeving niet volledig ten uitvoer te leggen, hetgeen tot niet-naleving leidt.

3.4.3. In de mededeling worden weliswaar drie categorieën interventie maatregelen voorgesteld om naleving te garanderen, maar worden geen maatregelen voor alle drie categorieën voorgesteld. De voorgestelde acties zijn allemaal maatregelen die naleving stimuleren en capaciteit opbouwen op het niveau van de lidstaten. Geen van de voorgestelde acties heeft betrekking op follow-up- en handhavingsmaatregelen van de Commissie zelf, waardoor dit een erg soft actieplan is dat waarschijnlijk niet zal leiden tot een betere naleving van de milieuwetgeving.

⁽¹¹⁾ Artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

⁽¹²⁾ Artikel 4, lid 3, VEU.

⁽¹³⁾ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieufactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet” (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 171).

⁽¹⁴⁾ PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

⁽¹⁵⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 88.

3.4.4. In het actieplan van de Commissie worden dus geen monitoring- en handavingsmaatregelen op EU-niveau voorgesteld. Ook heeft de Commissie in het kader van de voorgestelde steunmechanismen geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om aan elke actie duidelijke doelen te verbinden om hun effectiviteit te meten. Financiële steun is niet afhankelijk van een eventuele wijziging van de praktijken in de lidstaten, waardoor het verwachte resultaat onduidelijk is en de doeltreffendheid en geschiktheid van de voorgestelde maatregelen in twijfel worden getrokken.

3.4.5. Het EESC is verder teleurgesteld over het feit dat er geen aandacht is besteed aan de klachten over en inspecties van de nationale tenuitvoerlegging van het EU-recht. Het EESC maakt zich ernstig zorgen over het gebrek aan politieke wil binnen de Commissie, als gevolg waarvan er niets is gedaan met de klachten. Deze bezorgdheid wordt nog versterkt door het „softe” karakter van de voorgestelde maatregelen.

3.4.6. Volgens het EESC moet, naast de correcte toepassing van het milieurecht en goed milieubeheer, ook het non-regressiebeginsel in het milieurecht in aanmerking worden genomen om duurzame ontwikkeling te waarborgen.

3.4.7. In de mededeling wordt gesteld dat niet-naleving verschillende oorzaken kan hebben, waaronder verwarring, een gebrek aan kennis of aan aanvaarding van voorschriften, te weinig investeringen, opportunisme en criminaliteit. Helaas slaagt de Commissie er niet in om alle oorzaken aan te pakken en stelt zij alleen maatregelen voor om iets aan de verwarring en het gebrek aan kennis te doen. Hoewel steun voor de lidstaten noodzakelijk is, kan dit niet de enige strategie zijn om de naleving van de milieuvoorschriften te verbeteren, aangezien de oorzaken die niets te maken hebben met verwarring of beperkte capaciteit onaangeroerd worden gelaten.

3.5. Toegang tot de rechter op nationaal en Europees niveau

3.5.1. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat systematische niet-naleving in de lidstaten en het gebrek aan adequate handhaving door nationale rechtbanken erop wijzen dat de toepassing van het recht op nationaal niveau duidelijk een probleem is.

3.5.2. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de aanbevelingen in zijn advies over toegang tot de rechter⁽¹⁶⁾ betreffende gebruik en naleving van prejudiciële vragen op te volgen. Het EESC benadrukt het belang van prejudiciële vragen voor het waarborgen van de consistentie van het EU-recht en dringt er bij de Commissie op aan om verslag uit te brengen over het gebruik en de naleving van dit instrument door nationale rechtbanken.

3.5.3. Het EESC wijst er nogmaals op⁽¹⁷⁾ dat vrije toegang tot milieu-informatie van essentieel belang is om de burgers en maatschappelijke organisaties in staat te stellen hun rol als publieke waakhonden te vervullen.

3.5.4. Hoewel het EESC zich bewust is van de verschillen tussen de rechtsstelsels van de verschillende lidstaten, is het teleurstellend dat noch de kwestie van de procesbevoegdheid (*locus standi*), noch de kosten voor het aanhangig maken van een zaak op nationaal niveau aan de orde zijn gesteld. Voor burger-, consumenten-, maatschappelijke en milieuorganisaties vormen procesbevoegdheid en kosten een aanzienlijke belemmering om hun regeringen en grote ondernemingen via de nationale rechtbanken ter verantwoording te roepen.

3.5.5. En zelfs al wordt de procesbevoegdheid toegekend, dan blijft het feit dat de financiële middelen van de meeste maatschappelijke organisaties buitengewoon beperkt zijn, hetgeen vaak leidt tot rechtsweigerings jegens de betrokkenen, zoals eerder uiteengezet in genoemd advies⁽¹⁸⁾. Bovendien verhinderen deze obstakels dat maatschappelijke organisaties hun werk kunnen doen, nl. ervoor zorgen dat de bestaande wetgeving correct wordt toegepast, hetgeen essentieel is voor de bescherming van de rechtsstaat.

3.5.6. Het EESC wijst er ook op dat er mechanismen moeten komen om misbruik van rechtsstelsels te voorkomen. Dit moet in gedachten worden gehouden bij het verlenen van vrije toegang tot de rechter aan de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Het is wel van belang dat deze organisaties zich tot de rechter kunnen wenden, omdat dat de bescherming van consumenten, de volksgezondheid en het milieu voor de samenleving als geheel ten goede komt. Om de organisaties van het maatschappelijk middenveld niet te hinderen bij hun essentiële taak, nl. de wetgeving ten uitvoer helpen leggen, moeten de bepalingen inzake misbruik specifiek en doelgericht zijn.

⁽¹⁶⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

⁽¹⁷⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

⁽¹⁸⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

3.5.7. Het feit dat de Commissie en de Europese rechterlijke instanties er niet in slagen de naleving van het EU-recht te waarborgen, brengt de rechtsstaat in gevaar en verzwakt het vertrouwen van het publiek, de lidstaten en het bedrijfsleven in het EU-recht. Het draagt er verder toe bij dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de toegang tot de rechter wordt ontzegd, wat leidt tot een groeiend wantrouwen ten aanzien van de efficiëntie van de Commissie en de rechtbanken en het vertrouwen in de EU in haar geheel ondermijnt.

3.5.8. Bovendien wordt in de mededeling voorbijgegaan aan twee gevoelige punten op Europees niveau, die beide betrekking hebben op de toegang tot de Europese rechter:

- toegang tot Europese justitie, zoals benadrukt op de bijeenkomst van de partijen bij het Verdrag van Aarhus en die betrekking heeft op de interne werking van de instellingen van de EU (de Commissie besluit bijvoorbeeld te snel om geen actie te ondernemen naar aanleiding van klachten);
- de gewoonte van sommige nationale rechters om prejudiciële vragen niet door te verwijzen, maar zich zelf, in strijd met de Verdragen, te buigen over de interpretatie van het EU-recht, met soms groteske uitspraken tot gevolg (zo vertelde een *rapporteur public* van de *Conseil d'Etat* (Raad van State) in Frankrijk de rechters dat het zinloos was om een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, omdat het onderwerp in kwestie daar nog nooit aan de orde was geweest).

3.5.9. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om expliciet in te gaan op de opmerkingen over de toegang tot de rechter op nationaal en EU-niveau, teneinde een totaalaanpak te waarborgen die ten dienste staat van de burgers en de volksgezondheid en de huidige en toekomstige leefomgeving beschermt.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Europese high-performance computing

(COM(2018) 8 final — 2018/0003(NLE))

(2018/C 283/12)

Rapporteur: **Ulrich SAMM**

Corapporteur: **Antonio LONGO**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie: 21.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikelen 187 en 188 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	196/2/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt dit initiatief om een **Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC** op te richten als concrete stap die aansluit op het Europees cloudinitiatief en als onderdeel van een bredere EU-strategie (die o.m. cyberbeveiliging, de digitale eengemaakte markt, de Europese gigabitmaatschappij, open wetenschap omvat). Dit initiatief levert een duidelijke **EU-meerwaarde** op met een **cruciale technologie** die ons zal helpen de meest uitdagende vraagstukken van onze moderne samenleving aan te pakken en die uiteindelijk ons welzijn, ons concurrentievermogen en onze werkgelegenheid ten goede zal komen.

1.2. Het EESC beschouwt de **aanloopinvesteringen** van 1 miljard EUR voor de verwerving en exploitatie van twee supercomputers van wereldklasse als een fors bedrag, dat echter in vergelijking met de concurrenten van de EU — de VS en China — niet te ambitieus is. Het is er evenwel van overtuigd dat een substantiële verhoging van de investeringen (in de lidstaten van de EU) in combinatie met een krachtig Europees **onderzoeks- en innovatieprogramma** nodig zullen zijn om het wereldklasseniveau bij HPC-toepassingen te behouden. Aangezien de race zal doorgaan, zullen in het volgende MFK beslist weer soortgelijke maatregelen moeten worden opgenomen om de wereldwijde concurrentie bij te benen.

1.3. Het EESC steunt de **industriële benadering** voor het ontwikkelen van de volgende generatie energiezuinige microchips in Europa. Daarmee zou de EU minder afhankelijk worden van invoer en toegang hebben tot hoogwaardige HPC-technologie. De ontwikkeling van dergelijke microchips heeft ook gevolgen voor kleinschalig computergebruik, omdat de hoogwaardige geïntegreerde schakelingen kunnen worden aangepast (*downscaling*) aan apparaten op de **massamarkt** (pc's, smartphones, automobielsector).

1.4. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om meer nadruk te leggen op de sterke uitgangspositie en op het feit dat dit initiatief van cruciaal belang is voor de voortzetting van het Europese **succesverhaal** dat gebaseerd is op Prace en GÉANT, twee pijlers die al vele jaren hoogwaardige HPC-diensten aan wetenschap en bedrijfsleven leveren en onderzoek, onderwijs en nationale onderzoeksnetwerken en HPC-centra aan elkaar koppelen door middel van veilige netwerken met een hoge capaciteit.

1.5. Het EESC acht het dan ook van het grootste belang dat de nieuwe Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC en bestaande structuren en programma's **geïntegreerd** worden; dit is de beste manier om Europese middelen gezamenlijk in te zetten. Zo zou de collegiale toetsing in het kader van Prace behouden moeten worden om de nagestreefde wereldklasse te handhaven.

1.6. Het EESC zou graag zien dat **meer lidstaten** tot de Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC toetreden en daarmee de kans aangrijpen om te profiteren van rekenkracht van wereldklasse. Gezien de complexe aard van een gemeenschappelijke onderneming verzoekt het EESC de Commissie zich de nodige inspanningen te getroosten om de voordelen en mogelijkheden van dit rechtsinstrument uit te leggen en te promoten, met name voor kleinere landen en wat de mogelijkheid betreft om bijdragen in natura te leveren.

1.7. Het EESC is verheugd dat twee van de partners van de Commissie in het kader van het contractuele publiek-private partnerschap (cPPP) de eerste particuliere leden zouden kunnen worden, wat essentieel is voor de deelname van het **bedrijfsleven**, waaronder **kmo's**. Het EESC juicht de mogelijkheid toe om meer partners aan te trekken, maar dringt er ook op aan dat dit bij elke nieuwe partner, met name die van buiten de EU, op basis van **wederkerigheid** gebeurt. De EU zou moeten profiteren van de kans die de ontwikkeling van HPC-technologie biedt om ontbrekende schakels in de Europese industrie aan te pakken zodat de hele productieketen bestreken kan worden (ontwerp, fabricage, uitvoering, toepassing). Voor de middellange termijn zou de Europese Unie ernaar moeten streven dat een HPC met Europese technologie kan worden gepland en gerealiseerd.

1.8. Het EESC beveelt aan om **burgers en bedrijven te informeren** over dit nieuwe belangrijke initiatief om het vertrouwen van de burgers in het Europese integratieproces te herstellen en om Europese ondernemingen, met name kmo's, bewust te maken van de voordelen daarvan. Ook moeten er specifieke communicatieactiviteiten worden ontplooid om de belangstelling van universiteiten en onderzoekscentra te wekken en hen warm te krijgen voor projecten op het gebied van HPC.

1.9. Het EESC beveelt aan om de **sociale dimensie** van het digitaliseringsproces als fundamenteel onderdeel van de Europese sociale pijler zo sterk mogelijk te maken. De invoering en het gebruik van hoogwaardige machines moet een duidelijk en meetbaar positief effect op het dagelijks leven van alle burgers hebben.

2. Inleiding

2.1. Na oorspronkelijk te zijn ingezet in klimaatonderzoek, numerieke weersvoorspelling, astrofysica, deeltjesfysica en chemie wordt **high-performance computing (HPC)** nu ook gebruikt op de meeste andere wetenschappelijke gebieden, van biologie, biowetenschappen en gezondheid, highfidelity-verbrandingssimulaties en materiaalwetenschappen tot sociale en geesteswetenschappen. In de industrie is al sprake van grootschalig HPC-gebruik in de olie- en gasexploratie, de luchtvaart, de automobiellindustrie en de financiële sector, en HPC begint nu ook van cruciaal belang te worden voor geïndividualiseerde geneeskunde, de ontwikkeling van nanotechnologieën en de ontwikkeling en inzet van hernieuwbare energiebronnen. Tot slot wordt HPC een steeds belangrijker instrument om de openbare besluitvorming te ondersteunen door het simuleren van scenario's met betrekking tot natuurrisico's, industriële risico's, biologische risico's en (cyber) terrorismerisico's. Daarmee is HPC van essentieel belang voor nationale veiligheid en defensie.

2.2. De prestaties van computers worden gemeten in „drijvende-kommabewerkingen per seconde” (**Flops**: *floating point operations per second*). De prestaties van HPC zijn het technologisch maximaal haalbare. Deze topprestaties worden gestaag beter, dankzij de steeds kleinere geïntegreerde schakelingen (wet van Moore) en de verschuiving van vectorprocessors naar parallelle processoren. Elke 10 tot 12 jaar is de rekensnelheid met een factor 1 000 toegenomen: eerst van gigaschaal (1985) naar teraschaal (1997) en vervolgens naar petaschaal (2008). Naar verwachting zullen we tussen 2020 en 2023 overschakelen van petaschaal op **exaschaal** (giga = 10^9 , tera = 10^{12} , peta = 10^{15} , exa = 10^{18}).

2.3. Wat HPC betreft houdt elke lidstaat in de EU er tot nu toe zijn eigen investeringsbeleid op na. In vergelijking met zijn concurrenten uit de VS, China en Japan investeert Europa duidelijk te weinig in HPC: de financieringskloof bedraagt 500-700 miljoen EUR per jaar. Het gevolg daarvan is dat de EU niet over de snelste supercomputers beschikt en dat de bestaande HPC-machines in de EU afhankelijk zijn van niet-Europese technologie. Verdere vooruitgang op het gebied van de HPC-technologie kan het best worden bereikt door middel van **gezamenlijke Europese inspanningen**, met investeringen op een schaal die de mogelijkheden van de afzonderlijke lidstaten overstijgt.

2.4. De ontwikkeling van de volgende generatie microchips in Europa zou ertoe bijdragen dat de EU onafhankelijk wordt wat betreft de toegang tot hoogwaardige HPC-technologie. De Europese toeleveringsketen voor HPC-technologie kan echter alleen worden verbeterd als er duidelijk zicht is op marktleaderschap en op de ontwikkeling van een ecosysteem van exaschaalmachines. De publieke sector moet bij deze doelstelling een doorslaggevende rol spelen, omdat Europese leveranciers anders niet het risico zullen nemen om de machines zelf te ontwikkelen.

2.5. De Commissie is daarom eerst van plan om samen met de lidstaten 1 miljard EUR te investeren in de opbouw van een **Europese supercomputerinfrastructuur van wereldklasse**. Een dergelijke gedeelde infrastructuur en een gemeenschappelijk gebruik van bestaande capaciteiten zou iedereen — industrie, kmo's, wetenschap, openbare sector en met name (kleinere) lidstaten zonder autonome nationale HPC-infrastructuur — ten goede moeten komen.

2.6. Het belang van HPC is door de Commissie in 2012 in haar strategie „Geavanceerde computing: de positie van Europa in de wereldwijde wedloop”⁽¹⁾ duidelijk uiteengezet. In april 2016 lanceerde de Commissie het **Europees cloudinitiatief**⁽²⁾. Dit initiatief bestaat uit twee hoofdelementen: de **Europese data-infrastructuur** (EDI) met supercomputing-capaciteiten van wereldklasse en snelle connectiviteit en de **Europese openwetenschapscloud** (EOSC: *European Open Science Cloud*) met toonaangevende gegevensopslag en -beheer en interfaces voor cloud-gebaseerde dienstverlening. Het onderhavige **voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Europese high-performance computing**⁽³⁾ is bedoeld om de EDI op te zetten.

2.7. Het voorstel is een vervolg op de **EuroHPC-verklaring**, die op 23 maart 2017 op de Digitale Dag in Rome door zeven lidstaten — Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje — is ondertekend. België, Slovenië, Bulgarije, Zwitserland, Griekenland en Kroatië hebben zich in 2017 bij hen aangesloten. Deze landen zijn overeengekomen om een pan-Europese geïntegreerde exaschaalsupercomputing-infrastructuur te ontwikkelen. Andere lidstaten en geassocieerde landen worden aangemoedigd de EuroHPC-verklaring ook te ondertekenen.

2.8. Na een effectbeoordeling kwam de Commissie⁽⁴⁾ tot de conclusie dat een **gemeenschappelijke onderneming** de beste optie is om de EuroHPC te implementeren, omdat deze constructie het mogelijk maakt de gezamenlijke aanschaf, eigendom en exploitatie van de supercomputers op efficiënte wijze te combineren.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1. De Commissie heeft een voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming high performance computing (EuroHPC) ingediend. Deze nieuwe rechtspersoon zal:

- een **financieringsstructuur** bieden om in heel Europa een high-performance computing-infrastructuur (HPC) van wereldklasse te verwerven, op te bouwen en toe te passen;
- een **onderzoeks- en innovatieprogramma** ondersteunen voor de ontwikkeling van technologie en machines (hardware) alsook toepassingen (software) waarbij gebruik wordt gemaakt van deze supercomputers;
- financiële steun verlenen in de vorm van aanbestedingen of **subsidies voor onderzoek en ontwikkeling** voor deelnemers op basis van openbare vergelijkende oproepen tot het indienen van voorstellen en openbare aanbestedingen; Europese bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), een betere **toegang** tot supercomputers bieden.

3.2. De **bijdrage van de EU** binnen het huidige meerjarig financieel kader zou zo'n **486 miljoen EUR** bedragen, aangevuld met **vergelijkbare bedragen van lidstaten** en geassocieerde landen. Particuliere leden van het initiatief kunnen ook bijdragen **in natura** leveren. In totaal zou er in de periode tot 2020 ca. 1 miljard EUR aan overheidsgeld geïnvesteerd worden.

3.3. De Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC zal tussen 2019 en 2026 de volgende activiteiten ontplooiën:

- **verwerving en exploitatie** van twee **pre-exaschaalsupercomputers** en ten minste twee supercomputers uit het middensegment (petaschaal), waarbij de toegang tot deze supercomputers wordt beheerd en aan een breed scala aan publieke en particuliere gebruikers beschikbaar wordt gesteld (vanaf 2020);
- opzet van een **onderzoeks- en innovatieprogramma** op het gebied van HPC: ter ondersteuning van de ontwikkeling van Europese supercomputing-technologie, waaronder de eerste generatie Europese **energiezuinige microprocessor-technologie**, en het mede ontwerpen van Europese **exaschaalmachines**, en ter bevordering van toepassingen, ontwikkeling van vaardigheden en een breed gebruik van HPC.

3.4. Doel is in 2022 of 2023 exaschaalberekeningen uit te kunnen voeren. Een tussenstap (50 % van de exaschaalprestaties) moet in 2019 worden bereikt. De geplande infrastructuur wordt **gezamenlijk eigendom** van en geëxploiteerd door de **leden**, in eerste instantie bestaande uit de landen die de EuroHPC-verklaring hebben ondertekend en particuliere leden uit de academische wereld en het bedrijfsleven. Andere leden kunnen zich op elk moment bij dit samenwerkingsverband aansluiten, mits zij een financiële bijdrage (waaronder ook in natura) leveren.

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final en PB C 299 van 4.10.2012, blz. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final en PB C 487 van 28.12.2016, blz. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final en bijlage 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5. In de voorgestelde verordening wordt bepaald dat twee infrastructuren tegelijkertijd opgezet en geïmplementeerd zullen worden. De infrastructuren zullen op basis van bepaalde criteria in twee EU-lidstaten worden ondergebracht.

3.6. De gemeenschappelijke onderneming heeft een raad van bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de publieke leden van de gemeenschappelijke onderneming. De raad is verantwoordelijk voor de strategische beleidsvorming en de financieringsbesluiten in verband met de activiteiten van de gemeenschappelijke onderneming op het gebied van aankopen en onderzoek en innovatie. De stemrechten en -procedures zijn evenredig aan de financiële bijdrage die de leden leveren. Het model van de Gemeenschappelijke Onderneming is ontwikkeld op basis van de ervaring die met andere gemeenschappelijke ondernemingen, zoals ECSEL, is opgedaan. Beide gemeenschappelijke ondernemingen lijken qua doelstellingen en structuur op elkaar. Het voornaamste verschil zit hem in de uitgebreide aanbestedingsactiviteiten bij EuroHPC, die bij ECSEL ontbreken. Dit verschil verklaart het feit dat de stemrechten evenredig zijn aan de bijdrage van de deelnemers.

3.7. De raad van bestuur wordt ondersteund door een industrieel en wetenschappelijk adviescomité, samengesteld uit de vertegenwoordigers van de particuliere leden van de gemeenschappelijke onderneming. Om belangenverstrengeling te voorkomen heeft dit comité slechts een adviserende rol.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC steunt dit initiatief als een concrete stap die aansluit op het Europees cloudinitiatief: de strategische keuze voor een open Europese cloud, die bestemd is voor de wetenschappelijke gemeenschap en het bedrijfsleven, in het kader van een krachtige politieke en economische inzet voor digitale innovatie⁽⁵⁾. Dit initiatief levert een duidelijke **EU-meerwaarde** op met een **cruciale technologie** die ons zal helpen de meest uitdagende vraagstukken van onze moderne samenleving aan te pakken en uiteindelijk ons welzijn, ons concurrentievermogen en onze werkgelegenheid ten goede zal komen.

4.2. Meer in het algemeen maakt het HPC-initiatief een essentieel onderdeel uit van een bredere EU-strategie (waaronder de cyberbeveiligingsverordening⁽⁶⁾, de strategie voor de digitale eengemaakte markt (herziening)⁽⁷⁾, de Europese gigabitmaatschappij⁽⁸⁾ en open wetenschap), die gericht is op herstel van de digitale soevereiniteit en onafhankelijkheid van Europa, teneinde van de EU een cruciale speler te maken op het gebied van digitale ontwikkelingen met rechtstreekse gevolgen voor het concurrentievermogen en de levenskwaliteit van de burgers.

4.3. Het EESC beschouwt de aanloopinvesteringen van 1 miljard EUR voor de verwerving en exploitatie van twee pre-exaschaalsupercomputers en ten minste twee supercomputers uit het middensegment als een fors bedrag, dat echter in vergelijking met de concurrenten van de EU niet te ambitieus is. Het is er evenwel van overtuigd dat een substantiële toename van de investeringen (in de lidstaten van de EU) in combinatie met een krachtig Europees onderzoeks- en innovatieprogramma nodig zullen zijn om het wereldklasseniveau bij HPC-toepassingen te behouden. Aangezien de race zal doorgaan, moeten ook in het volgende MFK beslist weer soortgelijke maatregelen worden opgenomen om de wereldwijde concurrentie bij te benen.

4.4. Het EESC wijst erop dat een snelle computer alleen niet voldoende is om succesvol te zijn; Echte vorderingen vergen ook hoogwaardige software-ontwikkelingen en -toepassingen op basis van een sterk onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma. Op dit gebied loopt de EU helemaal niet achter op haar concurrenten; het EESC dringt er bij de Commissie op aan om meer nadruk te leggen op de sterke uitgangspositie en op het feit dat dit initiatief van cruciaal belang is voor de voortzetting van het Europese **succesverhaal** dat gebaseerd is op Prace en Géant, twee pijlers die al meer dan tien jaar zorgen voor koppeling van en aansluiting op HPC resp. voor netwerkvorming.

4.5. Het in 2010 opgerichte, door de EU medegefinancierde partnerschap voor geavanceerde computers in Europa (**Prace**), waaraan 25 lidstaten meedoen, levert hoogwaardige HPC-diensten aan wetenschap en bedrijfsleven en maakt daarbij gebruik van de grootste nationale supercomputingsystemen in Europa. In 2017 bood Prace toegang tot een netwerk van zeven toonaangevende systemen van vijf leden (Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Zwitserland), die sinds de oprichting meer dan 400 miljoen EUR in Prace hebben geïnvesteerd. Aan de hand van collegiaal getoetste oproepen tot het indienen van voorstellen, gebaseerd op wetenschappelijke excellentie, wijst Prace HPC-middelen toe aan onderzoeksprojecten uit de academische wereld en het bedrijfsleven, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen.

⁽⁵⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 86.

⁽⁶⁾ PB C 227 van 28.6.2018, blz. 86.

⁽⁷⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 102.

⁽⁸⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 51.

4.6. Het in 2000 opgezette pan-Europese netwerk **Géant** koppelt onderzoek, onderwijs en nationale onderzoeksnetwerken en HPC-centra aan elkaar door middel van veilige netwerken met een hoge capaciteit. Het netwerk is essentieel voor het ondersteunen van open wetenschap met diensten voor veilige toegang. Het Géant-netwerk is het grootste en meest geavanceerde O & O-netwerk ter wereld, dat meer dan 50 miljoen gebruikers en 10 000 instellingen in heel Europa met elkaar verbindt en alle wetenschappelijke disciplines ondersteunt. Het backbone-netwerk werkt met snelheden tot 500 Gbps (2017). Géant heeft de zeer succesvolle eduroam-dienst opgezet om O & O-gebruikers in staat te stellen verbinding te maken met elk wifinetwerk met de SSID „eduroam” — een systeem dat volgens het EESC zou moeten dienen als model bij de inspanningen in het kader van de strategie „Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt — Naar een Europese gigabitmaatschappij”⁽⁹⁾ om alle Europeanen toegang tot wifi te bieden.

4.7. Het EESC acht het dan ook van het grootste belang dat de nieuwe Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC en bestaande structuren en programma's geïntegreerd worden. Zo zou de collegiale toetsing in het kader van Prace behouden moeten worden om de nagestreefde wereldklasse te handhaven. Andere best practices moeten geïntegreerd of aangepast worden. Een **geïntegreerde aanpak** van EuroHPC, Horizon 2020 of het daarop volgende KP en overeenkomstige nationale activiteiten is de beste manier om Europese middelen gezamenlijk in te zetten. In deze context is het EESC ingenomen met het voornemen van de Commissie om de Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC te gebruiken voor de coördinatie van het financieringsinstrument in het kader van Horizon 2020 (en de opvolger daarvan) op het gebied van HPC. Het EESC merkt op dat de ontwikkeling van infrastructuur een top-downregeling vereist, terwijl goede wetenschap, zoals door Prace wordt bevorderd, een bottom-upbenadering vergt, met wetenschappers als drijvende kracht.

4.8. Het EESC zou graag zien dat **meer lidstaten** tot de Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC toetreden en daarmee de kans aangrijpen om te profiteren van rekenkracht van wereldklasse. Netwerken zijn van essentieel belang voor het wetenschappelijk gebruik van HPC. Gezien de complexe aard van een gemeenschappelijke onderneming verzoekt het EESC de Commissie zich de nodige inspanningen te getroosten om de voordelen en mogelijkheden van dit rechtsinstrument uit te leggen en te promoten, met name voor kleinere landen en wat de mogelijkheid betreft om bijdragen in natura te leveren.

4.9. Het EESC is verheugd dat twee van de partners van de Commissie in het kader van het contractuele publiek-private partnerschap (cPPP), nl. het Europees technologieplatform voor high performance computing (**ETP4HPC**) en de Big Data Value Association (**BDVA**), bij brief hun steun aan de uitvoering van de Gemeenschappelijke Onderneming EuroHPC hebben betuigd. Zij zouden de eerste particuliere leden zouden kunnen worden, wat essentieel is voor de deelname van het bedrijfsleven, waaronder kmo's. Het EESC juicht de mogelijkheid toe om meer partners aan te trekken, maar dringt er ook op aan dat dit bij elke nieuwe partner, met name die van buiten de EU, op basis van **wederkerigheid** gebeurt. De EU zou moeten profiteren van de kans die de ontwikkeling van HPC-technologie biedt om ontbrekende schakels in de Europese industrie aan te pakken zodat de hele productieketen bestreken kan worden (ontwerp, fabricage, uitvoering, toepassing).

4.10. Een 12-petaflopsupercomputer met processor heeft een **stroomverbruik** van ongeveer 1,5 MW. Wordt dit verbruik lineair doorgetrokken naar exaschaal, dan zou HPC met de technologie die nu voorhanden is, leiden tot een onaanvaardbaar stroomverbruik rond de 150 MW. De ontwikkeling van energiezuinige microchips is dan ook een belangrijke doelstelling van de EuroHPC. Energiezuinige microchips zullen dus een belangrijke rol spelen bij de doelstellingen van de energiestrategie van de EU, los van het streven om de EU onafhankelijk van de invoer van energie te maken. In het licht van bovengenoemde doelstellingen is er bij de uitvoering van de HPC-plannen een grote rol weggelegd voor het European Processor Initiative, dat in 2018 door de Europese Commissie is gelanceerd, kan rekenen op de steun van een consortium van 23 partners uit tien lidstaten en een budget van 120 miljoen EUR heeft.

4.11. De ontwikkeling van geavanceerde energiezuinige microchips heeft ook gevolgen voor kleinschalig computergebruik (pc's, smartphones, automobielsector), omdat de hoogwaardige geïntegreerde schakelingen ook kunnen worden aangepast (*downscaling*) aan apparaten op de **massamarkt**. Dit zal alle burgers rechtstreeks ten goede komen en kan nieuwe markten openen voor het bedrijfsleven van de EU. HPC is in veel opzichten dan ook een technologie die van cruciaal belang is voor een moderne samenleving.

4.12. Het EESC beveelt aan om burgers en bedrijven te informeren over dit nieuwe belangrijke initiatief van de EU. Dit kan het vertrouwen van de burgers in het Europese integratieproces helpen herstellen. Het maatschappelijk middenveld kan van nut zijn om dergelijke informatie te verspreiden. Daarnaast kan er een gerichte campagne worden opgezet om Europese ondernemingen, met name kmo's, bewust te maken van de initiatieven die momenteel lopen. Het is dan ook belangrijk om via een specifiek traject kmo's die een hoge toegevoegde waarde produceren, ondersteuning bij de toegang tot en het gebruik van de nieuwe infrastructuur te bieden.

⁽⁹⁾ COM(2016) 587 final en PB C 125 van 21.4.2017, blz. 51 en PB C 125 van 21.4.2017, blz. 69.

4.13. Ook moeten er specifieke communicatieactiviteiten worden ontplooid om de belangstelling van universiteiten en onderzoekscentra te wekken en hen warm te krijgen voor projecten op het gebied van HPC. Een dergelijk proces zou ook de ontwikkeling van nieuwe curricula op scholen, beroepsopleidingen en universiteiten kunnen stimuleren om de achterstand qua vaardigheden die Europa vergeleken met zijn belangrijkste concurrenten in de wereld heeft, aan te pakken ⁽¹⁰⁾.

4.14. Het EESC beveelt aan om de sociale dimensie van het digitaliseringsproces als fundamenteel onderdeel van de Europese sociale pijler zo sterk mogelijk te maken ⁽¹¹⁾. Er zou een reeks maatschappelijke doelstellingen vastgesteld moeten worden, die met behulp van de nieuwe digitale infrastructuur gerealiseerd moeten worden. De invoering en het gebruik van hoogwaardige machines moet een duidelijk en meetbaar positief effect op het dagelijks leven van alle burgers hebben.

4.15. HPC en kwantumtechnologie zijn twee doelstellingen die van strategisch belang zijn voor de groei en het concurrentievermogen in Europa. Het EESC beveelt dan ook aan beide technologieën tegelijkertijd te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de EU op middellange en lange termijn kan profiteren van de beste prestaties en kansen.

Brussel, 23 mei 2018

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 30; PB C 173 van 31.5.2017, blz. 45.

⁽¹¹⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 10.

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. 1343/2011 tot vaststelling van een aantal bepalingen voor de visserij in het GFCM-overeenkomstgebied (General Fisheries Commission for the Mediterranean — Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee)

(COM(2018) 143 *final* — 2018/0069 (COD))

(2018/C 283/13)

Raadpleging	Europees Parlement: 16.4.2018 Raad van de Europese Unie, 12.4.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedgekeurd door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	187/3/10

Aangezien het Comité volledig met dit voorstel instemt en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 23 en 24 mei 2018 gehouden 535e zitting (vergadering van 23 mei) met 187 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, besloten hierover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL