



Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

539e zitting van het EESC, 12.12.2018-13.12.2018

2019/C 110/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de kosten van non-immigratie en non-integratie (initiatiefadvies)	1
2019/C 110/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzame en inclusieve bio-economie — Nieuwe kansen voor de Europese economie (initiatiefadvies)	9
2019/C 110/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een vlottere toegang tot klimaatfinanciering voor niet-overheidsactoren (initiatiefadvies)	14
2019/C 110/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de situatie van Romavrouwen (verkennend advies op verzoek van het Europees Parlement)	20
2019/C 110/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten (verkennend advies op verzoek van het Europees Parlement)	26
2019/C 110/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen (verkennend advies)	33

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

539e zitting van het EESC, 12.12.2018-13.12.2018

2019/C 110/07	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 detailhandel die past bij de 21e eeuw [COM(2018) 219 final]	41
---------------	---	----

2019/C 110/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over het mededingingsbeleid 2017 [COM(2018) 482 <i>final</i>]	46
2019/C 110/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (COM(2018) 398 <i>final</i> — 2018/0222 (NLE))	52
2019/C 110/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de actie van de Unie ingevolge haar toetreding tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen [COM(2018) 365 <i>final</i> — 2018/0189 (COD)]	55
2019/C 110/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit); Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen); Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten); Verordening (EU) nr. 345/2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen; Verordening (EU) nr. 346/2013 betreffende Europese sociaalondernemerschapsfondsen; Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten; Verordening (EU) 2015/760 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen; Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten; Verordening (EU) 2017/1129 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten, en Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (COM(2018) 646 <i>final</i> — 2017/0230 (COD))	58
2019/C 110/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad, Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad — Een bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van leiders in Salzburg op 19-20 september 2018 (COM(2018) 631 <i>final</i> — 2018/0330 (COD))	62
2019/C 110/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming van de verspreiding van terroristische online-inhoud — Een bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van de EU-leiders in Salzburg op 19-20 september 2018 (COM(2018) 640 <i>final</i> — 2018-0331 (COD))	67
2019/C 110/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 wat betreft een verificatieprocedure in verband met inbreuken op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van verkiezingen voor het Europees Parlement (COM(2018) 636 <i>final</i> — 2018/0328 (COD))	72
2019/C 110/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Defensiefonds (COM(2018) 476 <i>final</i>)	75
2019/C 110/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) (COM(2018) 380 <i>final</i>)	82
2019/C 110/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2021-2027) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1295/2013) (COM(2018) 366 <i>final</i>)	87

2019/C 110/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumeisen voor hergebruik van water (doorlopend programma) (COM(2018) 337 <i>final</i>)	94
2019/C 110/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen op het gebied van milieubeleid en tot wijziging van Richtlijnen 86/278/EEG, 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG en 2010/63/EU, Verordeningen (EG) nr. 166/2006 en (EU) nr. 995/2010 en Verordeningen (EG) nr. 338/97 en (EG) nr. 2173/2005 van de Raad (COM(2018) 381 <i>final</i> — 2018/0205 (COD))	99
2019/C 110/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2018) 390 <i>final</i> — 2018/0210 (COD))	104
2019/C 110/21	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 Europa dat beschermt: schone lucht voor iedereen (COM(2018) 330 <i>final</i>)	112
2019/C 110/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, en Verordening (EU) 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontroles (COM(2018) 368 <i>final</i> — 2018/0193 (COD))	118
2019/C 110/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/106/EG inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden en de intrekking van Richtlijn 2005/45/EG (COM(2018) 315 <i>final</i> — 2018/0162 (COD))	125
2019/C 110/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het programma voor onderzoek en opleiding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie voor de periode 2021-2025 ter aanvulling van Horizon Europa — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie [COM(2018) 437 <i>final</i> — 2018/0226 (NLE)]	132
2019/C 110/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van de Raad houdende wijziging van Beschikking 2007/198/Euratom tot oprichting van de Europese Gemeenschappelijke Onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie en tot toekenning van gunsten daaraan (COM(2018) 445 <i>final</i> — 2018/0235 (NLE))	136
2019/C 110/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het bijstandsprogramma voor de ontmanteling van de kerncentrale van Ignalina in Litouwen (het Ignalina-programma), en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1369/2013 van de Raad (COM(2018) 466 <i>final</i> — 2018/0251 (NLE)), het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een specifiek financieel programma voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van kernafval, en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1368/2013 van de Raad (COM(2018) 467 <i>final</i> — 2018/0252 (NLE)) en het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie en uitvoering van de programma's ter ondersteuning van de ontmanteling van de kerncentrales in Bulgarije, Slowakije en Litouwen (COM(2018) 468 <i>final</i>)	141
2019/C 110/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een verdrag tot oprichting van een multilateraal gerecht voor de beslechting van investeringsgeschillen (COM(2017) 493 <i>final</i>)	145
2019/C 110/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) [COM(2018) 465 <i>final</i> — 2018/0247 (COD)]	156
2019/C 110/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking en het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid [COM(2018) 460 <i>final</i> 2018/0243(COD)]	163

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

539E ZITTING VAN HET EESC, 12.12.2018-13.12.2018

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de kosten van non-immigratie en non-integratie

(initiatiefadvies)

(2019/C 110/01)

Rapporteur: **Pavel TRANTINA**

Corapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Besluit van de voltallige vergadering	15.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	149/09/13
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) meent dat immigratie een positief effect heeft op de groei van de bevolking en de beroepsbevolking. Als de natuurlijke bevolkingsgroei negatief wordt, kan immigratie de totale bevolking en de beroepsbevolking op peil helpen houden. Immigratie is weliswaar geen panacee voor de gevolgen van de vergrijzing in Europa, maar kan wel uitkomst bieden bij tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden die niet gerelateerd zijn aan demografische processen.

1.2. Een Europa zonder immigratie zou betekenen dat:

- de economieën van de lidstaten een zware klap zouden krijgen: arbeidsmarkten zouden onder een mogelijk onoverkomelijke druk komen te staan, hele bedrijfstakken zouden failliet gaan, de landbouwproductie zou inzakken en de bouw zou de vraag niet aankunnen;
- de demografische uitdagingen verergerd zouden worden: pensioenstelsels worden wellicht onhoudbaar, de gezondheids- en zorgsector zou kunnen instorten, bepaalde gebieden zouden snel ontvolkt raken; de sociale cohesie zou in feite ondermijnd worden;

- er met een volledig verbod op legale migratie per definitie meer pogingen tot irreguliere migratie gedaan zouden worden; dit zou op zijn beurt leiden tot een overmaat aan beveiliging, repressie en bewaking, met enorme kosten tot gevolg; zwarte arbeidsmarkten, uitbuiting en moderne slavernij, en wanhopige pogingen tot gezinshereniging zouden in de hand worden gewerkt;
- racisme en vreemdelingenhaat een nog betere voedingsbodem zouden krijgen dan nu al het geval is: reeds gevestigde mensen met een migratieachtergrond, ook van de tweede of derde generatie, zouden het doelwit worden van wantrouwen en verontwaardiging onder de bevolking.

1.3. Daarentegen kan migratie de volgende voordelen voor gastlanden opleveren: vacatures en tekorten aan vaardigheden kunnen worden opgevuld, de economie kan blijven groeien en diensten ten behoeve van een vergrijzende bevolking kunnen in stand worden gehouden wanneer er plaatselijk onvoldoende jongeren zijn. De pensioenkloof kan worden gedicht met de bijdragen van nieuwe jonge arbeidsmigranten. Immigranten leveren energie en innovatie op. Culturele en etnische diversiteit verrijkt de gastlanden. Leeglopende gebieden kan nieuw leven worden ingeblazen; zo kunnen scholen worden getransformeerd. Landen van herkomst profiteren van geldovermakingen (geld dat migranten naar huis sturen), waarmee een groter bedrag is gemoeid dan met buitenlandse hulp. Terugkerende migranten brengen spaargeld, vaardigheden en internationale contacten met zich mee.

1.4. Wil het potentieel van migratie ten volle benut kunnen worden, dan moet er een benadering komen waarbij onder meer de vaardigheden van de migranten beter benut worden. Het EESC is ervan overtuigd dat dit moet worden ondersteund door middel van adequate maatregelen en -mechanismen om vaardigheden te valideren en roept de EU en de lidstaten op om een snelle ontwikkeling hiervan te ondersteunen. Bovendien zouden goed functionerende partnerschappen op het gebied van vaardigheden met landen buiten de EU zowel de EU als de landen van herkomst ten goede komen.

1.5. De EU moet beleid en maatregelen vaststellen die een veilige, ordelijke en reguliere migratie bevorderen en tevens de integratie en sociale samenhang versterken.

1.6. Non-integratie houdt economische, sociaal-culturele en politieke en risico's en kosten in. Investeren in de integratie van migranten is dan ook de beste verzekering tegen mogelijke toekomstige kosten, problemen en spanningen. Het overheidsbeleid moet de angsten, zorgen en bezwaren van de verschillende bevolkingsgroepen in de Europese samenlevingen wegnemen om xenofobe en anti-EU-discours te vermijden. Daartoe moet het desbetreffende beleid een duidelijke, consistente en gemotiveerde reeks verplichtingen voor de migranten zelf omvatten, terwijl retoriek en gedragingen die tegen migranten zijn gericht, consequent dienen te worden veroordeeld.

1.7. Het EESC wijst erop dat bevordering van integratie van essentieel belang is voor het versterken van de fundamentele waarden en beginselen van de EU, waarvan diversiteit, gelijkheid en non-discriminatie hoekstenen uitmaken. Integratie heeft betrekking op de gehele samenleving, met inbegrip van migranten die zich in een gastland vestigen, ongeacht hun status of herkomst. Dit neemt niet weg dat er speciale beleidsmaatregelen nodig zijn voor mensen die in een bijzonder kwetsbare positie verkeren (zoals vluchtelingen), en een op de gemeenschap gebaseerde en op maat gesneden gerichte ondersteuning in plaats van een standaardaanpak levert wellicht de beste resultaten op. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat de lidstaten van de EU van elkaar leren en oprecht proberen een klimaat te scheppen waarin integratie van migranten haalbaar is en de risico's worden voorkomen.

2. Achtergrond en doelstellingen van het advies

2.1. Nu Europa wordt geconfronteerd met de grootste migratiestromen sinds de Tweede Wereldoorlog neemt de bezorgdheid onder burgers over verdere ongecontroleerde migratiestromen toe en is het des te belangrijker dat irreguliere migratie gezamenlijk wordt bestreden en de EU in staat wordt gesteld om actie te ondernemen. De lidstaten van de EU moeten het hoofd bieden aan uitdagingen op het vlak van beheer, financiering en communicatie en aan de angst van de burgers voor migratie. Sommige politici hebben misbruik gemaakt van de situatie, en het EESC acht het dringend noodzakelijk om het narratief over migratie te veranderen en weer een rationeel debat op basis van feiten te voeren. Vluchtelingen en migranten moeten niet worden gezien als een bedreiging, maar als een kans voor het economische en sociale model van Europa.

2.2. Het huidige beleid om beheersing van de migratie bovenaan de agenda op het gebied van buitenlandse zaken te plaatsen ondermijnt de positie van de EU in haar buitenlandse betrekkingen, maakt haar vatbaar voor chantage en dreigt haar geloofwaardigheid op het gebied van mensenrechtenkwesaties aan te tasten. Het EESC is ervan overtuigd dat de EU en de lidstaten zich niet mogen blijven beperken tot het huidige model en moeten zorgen voor meer reguliere manieren om de EU binnen te komen die een ordelijke migratie en succesvolle integratie vergemakkelijken. Veilige en legale routes kunnen de druk op het asieltelsel van de EU verlichten.

2.3. Tegelijkertijd is het een feit dat zolang de EU-markten de vraag naar arbeidskrachten aanwakkeren, er zal sprake zijn van migratie: regulier of anderszins. In ieder geval zal in bepaalde beroepen de vraag toenemen (op het gebied van zorg, huishoudelijk werk, sociale dienstverlening, bouw enz.)⁽¹⁾.

2.4. Federica Mogherini, de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, heeft in juni tijdens de Civil Society Days 2017 een toespraak over de rol van Europa bij de vrede en stabiliteit in de wereld gehouden⁽²⁾. Daarin zei ze dat Europa migratie nodig heeft om economische en culturele redenen. Ze stelde het EESC voor een studie of een rapport over de kosten van non-migratie op te stellen, aangezien ze de indruk had dat bepaalde economische sectoren in Europa zouden instorten als alle migranten er plots niet meer zouden zijn. In het rapport zouden de sociaaleconomische actoren aangeven hoe Europa er volgens hen uit zou zien zonder migranten. Met dit initiatiefadvies wordt gehoor gegeven aan het voorstel van mevrouw Mogherini.

2.5. Migratie heeft vele gezichten: ze kan van reguliere aard zijn, van irreguliere aard en ook van humanitaire aard, zoals de afgelopen drie jaar als gevolg van de oorlog in Syrië en andere delen van de wereld. Migratiestromen bestaan ook uit verschillende vormen van migratie en bij arbeidsmigratie kan het om seizoensarbeiders of manuele of hoogopgeleide migranten gaan. In dit document wordt vooral aandacht besteed aan veilige, ordelijke en door de EU gesteunde arbeidsmigratie (en de daarmee samenhangende gezinshereniging), al wordt ook aandacht geschonken aan andere vormen van immigratie naar de EU, aan de potentiële bijdrage van migranten die op humanitaire gronden (tijdelijk) komen (asielzoekers) en aan irreguliere immigratie.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Demografische ontwikkelingen — een vergrijzende en krimpende bevolking in de EU

3.1.1. Europa wordt nu, begin 21e eeuw, geconfronteerd met een vergrijzende bevolking, een stagnerende of zelfs krimpende autochtone bevolking, hoge werkloosheid en — in sommige van zijn belangrijkste lidstaten — ook met een trage economische groei. Tegelijkertijd blijft Europa een van de belangrijkste bestemmingen wat migratie betreft⁽³⁾.

3.1.2. Een van de belangrijkste uitdagingen voor de EU is dat de omvang van de beroepsbevolking verandert. Hoewel het aanbod van arbeid (de omvang van de beroepsbevolking) zich niet onafhankelijk van de vraag naar arbeid ontwikkelt, kan het toekomstige arbeidsaanbod worden ingeschat door verschillende arbeidsparticipatiescenario's te combineren met bevolkingsprognoses, zoals is gedaan in het European Demographic Data Sheet 2018⁽⁴⁾. De huidige beroepsbevolking in de EU telt ongeveer 245 miljoen werkenden. Om het toekomstige arbeidsaanbod tot 2060 in te schatten hebben de auteurs drie scenario's voor de arbeidsparticipatie uitgewerkt, met resp. 214, 227 en 245 miljoen werkenden.

3.1.3. Andere prognoses, zoals die in het informatieblad van de Commissie voor de Sociale Top in Göteborg in 2017, geven aan dat er in 2060 twee mensen in de werkende leeftijd op iedere oudere zullen zijn, terwijl dat er nu vier zijn. Het Europees sociaal model zoals we dat vandaag de dag kennen, komt hierdoor op losse schroeven te staan.

3.1.4. Immigratie heeft juist een positief effect op de groei van de bevolking en de beroepsbevolking. Als de natuurlijke bevolkingsgroei negatief wordt, kan immigratie de totale bevolking en de beroepsbevolking op peil helpen houden. Ook kan immigratie een oplossing bieden voor tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden die niet gerelateerd zijn aan demografische processen. Zoals het Hamburg Institute of International Economics (HWWI) in zijn rapport „The Costs and Benefits of European Immigration”⁽⁵⁾ echter stelt, is immigratie geen panacee voor de gevolgen van de vergrijzing in Europa (aangezien migranten ook ouder worden).

⁽¹⁾ Zo bestonden de 4,3 miljoen immigranten in de EU in 2016 naar schatting uit 2,0 miljoen burgers uit niet-EU-landen, 1,3 miljoen mensen met het staatsburgerschap van een andere EU-lidstaat dan die waarnaar zij migreerden, ongeveer 929 000 mensen die migreerden naar een EU-lidstaat waarvan zij het staatsburgerschap hadden (bijvoorbeeld terugkerende onderdanen of in het buitenland geboren onderdanen), en ca. 16 000 staatloze mensen.

⁽²⁾ Toespraak van Federica Mogherini tijdens de Civil Society Days 2017.

⁽³⁾ Migration data portal.

⁽⁴⁾ European Demographic Data Sheet 2018.

⁽⁵⁾ The costs and benefits of European immigration, Econstor.

3.2. Het potentieel van arbeidsmigratie uit derde landen

De volgende effecten kunnen worden onderscheiden ⁽⁶⁾:

3.2.1. Voor de gastlanden:

- Vacatures en tekorten aan vaardigheden kunnen opgevuld worden.
- De economie kan blijven groeien.
- Diensten ten behoeve van een vergrijzende bevolking kunnen in stand worden gehouden wanneer er plaatselijk onvoldoende jongeren zijn.
- De pensioenkloof kan worden gedicht met de bijdragen van nieuwe jonge arbeidsmigranten, die ook belasting betalen.
- Immigranten leveren energie en innovatie op.
- Culturele en etnische diversiteit verrijkt de gastlanden.
- Leeglopende gebieden kan nieuw leven worden ingeblazen; zo kan de trend van dalende leerlingenaantallen op scholen worden tegengegaan.

3.2.2. Voor de landen van herkomst:

- Ontwikkelingslanden profiteren niet alleen van geldovermakingen (geld dat migranten naar huis sturen), waarmee vaak al een groter bedrag is gemoeid dan met buitenlandse hulp ⁽⁷⁾, maar ook van culturele uitwisselingen.
- De werkloosheid daalt en jonge migranten verbeteren hun toekomstperspectieven.
- Terugkerende migranten brengen spaargeld, vaardigheden en internationale contacten met zich mee.

4. Kosten van non-immigratie

4.1. Behoud van de economische groei en voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt

4.1.1. Immigratie van buiten de EU heeft een direct en een indirect effect op de economische groei: er lijkt sprake te zijn van een duidelijke wisselwerking tussen de groei van de beroepsbevolking door immigratie en de groei van het totale bbp. Zo heeft Zweden de afgelopen jaren duizenden werkvergunningen verleend aan IT-ontwikkelaars, bessenplukkers en koks. Arbeidsimmigratie levert een grote bijdrage aan de Zweedse economie: bedrijven die arbeidsmigranten in dienst nemen, groeien sneller dan andere vergelijkbare bedrijven. Jaarlijks dragen arbeidsmigranten uit landen buiten de EER meer dan 1 000 miljoen EUR bij aan het Zweedse bbp en meer dan 400 miljoen EUR aan belastinginkomsten ⁽⁸⁾.

4.1.2. Migrantenzorgden tussen 2004 en 2014 voor een toename van de beroepsbevolking in Europa van 70 % ⁽⁹⁾. Het is moeilijk exact aan te geven wat de gevolgen van een tekort aan arbeidskrachten van deze omvang voor de Europese economie en de afzonderlijke lidstaten zouden zijn geweest. Bovendien integreren mensen die in het buitenland geboren zijn meestal in nichemarkten (segmentalisering) die snel groeien of juist snel krimpen, waardoor er meer flexibiliteit ontstaat om op de vraag op de arbeidsmarkt in de EU in te spelen.

4.1.3. Zo ook wordt de werkgelegenheidssituatie in elk land mede door migranten bepaald: zij dragen bij tot de consumptie en tot het creëren van banen. Ondernemers met een migrantenachtergrond dragen bij tot economische groei en werkgelegenheid, doordat ze vaak zorgen voor een heropleving van ambachten en neringen die in de vergetelheid zijn geraakt. Ook hebben ze een groeiend aandeel in de levering van goederen en diensten met toegevoegde waarde ⁽¹⁰⁾. Om „de creativiteit en het innovatievermogen” van ondernemers met een migrantenachtergrond te versterken beveelt het EESC dan ook aan om gerichte maatregelen op Europees, nationaal en lokaal niveau te nemen. Deze zijn nodig om een einde te maken aan discriminatie en om voor iedereen gelijke voorwaarden te creëren, zodat eenieder kan bijdragen tot inclusieve groei en hoogwaardige banen ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Geïnspireerd door en op basis van de conclusies van „The pros and cons of Migration”, Embrace.

⁽⁷⁾ Perspectives on Global Development 2017, OESO.

⁽⁸⁾ DAMVAD Analytics (2016): Labour immigration contributes to Swedish economic development.

⁽⁹⁾ OESO (2014): „Is migration good for the economy?” Migration Policy Debates.

⁽¹⁰⁾ Rath, J., Eurofound (2011), „Promoting ethnic entrepreneurship in European cities”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

⁽¹¹⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 16.

4.1.4. 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 buiten de EU, alsook hun toegang tot economische activiteiten faciliteren en ondersteunen ⁽¹²⁾.

4.1.5. Het begrotingseffect van immigratie is niet eenvoudig te meten. Volgens de OESO ⁽¹³⁾ is het begrotingseffect van migranten de afgelopen vijftig jaar per saldo neutraal geweest, d.w.z. dat de eventuele kosten die zij opleverden, zijn gedekt door de opbrengsten in de vorm van geïnde belastingen en heffingen.

4.1.6. Uit onderzoek van Oxford Economics ⁽¹⁴⁾ blijkt dat arbeidsmigranten ertoe hebben bijgedragen dat er voldoende aanbod van arbeid was om de hoogconjunctuur tussen 2004 en 2008 mogelijk te maken. Het lijkt erop dat sommige bedrijven alleen dankzij de beschikbaarheid van arbeidsmigranten hebben kunnen overleven of hun productie niet naar het buitenland hebben hoeven te verplaatsen (de onderzoekers verwijzen naar een enquête onder 600 bedrijven, waarvan 31 % — en in de sociale en gezondheidszorg en de landbouw zelfs 50 % — stelde dat migranten belangrijk zijn voor het voortbestaan van hun organisatie).

4.1.7. Het is duidelijk dat immigratie zowel de landen van herkomst als de gastlanden economische baten kan opleveren. Wel is het met de huidige economische en handelsstructuren zo dat het vooral de rijke en machtige landen zijn die er het meest van profiteren. Migratie kan er ook voor zorgen dat verschillende culturen met elkaar in aanraking komen en elkaar beter leren begrijpen, maar als er geen pogingen worden ondernomen om de misverstanden, vooroordelen of mythes die onder zowel de plaatselijke bevolking als migranten leven te ontcrachten, ontstaat er wrijving.

4.2. Overbrugging van de vaardigheidskloof

4.2.1. Volgens een studie die in opdracht van het EESC door het Instituut voor Markteconomie ⁽¹⁵⁾ is uitgevoerd en op 24 juli 2018 is gepubliceerd, lijdt de Europese economie over het geheel genomen jaarlijks een productiviteitsverlies van meer dan 5 % doordat werknemers niet beschikken over de vaardigheden die nodig zijn op de arbeidsmarkt. Dit komt neer op een verlies van 80 eurocent per gewerkt uur, aldus de onderzoekers. Het grootste personeelsgebrek is te vinden onder artsen, in de IT- en de communicatiesector en meer in het algemeen in de wetenschap, technologie en techniek. Ook aan leraren, verpleegkundigen en verloskundigen is een tekort. Volgens de onderzoekers is de situatie door de krimpende bevolking en de technologische ontwikkelingen verder aan het verslechteren. Deze tekorten zouden deels opgevuld kunnen worden door arbeidsmigranten.

4.2.2. Wil het potentieel van migratie op dit gebied ten volle benut kunnen worden, dan moet er echter een benadering komen waarbij onder meer de vaardigheden en kwalificaties van de migranten beter benut worden. Immigranten zijn doorgaans overgekwalficeerd voor de banen die zij aangeboden krijgen ⁽¹⁶⁾.

4.2.3. De vaardigheidskloof kan alleen verkleind worden als migranten hun vaardigheden en kwalificaties kunnen laten valideren. De betrokken mechanismen van de EU zijn echter nog in ontwikkeling en hangen af van de lidstaten. Lidstaten en actoren in het veld maken onvoldoende gebruik van het EU-instrument voor het opstellen van een vaardigheidsprofiel. Wel zijn er niet-gouvernementele initiatieven, zoals de competentiekaarten en de online-beroepsvaardigheidentest van de Bertelsmann-stichting ⁽¹⁷⁾.

4.2.4. Goed functionerende partnerschappen op het gebied van vaardigheden met landen buiten de EU zouden zowel de EU als de landen van herkomst ten goede komen.

⁽¹²⁾ PB C 283 van 10.8.2018, blz. 1.

⁽¹³⁾ International Migration Outlook 2013, OESO.

⁽¹⁴⁾ Department for Employment and Learning, UK: The Economic, Labour Market and Skills Impacts of Migrant Workers in Northern Ireland.

⁽¹⁵⁾ EESC (2018): Skills Mismatches — An Impediment to the Competitiveness of EU Businesses (ISBN: 978-92-830-4159-7).

⁽¹⁶⁾ LABOUR-INT: „Integration of migrants and refugees in the labour market through a multi-stakeholder approach”.

⁽¹⁷⁾ Meine Berufserfahrung zählt.

4.3. De zorgsector overeind houden

4.3.1. Het tekort aan arbeidskrachten in de gezondheidszorg is een „tikkende tijdbom”. In de huidige crisis ⁽¹⁸⁾ zal het tekort aan arbeidskrachten oplopen tenzij passende beleidsmaatregelen worden getroffen. Reeds in 1994 werd de zorg door de Commissie aangemerkt als een strategische sector. In 2010 waarschuwde de Commissie ervoor dat er tegen 2020 een tekort van twee miljoen gezondheidswerkers zou ontstaan als er niet dringend iets zou worden gedaan aan het tekortschietende aanbod, dat opliep tot één miljoen werknemers in de langdurige zorg ⁽¹⁹⁾.

4.3.2. De zorgsector heeft in veel lidstaten met een tekort aan arbeidskrachten te kampen. Door zorgverleners, zowel reguliere als zonder papieren, in te zetten worden de tekorten in de zorg verminderd. Met name zorgstelsels in Zuid-Europa leunen sterk op inwonende zorgverleners. Zo is in Italië ongeveer drie kwart van de inwonende zorgverleners migrant ⁽²⁰⁾.

4.3.3. Landen in Midden- en Oost-Europa worden ook getroffen door het tekort aan arbeidskrachten in de zorg, alsook door de stijgende vraag naar zorg in West-Europa. Zo levert Polen veel zorgverleners aan andere landen, hoewel het land er zelf niet genoeg heeft. Deze tekorten worden opgevangen met de komst naar Polen van werknemers uit de Oekraïne en andere landen buiten de EU ⁽²¹⁾.

4.3.4. Er zij ook gewezen op de aanzienlijke economische bijdrage die vrouwelijke migranten via betaald werk aan gezinnen en gemeenschappen leveren, en op de noodzaak om de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt aan te pakken ⁽²²⁾. Uit onderzoek blijkt dat de meeste vrouwelijke arbeidsmigranten werkzaam zijn in de dienstverlening (bijv. catering, huishoudelijk werk en gezondheidszorg). Illegaal werk, onderbezetting en tijdelijke arbeidscontracten kunnen leiden tot de nadelige positie waarin migrantenvrouwen op de arbeidsmarkten van de EU verkeren. Er moeten nadere maatregelen komen om gelijke behandeling te garanderen en kwetsbare personen te beschermen.

4.4. Ontvolking van afgelegen en plattelandsgebieden

4.4.1. Berg-, eiland- en plattelandsgebieden raken steeds dunner bevolkt, wat een neerwaartse economische en sociale spiraal veroorzaakt die sterker wordt naarmate meer mensen naar de stad trekken. Door de bevolkingsafname raakt er binnen de gemeenschap minder geld in omloop, hetgeen gevolgen heeft voor het voortbestaan van plaatselijke bedrijven, winkels en vervoersverbindingen en de beschikbaarheid van essentiële voorzieningen en diensten.

4.4.2. In sommige delen van de EU, zoals Ierland en Brandenburg, wordt de leegloop opgelost door de vestiging van migranten. Zo is in Noord-Ierland de bijdrage van arbeidsmigranten van cruciaal belang geweest voor het voortbestaan van de landbouw, waar gebrek aan arbeidskrachten en vergrijzing van de beroepsbevolking ernstige problemen opleveren. Migrantenvrouwen zijn bereid om te werken tegen salarissen en voorwaarden die autochtonen afwijzen, en om te wonen in dorpen die dreigen leeg te lopen, ondanks het risico dat zij terechtkomen in een sector die nauwelijks gereguleerd is en waarin het gevaar bestaat dat zij uitgebuit worden ⁽²³⁾.

4.4.3. In het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU zijn er mogelijkheden om lokale plattelandsgemeenschappen te helpen bij de komst van migranten. Een aantal organisaties voor plattelandsontwikkeling heeft gewezen op de potentiële bijstand die plattelandsgebieden kunnen verlenen aan migranten; hun komst zou een rol kunnen spelen bij het revitaliseren van gebieden die met onderbevolking en/of economische achteruitgang te kampen hebben. Het Europees Parlement heeft in zijn studie van 2017 ⁽²⁴⁾ benadrukt dat steunverlening van groot belang is voor de sociale inclusie van migranten en hun integratie op de arbeidsmarkt.

⁽¹⁸⁾ UNI Europa UNICARE (2016).

⁽¹⁹⁾ Europese Commissie (2013).

⁽²⁰⁾ Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (2016).

⁽²¹⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 7.

⁽²²⁾ Verslag „Migrant women in the EU labour force. Summary of findings”, Europese Commissie.

⁽²³⁾ Nori, M. (2017). „The shades of green: migrants' contribution to EU agriculture: context, trends, opportunities, challenges”.

⁽²⁴⁾ „EU rural development policy and the integration of migrants”, EP.

4.5. Culturele verscheidenheid

4.5.1. Zonder migranten zou de bevolking van de EU-lidstaten diversiteit ontberen. Dit zou leiden tot een xenofob en zelfgenoegzaam discours, wat in strijd is met de leidende beginselen van de EU. Bovendien zou het ten koste gaan van de versterking van waarden als gelijke behandeling en non-discriminatie, waar mede door de zichtbaarheid van mensen met een migrantenachtergrond de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt.

4.6. Om al deze redenen moet non-immigratie worden afgedaan als een onrealistisch, onuitvoerbaar en enorm schadelijk scenario voor de EU.

5. Kosten van non-integratie (en hoe deze vermeden kunnen worden)

5.1. Wil het volledige potentieel van immigratie in Europa, zoals hierboven aangegeven, benut kunnen worden en tegelijkertijd de daaraan verbonden langdurige risico's en vermijdbare sociaaleconomische kosten zo veel mogelijk worden beperkt, dan is het van het grootste belang dat de nodige voorwaarden worden geschapen voor een succesvolle integratie van migranten.

5.2. Leidend voor de interpretatie die de EU volgt, zijn de gemeenschappelijke basisbeginselen voor het beleid inzake de integratie van immigranten in de EU, die in 2004 door de Raad zijn goedgekeurd⁽²⁵⁾. Daarin wordt integratie opgevat als „een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de lidstaten”. Dit staat haaks op de wijdverbreide misvatting dat integratie hetzelfde is als assimilatie, d.w.z. een eenrichtingsproces waarbij individuele migranten hun nationale en culturele kenmerken opgeven voor die van hun nieuwe land van verblijf⁽²⁶⁾. Maar zoals in het EU-actieplan van 2016 inzake de integratie van onderdanen van derde landen wordt herhaald⁽²⁷⁾, maakt het begrijpen en onderschrijven van de fundamentele waarden van de EU een essentieel onderdeel uit van het leven en participeren in de EU.

5.3. Er zij op gewezen dat integratie betrekking heeft op alle migranten die zich in een gastland vestigen, ongeacht hun status of herkomst. Dit neemt niet weg dat er speciale beleidsmaatregelen nodig zijn voor mensen die in een bijzonder kwetsbare positie verkeren (zoals vluchtelingen), en een op de gemeenschap gebaseerde benadering in plaats van een standaardaanpak levert wellicht de beste resultaten op.

5.4. Werk is een essentieel onderdeel van het integratieproces. Voor de lidstaten en de economische en sociale partners is de integratie van migranten op de arbeidsmarkt dan ook een prioriteit. De vraag naar arbeidsmigranten is immers nog altijd een van de belangrijkste drijvende krachten achter immigratie.

5.5. Andere essentiële variabelen in het gastland die bepalend zijn voor de integratie van migranten zijn: de zekerheid en voorspelbaarheid van de migratiestatus, de mogelijkheden en belemmeringen m.b.t. het verkrijgen van het staatsburgerschap, de mogelijkheden voor gezinshereniging, de beschikbaarheid van taalcursussen, de eisen inzake de kennis van taal en cultuur, de politieke rechten, en de algemene openheid van de samenleving en haar bereidheid om de nieuwkomers op te nemen, hen bij te staan en met hen om te gaan — vice versa geldt dit ook.

5.6. Bovendien hangt de integratie van migranten nauw samen met allerlei beleidsmaatregelen op gebieden als bescherming op de werkplek, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, vrouwenrechten, gelijkheid en non-discriminatie.

5.7. In een poging om het bestaande beleid te kwantificeren is de Migrant Integration Policy Index (MIPEX) opgezet, die vergelijkbare gegevens over EU-lidstaten en verschillende andere landen bevat⁽²⁸⁾. Daaruit blijkt dat er nog altijd verschillen bestaan tussen de lidstaten, zoals de aanhoudende kloof tussen Oost- en West-Europa.

5.8. In het „non-integratie”-scenario doen zich de volgende risico's en/of kosten voor:

5.8.1. Economische risico's/kosten:

— migranten hebben geen toegang tot formele arbeid (en zwartwerk neemt toe);

⁽²⁵⁾ Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU.

⁽²⁶⁾ Voor meer informatie over het verschil tussen deze concepten, zie bijvoorbeeld Assimilation vs integration, Centre for the Study of Islam in the UK, RE teachers Resource Area.

⁽²⁷⁾ Actieplan voor de integratie van onderdanen van derde landen.

⁽²⁸⁾ Migrant Integration Policy Index 2015: How countries are promoting integration of immigrants.

- er ontstaan sociale problemen die geld kosten (het voorkomen ervan was goedkoper geweest);
- migranten kunnen zich niet volledig ontplooiën (vaak geldt dit ook voor hun nakomelingen).

5.8.2. Sociaal-culturele risico's/kosten:

- migranten identificeren zich niet met de waarden en normen van het gastland en aanvaarden deze niet;
- de sociaal-culturele verschillen tussen de migranten- en de gastgemeenschap nemen toe;
- migranten worden structureel gediscrimineerd en hebben bijvoorbeeld geen goede toegang tot diensten;
- vreemdelingenhaat en wederzijds wantrouwen nemen toe;
- taalbarrières blijven voortbestaan;
- ruimtelijke segregatie leidt tot gettovorming;
- de algemene sociale samenhang verdwijnt.

5.8.3. Veiligheidskosten/-risico's:

- toename van haatdragende taal en haatmisdrijven;
- afname van de rechtshandhaving en mogelijke stijging van de criminaliteit, met name in sociaal uitgesloten gebieden;
- radicalisering en steun voor extreme ideologieën nemen toe (zowel onder migranten als onder autochtonen).

5.9. Gezien bovenstaande risico's is investeren in de integratie van migranten de beste verzekering tegen mogelijke toekomstige kosten, problemen en spanningen.

5.10. Het desbetreffende beleid moet een duidelijke, consistente en gemotiveerde reeks verplichtingen voor de migranten zelf omvatten, terwijl retoriek en gedragingen die tegen migranten zijn gericht, consequent dienen te worden veroordeeld.

5.11. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat de lidstaten van de EU van elkaar leren en oprecht proberen een klimaat te scheppen waarin integratie van migranten haalbaar is en de hierboven beschreven risico's worden voorkomen.

5.12. In alle openheid moet worden gesteld dat door de overheid geïnitieerde inspanningen om migranten te criminaliseren of anderszins te marginaliseren, alsook het aanwakkeren van etnisch nationalisme en het bezuinigen op de financiering van integratiemaatregelen (met inbegrip van het niet verdelen van door de EU beschikbaar gestelde middelen) — zoals nu in bepaalde lidstaten blijkt te zijn gebeurd — haaks staan op deze doelstellingen en op lange termijn onherstelbare schade kunnen aanrichten.

5.13. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, wijst het EESC erop dat bevordering van integratie van essentieel belang is voor het versterken van de fundamentele waarden en beginselen van de EU, waarvan diversiteit, gelijkheid en non-discriminatie hoekstenen uitmaken.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzame en inclusieve bio-economie — Nieuwe kansen voor de Europese economie**(initiatiefadvies)**

(2019/C 110/02)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**Corapporteur: **Estelle BRETNALL**

Besluit van de voltallige vergadering	15.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, rvo Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	25.9.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	205/3/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Een samenhangend en transparant beleids- en stimuleringskader voor de lange termijn creëren om de bio-economie te bevorderen. Om de vele transversale maatschappelijke uitdagingen aan te pakken is er een sterk politiek engagement nodig en het EU-beleidsklimaat zou innovatieve biogebaseerde producten en duurzaam in de EU geproduceerde grondstoffen meer kunnen bevorderen. Financiële of belastingprikkels zouden de noodzakelijke investeringen kunnen stimuleren, rekening houdend met het feit dat veeleer de lidstaten en de regio's op deze gebieden bevoegd zijn dan de EU. Clusterorganisaties die kmo's groeperen, alsook primaire producenten van duurzame biomassa spelen een essentiële rol in de ontwikkeling van betrekkingen tussen actoren in de toeleveringsketen. Bestaande biogebaseerde clusters zouden voortdurend met de nodige updates⁽¹⁾ in kaart kunnen worden gebracht, waarbij ook moet worden gekeken naar de effecten van de bio-economie, en waar er lacunes zijn moeten maatregelen worden genomen om de ontwikkeling van nieuwe clusters te vergemakkelijken.

1.2. De rol van landbouwers, boseigenaren en hun coöperaties is van cruciaal belang voor een efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen en voor een circulaire bio-economie. Er is behoefte aan een sterk meerjarig financieel kader, een gemeenschappelijk landbouwbeleid en een Europese bosbouwstrategie ter ondersteuning van adviesdiensten, opleiding en kennisuitwisseling, om beter in te spelen op de behoeften van landbouwers en landbouwcoöperaties. Concrete voorbeelden om het bewustzijn te vergroten en de voordelen van de bio-economie voor de hele waardeketen aan te tonen, moeten worden bevorderd. Dat zal jonge boeren en nieuwkomers aantrekken om nieuwe bedrijven in deze sector te starten. Producentenorganisaties en coöperaties moeten ook worden gepromoot als belangrijke instrumenten om het gebruik en de toegevoegde waarde van bestaande biomassa in de EU te vergroten. Steun aan de land- en bosbouwsector in de EU is dan ook van cruciaal belang om verder te investeren en te innoveren in de duurzame productie van biomassa.

1.3. Marktcreatie ondersteunen en consumenten en burgers helpen weloverwogen keuzes te maken m.b.t. producten en industrieën die zij via hun dagelijkse aankopen ondersteunen. Om de consument meer bewust te maken en een coherente en correcte boodschap over biogebaseerde producten uit te dragen moet de Europese Unie een communicatiestrategie ontwikkelen waarbij alle partners in de waardeketen en alle andere belanghebbenden worden betrokken. Een belangrijke eerste stap was de vaststelling van duidelijke EU-wijde normen voor biogebaseerde producten, die de weg kunnen effenen voor de invoering van marktcreatiemaatregelen om het gebruik van in de EU geproduceerde biogebaseerde producten door consumenten en openbare aanbesteders verder te stimuleren.

⁽¹⁾ <https://biconsortium.eu/news/mapping-european-biorefineries>

1.4. **Er moet worden gezorgd voor een duurzaam financieel rendement op investeringen via een centraal fonds.** Slimme regelgeving en consistente tenuitvoerlegging op verschillende niveaus in de hele EU moeten prioriteit krijgen teneinde belemmeringen weg te nemen en administratieve lasten te verminderen, en tegelijkertijd duurzaamheid te waarborgen. Een webgebaseerd instrument zou bijvoorbeeld kunnen helpen om beschikbare financiering op te sporen en na te gaan of de aanvrager voldoet aan de criteria om voor dat mechanisme in aanmerking te komen. Het systeem zou ook voorzien in de nodige links en middelen om rechtstreeks op het financieringsmechanisme een beroep te kunnen doen. Het zou als een marktplaats kunnen fungeren, informatie over financiering beschikbaar kunnen stellen en fondszoekers in contact kunnen brengen met potentiële financiers (bijv. zoals een crowdfunding-site). Voorts is de voortzetting van de gemeenschappelijke onderneming voor biogebaseerde industrieën (GO BBI 2.0) buiten het huidige meerjarig financieel kader essentieel om nieuwe en bestaande waardeketens van biogebaseerde producten te bevorderen, het concurrentievermogen van de bestaande productiefaciliteiten te versterken en bij te dragen aan plattelandsontwikkeling, nieuwe banen en bevordering van het bedrijfsleven.

1.5. **Het regionaal ontwikkelingsbeleid van de EU na 2020 moet voldoende middelen beschikbaar stellen voor de verdere ontwikkeling van plattelandsgebieden.** De nadruk moet vooral liggen op de ondersteuning van investeringen in infrastructuur en diensten die nodig zijn voor efficiënte en duurzame bio-economiebedrijven op het platteland.

1.6. **Wetenschappelijke kansen moeten worden aangegrepen en de toepassing van innovaties moet worden ondersteund via een flexibel, evenredig en solide wettelijk kader.** Onderzoek is van cruciaal belang om innovatie in de bio-economie mogelijk te maken, tot stand te brengen en te evalueren. Commerciële exploitatie hangt niet alleen af van uitstekend onderzoek, maar ook van het passende strategische, juridische en maatschappelijke kader om snelle kennisoverdracht naar de industrie te verzekeren. Koplopers moeten de ruimte en steun krijgen die nodig zijn om binnen de grenzen van de regelgeving te innoveren en te versnellen. Er moeten afspraken worden gemaakt over innovatiedeals en groene deals met belanghebbenden in situaties waarin regelgeving de ontwikkeling van de algemene bio-economie beter zou kunnen ondersteunen en waar creatieve oplossingen nodig zijn. Bovendien speelt innovatie ook een cruciale rol in de bevordering van de duurzaamheid van de biomassa-productie in de EU.

1.7. **Verbeteren van opleidings-, trainings- en vaardigheidsprogramma's voor nieuw talent en bestaande werknemers.** Benutting van het potentieel van de bio-economie kan leiden tot het scheppen van nieuwe banen. De invoering van nieuwe technologieën brengt echter belangrijke uitdagingen met zich mee wat betreft de organisatie van het werk en de vaardigheden die werknemers nodig hebben. Daarom is het van het allergrootste belang dat mensen hun vaardigheden gedurende hun hele leven blijven ontwikkelen en aanpassen. De inzet van alle relevante belanghebbenden — biomassa-productanten, onderwijsaanbieders, bedrijven, vakbonden, openbare arbeidsbemiddelingsdiensten en regeringen — om de kwaliteit en het reactievermogen van aangeboden onderwijs en beroepsopleidingen te verbeteren, is van het grootste belang om de kloof tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden te verkleinen door de banden tussen onderwijsstelsels en arbeidsmarkten aan te halen. De ontwikkeling van algemene vaardigheden en het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moeten echter een integrerend onderdeel vormen van een breder pakket maatregelen op o.a. werkgelegenheids-, industrie-, investerings-, innovatie- en milieugebied.

1.8. **Biomassagebruik verkennen Een efficiënter gebruik van het bestaande aanbod van biomassa moet een prioriteit zijn om aan de groeiende vraag naar grondstoffen te voldoen.** Voorts moeten de kwaliteit en kwantiteit van productieve grond ook worden verbeterd voor de landbouw, en moet het gebruik van braakliggende, marginale of onderbenutte grond worden aangemoedigd. Producenten van grondstoffen, met name landbouwers en boseigenaren, spelen een cruciale rol bij de ontwikkeling van de bio-economie. Er moet werk worden gemaakt van bewustmaking van de potentiële kansen (door gebruikmaking van verschillende gewassen) en de ontwikkeling van infrastructuur voor de inzameling, opslag en het vervoer van biomassa. Ook is het van belang de regelingen voor duurzaamheidsverslaggeving minder complex te maken en te zorgen voor meer polyvalente productie- en verwerkingscapaciteit voor biomassa. Als alternatieve biomassa-bronnen bieden afval en residuen alsook duurzaam beheer van Europese bossen kansen voor de bio-economie en bio-energie. Er moet een evaluatie komen van duurzame afvalstromen en er moet verder worden geïnvesteerd in het gebruik van hout en residuen. Daarnaast moeten technologieën worden ontwikkeld om de inherente variabiliteit van dergelijke producten aan te pakken. In sommige gevallen moet het nationale beleid wellicht worden aangepast om het gebruik van afvalstoffen in producten op biobasis mogelijk te maken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De bio-economie omvat de productie van hernieuwbare biologische hulpbronnen en hun omzetting in levensmiddelen, diervoeders, biogebaseerde producten en bio-energie. Hieronder vallen ook landbouw, bosbouw, visserij, voedsel-, pulp- en papierproductie, alsmede delen van de chemische, biotechnologische en energie-industrie. In het kader van dit advies wordt niet specifiek ingegaan op onderzoek naar genomen, celprocessen en bio-informatica. De strategie van 2012 voor een bio-economie van de EU moest „de weg vrijmaken voor een meer innoverende, hulpbronefficiënte en concurrerende maatschappij, die voedselzekerheid verzoent met het duurzaam gebruik van biotische hernieuwbare

hulpbronnen voor industriële doeleinden en de bescherming van het milieu". In 2017 heeft de Commissie een evaluatie verricht van de EU-strategie van 2012 voor de bio-economie, waarin zij tot de conclusie komt dat de strategie de relevantie van haar doelstellingen aantoont en dat het belang van de door de bio-economie geboden kansen in Europa en daarbuiten steeds meer wordt erkend.

2.2. Hoewel de doelstellingen van de EU-strategie van 2012 voor de bio-economie relevant blijven om de uitdagingen op het gebied van voedsel- en voedingszekerheid het hoofd te bieden, en hoewel het begeleidende actieplan vruchten heeft afgeworpen wat betreft de voorgestelde doelstellingen, worden een heroriëntering van de acties en een beoordeling van het toepassingsgebied van de strategie noodzakelijk geacht in het licht van de recente beleidsontwikkelingen, waaronder de doelstellingen van de Verenigde Naties inzake duurzame ontwikkeling (SDG's) en de verbintenissen van het Verdrag inzake klimaatverandering (COP21). De wereldbevolking zal naar verwachting tegen 2050 zijn gegroeid tot bijna 10 miljard mensen en biologische hulpbronnen moeten efficiënter worden gebruikt, zodat er veilig, voedzaam, hoogwaardig en betaalbaar voedsel beschikbaar is voor meer mensen, met minder milieu- en klimaatimpact per geproduceerde eenheid, en zodat er ook voldoende hernieuwbaar biologisch materiaal is om een aanzienlijk deel te produceren van wat we momenteel uit fossiele ruwe olie halen, in combinatie met wind-, zonne- en andere hernieuwbare energie.

2.3. Tegen deze achtergrond is duurzame bio-economie sectoroverschrijdend en vormt ze wereldwijd de kern van duurzame economische strategieën. De bio-economie kan een sleutelrol spelen in het Europese concurrentievermogen en het is nu dan ook belangrijk om de mogelijkheden ervan in kaart te brengen en te benutten, op zowel Europees als nationaal/regionaal niveau. Andere derde landen, zoals de VS, hebben bijv. via top-down leiderschap een bio-economie ontwikkeld die bijna 400 miljard USD genereert en meer dan vier miljoen banen ondersteunt via directe en indirecte bijdragen en toeleveranciers⁽²⁾.

2.4. De bio-economie biedt kansen die kunnen bijdragen tot een vermindering van zowel de CO₂-uitstoot als de afhankelijkheid van ingevoerde fossiele hulpbronnen. De bossen in de EU nemen bijv. een hoeveelheid koolstof op die overeenkomt met 10 % van de jaarlijkse emissies van de EU en zorgen voor een duurzame en constante voorziening van biomassa voor hernieuwbare energie. Voorts blijkt uit ramingen dat 100 000 chemische stoffen die momenteel worden geproduceerd, in theorie uit hernieuwbare grondstoffen kunnen worden gewonnen. Dit betekent niet dat ze allemaal noodzakelijkerwijs zo moeten worden geproduceerd, maar in theorie is dat mogelijk. Een en ander zal niet alleen de mogelijkheid bieden om onze dagelijkse huishoudelijke artikelen lokaal en op duurzame wijze te produceren, het zal ook bijdragen aan het creëren van banen en groei in Europa, waar de technologische voorsprong nog steeds groot is.

2.5. Er blijven echter grote belemmeringen bestaan voor meer innovatie in de bio-economie van de EU. Een belangrijk obstakel betreft het kostenconcurrentievermogen van producten, ten opzichte van zowel fossiele alternatieven als gelijkwaardige producten uit andere delen van de wereld. Het kostenconcurrentievermogen wordt beïnvloed door tal van factoren, waaronder technologische paraatheid, arbeidskosten, subsidies voor fossiele brandstoffen en amortisatie, alsook het lage niveau van marktondersteuning voor biogebaseerde producten. Dit concurrentieprobleem wordt nog verscherpt door de moeilijke toegang tot financiering voor innovatieve projecten en productiefaciliteiten, en vaak ook door het nog steeds geringe bewustzijn van eindgebruikers t.a.v. biogebaseerde producten, alsook door een gebrek aan vaardigheden en operationele relaties om de sector vooruit te helpen. Bovendien worden de vergunningsprocedures voor nieuwe biogebaseerde projecten steeds langer en omslachtig, wat leidt tot aanzienlijke rechtsonzekerheid en financiële risico's voor de economische actoren.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Geschat wordt dat de bio-economie sectoren in de EU een jaarlijkse omzet van ongeveer 2 biljoen euro halen en werk bieden aan ongeveer 19,5 miljoen mensen⁽³⁾, waarvan de meesten in plattelands- en kustgebieden zijn gevestigd, wat neerkomt op ongeveer 8,5 % van de beroepsbevolking van de EU28. Verwacht wordt dat de zich ontwikkelende biogebaseerde sector in de hele EU de land- en bosbouwsector en de plattelandsgemeenschappen ten goede zal komen in de vorm van werkgelegenheid en het genereren van inkomen. Het verwerken van biomassa en het produceren van biogebaseerde producten bieden nieuwe zakelijke kansen in de vorm van het telen en vermarkten van diverse gewassen. Samen met conventionele gewassen zoals granen, oliehoudende zaden, aardappelen en suikerbieten worden nieuwe gewassen zoals gras, bosbouwgewassen, zeewier en microalgen beschouwd als potentiële toekomstige inkomstenbronnen in plattelands- en kustgebieden.

⁽²⁾ Zie het USDA-informatieblad: An Economic Impact Analysis of the U.S. Biobased Products Industry: 2016 Update, beschikbaar op: <https://www.biopreferred.gov/BPRResources/files/BiobasedProductsEconomicAnalysis2016FS.pdf>

⁽³⁾ Alle aangehaalde cijfers zijn afkomstig van het „JRC science for policy report: 2016 Bioeconomy Report”, beschikbaar op <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103138/kjna28468enn.pdf>

3.2. Bestaande bioraffinaderijen bieden gezinnen en gemeenschappen op het platteland nu reeds middelen van bestaan en economische emancipatie. Bioraffinaderijen — fabrieken die hernieuwbare grondstoffen (d.w.z. biomassa, bijproducten en nevenproducten, maar ook afval) gebruiken in plaats van fossiele bronnen — vormen de kern van de bio-economie: ze zijn gevestigd in plattelands- en kustgebieden, dicht bij de hernieuwbare grondstoffen die ze verwerken, in het hart van de voedsel-, diervoeder-, industriële, hout- en energieproductie.

3.3. Bioraffinaderijen maken maximaal gebruik van elk onderdeel van de plant die ze verwerken en produceren een minimumhoeveelheid afval. Met behulp van efficiënte en/of innovatieve technologieën vervaardigen in de EU gevestigde bioraffinaderijen een breed gamma aan producten, zoals levensmiddelen, diervoeders, chemische stoffen, vezels en brandstoffen, die een aantal kenmerken combineren en met name hernieuwbaar, herbruikbaar, recycleerbaar, composteerbaar of biologisch afbreekbaar zijn. Biogebaseerde producten en ingrediënten zijn zo polyvalent dat ze kunnen worden gebruikt in tal van uiteenlopende toepassingen, zoals aquafeed, bouw, cosmetica, karton, detergents, brandstoffen, smeermiddelen, verf, papier, farmaceutische producten, kunststoffen en andere industriële producten, waarbij fossiele ingrediënten zijn vervangen door hernieuwbare.

3.4. Het bouwen van nieuwe bioraffinaderijen, en de ontwikkeling of uitbreiding van bestaande bioraffinaderijen betekent investeren in baanbrekende industrie. Bioraffinaderijen zijn kapitaalintensief, hebben een lange terugverdientijd en zijn blootgesteld aan technologie- en marktrisico's. Een duidelijk, stabiel en ondersteunend regelgevend en financieel kader is dan ook belangrijk om deze investeringen in Europa te stimuleren. Vandaag kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, waaronder Horizon 2020 (de nieuw voorgestelde wetgeving voor Horizon Europa is een positief beoordeeld, ambitieus innovatie- en onderzoeksprogramma) en de gemeenschappelijke onderneming voor biogebaseerde industrieën, de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), InnovFin, het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en, niet in de laatste plaats, de Europese Investeringsbank (EIB) voor leningen en garanties. Het kan evenwel moeilijk zijn om er toegang toe te krijgen. Een éénloketsysteem voor bedrijven om toegang te krijgen tot uitgebreide, op hun behoeften toegesneden informatie zou deze knelpunten kunnen verhelpen.

3.5. In dit verband is het van cruciaal belang dat het maatschappelijk middenveld, landbouwers, boseigenaren en de industrie worden betrokken bij het debat over de totstandbrenging van een meer concurrerende bio-economie voor Europa, die iedereen ten goede komt. Om deze paradigmaverschuiving in de richting van een koolstofarme, op hernieuwbare energie gebaseerde economie te realiseren moet over de voordelen van de bio-economie worden gecommuniceerd. Betrouwbare certificerings- en keurmerksystemen kunnen in dit verband belangrijke instrumenten zijn om een duurzame en betrouwbare bio-economische industrie tot stand te brengen en vertrouwen te geven aan industriële afnemers, openbare aanbesteders en consumenten.

3.6. De EU, de lidstaten en de regionale autoriteiten kunnen een cruciale bijdrage leveren om de groei van de bio-economie te bevorderen door de marktvraag naar hernieuwbare, slimme en hulpbronnenefficiënte producten en diensten te stimuleren. De lidstaten moeten in de toekomstige strategische plannen voor het GLB concrete maatregelen opnemen om investeringen te ontwikkelen en/of verder te ondersteunen en duurzame oplossingen voor landbouwers, boseigenaren en hun coöperaties in de EU te bevorderen om hun concurrentievermogen en doeltreffendheid te vergroten. Ingeval biogebaseerde producten op duurzame wijze fossiele koolstofproducten kunnen vervangen, kan dit worden gefaciliteerd door de ontwikkeling van nieuwe wetgeving, zoals het pakket circulaire economie, en door de mogelijke herziening van andere relevante bestaande wetgeving om de vervanging van traditionele fossiele koolstofproducten door lokaal geproduceerde biogebaseerde alternatieven aan te moedigen. Voorts kan gebruik worden gemaakt van bestaande normalisatieactiviteiten zoals TC411 en bestaande certificeringsregelingen en/of nieuwe vrijwillige etiketteringsregelingen zoals „biobased%”.

3.7. Overheidsafnemers op nationaal en regionaal niveau zouden meer moeten verwijzen naar dergelijke betrouwbare certificeringen en keurmerken voor biogebaseerde inhoud. Het Nederlandse Normalisatie-Instituut NEN lanceerde in 2016 bijv. een nieuw biogebaseerd certificatiesysteem, nl. Biobased% (<http://www.biobasedcontent.eu/>). Dit systeem stelt vast hoeveel biomassa een product bevat en helpt bedrijven om transparante en geloofwaardige informatie te verstrekken over de biogebaseerde inhoud van een product, bij de communicatie zowel tussen bedrijven onderling als tussen bedrijven en consumenten. Er wordt uitgegaan van de Europese norm EN 16785-1:2015 (die een methode biedt voor het bepalen van het biogebaseerde gehalte van vaste, vloeibare en gasvormige producten met behulp van koolstofanalyse en elementaire analyses). Conformiteitsbeoordelingen worden uitgevoerd door certificatie-instellingen die een overeenkomst hebben gesloten met het NEN. Nu deze certificering is ingevoerd, is het belangrijk er meer bekendheid aan te geven en het gebruik van hernieuwbare grondstoffen in de huidige en toekomstige EU-wetgeving te stimuleren.

3.8. In de bosbouw spelen certificeringsregelingen een belangrijke rol bij het garanderen van duurzaam gebruik van biomassa. Zo is 60 % van de bossen in de EU gecertificeerd in het kader van het programma voor de erkenning van boscertificering (PEFC) en/of de regeling van de Raad voor verantwoord bosbeheer (FSC). Bovendien voldoet de bosbouw in de EU aan de strengste milieunormen ter wereld, die voortvloeien uit wetgeving zoals de EU-houtverordening, regels inzake landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw (LULUCF), de vogel- en habitatrichtlijnen en het pakket circulaire economie.

3.9. Verbetering van de B2B- en B2C-communicatie is daarom van essentieel belang. Publieke bewustwording op basis van nauwkeurige, relevante en toegankelijke informatie is van cruciaal belang om de ontwikkeling van een slimme, duurzame en inclusieve bio-economie te garanderen, een markt voor duurzame biogebaseerde producten tot stand te brengen en duurzamere consumptie en productie te bevorderen. Met name op regionaal en lokaal niveau zijn bewustmakingsacties nodig, met inbegrip van prijzen, onderscheidingen en tentoonstellingen over de rol van technologie en wetenschap in de bio-economie.

3.10. Het is dus van groot belang om te zorgen voor duidelijke en precieze boodschappen voor het publiek. Aangezien de bio-economie verschillende mogelijkheden biedt om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, is een uitgebreide economische evaluatie nodig. Dit zal informatie opleveren over de omvang van de bio-economie in alle sectoren, alsook over de bijdrage ervan aan de economische groei en de daarmee samenhangende effecten op de arbeidsmarkt. In dit verband is er voor de wetenschappelijke gemeenschap een centrale rol weggelegd. Daarom is het ook essentieel om investeringen in interdisciplinair en fundamenteel onderzoek te ondersteunen, zodat de EU haar potentieel kan benutten om bij te dragen aan mondiaal onderzoek en innovatie op het gebied van voedsel- en voedingszekerheid, concurrentievermogen en de kennisgebaseerde bio-economie. Het is van vitaal belang dat het wetgevingsstandpunt van de EU volledig onderbouwd wordt door voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en ervaring wereldwijd en dat de besluitvormingsprocessen voor regelgevingstoezicht transparant zijn.

3.11. Onderwijs aan schoolkinderen en middelbare scholieren is van cruciaal belang om een generatie op te voeden die de uitdagingen begrijpt en de door de bio-economie geboden kansen wil aangrijpen. Het onderwijzen van de principes van circulariteit, van mondiaal en lokaal optreden tegelijk (glocaal), alsook het wekken van interesse voor onderzoek, zullen bijdragen aan de voorbereiding van de nieuwe generatie die haar eigen weg moet vinden. Aan universiteiten zijn al nieuwe curricula ontwikkeld, waarin bijvoorbeeld biowetenschappen, engineering en marketing worden gecombineerd. Dergelijke kruisbestuivingen tussen disciplines en een faciliterende omgeving voor startende ondernemingen kunnen studenten helpen bio-economisch ondernemer te worden. De beroepsopleiding moet zich ontwikkelen om in te spelen op de vereiste vaardigheden in de primaire productie, de maakindustrie, het vervoer en andere relevante sectoren. Ook op latere leeftijd moeten werknemers hun vaardigheden en competenties op peil houden. Programma's voor levenslang leren die onderwijsaanbieders in contact brengen met producenten, werkgevers en werknemers, onderzoekers en innovatoren kunnen dit ondersteunen.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een vlottere toegang tot
klimaatfinanciering voor niet-overheidsactoren**

(initiatiefadvies)

(2019/C 110/03)

Rapporteur: **Cillian LOHAN (IE-III)**

Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, reglement van orde Initiatiefadvies
Besluit van de voltallige vergadering	15.2.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	114/6/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Hoewel in pacten voor klimaatfinanciering veel middelen zijn toegezegd, wijst het EESC erop dat het voor kleine niet-overheidsactoren op klimaatgebied lastig is om toegang tot financiering te krijgen en dus potentieel transformatieve initiatieven te ondersteunen en werkelijkheid te laten worden.

1.2. De voor klimaatbeleid bestemde financieringsstromen in de EU moeten dringend gemonitord en in kaart gebracht worden. Dat zal het gemakkelijker maken om de impact ervan voor niet-overheidsactoren op klimaatgebied te meten, en zal ervoor zorgen dat de vooruitgang met de koolstofarme transformatie van de economie in het algemeen kan worden gevolgd.

1.3. De financieringsbronnen en de bottom-upinitiatieven die financiering nodig hebben zijn heel divers. Er bestaan geen mechanismen om ze dichterbij elkaar te brengen. Dit zou met de oprichting van een inclusief forum voor klimaatfinanciering op EU-niveau moeten worden verholpen.

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) komt met een voorstel voor **een forum voor klimaatfinanciering om de voornaamste problemen aan te pakken**, dat stakeholders gezamenlijk belemmeringen in kaart zou moeten laten brengen, oplossingen zou moeten uitwerken en een overzicht zou moeten maken van de doeltreffendste instrumenten voor een betere distributie van de financiering, waaronder een soort bemiddelingsdienst die klimaatprojecten en passende financieringsbronnen met elkaar in contact brengt.

1.5. Er moet een mechanisme worden gecreëerd (en vervolgens moet daar duidelijk over worden gecommuniceerd) om initiatieven te bereiken die kleinere bedragen nodig hebben. Zo'n mechanisme zou onder andere het volgende moeten omvatten:

- vereenvoudigde aanvraagprocedure;
- vereenvoudigde rapportageverplichtingen;
- matchingfinanciering;
- steun voor projecten in de ontwerpfase, vooraanvragen voor financiering;
- steun voor capaciteitsopbouw, netwerkvorming, uitwisseling en platformontwikkeling op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau.

1.6. De aandacht voor klimaatfinanciering mag niet leiden tot minder of geen verantwoorde financiering op andere terreinen. Alle financiering moet aan een klimaattoets worden onderworpen om te garanderen dat andere dan specifiek voor het klimaat bestemde middelen geen averechts effect hebben op de klimaatafspraken en -doelen. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 2.1c van de Overeenkomst van Parijs, op grond waarvan geldstromen in overeenstemming moeten worden gebracht met een traject naar broeikasgasarme en klimaatbestendige ontwikkeling.

1.7. Er moet een toolkit en een heldere communicatiestrategie worden ontwikkeld, die niet-overheidsactoren op alle niveaus in staat stellen inzicht in en toegang tot klimaatfinanciering te krijgen. De toolkit moet het voor projectontwikkelaars eenvoudiger maken om projecten uit te werken die bijdragen aan een koolstofarme en klimaatbestendige economie.

2. Inleiding

2.1. Dit advies bouwt voort op de eerdere EESC-adviezen over een coalitie om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen ⁽¹⁾ en de bevordering van klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren ⁽²⁾, alsook op een recente EESC-studie ⁽³⁾ waarin werd gewezen op belemmeringen die een grotere betrokkenheid van niet-overheidsactoren bij klimaatbeleid in de weg staan.

2.2. Het EESC pleitte in 2018 voor een „Europese dialoog over klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren” (ED-NSCA) om klimaatmaatregelen van in Europa gevestigde niet-overheidsactoren te versterken en de reikwijdte en de schaal ervan te vergroten. Het stelde dat deze dialoog niet alleen bedoeld zou moeten zijn om maatregelen onder de aandacht te brengen, maar ook tegemoet zou moeten komen aan de behoeften van niet-overheidsactoren door inspiratie te bieden voor nieuwe partnerschappen tussen overheids- en niet-overheidsactoren, door het intercollegiale leren en het delen van opleiding en advies tussen niet-overheidsactoren te faciliteren, door meer financiering beschikbaar te stellen en door de **toegang daartoe te vereenvoudigen**.

2.2.1. De term „niet-overheidsactoren” verwijst naar actoren die geen partij zijn bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC). Deze brede interpretatie omvat verschillende soorten bedrijven, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, evenals micro-ondernemingen, investeerders, coöperaties, steden en regio's, vakbonden, gemeenschappen en burgerverenigingen, geloofsverenigingen, jeugdorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties.

2.2.2. Het voorgestelde ED-NSCA-proces zou de toegang tot financiering voor niet-overheidsactoren moeten ondersteunen. Dit zou onder andere het volgende moeten inhouden:

- in kaart brengen van financieringskansen;
- geven van advies over financierbare plannen;
- nagaan hoe de bestaande financiële waardeketen (zowel die van de overheid als het bedrijfsleven) voorziet in financiering voor klimaatinvesteringen die niet-overheidsactoren willen doen;
- analyseren van de mogelijkheden voor een adequate distributie van de financiering aan kleinschalige, potentieel transformatieve projecten;
- analyseren van de huidige dialoog- en overlegprocedures met niet-overheidsactoren, teneinde nieuwe technieken en best practices te ontwikkelen om het gebruik van bestaande Europese en internationale financiering te bevorderen;
- ervoor pleiten dat het komende meerjarig financieel kader van de EU ten dienste staat van de hogere klimaatambities van niet-overheidsactoren en maatregelen van deze actoren stimuleert;
- verkennen van innovatieve financiering (peer-to-peerfinanciering, crowdfunding, microfinanciering, groene obligaties enz.).

⁽¹⁾ Advies van het EESC over de vorming van een coalitie van het maatschappelijk middenveld en subnationale overheden om de toezeggingen in de Overeenkomst van Parijs na te komen (PB C 389 van 21.10.2016, blz. 20).

⁽²⁾ Advies van het EESC over de bevordering van klimaatmaatregelen van niet-overheidsactoren (PB C 227 van 28.6.2018, blz. 35).

⁽³⁾ Studie van het EESC over een „Toolbox voor multistakeholder-klimaatpartnerschappen — een beleidskader om klimaatmaatregelen van onderaf te stimuleren”.

2.3. Klimaatfinanciering kan op verschillende manieren worden omschreven, maar de vaste commissie voor Financiën van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) hanteert de volgende definitie: financiering die is gericht op beperking van emissies, afname van de broeikasgasuitstoot en vermindering van de kwetsbaarheid van mensen en ecosystemen voor de negatieve gevolgen van de klimaatverandering en vergroting van hun weerbaarheid daartegen.

2.4. Dit advies gaat over klimaatfinanciering in relatie tot de EU-lidstaten en de actoren die geen partij zijn bij het UNFCCC uit deze landen, waarmee maatschappelijke organisaties, gemeenten en lokale overheden toegang kunnen krijgen tot de nodige financiële instrumenten om bij te dragen aan de uitwerking en uitvoering van projecten, initiatieven en activiteiten voor de beperking van emissies en het klimaatbestendig maken van gemeenschappen.

2.5. Dit advies mag niet los worden gezien van dat over klimaatrechtvaardigheid⁽⁴⁾, want er dient voor te worden gezorgd dat de armsten en meest kwetsbaren in de samenleving niet onevenredig worden belast met de kosten van klimaatmaatregelen.

2.6. De financiering van de eerste stappen van de transitie naar een koolstofarme economie en van aanpassings- en mitigatiebeleid is essentieel voor een eerlijke overgang en om de uitvoering van maatregelen in de praktijk te versnellen.

2.7. Het kan lastig zijn om voor micro- en kleine projecten bedragen van 2 000 tot 250 000 EUR te krijgen. Er zijn efficiënte mechanismen nodig om te waarborgen dat ook kleinschalige, vanuit de gemeenschap geleide acties met behulp van klimaatfinanciering hun transformatieve potentieel kunnen verwezenlijken.

2.8. De EU heeft de afgelopen tien jaar met succes een reeks financieringsmechanismen ontwikkeld om aan zulke behoeften tegemoet te komen — het EIDHR-programma voor democratie en mensenrechten, het GCCA (Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering), de financiële instrumenten voor medefinanciering en decentrale samenwerking door ngo's — waarop geschikte klimaatinstrumenten zouden kunnen worden gebaseerd.

3. Vastgestelde problemen

Achtergrond

3.1. Het EESC onderschrijft nadrukkelijk de Agenda 2030 van de Verenigde Naties voor duurzame ontwikkeling en de Overeenkomst van Parijs. Toch leidt ons huidige traject er in het beste geval toe dat de temperatuurstijging tot 3 °C beperkt blijft, wat veel hoger is dan hetgeen in de Overeenkomst van Parijs is vastgelegd. De omslag naar duurzaamheid vergt grote inspanningen en belangrijke investeringen. De totale jaarlijkse gemiddelde energiegerelateerde investeringen in trajecten om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken en de gevolgen van de klimaatverandering te verzachten, worden voor de periode 2015-2050 geraamd op 900 miljard USD (speciaal verslag van de IPCC over de effecten van de opwarming van de aarde met 1,5 °C ten opzichte van de pre-industriële niveaus).

3.2. Hoewel de vereiste investeringen om de klimaatverandering een halt toe te roepen, hoog zijn, bedragen ze niet zoveel als de investeringen die de laatste jaren noodzakelijk waren om de instortende financiële sector te redden. Daartoe werd 2,5 biljoen EUR gemobiliseerd. De mogelijke ineenstorting van de ecosystemen die het fundament vormen van ons bestaan, rechtvaardigt op zijn minst een gelijkwaardig antwoord.

3.3. Te vaak is de discussie over klimaatfinanciering gericht op het creëren van nieuwe expliciete financieringslijnen, terwijl op grond van de Overeenkomst van Parijs alle geldstromen in overeenstemming moeten worden gebracht met een traject naar broeikasarme en klimaatbestendige ontwikkeling.

3.4. Het partnerschap van Marrakesh en het mondiale klimaatactieplan bieden mogelijkheden om niet-overheidsactoren bij het formele UNFCCC-proces te betrekken. Bij de vormgeving van financieringspakketten is het geen aandachtspunt om acties in de EU in kaart te brengen en deze te financieren teneinde de mogelijke impact ervan te maximaliseren.

3.5. De vooruitgang die op het gebied van de financiering van de strijd tegen de opwarming van de aarde en de gevolgen ervan is geboekt, is ontoereikend. De Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering maakt in haar laatste verslag⁽⁵⁾ duidelijk dat het vijf voor twaalf is en er het komende decennium drastische maatregelen nodig zijn om de gevolgen beheersbaar te houden. Duurzame financiën en een duurzame economie moeten bovenaan op de politieke agenda staan, met name middels een duidelijke, stabiele en stimulerende wetgeving.

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over klimaatrechtvaardigheid (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22).

⁽⁵⁾ Speciaal verslag van de IPCC over de effecten van de opwarming van de aarde met 1,5 °C ten opzichte van de pre-industriële niveaus (oktober 2018).

3.6. Het is niet voldoende om een bepaald percentage van de begroting te bestemmen voor klimaatfinanciering als een ander deel van het geld naar milieuvervuilende activiteiten gaat. Er dient te worden gelet op de klimaatimpact van alle uitgaven gezamenlijk. In een werkdocument raamt het Internationaal Monetair Fonds de directe en indirecte subsidies die wereldwijd naar fossiele energie gaan op 5,3 biljoen USD per jaar, wat neerkomt op ruim 15 miljard USD per dag. Zelfs met het geplande Groene Klimaatfonds, ten belope van 100 miljard USD per jaar, kunnen de negatieve gevolgen van deze subsidies niet worden gecompenseerd.

3.7. De energietransitie zal zich niet op tijd en conform de verbintenissen van de EU in het kader van de Overeenkomst van Parijs kunnen voltrekken, als de politiek geen aandacht schenkt aan het vraagstuk energiarmoede. De financiële en sociale kosten en baten van de overschakeling van Europa op duurzame energie dienen eerlijk over alle bestuursniveaus en marktpartijen, waaronder de burgers, te worden verdeeld. Uit de wetenschappelijke studie Heat Roadmap Europe⁽⁶⁾ blijkt dat Europa in staat is om tussen nu en 2050 met behulp van bestaande technologieën zijn broeikasgasuitstoot op een betaalbare en kostenefficiënte manier met 86 % te verminderen ten opzichte van 1990.

3.8. Uit het ter voorbereiding van dit advies gedane onderzoek bleek dat er weinig gegevens voorhanden zijn over de speciaal voor klimaatbeleid bestemde financieringsstromen in de lidstaten. Het is moeilijk na te gaan of fondsen worden opgedeeld in kleinere, toegankelijke geldpotjes en wat het transformatieve effect van de financiering is. Het gebrek aan monitoring en rapportage vergroot de ambiguïteit van de problematiek en staat de ontwikkeling van doeltreffende oplossingen in de weg.

Toegang voor bedrijven, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen

3.9. Toegang tot financiering blijft een van de grootste uitdagingen voor alle soorten niet-overheidsactoren, waaronder grotere bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, die daarbij op allerlei problemen stuiten. Het gaat daarbij niet alleen over de beschikbaarheid van meer en aanvullende financiering, maar ook over de duidelijkheid van bestaande financieringsmechanismen.

3.10. Bovendien is het lastig om te bepalen wat „groene investeringen” zijn. Investeerders hechten vooral belang aan risico's en rendement en vinden het moeilijk om de potentiële klimaatgevolgen van een voorgesteld project en de slaagkansen ervan te beoordelen. Particuliere kredietverleners zullen terughoudend staan tegenover de financiering van een project als voor hen niet duidelijk is welke investeringsrisico's en mechanismen om die risico's te verminderen er zijn, met andere woorden als garanties ontbreken.

Toegang voor lokale en regionale overheden

3.11. Factoren die de toegang tot financiering voor subnationale overheden beperken zijn onder meer: lage kredietratings, beperkte mogelijkheden om aan particuliere middelen te komen vanwege de te kleine omvang van de markt voor investeringen in koolstofarme infrastructuur en onaantrekkelijke risico-rendementprofielen, en door de nationale overheid opgelegde beperkingen ten aanzien van de mogelijkheid om op de particuliere markt te lenen en de bedragen die kunnen worden geleend.

Toegang voor gemeenschapsinitiatieven

3.12. In Europa bestaan op dit moment vele duizenden plaatselijke initiatieven op het gebied van klimaatverandering en duurzaamheid. Deze kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de klimaat-, energie- en duurzaamheidsdoelstellingen van de EU, maar ze zijn meestal afhankelijk van vrijwilligers, en een groot obstakel voor de ontwikkeling en opschaling ervan is het gebrek aan financiering en professionele ondersteuning. Vaak zijn maar heel bescheiden bedragen nodig, maar zonder die middelen hebben de initiatieven het lastig om vooruitgang te boeken en projecten te lanceren. Het transformatieve potentieel van deze initiatieven wordt niet aangeboden.

3.13. In veel gevallen is het voor lokale initiatieven lastig om conventionele financieringsbronnen te gebruiken. Vaak is het minimale aan te vragen bedrag aan financiering te hoog en overstijgt dat in ruime mate de behoeften en beheerscapaciteit van de kleinschalige, plaatselijke initiatieven. Vereisten inzake medefinanciering creëren nog meer belemmeringen.

3.14. Kleinere actoren noemen onder meer het voldoen aan de financieringsvereisten, administratieve rompslomp en ingewikkelde procedures als problemen om toegang te krijgen tot financiering. Ook al zijn hun individuele projecten en initiatieven klein, het cumulatieve effect ervan kan aanzienlijk zijn. Bovendien zal sprake zijn van veel plaatselijke, bijkomende baten en voordelen als kleine, gemeenschapsgerichte programma's adequaat worden gefinancierd.

⁽⁶⁾ Programma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020 onder subsidieovereenkomst nr. 695989 — Heat Roadmap Europe.

3.15. De meeste, zo niet alle financiering is projectgericht en komt niet tegemoet aan de behoeften aan middelen voor procesondersteuning op de verschillende niveaus, van gemeenschapsorganisatie en capaciteitsopbouw op lokaal niveau tot netwerkvorming, uitwisseling en platformontwikkeling op regionaal, nationaal en Europees niveau. Financiële steun daarvoor zou de mate van betrokkenheid van burgers en gemeenschappen bij klimaatactie aanzienlijk kunnen vergroten en zou ervoor helpen zorgen dat er voldoende organisatorische capaciteit en samenwerking is om opschaling mogelijk te maken en bij te dragen aan beleidsontwikkeling.

Toegang tot financiering voor innovatie

3.16. Ook beginnende ondernemers stuiten op allerlei obstakels: moeilijke toegang tot financiering, gebrek aan kennis en ervaring, lastig toegankelijke markten en problemen om op te schalen na de start-upfase. De financiering van innovatie is cruciaal om de klimaatcrisis het hoofd te bieden, maar evenzeer nodig zijn innovatieve financieringsmechanismen en dito tenuitvoerlegging daarvan. Initiatieven zoals EIT Klimaat-KIG zijn erop gericht om deze problemen aan te pakken door de klimaatproblematiek op de financiële markten te mainstreamen, informatie over klimaatrisico's te democratiseren en investeringen in innovatieve start-ups te ondersteunen.

4. Voorgestelde oplossingen

4.1. Het EESC stelt voor om op EU-niveau een soort forum voor klimaatfinanciering op te richten met een decentraal netwerk. Daarin zouden alle betrokken partijen moeten zijn vertegenwoordigd. Zij zouden gezamenlijk een antwoord moeten formuleren op de in dit advies beschreven problemen. Het forum zou ook moeten fungeren als aanjager voor de ontwikkeling van de benodigde, in dit advies genoemde mechanismen.

4.2. Het forum voor klimaatfinanciering zou tevens de functie moeten hebben van dialoogplatform om heel veelbelovende en doeltreffende oplossingen van niet-overheidsactoren onder de aandacht te brengen van particuliere en institutionele investeerders. Verder zou het in de lidstaten en elders sterk moeten focussen op opschaling en replicatiepotentieel met het oog op een maximale impact. Het EESC, met zijn netwerk van Europese maatschappelijke organisaties, is bij uitstek geschikt om deel uit te maken van een forum voor klimaatfinanciering; het kan de problemen van lokale actoren met toegang tot financiering verwoorden.

4.3. Doeltreffende communicatie is onmisbaar voor het welslagen van iedere strategie om de problemen rond klimaatfinanciering aan te pakken. Communicatie moet in alle richtingen plaatsvinden, waarbij de doelgroep duidelijk moet worden afgebakend en financieringsmogelijkheden en de toegankelijkheid van financiering in adequate, nauwkeurige en passende bewoordingen moeten worden beschreven.

4.4. De Europese Commissie en andere EU-instellingen zouden richtsnoeren moeten opstellen voor niet-overheidsactoren over het gebruik van bestaande financieringsmechanismen. Er moet een systeem komen dat de diverse voor klimaatacties van niet-overheidsactoren beschikbare financieringsbronnen inventariseert, analyseert, samenvat en voorlichting daarover geeft. Dat kan worden gebaseerd op de werkzaamheden die het Europees Comité van de Regio's momenteel verricht met het oog op de ontwikkeling van een toolkit met begrijpelijke informatie voor lokale en regionale overheden over de voor klimaatactie beschikbare middelen en financiering.

4.5. Verder is een monitoringmechanisme nodig dat de voor klimaatbeleid bestemde financieringsstromen duidelijk in kaart brengt, obstakels definieert en praktische oplossingen aanreikt om die uit de weg te ruimen. Dit is een heel noodzakelijke eerste stap. Het in kaart brengen van financieringsstromen is ook cruciaal om inzicht te krijgen in de belemmeringen die de toegang tot financiering voor kleine niet-overheidsactoren in de weg staan, en om na te gaan in welke mate positieve klimaatacties niet worden benut die wel deel zouden moeten uitmaken van het mondiale klimaatactieplan.

4.6. Het EESC roept de EU op om een voorttrekkersrol te vervullen door een model te verschaffen voor het benutten van de bijdrage van niet-overheidsactoren aan de klimaatdoelen. Met name de kleinere Europese niet-overheidsactoren op klimaatgebied rekenen op de hulp van de EU-instellingen om van speciale klimaatfondsen te kunnen profiteren en via vereenvoudigde procedures en rapportage betere toegang tot financiering te kunnen krijgen. Dat laatste zou het gemakkelijker maken om veel acties te ondersteunen die in de strijd tegen de klimaatverandering tot nu toe geen erkenning krijgen. Zo zou voor projecten van geringe waarde (bijv. < 50 000 EUR) een vereenvoudigd aanvraag- en rapportageformulier (beide van max. 1 blz.) kunnen worden ingevoerd.

4.7. Er bestaat behoefte aan extra financiering in de vorm van kleinschalige subsidies, zonder belemmerende medefinancieringspercentages, met eenvoudige aanvraag- en rapportageprocedures, speciaal bestemd voor plaatselijke klimaat- en duurzaamheidsinitiatieven. Ook zouden mechanismen kunnen worden uitgewerkt om projecten te clusteren, teneinde de toegang tot financiering te vergemakkelijken en de impact daarvan te vergroten. Dergelijke instrumenten moeten dringend worden ontworpen.

4.8. Er zou een steunmechanisme moeten worden ontwikkeld waarmee de indieners van projecten bij het zoeken naar financiering gebruik kunnen maken van expertise, zodat ze projecten adequaat ontwerpen en onder de aandacht brengen.

4.9. Op EU-niveau moet een algemene discussie van de grond komen over innovatieve financieringsmechanismen. Daarbij moeten niet-overheidsactoren van begin af aan bij worden betrokken teneinde de toekenningscriteria eenvoudig en duidelijk te houden.

4.10. In het algemeen moet er een nauwere samenwerking komen tussen gevestigde klimaat- en duurzaamheidsfondsen, financieringsprogramma's en niet-overheidsactoren: een kwestie van kennisdeling, communicatie en dialoog. Een forum voor klimaatfinanciering kan dit faciliteren.

4.11. Financiële maatregelen kunnen ook een stimulans vormen voor acties en klimaatvriendelijk gedrag van niet-overheidsactoren. Belastingvoordelen op nationaal niveau kunnen bijvoorbeeld koolstofarme productie in de hand werken en de deelname van niet-overheidsactoren aan klimaatbeleid bevorderen.

4.12. De uitwerking van het nieuwe meerjarig financieel kader van de EU biedt wellicht kansen voor bottom-upklimaatacties van niet-overheidsactoren, die eraan kunnen bijdragen om de klimaatbeloften van de EU uit de Overeenkomst van Parijs na te komen. In dit verband dringt het EESC erop aan om de EU-uitgaven voor de klimaatdoelen met ten minste 40 % te verhogen⁽⁷⁾. Ook pleit het voor een snelle uitfasering van de subsidies voor fossiele brandstoffen en is het tegen directe of indirecte (mede)financiering van fossiele energie via Europese fondsen.

4.13. Er dient een klimaattoets te worden ontwikkeld om te waarborgen dat met overheidsuitgaven geen activiteiten worden gesteund die de klimaatcrisis verergeren. Ook particuliere financieringsprogramma's zouden aan zo'n toets moeten worden onderworpen. De toewijzing van specifieke middelen voor klimaatfinanciering mag niet betekenen dat de andere delen van de begroting of financiering worden besteed aan activiteiten die een averechts effect hebben op de klimaatdoelen. De in artikel 2.1c van de Overeenkomst van Parijs geformuleerde doelstelling moet worden verwezenlijkt.

4.14. Het belangrijkste financiële instrument van de EU ter ondersteuning van lokale ontwikkeling vanaf de basis is vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD). Dat is bij uitstek geschikt voor de financiering van bottom-upinitiatieven omdat het de mogelijkheid biedt ondersteuning en subsidies te geven die zijn afgestemd op de lokale omstandigheden. Het EESC heeft in december 2017 een advies uitgebracht over de voordelen van CLLD voor geïntegreerde lokale en plattelandsontwikkeling⁽⁸⁾, waarin het bij de Europese Commissie aandrang op onderzoek en grondige analyse van de mogelijkheden om op EU-niveau een reservefonds voor CLLD in het leven te roepen. Los daarvan raadde het de Europese Commissie aan ervoor te zorgen dat alle lidstaten beschikken over een nationaal CLLD-fonds met bijdragen uit alle vier de ESI-fondsen (Elfpo, EFRO, ESF en EFMZV). Deze CLLD-structuur zou een van de manieren kunnen zijn om de in paragraaf 2.7 genoemde micro- en kleine projecten te ondersteunen.

4.15. Om de hele financiële waardeketen duurzamer te maken, steunt het EESC het in maart 2018 goedgekeurde actieplan van de Commissie voor het financieren van duurzame groei⁽⁹⁾. Het heeft in een aantal adviezen concrete aanbevelingen voor dit actieplan uitgewerkt⁽¹⁰⁾.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽⁷⁾ Advies van het EESC over het Europees Pact voor financiën en klimaat (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 8).

⁽⁸⁾ Advies van het EESC over de voordelen van vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) voor geïntegreerde lokale en plattelandsontwikkeling (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 36).

⁽⁹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Actieplan: duurzame groei financieren.

⁽¹⁰⁾ Adviezen van het EESC over het actieplan: duurzame groei financieren (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 73), duurzame financiering: taxonomie en benchmarks (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 103) en duurzaamheidsverplichtingen van institutionele beleggers en vermogensbeheerders (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 97).

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de situatie van Romavrouwen
(verkennend advies op verzoek van het Europees Parlement)**

(2019/C 110/04)

Rapporteur: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Raadpleging	Europees Parlement, 30.5.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	196/2/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Veel Romavrouwen (en -meisjes) zijn blootgesteld aan meervoudige en intersectionele discriminatie, waardoor ze in een situatie blijven steken waarin ze hun rechten slechts in beperkte mate kunnen uitoefenen. Romavrouwen vormen de meest kwetsbare minderheidsgroep van de EU. De Europese democratieën hebben de uiterst belangrijke taak en plicht om een einde te maken aan deze situatie.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dankt de talloze Romavrouwen voor hun huidige of vroegere vastberadenheid om op moedige wijze de strijd aan te binden met discriminerende structuren en institutioneel geweld, om in alle vrijheid en zonder discriminatie te kunnen samenleven in Europa.

1.3. Gesegregeerd onderwijs, waarvan het lage niveau precies verband houdt met de discriminatie waardoor het wordt gekenmerkt, moet onmiddellijk worden afgeschaft. Hierbij moet ervoor worden gezorgd dat jonge Romameisjes ook volledig toegang hebben tot een kwaliteitsvol openbaar onderwijs. De bepalingen met betrekking tot speciale scholen en sturingsprocedures moeten zo snel mogelijk grondig worden herzien.

1.4. Het EESC verwacht van de lidstaten dat zij prioriteit geven aan het uitbannen van gezondheidspraktijken die in strijd zijn met redelijke ethische normen en de daarmee verband houdende wetgeving, en dat zij illegale praktijken zoals gedwongen sterilisatie, weigering van gezondheidszorg op grond van etniciteit of het verlenen van diensten van mindere kwaliteit strafbaar stellen.

1.5. De lidstaten moeten discriminerende vormen en bepalingen met betrekking tot werkgelegenheid onmiddellijk schrappen en tegelijkertijd uitgewerkte beleidslijnen invoeren die Romavrouwen meer kansen bieden om werk te vinden.

1.6. Het is belangrijk om een aanvaardbare minimale norm voor huisvesting en openbare diensten vast te stellen, goed te keuren en te laten naleven als grondrecht, eventueel door deze in de grondwet van de lidstaten op te nemen.

1.7. Er moet streng en zonder discriminatie worden opgetreden tegen alle vormen van mensenhandel en haatmisdrijven waarvan de Roma en met name de vrouwen van deze gemeenschap het slachtoffer zijn.

1.8. Romavrouwen hebben slechts erg beperkte mogelijkheden om beleidsmaatregelen die hun eigen lot kunnen beïnvloeden uit te werken en te beoordelen. Hun deelname aan dergelijke programma's moet in voldoende mate worden gewaarborgd.

1.9. In tegenstelling tot wat momenteel in de meeste lidstaten gebeurt, moet in de Europese en nationale inhaalstrategieën voor de periode na 2020 bijzondere aandacht worden besteed aan de zorgen en belangen van Romavrouwen.

2. De situatie van Romavrouwen in de Europese Unie

2.1. Veel Romavrouwen (en -meisjes) zijn blootgesteld aan meervoudige en intersectionele discriminatie, waardoor ze in een situatie blijven steken waarin ze hun rechten slechts in beperkte mate kunnen uitoefenen. Romavrouwen vormen de meest kwetsbare minderheidsgroep van de EU. Deze situatie moet worden beschouwd als een systematische aanval op de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten waardoor de Europese gedachte, die gebaseerd is op de waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ⁽¹⁾ en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ⁽²⁾, aanzienlijk wordt verzwakt. Er is de jongste jaren weinig vooruitgang geboekt op dit gebied.

2.2. Hoewel de meeste lidstaten niet beschikken over gegevens die zijn opgesplitst naar etnische groepen en geslacht, geeft het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) een nauwkeurig beeld van de ongunstige situatie waarin Romavrouwen zich bevinden (hoofdzakelijk in het kader van het EU-MIDIS II-onderzoek ⁽³⁾). Hieruit blijkt dat Romavrouwen in alle sectoren van de samenleving worden benadeeld, niet alleen ten opzichte van de algemene bevolking, maar ook ten opzichte van de mannen binnen hun eigen gemeenschap.

2.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de kracht van de eerder aangehaalde Europese gedachte evenredig is aan de mate waarin de zwakste EU-burgers ervan kunnen profiteren. Het vaststellen van de nodige maatregelen om de situatie van Romavrouwen en -meisjes te verbeteren en hun empowerment te bevorderen is daarom niet alleen een verplichting voor de instellingen en de lidstaten van de EU, het vormt meteen ook een test voor de kwaliteit van hun democratische organisatie en de maturiteit van hun rechtsstaat.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden onder meer gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten, met inbegrip van de rechten van personen die tot minderheden behoren, genoemd als de belangrijkste waarden die aan de Europese gedachte ten grondslag liggen. Er is pas sprake van **doeltreffende** toepassing van deze rechten als er ook ten gunste van de meest gemarginaliseerde en gediscrimineerde groepen concrete veranderingen worden gegarandeerd, waarbij discriminatie, segregatie en zigeunerhaat een manifeste ontkenning van deze waarden vormen.

3.2. De economische empowerment van Romavrouwen en de toepassing van de mensenrechten en fundamentele vrijheden waar zij op politiek, economisch, sociaal, cultureel en burgerlijk gebied recht op hebben en die grondwettelijk moeten worden gewaarborgd, vereisen gelijke rechten voor Romamannen en -vrouwen.

3.3. In deze context keurt het EESC, in de lijn van zijn eerdere adviezen ⁽⁴⁾, de doelstellingen van de kaderstrategie van de EU goed. Dit keer ligt de nadruk evenwel meer specifiek op de behoefte aan een coherente uitvoering en op de vooruitgang die te wensen overlaat.

3.4. Het EESC stelt ook vast dat zigeunerhaat op bijna alle activiteitsniveaus van de lidstaten, zowel bij overheden als bij instellingen, kan worden waargenomen, waardoor Roma geen eerlijke toegang hebben tot overheidsdiensten. Het komt er dus op neer dat zij niet in staat worden gesteld hun gelijke rechten en de verplichting tot gelijke behandeling jegens hen te doen gelden, dat zij geen politieke beslissingen kunnen nemen over kwesties die hen aangaan in verhouding tot hun aandeel in de totale bevolking, en dat zij zich niet kunnen beschermen tegen de gevolgen van discriminatie. Dit alles geldt des te meer voor Romavrouwen.

3.5. Om de systematische schendingen van de rechten van Roma-vrouwen in kaart te brengen, dringt het Comité aan op de opstelling van „witboeken”, met de hulp van onafhankelijke en geloofwaardige organisaties van de Roma-gemeenschap, door hen te raadplegen en officieel te erkennen, zodat de basis kan worden gelegd voor een historische verzoening.

3.6. Het EESC dankt de talloze Romavrouwen voor hun huidige of vroegere vastberadenheid om op moedige wijze de strijd aan te binden met discriminerende structuren en institutioneel geweld, om in alle vrijheid en zonder discriminatie te kunnen samenleven in Europa.

4. Specifieke gebieden van overheidsbeleid ⁽⁵⁾

4.1. Onderwijs

4.1.1. Gesegregeerd onderwijs is altijd onwettig en leidt noodzakelijkerwijs tot een ongunstig resultaat. De negatieve gevolgen van de segregatie in het onderwijs treffen vooral jonge Romameisjes, waardoor hun kansen op sociale mobiliteit worden geblokkeerd. Alle mogelijke wettelijke middelen en doelgerichte hulp voor openbaar beleid moeten dan ook worden ingezet, en men moet de nodige bijkomende uitgaven waarborgen om, overeenkomstig de verwachtingen van de

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=nl>

⁽³⁾ <http://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey/publications>

⁽⁴⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 16, PB C 67 van 6.3.2014, blz. 110, PB C 11 van 15.1.2013, blz. 21.

⁽⁵⁾ Van de vele voorstellen die tot nu toe zijn gedaan door de Romagemeenschap, maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de rechten van de Roma, de wetenschappelijke wereld, internationale organisaties en het EESC, worden in dit advies alleen die voorstellen genoemd die van bijzonder belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de rechten van Romavrouwen.

EU, iets te doen aan het lage niveau van het gesegregeerde onderwijs, dat te wijten is aan discriminatie. Tegelijk moet erop worden toegezien dat jonge Romameisjes volledig toegang hebben tot een kwaliteitsvol openbaar onderwijs. De regeringen moeten zorgen voor gepaste personele middelen, opleidingen en pedagogische programma's.

4.1.2. De ongefundeerde diagnose van mentale achterstand en de segregatie in het onderwijs waarvan Romakinderen het slachtoffer kunnen zijn, moeten worden beschouwd als zeer ernstige schendingen van hun rechten, die een zware hypotheek leggen op hun toekomst. Dergelijke beoordelingen moeten regelmatig worden geverifieerd door gespecialiseerde, onafhankelijke instellingen. De verificatieprocedure moet ongehinderd kunnen worden opgestart op verzoek van elke betrokken partij, in de eerste plaats een ouder of een voogd, of de school.

4.1.3. Bij een vermoeden van herhaaldelijke en met name systematische beoordelingsfouten die segregatie tot doel of als resultaat hebben, moeten de lidstaten worden verplicht zo snel mogelijk een grondig onderzoek te voeren naar de oorzaken, de besluiten ervan te publiceren, deze te evalueren in het kader van de nationale mechanismen ter bestrijding van segregatie en passende wetgevings- en handhavingsmaatregelen te nemen.

4.1.4. In afwachting hiervan moet ervoor worden gezorgd dat het pedagogisch niveau van de speciale klassen dichterbij dat van het algemeen onderwijs wordt gebracht, zodat ze niet louter pedagogische „vergeetputten” zijn.

4.1.5. Het EESC is voorstander van een beperking, bevrozing of, in het geval van systematische problemen, een volledige intrekking van Europese financieringen voor landen waar de segregatie op school niet afneemt of zelfs toeneemt. Het Comité hoopt dat de mechanismen voor juridische bescherming van de Europese Unie (artikel 7 en reddingsmechanisme van de rechtsstaat) in dergelijke situaties snel en efficiënt in werking treden.

4.1.6. Om hun onderwijskansen te vergroten en het risico van voortijdig schoolverlaten te verminderen moet er voor Romavrouwen een reeks onderwijsprogramma's en tweedekansonderwijs worden opgezet, zodat zij toegang krijgen tot andere dan door de overheid gesubsidieerde, minderwaardige, gedeeltelijk aangegeven of atypische banen, die hun kansen op sociale mobiliteit blokkeren.

4.2. Gezondheid

4.2.1. Romavrouwen, die vaak in getto's of moeilijk toegankelijke gebieden leven, krijgen vaak te maken met verstoting, vernedering of zelfs fysiek en psychologisch geweld in het kader van de gezondheidszorg. Wat hun reproductieve gezondheid betreft, hebben ze meestal een zeer beperkte toegang tot hun rechten. Het EESC vraagt de lidstaten onmiddellijk mobiele eenheden in het leven te roepen en in te zetten die zijn uitgerust met geschikte apparatuur en capaciteiten voor bevolkingsgroepen die in segregatie leven. Het vraagt ook de werking van de diensten met betrekking tot moederschap en zwangerschap te herzien en de nodige verbeteringen aan te brengen.

4.2.2. Het EESC verwacht van de lidstaten dat zij prioriteit geven aan het uitbannen van gezondheidspraktijken die in strijd zijn met redelijke ethische normen en de daarmee verband houdende wetgeving, en dat zij indien nodig systematisch vervolgingen uitvoeren. Er moet worden gezorgd voor gratis en gemakkelijk toegankelijke rechtsmiddelen om de naleving van de gezondheidsrechten af te dwingen, alsook voor speciale diensten die de werkelijke behoeften van de betrokkenen weerspiegelen, zoals de oprichting van informatiepunten over gezondheid, de opleiding en inzet van gezondheidsbeambten of de uitvoering van initiatieven op het gebied van de volksgezondheid die betrekking hebben op gettobevolkingen.

4.2.3. Het is dringend noodzakelijk dat de regeringen zich publiekelijk en duidelijk uitspreken voor het beginsel van gelijke toegang tot de gezondheidszorg en de praktische toepassing daarvan, alsmede voor de bestrijding van praktijken die daartegen indruisen, en dat voor alle betrokkenen bewustmakingsprogramma's worden opgezet. Het is belangrijk om de nodige wetgevingsmiddelen in te zetten die ervoor zorgen dat Romavrouwen en -kinderen die niet over een basisgezondheidszorgverzekering beschikken, toch zijn gedekt.

4.3. Gedwongen sterilisatie

4.3.1. In talloze landen waar de reproductieve rechten van vrouwen in het verleden systematisch werden geschonden, en waar gedwongen en verplichte sterilisatie massaal werd toegepast en gebruikt als instrument van het overheidsbeleid, heeft het politieke niveau zelfs geen excuses aangeboden of verantwoordelijkheid op zich genomen. Waar dit wel is gebeurd, is er niet voorzien in juridisch of financieel herstel. Het Comité stelt voor dat de Europese wetgever alles in het werk stelt opdat de lidstaten in het kader van de harmonisering van de Europese strafwet de verjaringstermijn voor dit soort strafbare feiten — waarvan de inhoud kan worden gelijkgesteld met misdaden tegen de menselijkheid — aanzienlijk verlengen of zelfs volledig schrappen en een specifieke wetgeving vaststellen zodat de slachtoffers een daadwerkelijk herstel en een financiële compensatie kunnen krijgen.

4.3.2. Deze situatie moet in alle eerlijkheid worden belicht en er moet volledige transparantie zijn om tot verzoening te komen en elke inbreuk door de overheid in de toekomst onmogelijk te maken. Het EESC raadt dan ook aan dat onafhankelijke comités van historici, in samenwerking met de slachtoffers en hun vertegenwoordigers, zich in de betreffende lidstaten buigen over de inbreuken die in het verleden zijn gepleegd en de resultaten ervan publiceren in het kader van een sociaal verzoeningsproces, naar het voorbeeld van wat Zweden heeft gedaan met het desbetreffende „witboek”.

4.4. *Werkgelegenheid*

4.4.1. Op de arbeidsmarkt hebben Romavrouwen het nog lastiger dan de mannen uit hun gemeenschap; alle indicatoren met betrekking tot hun werkgelegenheid zijn van een dramatisch laag niveau.

4.4.2. Het EESC roept de lidstaten op de nodige doelgerichte en algemene maatregelen te nemen om de economische empowerment van Romavrouwen te bevorderen en ze hiertoe de juiste vaardigheden aan te leren. De bevordering van bedrijven in de sociale economie, de invoering van microkredietprogramma's en vrije en niet-discriminerende toegang tot arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen spelen een bijzonder belangrijke rol in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

4.4.3. Ondernemers zijn belangrijker geworden als scheppers van banen en belangrijke actoren voor het welzijn van lokale en regionale gemeenschappen. Dit is met name relevant voor Roma-gemeenschappen. In het kader van het beleid dat gericht is op de behoeften van ondernemende Romavrouwen en kleine en middelgrote ondernemingen moeten specifieke maatregelen worden genomen, niet alleen om de positie van Romavrouwen te versterken, maar ook om hun initiatieven op het gebied van gemeenschapsprojecten en ondernemerschap te ondersteunen. Aangezien een dergelijk beleid, dat specifiek gericht is op de ondersteuning van Romavrouwen, momenteel in de meeste lidstaten volledig ontbreekt, dringt het EESC erop aan dat de mogelijkheden die zo'n beleid kan bieden, worden benut.

4.4.4. Het Comité vraagt de overheden op alle niveaus van de samenleving om opleidingen op de arbeidsmarkt te organiseren, werkgelegenheid te creëren en voldoende vormen van gesubsidieerd werk in het leven te roepen. Het is belangrijk dat zij reiskostenvergoedingen en steun voor verdere opleiding en bij- en nascholing verstrekken en via gerichte beleidsinstrumenten Romavrouwen in kwetsbare situaties helpen om werk en gezinsleven te combineren.

4.4.5. De lidstaten moeten alles in het werk stellen om Romavrouwen uit hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te halen en de vormen van (bijna-)dwangarbeid, grijze of illegale arbeid waarvan zij slachtoffer zijn te elimineren.

4.4.6. Om die reden, en gezien het belang van de integratie van deze vrouwen op de arbeidsmarkt, is het belangrijk dat er tweedekansprogramma's inzake werkgelegenheid worden opgezet en dat zij bijstand van bemiddelaars krijgen, evenals reiskostenvergoedingen en opleidingssteun. Bovendien moet alles in het werk worden gesteld om discriminatie op de werkplek uit te roeien en bedrijfsleiders te sensibiliseren.

4.5. *Huisvesting, openbare diensten*

4.5.1. Vrouwen en kinderen hebben het meest te lijden onder de desastreuze gevolgen van de segregatie op het dagelijks leven. Het EESC benadrukt dan ook dat ook op deze gebieden een aanvaardbare minimumnorm moet worden opgelegd voor huisvesting, openbare diensten en infrastructuur, die moet worden toegepast als basisrecht, en bij voorkeur verankerd wordt in de grondwetten van de lidstaten.

4.5.2. Het EESC stelt voor dat het voldoen aan deze behoeften (dankzij bijvoorbeeld de verstrekking van drinkwater, elektriciteit, zuivering of behandeling van afvalwater, asfaltering van wegen, afvalverwijdering, toegankelijkheid van openbare diensten enz.) een absolute voorwaarde zou moeten zijn om verder te kunnen investeren in stadsontwikkeling en om subsidies te krijgen en te gebruiken.

4.5.3. Er moet een einde worden gemaakt aan de ongerechtvaardigde en illegale uitwijzingen en er moet op worden toegezien dat Romavrouwen die hiervan het slachtoffer zijn een specifieke juridische bescherming kunnen genieten die beschikbaar en toegankelijk is. Vrouwen die door deze gedwongen uitwijzingen getraumatiseerd zijn, moeten een schadevergoeding kunnen krijgen.

4.6. *Gewelddadige structuren doen verdwijnen*

4.6.1. Romavrouwen en -meisjes zijn bijzonder kwetsbaar in situaties van discriminatie en segregatie en worden gemakkelijk slachtoffer van criminaliteit en geweld. Ze worden onevenredig zwaar getroffen door alle gekende vormen van uitbuiting en mensenhandel.

4.6.2. Het Comité is het ermee eens dat alle vormen van mensenhandel en geweld tegenover Romavrouwen flagrante inbreuken vormen op de grondrechten van de mens, die uitdrukkelijk verboden zijn door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en dat de lidstaten hier iets aan moeten doen ⁽⁶⁾. Het gaat om ernstige strafbare feiten die beantwoorden aan een vraag en die, onder zeer verschillende vormen, uitzonderlijk rendabel zijn voor de georganiseerde transnationale criminaliteit, en waaraan Romavrouwen en -kinderen op onevenredige wijze zijn blootgesteld.

4.6.3. Het EESC hoopt dat de lidstaten deze nieuwe, voortdurend evoluerende vormen van criminaliteit onverwijld strafbaar zullen stellen in hun nationale strafwet, en dat zij hiertegen gecoördineerde en doelgerichte gerechtelijke maatregelen zullen nemen en in de mate van het mogelijke de kanalen voor winst die op criminele wijze is verkregen zullen onderbreken of zelfs in de mate van het mogelijke zullen doen verdwijnen. We moeten ons buigen over de ruimere sociaaleconomische context waarin deze criminele feiten worden begaan, situaties van armoede, discriminatie en kwetsbaarheid in kaart brengen, en op coherente wijze de nodige (strategische, wetgevende, financiële, educatieve, onderzoeks- en andere) instrumenten van sociaal beleid invoeren om deze inbreuken aan te pakken.

4.6.4. Het geweld dat Romavrouwen ondergaan, kan zowel afkomstig zijn van de maatschappij in het algemeen als van hun eigen gemeenschap. Het is in elk geval belangrijk om vastberaden op te treden tegen alle vormen van punctueel en georganiseerd geweld in het kader van een op het slachtoffer gerichte, genderbewuste aanpak waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen en met de speciale bescherming die zij moeten krijgen, en die toegespitst is op de mensenrechten.

4.6.5. Het Comité is verheugd dat de EU, dankzij de ondertekening door de Europese Commissie, partij is geworden bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, algemeen gekend als het Verdrag van Istanbul. Het vraagt alle lidstaten van de EU het verdrag onmiddellijk te ratificeren en zonder voorbehoud en met vastberadenheid te beginnen met de tenuitvoerlegging ervan, rekening houdend met de bijzondere blootstelling van Romavrouwen op dit gebied.

4.6.6. Romavrouwen en -meisjes zijn ook onevenredig vaak doelwit en slachtoffer van haatmisdrijven en met name van haatzaaiende uitspraken. Er moeten maatregelen worden vastgesteld om de toegang tot de rechter voor de betrokkenen te vergemakkelijken en, met behulp van maatschappelijke organisaties, de instrumenten in te voeren waarmee mensen bewust worden gemaakt van de opsporing van dergelijke strafbare feiten.

4.6.7. Het EESC ondersteunt de geografische uitbreiding en de invoering van JUSTROM, het gezamenlijke programma van de Raad van Europa en de Europese Commissie om de toegang van Romavrouwen tot de rechter te waarborgen.

4.6.8. Het Comité wijst erop dat alle institutionele vormen van zigeunerhaat en segregatie ook als een vorm van gewelddadige inbreuk kunnen worden beschouwd. Het benadrukt dat het van belang is om te voorzien in een bescherming tegen dit soort inbreuken in de institutionele diensten die door de staat worden gefinancierd (instellingen voor kindbescherming, sociale diensten en gezondheidszorgdiensten) alsook in staatsstructuren voor ordehandhaving en dergelijke (politiediensten, strafrecht en gevangnissen), allemaal contexten waarin de kwetsbaarheid van Romavrouwen bijzonder groot is. Het Comité wijst erop dat het belangrijk is om in deze gevallen een gemakkelijke en vrije toegang tot rechtsbescherming te waarborgen.

4.6.9. Het nationaal en internationaal recht moet gedwongen huwelijken gelijkstellen met een vorm van mensenhandel en hiernaar handelen. Alle instrumenten en programma's voor preventie en bescherming waarin is voorzien in het kader van de strijd tegen mensenhandel moeten ter beschikking worden gesteld van de slachtoffers van gedwongen kinderhuwelijken.

4.7. Inclusie en participatie

4.7.1. Romavrouwen hebben slechts erg beperkte mogelijkheden om beleidsmaatregelen die hun eigen lot kunnen beïnvloeden uit te werken en te beoordelen. Het EESC benadrukt dan ook dat het, vanuit het beginsel „niets over ons zonder ons”, absoluut noodzakelijk is om Romavrouwen op gepaste schaal te betrekken bij het ontwerp, de planning, de tenuitvoerlegging en de beoordeling van alle programma's die hen of hun gemeenschappen aangaan. Het EESC stelt voor dat de actieve deelname van Romavrouwen ten minste gelijk moet zijn aan een meerderheid voor programma's gericht op Romavrouwen, en ten minste 30 % voor programma's gericht op Roma-gemeenschappen. Er moet een systeem van permanente evaluatie worden ingevoerd om deze deelname op betrouwbare wijze te meten.

4.7.2. Het EESC stelt voor deze deelnamepercentages op verifieerbare wijze in te voeren bij de instanties die verantwoordelijk zijn voor nationale en regionale beleidsmaatregelen voor inclusie (nationale, regionale en departementale coördinatieraden, commissies voor de strijd tegen segregatie enz.).

⁽⁶⁾ Artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

4.7.3. Het vraagt de regeringen en overheden een echt grondige beleidsdialoog aan te gaan met de vertegenwoordigers van Romavrouwen op alle niveaus van het maatschappelijk leven, en institutionele structuren voor een dergelijke dialoog in het leven te roepen. Daartoe beveelt het Comité aan specifieke juridische instanties op te richten, zoals comités voor vrouwen in het kader van de nationale platforms voor Roma, waar Romavrouwen op gerichte wijze hun eigen vertegenwoordiging kunnen waarborgen, of een onafhankelijke Europese Ombudsman voor Romavrouwen.

4.7.4. Het Comité merkt op dat het standpunt van Romavrouwen vaak ontbreekt of nauwelijks is vertegenwoordigd, zowel in de huidige Europese kaderstrategie als in de nationale strategieën voor integratie van Roma. Er moet veel meer worden geluisterd naar de mening van de vertegenwoordigers van Romavrouwen, niet alleen in het kader van de processen voor de periode na 2020, maar ook bij de opstelling van de toekomstige strategieën voor sociale inclusie.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten**(verkennend advies op verzoek van het Europees Parlement)**

(2019/C 110/05)

Rapporteur: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Raadpleging	Europees Parlement, 3.5.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 1, van het reglement van orde
Besluit van de voltallige vergadering	DD/MM/YYYY
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	7.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	151/2/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Om de gendergelijkheid op de arbeidsmarkten te verbeteren, acht het Europees Economisch en Sociaal Comité het noodzakelijk een **geïntegreerde en ambitieuze Europese strategie** uit te stippelen om systematische en structurele belemmeringen aan te pakken en te komen tot adequate beleidsmaatregelen en EU-financieringsprogramma's, waarmee „een grotere economische onafhankelijkheid van vrouwen en mannen” wordt bevorderd. Dit zou ook bijdragen aan de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van de sociale rechten.

1.2. In dit advies wordt nogmaals gewezen op de noodzaak om **een aantal welomschreven uitdagingen verder aan te pakken**, zoals de loonkloof tussen mannen en vrouwen en het evenwicht tussen werk en privéleven, waarover het EESC al eerder adviezen heeft uitgebracht ⁽¹⁾.

1.3. Het EESC is van mening dat verdere inspanningen nodig zijn om iets te doen aan de hardnekkige loonkloof tussen mannen en vrouwen. Het staat volledig achter de doelstellingen van de Equal Pay International Coalition om de loonkloof tussen mannen en vrouwen tegen 2030 te dichten. Het betreurt de lage uitvoeringsgraad van de aanbeveling van de Europese Commissie van 2014 inzake loontransparantie en dringt er bij de lidstaten en de EU op aan de nodige maatregelen te nemen om de tenuitvoerlegging te intensiveren.

1.4. Het EESC wijst er nogmaals op dat loontransparantie in belangrijke mate kan helpen om de loonkloof tussen mannen en vrouwen te bestrijden ⁽²⁾. Het beveelt genderneutrale beloningssystemen aan als middel om een onpartijdige benadering van beloning en aanwerving te bevorderen.

1.5. Het EESC is het erme eens dat er meer maatregelen moeten worden genomen om de horizontale gendersegregatie in onderwijs, opleiding en op de arbeidsmarkt terug te dringen. Er moeten bewustmakingscampagnes en andere maatregelen worden uitgevoerd om genderstereotypen en segregatie in onderwijs, opleiding en loopbaankeuzes aan te pakken. Hierbij moet volop gebruik worden gemaakt van nieuwe technologieën. Betere loon- en arbeidsomstandigheden in door vrouwen gedomineerde sectoren zouden een stimulans kunnen zijn voor meer mannen om deze beroepen te gaan uitoefenen.

⁽¹⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 44, PB C 262 van 25.7.2018, blz. 101.

⁽²⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 44.

1.6. Er moeten meer inspanningen worden geleverd voor de integratie op de arbeidsmarkt en het versterken van de positie van vrouwen uit kwetsbare groepen, rekening houdend met een intersectorale aanpak⁽³⁾.

1.7. Het EESC waardeert de inspanningen van de Commissie om, in het kader van het Europees semester, de kinderopvang en langdurige zorg beter te monitoren. Dit moet een prioriteit blijven op de middellange en langere termijn. Het EESC is voorstander van een nieuwe bezinning met de lidstaten over de Barcelonadoelstellingen voor kinderopvang van 2002, teneinde deze doelstellingen ambitieuzer te maken en de aanpak uit te breiden tot de zorg voor andere afhankelijke personen.

1.8. Het EESC roept het Parlement en de Raad ook op om in de toekomstige Europese structuurfondsen **nieuwe en adequate indicatoren** op te nemen om de financiële bijdrage van de EU aan de verschillende zorgdiensten en de gendergelijkheid beter te monitoren.

1.9. Het EESC is ingenomen met het ESF+-voorstel binnen het meerjarig financieel kader voor 2021-2027, dat gericht is op de ondersteuning van de gelijkheid van mannen en vrouwen en op de bevordering van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt door middel van maatregelen om het evenwicht tussen werk en privéleven en de toegang tot kinderopvang en andere zorgvoorzieningen te verbeteren. Wel is het van mening dat de EU-financiering op een meer genderbewuste manier moet worden toegewezen en dat gendergelijkheid een op zichzelf staande doelstelling moet zijn, in plaats van gendergelijkheid, non-discriminatie en racismebestrijding tot één doelstelling samen te voegen.

1.10. Ook is het EESC ingenomen met het InvestEU-programma voor 2021-2027, dat investeringen in sociale infrastructuur ondersteunt. Het EESC roept het Parlement en de Raad op om deze nieuwe mogelijkheid krachtig te steunen en zo de nodige investeringen in kinderopvang (en naschoolse opvang) te stimuleren.

1.11. Het vrouwelijk ondernemerschap blijft achter en moet worden gestimuleerd om het enorme potentieel van de digitale economie en technologische innovatie te benutten. De toegang tot financiering moet worden verbeterd en de overgang tussen arbeidsstatussen moet worden vergemakkelijkt.

2. Achtergrond en uitdagingen

2.1. Met dit advies geeft het EESC gehoor aan het verzoek van het Europees Parlement om een verkennend advies op te stellen over „Gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten”. Op verzoek van het Parlement wordt in dit advies ingegaan op de gevolgen van de maatregelen die zijn uiteengezet in de aanbeveling van de Commissie *Het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen versterken door transparantie* en de noodzaak van verdere maatregelen om de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken.

2.2. Zowel in de artikelen 2 en 3, lid 3, van het VEU als in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt erkend dat het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen een van de fundamentele waarden van de Unie is en als zodanig een belangrijke taak vormt. In de Europese pijler van de sociale rechten is gendergelijkheid en het recht op gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid verankerd als een van de 20 beginselen die essentieel zijn voor eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels.

2.3. De Europese Unie en de lidstaten hebben de gelijkheid van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt bevorderd via een mix van wetgevende en niet-wetgevende instrumenten, aanbevelingen, beleidsrichtsnoeren en financiële steun. In haar strategisch engagement voor gendergelijkheid 2016-2019 heeft de Europese Commissie de prioriteiten bevestigd die moeten worden aangepakt: gelijke economische onafhankelijkheid voor vrouwen en mannen, gelijke beloning voor werk van gelijke waarde en gelijkheid in de besluitvorming, waardigheid, integriteit, beëindiging van gendergerelateerd geweld en bevordering van gendergelijkheid buiten de EU.

2.4. In 2017 is de arbeidsparticipatie van vrouwen in een langzaam maar gestaag tempo blijven stijgen, net als die van mannen, en bereikte ze een recordhoogte van 66,5 %, tegenover 78,1 % voor mannen. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen (11,5 procentpunten) is echter ongewijzigd gebleven sinds 2013. Ook is het onwaarschijnlijk dat de EU2020-doelstelling van 75 % werkende vrouwen en mannen zal worden gehaald. De score op de gendergelijkheidsindex is gestegen van 62 punten in 2005 tot 65 punten in 2012 maar slechts 66,2 punten in 2015, deels als gevolg van de crisis. In een aantal lidstaten werd bij de maatregelen ter bestrijding van de crisis onvoldoende rekening gehouden met de negatieve gevolgen voor de gendergelijkheid.

⁽³⁾ PB C 367 van 10.10.2018, blz. 20.

2.5. Ondanks de algemene vooruitgang op het gebied van gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten blijven er ongelijkheden tussen vrouwen en mannen bestaan. Horizontale en verticale segregatie zijn belangrijke factoren die bijdragen tot de niet-aangepaste genderkloof in het bruto-uurloon, die momenteel ongeveer 16 % bedraagt. De kloof wordt nog groter door de predominantie van vrouwen in deeltijdbanen en in lager betaalde sectoren, en het feit dat vrouwen meer gebruikmaken van ouderschapsverlofregelingen, wat leidt tot loopbaanonderbrekingen, minder carrièremogelijkheden en een lagere opbouw van pensioenrechten.

2.6. De huidige arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen betekent een belangrijk economisch en sociaal verlies voor de EU, geschat op 370 miljard euro per jaar. Gezien de demografische uitdaging en de inkrimping van de beroepsbevolking moet Europa het arbeidsmarktpotentieel van alle vrouwen ten volle benutten, rekening houdend met de raakvlakken die bestaan tussen ras, etnische afkomst, sociale klasse, leeftijd, seksuele gerichtheid, nationaliteit, godsdienst, geslacht, handicap, vluchtelingen- of migrantenstatus, die een bijzondere belemmering kunnen vormen voor hun deelname aan de arbeidsmarkt.

2.7. Terwijl vrouwen overwegend werkzaam zijn in laagbetaalde en laaggeschoolde banen en in sectoren zoals gezondheidszorg, sociale diensten, onderwijs, openbaar bestuur en detailhandel, zijn mannen meer vertegenwoordigd in de sectoren techniek, bouw en vervoer. Het gebrek aan mannen in EHW-sectoren (onderwijs, gezondheidszorg en sociale dienstverlening) neemt toe en wordt versterkt door het gebrek aan rolmodellen en de vaak minder aantrekkelijke arbeidsomstandigheden en lonen. Hetzelfde geldt voor vrouwen, die zijn ondervertegenwoordigd in STEM-beroepen (wetenschappen, technologie, techniek en wiskunde). In 2016 was slechts 17 % van de ICT-specialisten in de EU vrouw.

2.8. Hoewel nieuwe EU-wetgeving wordt besproken in de Raad van de EU (richtlijn inzake het evenwicht tussen werk en privéleven) hebben vrouwen in veel lidstaten nog steeds te lijden onder de „moederschapssanctie” op het werk, ook tijdens de zwangerschap en na de bevalling. De arbeidsparticipatiekloof is vooral groot voor moeders en vrouwen met zorgtaken. In 2016 was meer dan 19 % van de inactieve vrouwen inactief omdat zij voor kinderen of volwassenen moesten zorgen. Gemiddeld is de arbeidsparticipatie van vrouwen met een kind jonger dan 6 jaar 9 % lager dan die van vrouwen zonder kinderen, een verschil dat in sommige landen zelfs 30 % bedraagt.

2.9. Het EESC maakt zich ernstig zorgen over de omvang van seksuele intimidatie van vrouwen op het werk, en over het feit dat vrouwen steeds vaker het slachtoffer worden van cyberpesten. Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁾, die intimidatie en discriminatie op de werkplek verbiedt, moet beter worden gehandhaafd ⁽⁵⁾.

2.10. Het EESC dringt ook aan op mainstream- en specifieke maatregelen voor vrouwen uit kwetsbare groepen, aangezien zij vaak meer moeilijkheden ondervinden bij het betreden van de arbeidsmarkt. Het onderstreept het belang van een intersectorale aanpak, om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten van vrouwen die met meerdere vormen van discriminatie te maken hebben.

2.11. Het vrouwelijk ondernemerschap is nog steeds onderontwikkeld. Vrouwen maken 52 % van de totale Europese bevolking uit, maar slechts 34,4 % van de zelfstandigen in de EU en 30 % van de startende ondernemers. Zelfstandig werkzame vrouwen zijn minder welgesteld dan zelfstandig werkzame mannen. 76,3 % van de zelfstandig werkzame vrouwen in de EU28 zijn zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), tegenover 69 % van de mannen. Mannen zijn dus vaker bedrijfseigenaren met personeel, terwijl vrouwen vaker zelfstandigen zijn zonder personeel, met een hoger risico op een laag inkomen. De creativiteit en het ondernemerspotentieel van vrouwen zijn een onderbenutte bron van economische groei en banen die verder moet worden ontwikkeld om succesvolle bedrijven te creëren.

2.12. Deeltijdwerk kan een waardevol instrument zijn om het evenwicht tussen werk en privéleven van mannen en vrouwen te verbeteren. Vrouwen werken echter vaker in deeltijd dan mannen (meer dan 70 % van de deeltijdwerkers zijn vrouwen) en er is een toename van het aantal vrouwen in lager betaalde banen (detailhandel, schoonmaak en hulp). De mate van onvrijwillig deeltijdwerk voor zowel vrouwen als mannen blijft zorgwekkend. De EU2020-werkgelegenheidsdoelstel-

⁽⁴⁾ PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23.

⁽⁵⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 12, PB C 242 van 23.7.2015, blz. 9, PB C 367 van 10.10.2018, blz. 20.

ling van 75 % kan alleen worden bereikt door middel van een geïntegreerde strategie die bestaat uit een coherente beleidsmix en maatregelen ter bevordering van de arbeidsmarktparticipatie, hoogwaardige werkgelegenheid, gelijke behandeling op de arbeidsmarkt en een evenwichtiger verdeling van de zorgtaken tussen ouders en verzorgers van andere afhankelijke familieleden.

3. Gebieden voor verdere actie om gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten tot stand te brengen

3.1. De loontransparantie aanpakken om de loonkloof tussen mannen en vrouwen te dichten

3.1.1. De loonkloof tussen mannen en vrouwen is een van de meest hardnekkige belemmeringen voor gendergelijkheid op de arbeidsmarkten en in de samenleving en voor economische groei. Het EESC staat volledig achter de Equal Pay International Coalition (EPIC), een wereldwijd initiatief van de IAO, UN Women, de OESO en regeringen, werkgevers, vakbonden en het maatschappelijk middenveld, met als doel de loonkloof tussen mannen en vrouwen tegen 2030 te dichten. Het EESC dringt er bij de EU op aan haar maatregelen op te voeren om ervoor te zorgen dat de loonkloof tussen mannen en vrouwen in de EU tegen 2030 is gedicht.

3.1.2. Het EESC herhaalt zijn aanbevelingen met betrekking tot het Europees actieplan voor het aanpakken van de loonkloof tussen vrouwen en mannen⁽⁶⁾. Het erkent bovendien dat de herschikkingsrichtlijn 2006/54/EG betreffende gendergelijkheid en de aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten over het versterken van het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen 2014/124/EU een belangrijke rol hebben gespeeld bij de aanpak van de loonkloof tussen vrouwen en mannen en dat deze nog steeds geldig zijn. Wel wijst het erop dat nog meer inspanningen nodig zijn voor de tenuitvoerlegging ervan. In het verslag van de Commissie van 2013 betreffende de toepassing van Richtlijn 2006/54/EG werd geconcludeerd dat de praktische toepassing van de bepalingen inzake gelijke beloning in de lidstaten een van de grootste problemen van de richtlijn is.

3.1.3. De EPIC heeft verklaard dat het gebrek aan loontransparantie een belangrijke rol speelt bij de loonverschillen tussen mannen en vrouwen en dat een grotere loontransparantie kan bijdragen tot het verkleinen van de loonverschillen tussen mannen en vrouwen. Loontransparantie speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van mogelijke loondiscriminatie. Het EESC maakt zich zorgen over de lage uitvoeringsgraad van de aanbeveling van de Commissie van 2014 inzake loontransparantie. Hoewel de meeste lidstaten enkele maatregelen hebben genomen om de loontransparantie te vergroten, ontbreekt het in een derde van de lidstaten volledig aan dergelijke maatregelen. Het EESC roept de lidstaten op om de tenuitvoerlegging van de aanbeveling te intensiveren, bijvoorbeeld door te voorzien in de mogelijkheid voor individuele personen om informatie te vragen over de loonniveaus of de mogelijkheid voor werkgevers in ondernemingen van een bepaalde omvang om verslag uit te brengen over de lonen of om loonaudits uit te voeren, omdat dit een eerlijke benadering van werving en beloning zou bevorderen. Ook moet rekening worden gehouden met de noodzaak om de (gegevens)privacy van werknemers en de algemene arbeidsverhoudingen volledig in acht te nemen.

3.1.4. Om het beginsel van gelijke beloning toe te passen en de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken, zijn betere synergieën tussen de verschillende beschikbare maatregelen nodig. Wat deze maatregelen betreft verdienen genderneutrale beloningssystemen zeker aanbeveling, omdat zij een onpartijdige benadering van aanwerving en beloning bevorderen.

3.1.5. De sociale partners zijn het best geplaatst om de waarde van vaardigheden en beroepen opnieuw te beoordelen. De sociale dialoog en collectieve onderhandelingen zijn van groot belang om deze doelstelling te bereiken en de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken.

3.1.6. Op Europees niveau wordt de loonkloof hoofdzakelijk aangepakt via het Europees Semester. In 2017 werd de loonkloof tussen mannen en vrouwen aan de orde gesteld in de landenverslagen van negen lidstaten. Er werden landenspecifieke aanbevelingen gericht aan 12 lidstaten. Deze hadden betrekking op investeringen in kinderopvangfaciliteiten en negatieve fiscale prikkels, maar ook op andere maatregelen in verband met de loonkloof tussen vrouwen en mannen.

⁽⁶⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz. 101.

3.1.7. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bewustmaking van onbewuste vooroordelen of de versterking van de loonkloof bij aanwervingen of promoties. Ook de steun van bedrijfsorganisaties en de samenwerking tussen de sociale partners, autoriteiten en instanties voor gelijke kansen bij het vinden van adequate oplossingen, helpen om de loonkloof tussen vrouwen en mannen te verkleinen.

3.2. *Onderwijs, segregatie en stereotypen*

3.2.1. De aanhoudende horizontale segregatie in onderwijs, opleiding en de arbeidsmarkt als gevolg van stereotypen en belemmeringen op de arbeidsmarkt, moet vanaf de vroege kinderjaren voortdurend **aandacht krijgen**. Er bestaat een nauw verband tussen deze segregatie en de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Er moet meer nadruk worden gelegd op de tendens tot onderwaardering van bepaalde beroepen, zelfs in leidinggevende posities. Betere loon- en arbeidsomstandigheden in door vrouwen gedomineerde sectoren zouden een stimulans kunnen zijn voor meer mannen om deze beroepen te gaan uitoefenen, waardoor ook het probleem van de gendersegregatie op de arbeidsmarkt kan worden aangepakt.

3.2.2. Ondanks de hogere prestaties van vrouwen in het onderwijs stuiten vrouwen op talrijke belemmeringen bij het nastreven van carrières in bepaalde door mannen gedomineerde sectoren, zoals ICT. Hoewel sommige meisjes voor een opleiding in een STEM-richting kiezen, is uiteindelijk slechts 10 % van de vrouwen uiteindelijk werkzaam in deze sectoren. Daarom moet meer nadruk worden gelegd op het aanpakken van segregatie en stereotypen in het onderwijs, en moet de belangstelling van vrouwen worden gewekt voor de STEM-sector.

3.2.3. Het gebrek aan mannen in EHW-sectoren (onderwijs, gezondheidszorg en sociale dienstverlening) neemt zorgwekkende proporties aan. Het EESC dringt aan op bewustmakingscampagnes en de bevordering van rolmodellen op EU- en nationaal niveau om meer vrouwen te laten kiezen voor ICT- en STEM-beroepen en meer mannen voor EHW-beroepen.

3.3. *Kinderopvangfaciliteiten voor een beter evenwicht tussen werk en privéleven*

3.3.1. Het combineren van werk, gezin en privéleven is een van de grootste uitdagingen voor ouders en andere mensen met zorgtaken. Vrouwen worden onevenredig hard getroffen omdat zij in de regel de verantwoordelijkheid dragen voor de zorg voor hulpbehoevende familieleden. Met name voor alleenstaande ouders en mensen uit kwetsbare groepen is het een hele uitdaging om een beter evenwicht te vinden tussen werk en privéleven. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om de arbeidsmarktparticipatie van ouders met kinderen te vergroten en hen te helpen een beter evenwicht tussen werk en privéleven te vinden.

3.3.2. Het delen van ouderlijke verantwoordelijkheden en andere zorgtaken is een belangrijk doel om gelijke deelname aan de arbeidsmarkt te bewerkstelligen⁽⁷⁾. De animo van vaders voor vader- en ouderschapsverlof is in het algemeen gering en ze nemen dat verlof meestal alleen maar op als ze ervoor betaald krijgen. Het is van essentieel belang om maatregelen te nemen die mannen stimuleren om meer aan het gezinsleven deel te nemen en tegelijkertijd de mogelijke kosten en inspanningen op organisatorisch vlak voor bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, aan te pakken.

3.3.3. Aangezien de zorg voor de kinderen een van de belangrijkste redenen is voor de lage arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, zijn de doelstellingen van Barcelona van cruciaal belang, maar die zijn nog in onvoldoende mate bereikt. Er blijkt een positief verband te bestaan tussen kinderopvangfaciliteiten en de werkgelegenheidsgraad onder vrouwen. Het EESC betreurt dat meer dan 15 jaar na de vaststelling van die maatregelen, nog maar weinig landen de doelstellingen van Barcelona hebben bereikt. Het pleit daarom voor een mogelijke herziening daarvan en ambitieuzere doelstellingen om de gendergelijkheid te bevorderen.

De betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang en andere zorgvoorzieningen blijft een probleem, vooral voor gezinnen met lagere inkomens. Een goede mix van kwalitatief goede openbare en particuliere zorgvoorzieningen is daarom belangrijk. Daarnaast blijven de openingstijden van de kinderopvang een echte belemmering voor werkende ouders.

⁽⁷⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 44.

3.3.4. Ook moeten er buitenschoolse-opvangfaciliteiten voor kinderen van werkende ouders komen. Deze zouden beschikbaar moeten zijn in landen waar de schooldag vroeg eindigt en ouders daarom geneigd zijn voor deeltijdwerk te kiezen. Er zouden meer gegevens moeten komen over de omvang van dit structurele probleem en de gevolgen ervan voor de gendergelijkheid op de arbeidsmarkt.

3.3.5. De groei van de kinderopvangsector, die grote nog onbenutte werkgelegenheidskansen biedt, vraagt vanwege de aanhoudende gendersegregatie en, in veel gevallen, de slechte arbeidsomstandigheden en lage lonen om speciale aandacht. Zoals het EESC reeds heeft gevraagd, moeten er adequate gegevens worden verzameld over de verschillende aspecten van betaalde zorg en voorkeuren in Europa. Deze zouden ook betrekking moeten hebben op de snel groeiende thuiszorgdiensten en het specifieke geval van inwonende zorgverleners⁽⁸⁾, van wie velen uit een andere EU-lidstaat of uit derde landen afkomstig zijn en te maken krijgen met slechte arbeidsomstandigheden en lonen. Het EESC dringt bij de Commissie aan op een geïntegreerde strategie voor de zorgsector.

3.3.6. Het EESC waardeert de inspanningen van de Commissie om, in het kader van het Europees Semester en de voor de lidstaten bestemde landenspecifieke aanbevelingen, de kinderopvang en langdurige zorg beter te monitoren.

3.4. *Financiering van gendergelijkheid: het meerjarig financieel kader*

3.4.1. Het EESC is ingenomen met het ESF+-voorstel binnen het meerjarig financieel kader voor 2021-2027, dat gericht is op de ondersteuning van de gelijkheid van mannen en vrouwen, gelijke kansen en non-discriminatie, alsook op de bevordering van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt door middel van maatregelen om het evenwicht tussen werk en privéleven en de toegang tot kinderopvang te verbeteren. Het EESC moedigt de EU-instellingen en de lidstaten aan om de aanbeveling inzake de ESF-steun voor gendergelijkheid ten uitvoer te leggen⁽⁹⁾.

3.4.2. Het EESC is van mening dat de EU-middelen op een meer genderbewuste manier moeten worden toegewezen. Het vreest dat de samenvoeging van de doelstellingen inzake gendergelijkheid, non-discriminatie en racismebestrijding tot één enkele doelstelling de zichtbaarheid ervan en de transparantie over de bedragen die aan elk van deze doelstellingen worden toegewezen, ondermijnt. Er moet worden nagedacht over de beste manier om dit aan te pakken.

3.4.3. Het EESC wijst op de noodzaak van investeringen in hoogwaardige, betaalbare en toegankelijke zorgvoorzieningen voor iedereen. Het Commissievoorstel inzake het ESF+ is een stap in de goede richting, dankzij meer investeringen in kinderopvang. Deze financiering moet meer worden gepromoot, op basis van door de Commissie op te stellen goede praktijkvoorbeelden.

3.4.4. Het EESC is ook ingenomen met het InvestEU-programma als onderdeel van het meerjarig financieel kader 2021-2027 en de prioriteit die daarin uitgaat naar het stimuleren van investeringen in sociale infrastructuur, die een positief effect kunnen hebben op de gendergelijkheid.

3.4.5. Het EESC maakt zich zorgen over het feit dat er momenteel geen beoordeling plaatsvindt van de wijze waarop de lidstaten EU-middelen hebben gebruikt om de verlening van zorgdiensten te ondersteunen. Dit moet in de volgende financieringsprogramma's worden aangepakt, door in de toekomstige structuurfondsen, waaronder ook het ESF+ valt, adequate indicatoren voor de lidstaten in te voeren om de financiële bijdrage van de EU aan de verschillende zorgdiensten en de gendergelijkheid beter te monitoren.

3.5. *Belasting- en uitkeringsstelsels*

3.5.1. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat vrouwen vaak te maken krijgen met sterke negatieve economische prikkels als ze op de arbeidsmarkt actief worden of meer willen gaan werken: de manier waarop belasting- en uitkeringsstelsels zijn opgezet, kan een afschrikkend effect hebben op „tweede verdieners” (meestal vrouwen). Een direct gevolg hiervan is dat er minder of geen pensioenpremie wordt betaald, met later een lager pensioen of zelfs armoede tot gevolg.

⁽⁸⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 7.

⁽⁹⁾ Zie het advies van het EESC over het „Europees Sociaal Fonds+” (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 165).

3.5.2. In het kader van het Europees Semester is er al op gewezen dat belasting- en uitkeringsstelsels moeten worden aangepast om te voorkomen dat tweede verdieners die (meer) willen gaan werken, te maken krijgen met sterke negatieve prikkels. In dit verband dienen de ontwikkelingen in de lidstaten nauwgezet te worden gevolgd.

3.6. *Vrouwelijk ondernemerschap*

3.6.1. Ondernemerschap kan vrouwen een kans bieden om economisch onafhankelijk te zijn: het creëert hoogwaardige banen, leidt tot succesvolle carrières, bevrijdt vrouwen uit armoede en sociale uitsluiting en draagt bij aan meer gendergelijkheid in de besluitvorming. Vrouwelijk ondernemerschap moet worden gesteund door de toegang tot en de kwaliteit van de maatregelen op het gebied van sociale bescherming te verbeteren ⁽¹⁰⁾ en door ondernemersvaardigheden in onderwijs en opleiding te integreren.

3.6.2. Als het gaat over mensen met een eigen bedrijf, zijn vrouwen vaker zelfstandigen zonder personeel en lopen zij een groter risico op armoede ondanks het feit dat zij werk hebben, terwijl mannen vaker eigenaar zijn van een onderneming met werknemers. Vrouwen worden ook geconfronteerd met een groter aantal structurele belemmeringen die samenhangen met toegang tot financiering, stereotypen en gebrek aan vertrouwen. Deze obstakels moeten uit de weg worden geruimd. Begeleiding, „business angels” en nieuwe vormen van financiering kunnen nuttig zijn om obstakels te overwinnen. Bestaande netwerken van bedrijfsorganisaties moeten actiever worden gepromoot en uitgerold.

3.7. *Digitale economie*

3.7.1. Veranderingen op de arbeidsmarkt ten gevolge van de mondialisering, technologische ontwikkelingen en demografische trends creëren nieuwe kansen voor zowel werknemers als ondernemers. Opkomende en groeiende sectoren (zoals ICT, groene economie, industrie 4.0 en e-handel) kunnen vrouwen veel mogelijkheden voor goedbetaalde banen bieden. Het EESC heeft eerder al gewezen op het probleem van de digitale genderkloof, die een aantal uitdagingen met zich meebrengt die moeten worden aangepakt. Ook heeft het aanbevelingen gedaan om de onevenwichtigheden met betrekking tot de onderwijsstelsels en de arbeidsmarkt recht te trekken ⁽¹¹⁾.

3.7.2. Om ervoor te zorgen dat vrouwen en mannen met een gerust hart in de digitale economie werkzaam kunnen zijn, moet er op nationaal niveau meer duidelijkheid komen over hun rechten, socialezekerheidsrechten en plichten, zowel in arbeids- als b2b-overeenkomsten. Onderwijs en opleiding moeten centraal staan in strategieën ter bevordering van ICT, STEM en groene loopbanen voor vrouwen, en het genderperspectief moet in de strategie voor de digitale interne markt worden geïntegreerd.

3.8. *Meer samenwerking tussen alle betrokkenen*

3.8.1. De rol van de sociale partners bij de onderhandelingen over collectieve overeenkomsten is een belangrijk middel om de vele dimensies van gendergelijkheid en gelijke beloning op de Europese arbeidsmarkten aan te pakken. Op EU-niveau keurden de sociale partners in 2005 een actiekader voor gendergelijkheid goed, dat werd gevolgd door gezamenlijke acties op nationaal niveau om rolpatronen te doorbreken, de deelname van vrouwen aan de besluitvorming te stimuleren, het evenwicht tussen werk en privéleven te bevorderen en de loonkloof tussen vrouwen en mannen te verkleinen. In 2008 wijzigden de sociale partners hun overeenkomst inzake ouderschapsverlof uit 1996 (Richtlijn 2010/18/EU van de Raad ⁽¹²⁾) en in 2012 ontwikkelden ze een toolkit ter bevordering van gendergelijkheid in de praktijk.

3.8.2. Maatschappelijke organisaties kunnen ook een nuttige bijdrage leveren aan de bevordering van gendergelijkheid op de arbeidsmarkt, met name voor kwetsbare groepen.

3.8.3. Het EESC dringt aan op een nieuwe en ambitieuze EU-strategie voor gendergelijkheid op de Europese arbeidsmarkten, die op coherente wijze moet worden ingepast in de toekomstige Europese werkgelegenheidsstrategie, de Europese pijler van sociale rechten en de Europese dimensie van de Agenda 2030 van de VN voor duurzame ontwikkeling.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ PB C 173 van 31.5.2017, blz. 45.

⁽¹¹⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 37.

⁽¹²⁾ PB L 68 van 18.3.2010, blz. 13.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen**(verkennend advies)**

(2019/C 110/06)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 3.5.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie Verkennend advies
Besluit van het bureau	17.4.2018 (in afwachting van de raadpleging)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	117/2/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de doelstelling van de EIR (Environmental Implementation Review, evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid) om een duidelijk overzicht te geven van de toestand in elke lidstaat en daarbij te wijzen op de grootste tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving, corrigerende maatregelen aan te bevelen en ondersteuning te bieden aan lidstaten die een achterstand hebben opgelopen bij de toepassing van die wetgeving, met name door middel van een nieuw instrument voor onderlinge technische bijstand.

1.2. In zijn advies⁽¹⁾ ter zake stelt het EESC dat uit de EIR blijkt dat de slechte, versnipperde en ongelijke tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving in veel EU-lidstaten een ernstig probleem vormt. De onderliggende oorzaken van de gebrekkige tenuitvoerlegging die in de EIR worden genoemd, zijn al een hele tijd een gebrek aan politieke wil bij de regeringen van veel lidstaten om een beduidend betere tenuitvoerlegging tot politieke prioriteit te verheffen en hiertoe voldoende middelen ter beschikking te stellen (bijv. via het meerjarig financieel kader — MFK). Het EESC herinnert er dan ook aan dat een correcte tenuitvoerlegging van het milieucacquis van de EU in het belang van de Europese burgers is en reële economische en maatschappelijke voordelen biedt.

1.3. Zoals opgemerkt in bovengenoemd advies⁽²⁾, bevestigt het EESC nogmaals dat een doeltreffende uitvoering van milieubeschermingsmaatregelen gedeeltelijk afhangt van een actieve rol voor het maatschappelijk middenveld — werkgevers, werknemers en andere vertegenwoordigers van de samenleving. Het EESC herhaalt zijn verzoek om een grotere en gestructureerde betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, wat het EIR-project zou kunnen versterken. Volgens het EESC moeten de organisaties van het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau in de gelegenheid worden gesteld om met hun deskundigheid en inzichten bij te dragen aan de landenverslagen, de gestructureerde dialogen met de landen en de follow-up daarvan. Daarom blijft het EESC bereid om de dialoog met het maatschappelijk middenveld op EU-niveau te faciliteren in het kader van een werkelijk duurzame en circulaire economie.

1.4. Om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren, wijst het EESC, voortbouwend op zijn advies over het EU-actieplan om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren⁽³⁾, er nogmaals op

⁽¹⁾ Advies over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114).

⁽²⁾ Zie voetnoot nr. 1.

⁽³⁾ Advies over EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren (PB C 283 van 10.8.2018, blz. 83).

dat de huidige tekortkomingen het vertrouwen van de burgers in de doeltreffendheid van de EU-wetgeving ondermijnen, en verzoekt het de lidstaten en de Commissie dus nogmaals om aanzienlijke financiële middelen vrij te maken voor extra personeel dat toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance.

1.5. In sommige gevallen zijn ook milieu-investeringen, bewustmaking van het publiek of een sterke handhavingsketen nodig. Hoewel er nu al milieu-inspecteurs bestaan hebben Europa en de lidstaten ook gespecialiseerde rechters en openbare aanklagers nodig.

1.6. Zoals uiteengezet in een eerder advies⁽⁴⁾ herinnert het EESC eraan dat er, naast voorlichtings- en bewustmakingsacties in de lidstaten en bij de betrokkenen over de na te leven regels, maatregelen moeten worden genomen die betrekking hebben op toezicht of handhaving op EU-niveau door de Europese Commissie in haar hoedanigheid van „hoedster van het Verdrag”. In het actieplan⁽⁵⁾ wordt niet nagegaan welke redenen, zoals opportunisme en gebrek aan politieke wil, ten grondslag liggen aan de niet-naleving. Hoewel ondersteuning van de lidstaten noodzakelijk is, wijst het EESC er nogmaals op dat de zachte maatregelen van dit actieplan niet de enige strategie zijn om de naleving van de milieuwetgeving te verbeteren.

1.7. Zowel de EIR als voornoemd actieplan heeft een looptijd van twee jaar. Het EESC benadrukt dat het een actieve rol zou willen spelen bij de monitoring en ontwikkeling van de inhoud ervan, om de stem van het maatschappelijk middenveld te laten horen in dit proces van voortdurende verbetering van het EU-milieubeleid.

1.8. Zoals uit de diverse werkzaamheden van de Europese Commissie blijkt, is een groot aantal tekortkomingen te wijten aan een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende (nationale, regionale en lokale) bestuursniveaus die met de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving zijn belast. Daarom roept het EESC de EU op om het maatschappelijk middenveld bij de follow-up en de permanente evaluatie van die tenuitvoerlegging te betrekken.

1.9. Voor de burgers van de Europese Unie is milieubescherming van het allergrootste belang. De meeste Europeanen vinden echter dat de Unie en de nationale regeringen te weinig doen om het milieu te beschermen. Daarom moeten de Raad, het Parlement en de Commissie meer gaan samenwerken, met de steun van het EESC, om de verwachtingen van de burgers in te lossen. Deze ambitie kan met name concreet worden ingevuld door aan het EESC een verkennend advies te vragen over de wijze waarop het maatschappelijk middenveld meer kan bijdragen aan de vastlegging en uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

1.10. Op heel korte termijn vraagt het EESC aan de Commissie om de EIR-lijst van alle tekortkomingen die per lidstaat zijn vastgesteld bij de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen, bekend te maken. Deze lijst dient te worden gebaseerd op de meldingen die de Commissie heeft ontvangen, en op een raadpleging van de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Ook dringt het EESC erop aan dat de Commissie maatregelen vaststelt en vervolgens toepast om die tekortkomingen te verhelpen. Het EESC is bereid om, voor zover het daartoe over voldoende middelen en expertise beschikt, bij te dragen aan die vaststelling en mee te werken aan de evaluatie van de toekomstige uitvoering van dergelijke maatregelen.

1.11. Het EESC is van mening dat de Commissie niet alleen wetgeving moet voorstellen, maar ook de toepassing ervan moet bevorderen en ondersteunen, de onderlinge samenhang tussen de bestaande teksten moet verbeteren en deze ook meer in overeenstemming moet brengen met de wetenschappelijke vooruitgang en de internationale verbintenissen ter bescherming van de volksgezondheid en het herstel van de goede werking van de ecosystemen. Gebeurt dit niet, dan is er geen economische ontwikkeling noch sociale rechtvaardigheid mogelijk. Met name de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (Sustainable Development Goals — SDG's) en voor de tenuitvoerlegging van de klimaatovereenkomsten. Het EESC vestigt dan ook de aandacht van de bevoegde instanties op diverse voorbeelden in dit advies van manieren waarop de milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen kan worden verbeterd.

1.12. Bij de ontwerprichtlijn inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik bijvoorbeeld lijkt het vast te staan dat de hoge acceptatiegraad van de voorgestelde maatregelen het gevolg is van de voorlichtingsacties en mediacampagnes over plasticvervuiling in de oceanen, waardoor de burgers zich meer bewust zijn geworden van dit probleem. Het EESC is van mening dat dit ook opgaat voor veel andere maatregelen die de inwoners van de Unie een gezonde leefomgeving kunnen bieden, hen kunnen helpen om zich aan te passen aan de verstoring van het klimaat en een einde kunnen maken aan de achteruitgang van de biodiversiteit. Het EESC wijst er in dit verband nogmaals op dat gedreven participatie van het maatschappelijk middenveld noodzakelijk is om burgers te onderrichten en dat de Europese, nationale en lokale overheden hun inspanningen naar verwachting zullen moeten verdubbelen om burgers, maar ook beleidsmakers en ondernemers (met name kleine en middelgrote ondernemingen en industrieën) extra bewust te maken van deze grote uitdagingen van de 21e eeuw.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd over de samenwerkingsbereidheid waarvan het Europees Parlement (EP) blijk geeft door dit verkennend advies over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Unie op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen aan te vragen.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. De tenuitvoerlegging van de Europese milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen heeft met name betrekking op de bescherming van de ecosystemen; zij effent ook het pad voor nieuwe economische kansen en evoluties die bevorderlijk zijn voor de gezondheid van alle Europeanen. Die tenuitvoerlegging beperkt zich niet tot de omzetting van richtlijnen in nationaal recht — dat is slechts een eerste fase ervan — maar vereist ook de oprichting van de nodige overheidsinstanties of de toewijzing van bestaande personele middelen, vaardigheden en verantwoordelijkheden, kennis en financiële middelen. In veel gevallen zijn (publieke en/of private) milieu-investeringen nodig (bijvoorbeeld voor waterbehandeling en afvalverwerking) en in andere gevallen moeten activiteiten met een negatieve impact op het milieu worden gereguleerd (om bijvoorbeeld de luchtkwaliteit te beschermen).

2.3. Een verbetering van de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving moet in alle lidstaten als prioritair worden aangemerkt en de hiervoor bevoegde overheidsinstanties moeten worden versterkt. Het EESC heeft in het verleden al in tal van adviezen aanbevelingen geformuleerd over dit onderwerp en, meer in het algemeen, over de tenuitvoerlegging van de bestaande EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen. Deze adviezen hadden betrekking op respectievelijk de luchtkwaliteit⁽⁶⁾, water⁽⁷⁾ en afvalstoffen⁽⁸⁾.

2.4. Er moet eveneens worden benadrukt dat het EESC naast die thematische adviezen ook andere adviezen met een algemenere strekking heeft uitgebracht die ook aanbevelingen bevatten die een antwoord kunnen geven op dit verzoek, bijvoorbeeld adviezen over de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden⁽⁹⁾ of over de huidige tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance⁽¹⁰⁾ en de bescherming van de collectieve belangen van consumenten⁽¹¹⁾, strategische adviezen⁽¹²⁾, of nog adviezen met een ruimer geografisch doelgebied dan louter de Europese Unie, die met name handelen over de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's)⁽¹³⁾, de vrijhandelsovereenkomsten⁽¹⁴⁾ of het klimaat⁽¹⁵⁾.

2.5. Naast de tenuitvoerlegging van het bestaande recht dat de totstandkoming van een eengemaakte markt bevordert met vrije en onvervalste mededinging die het vertrouwen van de burgers, zowel producenten als consumenten, waard is — een recht dat hoogwaardige kwaliteits- en veiligheidsnormen kan doen gelden voor de bescherming van de bevolking en hun leefomgeving — lijkt het ook absoluut noodzakelijk de tekortkomingen in de huidige wetgeving weg te werken en er daarbij voor te zorgen dat de Unie, bij bilaterale of multilaterale handelsovereenkomsten, systematisch verwezenlijkt dat op ingevoerde producten gelijkwaardige sociale en milieuwetten van toepassing zijn.

2.6. In deze context moet dus rekening worden gehouden met alle opmerkingen, aanbevelingen en conclusies die in dit verkennend advies worden geformuleerd, niet als een risico, maar wel als een kans om onze activiteiten zodanig in te vullen dat zij concurrentie- of samenwerkingsvoordelen opleveren en zinvol en toekomstgericht zijn op economisch, sociaal en milieugebied.

2.7. Ten slotte herinneren wij eraan dat — of het nu gaat om lucht, water of afvalstoffen — altijd moet worden vermeden dat er tussen de lidstaten onderling verschillen bestaan in de manier waarop het Europees recht wordt toegepast, gezien de risico's van concurrentievervalsing, ongelijkheid op sociaal en milieugebied of het ontstaan van kunstmatige grenzen die het beheer van hulpbronnen belemmeren die gemeenschappelijk en per definitie grensoverschrijdend van aard zijn. Om alle huidige en toekomstige maatregelen te versterken, moeten ook de nodige middelen worden uitgetrokken voor een harmonisatie van de belastingen op verontreiniging en hulpbronnen en moet er worden ingespeeld op de behoefte om

⁽⁶⁾ Advies over het programma „Schone lucht voor Europa” (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 134) en over een asbestvrije Europese Unie (PB C 251 van 31.7.2015, blz. 13).

⁽⁷⁾ Advies over een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 90); over internationale oceaan-governance: een agenda voor de toekomst van onze oceanen (PB C 209 van 30.6.2017, blz. 60) en over de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB C 367, 10.10.2018, blz. 107)

⁽⁸⁾ Advies over de beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen (BGGs) (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 110); over opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving (PB C 283 van 10.08.2018, blz. 56); over een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie (met inbegrip van de verwerking van scheepsafval) (PB C 283 van 10.08.2018, blz. 61); over de rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 102) en over het pakket „Circulaire economie” (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

⁽⁹⁾ Advies over toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65).

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 1 en voetnoot 3.

⁽¹¹⁾ Advies over een „new deal” voor consumenten (PB C 440, 6.12.2018, blz. 66).

⁽¹²⁾ Advies over de transitie naar een duurzamere Europese toekomst — Een strategie voor 2050 (PB C 81, 2.3.2018, blz. 44) en over de nieuwe duurzame economische modellen (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 57).

⁽¹³⁾ Advies over de Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor wereldwijde duurzame ontwikkeling, goedgekeurd op 20 oktober 2016 (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 58) en over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 27).

⁽¹⁴⁾ Advies over hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in vrijhandelsovereenkomsten van de EU (PB C 227 van 28.6.2018, blz. 27).

⁽¹⁵⁾ Advies over het Protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 74) en over klimaatrechtvaardigheid (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22).

de bestaande instrumenten beter af te stemmen op de te dekken externe kosten. Het milieubeleid mag niet meer dienen als sluitpost, maar moet een belangrijke hefboom worden voor een strategische heroriëntering van de menselijke, ambachtelijke, industriële en landbouwactiviteiten in de Unie en, als een soort positieve besmetting, ook in de andere regio's die haar politieke en handelspartners zijn.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit

Samen met water, natuur en afval behoort luchtkwaliteit tot de sectoren met het grootste aantal inbreukgevallen. In mei 2018 heeft de Commissie strengere handhavingsmaatregelen genomen tegen zes lidstaten die inbreuk maakten op de EU-regels betreffende de luchtkwaliteit en heeft ze deze lidstaten voor het Hof van Justitie gedaagd⁽¹⁶⁾. Het EESC is zich ervan bewust dat de Commissie momenteel een geschiktheidscontrole uitvoert van de richtlijn luchtkwaliteit, waarbij zij onder meer kijkt naar de prestaties van de luchtkwaliteitsrichtlijnen in de periode 2008-2018. Met name de inspanningen om de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake de kwaliteit van de buitenlucht te verbeteren, zouden bijdragen tot SDG 11 inzake duurzame steden.

In verband met de luchtkwaliteit wordt erop gewezen dat luchtverontreiniging een driedelig effect heeft:

- 1) op de gezondheid, in die mate dat de verontreiniging van de binnen- en buitenlucht een groot risico blijft vormen in de Europese Unie⁽¹⁷⁾ en daarbuiten. Wereldwijd vormt zij zelfs het allergrootste gezondheids- en milieurisico⁽¹⁸⁾ met 6,5 miljoen vroegtijdige sterfgevallen per jaar en hoge kosten voor de samenleving, de gezondheidszorgstelsels, de economie en iedereen van wie de gezondheid erdoor wordt aangetast. Volgens een recent verslag van de Europese Rekenkamer over luchtverontreiniging sterven in Europa naar schatting jaarlijks ongeveer 400 000 mensen vroegtijdig. In het verslag wordt opgemerkt dat de gezondheid van de Europese burgers nog altijd onvoldoende wordt beschermd en dat het optreden van de EU niet het beoogde resultaat heeft bereikt;
- 2) op de biodiversiteit (gevolgen voor gewassen, bossen enz.);
3. op huidige gebouwen en, uiteraard, op historische gebouwen, die op hun beurt verband houden met toeristische activiteiten.

3.1.1. Binnenlucht

- a) Om de kwaliteit van de binnenlucht te verbeteren, moet de consument door middel van etikettering bewust worden gemaakt van de emissies van de producten die hij koopt, ongeacht of het nu gaat om bouwmaterialen, decoratieve producten, meubilair of huishoudelijke producten. Hiertoe moet de Unie, na een vergelijking van de wetgevingen van haar lidstaten, een samenhangend kader tot stand brengen dat op de huidige beste praktijken is gebaseerd.
- b) Na de bouw en oplevering van een gebouw moet de verplichting worden ingevoerd om de ventilatie te onderhouden en de kwaliteit ervan geregeld te controleren. Deze langdurige follow-up van gebouwen zou uiteraard positieve gevolgen hebben voor de gezondheid, maar ook voor het energieverbruik.
- c) Om kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen, met inbegrip van mensen van wie het ademhalingsstelsel is aangetast of nog in ontwikkeling is en die behoefte hebben aan een betere luchtkwaliteit, moeten daartoe actieplannen worden uitgevoerd in gebouwen die door het grote publiek en met name door jonge kinderen worden bezocht.
- d) Ten slotte zou het ook nuttig zijn de praktijken inzake luchtzuivering te harmoniseren. De Unie moet criteria vastleggen om de doeltreffendheid en veiligheid ervan te meten, bijvoorbeeld om alle uitwassen op commercieel of zelfs gezondheidsgebied ten gevolge van de huidige relatieve afwezigheid van regels te vermijden.

3.1.2. Buitenlucht

- a) Voor een betere luchtkwaliteit en een groter vertrouwen tussen de burgers en de Europese instellingen, moet de huidige regelgeving niet alleen strikter ten uitvoer worden gelegd en de niet-naleving ervan strenger worden bestraft, maar moet in de Europese richtlijnen eindelijk rekening worden gehouden met de ontbrekende aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) wanneer deze laatste een betere bescherming van de menselijke gezondheid bieden.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_nl.htm

⁽¹⁷⁾ Volgens het Europees Milieugentschap.

⁽¹⁸⁾ Volgens de WHO.

- b) Momenteel worden alleen de fijne deeltjes PM10 en PM2,5 gemeten (micrometerschaal). Vanuit gezondheidsoogpunt hebben sommige ultrafijne deeltjes (UFP) echter een veel grotere impact (nanometerschaal), omdat zij veel dieper in het menselijk lichaam binnendringen en zich in vitale organen kunnen ophopen. In de Europese wetgeving moet dus met deze realiteit rekening worden gehouden en er moet voor worden gezorgd dat deze deeltjes worden gemeten zodat ook hun aanwezigheid in de lucht geleidelijk kan worden verminderd.
- c) Er moet op dezelfde manier te werk worden gegaan voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en diverse andere verontreinigende stoffen die nog niet worden gemonitord, met name die welke zijn verbonden aan verbrandingsinstallaties, vervoer per schip, voertuigen voor vervoer over land, bouwmachines enz., te meer omdat een betere bescherming van de gezondheid en de ecosystemen nu dankzij de permanente evolutie van de wetenschappelijke kennis en de technische vaardigheden mogelijk is geworden.
- d) In dit kader is de richtlijn inzake nationale emissieplafonds (NEC) ⁽¹⁹⁾ van cruciaal belang opdat de lidstaten hun emissies van luchtverontreinigende stoffen terugdringen. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel biedt deze richtlijn echter slechts een leidraad om de lidstaten in staat te stellen te voldoen aan hun verplichtingen inzake emissiereductie. Door de flexibiliteit die voor de tenuitvoerlegging wordt geboden is de richtlijn veel te zwak.
- e) Een ander punt dat voor verbetering vatbaar is, is het feit dat er in die richtlijn geen enkele streefwaarde wordt voorgesteld voor de reductie van methaanemissies, een belangrijke bron van luchtverontreiniging aangezien methaan een ozonprecursor en dus een zeer krachtig broeikasgas is.
- f) Om ervoor te zorgen dat de verschillende Europese regelgevingen worden geharmoniseerd, moet het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) streefwaarden invoeren voor de door de landbouw veroorzaakte luchtverontreiniging. Deze sector is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor meer dan 95 % van de ammoniakemissies, een verontreinigende stof die onder de NEC-richtlijn valt. Opdat de lidstaten hun reductiedoelstellingen voor die stoffen halen, moeten er aangepaste instrumenten worden geboden in het kader van het GLB.
- g) Wij willen er ten slotte nog op wijzen dat verontreinigende stoffen momenteel op basis van hun gewicht (in µg/m³) worden gekwantificeerd, hoewel toxicologen al jarenlang op wetenschappelijke bijeenkomsten voor kwantificering op basis van het aantal deeltjes pleiten. Een dergelijke aanpak heeft des te meer zin wanneer er aandacht wordt besteed aan de ultrafijne deeltjes die worden ingeademd ⁽²⁰⁾.

3.2. Tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van water

Voor wat betreft water dient te worden beklemtoond dat de desbetreffende kaderrichtlijn globaal genomen toereikend is, maar dat de tenuitvoerlegging ervan nog altijd te wensen overlaat en dat de meeste lidstaten er niet in zijn geslaagd in 2015 de verwachte goede milieutoestand tot stand te brengen. Hetzelfde kan worden gezegd van Natura 2000, als gevolg van de algemene mislukking van het contractuele instrument. Er kunnen diverse verbeteringen en nieuwigheden, met name verbonden aan de wetenschappelijke vooruitgang op dit terrein, worden geïntroduceerd, enerzijds inzake de functionaliteit van de bodem en anderzijds inzake de verspreiding en wisselwerking van bepaalde verontreinigende stoffen. Wij komen hier verderop nog op terug. Een betere tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake water zou bijdragen tot de verwezenlijking van SDG 6 inzake schoon water en sanitaire voorzieningen.

Een van de meest kritieke punten als het gaat om water is de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, waar er tussen de lidstaten grote verschillen in naleving bestaan als gevolg van een combinatie van bestuurlijke problemen en financiering. Hoewel de Commissie onder het huidige mandaat grote inspanningen heeft geleverd, bestaan er nog steeds aanzienlijke financieringsbehoeften op dit gebied en moeten ook problemen die verband houden met governance nog worden opgelost. Aan de hand van de ervaringen met het beheer van vaste afvalstoffen moeten nieuwe manieren worden ontwikkeld om producenten verantwoordelijk te maken voor de financiering van aanvullende afvalwaterzuivering met het oog op het opvangen van opkomende verontreinigende stoffen — zoals farmaceutische producten en microplastics.

3.2.1. Oppervlaktewateren

- a) Om de toestand van de oppervlaktewateren te verbeteren en ook om te verhinderen dat de milieuwetgeving en -governance er opnieuw op achteruitgaat, zou het beter zijn om bepaalde begrippen te definiëren, zoals „ecologische continuïteit”, „waterloop” en „wetland”. Zo is het bijvoorbeeld absoluut noodzakelijk dat de regels voor het definiëren van wetlands op Europees niveau worden vastgesteld, aangezien een aanpak die uitsluitend gebaseerd is op het doel van bescherming, te ingewikkeld is om goed in nationaal recht te worden omgezet, op zijn minst toch in bepaalde lidstaten.
- b) Daarnaast zou het ook nuttig zijn één enkel kader te hebben waardoor het mogelijk wordt om evaluaties op een duidelijke manier uit te voeren die wordt gedeeld door alle actoren die bij de tenuitvoerlegging van het desbetreffende recht zijn betrokken.

⁽¹⁹⁾ De NEC-richtlijn.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>

- c) Zowel voor nanodeeltjes afkomstig uit bijvoorbeeld de textielsector en de agrovoedingssector, als voor hormoonontregelende stoffen, afkomstig uit bijvoorbeeld de farmaceutische industrie en de landbouw, moet de introductie ervan in het milieu bij de bron worden aangepakt en moeten er grenswaarden worden vastgesteld die niet mogen worden overschreden in het grond- en oppervlaktewater gezien hun impact op de ecosystemen en met name op de voedselketen, en op de mens. Hiertoe moeten eindelijk de nodige middelen worden vrijgemaakt om ook op langere termijn grenswaarden vast te stellen voor de wisselwerking tussen die stoffen, de verschillende reeds gemonitorde stoffen en hun afbraakproducten.

3.2.2. Grondwater

- a) Op het gebied van de waterwetgeving zijn de bepalingen over de terugwinning van de kosten van de verschillende categorieën van gebruikers, de internalisering van de externe kosten en een prijsbeleid in overeenstemming met de kosten — zoals neergelegd in de richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid⁽²¹⁾ — niet bindend noch gedetailleerd genoeg om een toereikend resultaat te kunnen opleveren.
- b) Door de klimaatverandering kan de aanvulling van het grondwater des te problematischer worden omdat op bepaalde plaatsen stedenbouwkundige of landbouwpraktijken een ongewenste onderbreking van de watercyclus veroorzaken, door ondoordringbaar gemaakte gronden of gronden met te weinig biologische activiteit die leiden tot afspoeling, erosie en modderstromen in plaats van infiltratie, zuivering en natuurlijke opslag. Om ervoor te zorgen dat deze fenomenen niet erger worden, moet de Unie eindelijk regelgeving vaststellen ter bevordering van een levende bodem, die het voordeel zou bieden ook in te spelen op het probleem van de kwantiteit en kwaliteit van het water dat beschikbaar is voor de ecosystemen, menselijke consumptie, landbouw en bedrijven.
- c) Gezien hun rol bij het veroorzaken van regen door evapotranspiratie en bij het filteren, zuiveren en opslaan van water in de bodem en de waterlagen, moeten bossen en hagen en ook, maar in mindere mate, blijvende graslanden en landbouwgronden zonder grondbewerking meer aandacht krijgen en zo veel mogelijk behouden blijven en worden aangelegd op het hele Europese grondgebied, zeker omdat zij ook een niet te verwaarlozen hulp vormen voor andere levende wezens, met inbegrip van de vele teelthulpmiddelen, in tijden van hittegolven en andere extreme klimaatverschijnselen die zich almaar vaker voordoen.

3.2.3. Richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

Met het oog op een betere tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water moet de tekst van de richtlijn in bepaalde opzichten, waarvan enkele reeds hierboven zijn aangehaald, op de volgende plaatsen worden gewijzigd:

- a) In de overwegingen moeten de woorden „Water is geen gewone handelswaar” worden vervangen door „Water is geen handelswaar”.
- b) Gezien de toestand van de wateren in Europa is het voor de toepassing van de beginselen van preventie en voorzorg noodzakelijk dat alle afwijkingen zoals die in artikel 4, lid 5, of in artikel 7, lid 4, worden geschrapt.
- c) Gezien de toestand van de wateren moet een milieubeoordeling worden geëist voor alle projecten die een impact kunnen hebben op het water en het aquatisch milieu. De „vereenvoudigde risicobeoordelingsprocedure” (artikel 16) moet dus worden geschrapt.
- d) Het beginsel dat de vervuiler betaalt, moet worden herzien, met name voor wat betreft de wijze van toepassing ervan, door middel van:
- een herformulering van artikel 9: in plaats van „De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt” moet worden geschreven: „De lidstaten passen de terugwinning van de directe en indirecte kosten van de impact van menselijke activiteiten op het water toe overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt”;
 - intrekking van de uitzonderingen bedoeld in artikel 9, lid 4;
 - toevoeging van alle sectoren, onder vermelding van de drie domeinen (huishoudens, bedrijven en landbouw) waarvoor de lidstaten regels vaststellen om de externalisering van de kosten op te heffen. De wijze waarop deze procedure ten uitvoer moet worden gelegd, wordt per sector in een jaarlijks verslag gepreciseerd.
- e) Alle formuleringen van het type „zorgen ervoor dat” moeten door echte verplichtingen worden vervangen (bijvoorbeeld in artikel 11, lid 5, of in artikel 14, alinea 1).
- f) Het lijkt eveneens noodzakelijk om de grenswaarden voor verontreinigende stoffen naar beneden te herzien, ook in combinatie met andere richtlijnen (zoals de richtlijnen over nitraten, chemische stoffen enz.), en de prioritaire stoffen te actualiseren (door bijvoorbeeld perfluorverbindingen, nanotechnologieën enz. erin op te nemen).

⁽²¹⁾ Kaderrichtlijn water.

- g) De participatie van het publiek (artikel 14) moet worden verbeterd, vooral met betrekking tot de planning. Deze moet worden uitgebreid tot de basismaatregelen en aanvullende maatregelen, en tot alle voorafgaande administratieve controles.
- h) Met betrekking tot geschillen (artikel 23), moet worden toegevoegd dat de lidstaten, overeenkomstig het Verdrag van Aarhus, regels en procedures inzake toegang van het publiek tot de rechter in het geval van geschillen over water moeten vaststellen.

3.3. Tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van afvalstoffen

In de effectbeoordeling die ten grondslag ligt aan de recent aangenomen afvalwetgeving werden meerdere problemen geïdentificeerd die verband houden met de tenuitvoerlegging op juridisch/regelgevend vlak, evenals problemen op het gebied van bestuur en bewustmaking. Tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn afval zijn vaak het gevolg van een gebrek aan economische instrumenten, zoals instrumenten om recycling aantrekkelijker te maken dan storten. De invoering van dergelijke economische instrumenten kan echter een probleem vormen voor gemeenten. Lokale autoriteiten hebben vaak niet de capaciteit om EU-maatregelen en -instrumenten op lokaal niveau om te zetten, wat duidt op een bestuurlijk probleem. Ook de handhaving verloopt in veel lidstaten zeer problematisch. Het EESC erkent dat de Commissie de afgelopen jaren met de lidstaten heeft samengewerkt om dergelijke tekortkomingen in de tenuitvoerlegging aan te pakken, bijvoorbeeld door technische bijstand te verlenen en specifieke richtsnoeren te verstrekken over wat er moet veranderen door middel van twee activiteiten ter bevordering van de naleving die zijn uitgevoerd in 2012 en 2015.

De recentelijk aangenomen wetsvoorstellen inzake afval moeten enkele van de problemen met de tenuitvoerlegging oplossen en helpen om SDG 12 inzake duurzame consumptie en productie te verwezenlijken, maar problemen die verband houden met bestuur en handhaving moeten nog steeds op nationaal niveau worden aangepakt. Samen met de Commissie heeft het EESC een Europees Stakeholdersplatform voor de circulaire economie opgericht, dat al belangrijke resultaten heeft geboekt en dat de verzameling, uitwisseling en verspreiding van expertise en goede praktijken tussen de verschillende belanghebbenden heeft vergemakkelijkt. Dit platform is een belangrijk instrument dat op grotere schaal moet worden gebruikt om de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving op dit gebied aan te moedigen.

3.3.1. Afvalpreventie

- a) De recente herziening van het afvalbeleid ⁽²²⁾ is de gelegenheid bij uitstek om maatregelen te steunen die onze behoeften aan de bron kunnen doen verminderen (met inbegrip van onze behoeften aan grondstoffen en secundaire grondstoffen), alsook het ontstaan van toekomstige afvalstoffen, met name die welke gevaarlijk zijn voor de ecosystemen en de menselijke gezondheid. Dit houdt in dat wij onze behoeften en producten, en de manier waarop ze worden ontworpen en hun levensduur kan worden verlengd, in vraag moeten stellen en dat wij ze daarna met zo min mogelijk materiaalverlies moeten transformeren, aangezien dit een algemene impact heeft op het milieu, de energiesoevereiniteit en de economische duurzaamheid.
- b) Om te kunnen praten over „duurzame materialen” in plaats van „afvalstoffen” en een economie te hebben die zo circulair mogelijk is, moeten vanaf het ontwerp van onze producten alle onderdelen die toxisch of gevaarlijk zijn en de latere recycling ervan kunnen bemoeilijken, worden vermeden.
- c) Op het gebied van verpakkingsmateriaal moet soberheid primeren en moet verdere vooruitgang zo groot mogelijk, geleidelijk en verplicht zijn om concurrentievervalsing ten opzichte van de verschillende bestaande en nog te ontwikkelen terugname- en hergebruiksystemen te voorkomen.
- d) Afvalpreventie hangt ook af van het vermogen van onze samenlevingen om producten te hergebruiken en te herstellen. Hiervoor is een ambitieuze Europese wetgeving nodig met doelstellingen die verplicht moeten worden bereikt in plaats van maatregelen op louter vrijwillige basis.
- e) Om de economische ontwikkeling los te koppelen van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de milieugevolgen ervan, moet de EU ambitieuzere doelstellingen vaststellen om de hulpbronnenefficiëntie in onze productiesystemen te verbeteren.

3.3.2. Afvalbeheer

- a) Om het vertrouwen van de bevolking — zowel de producenten als de consumenten — te winnen en te behouden, moet de circulaire economie — rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke kennis — alle nodige maatregelen nemen om toekomstige schandalen, vooral op het gebied van gezondheid, te voorkomen die te maken kunnen hebben met de concentratie of verspreiding van verontreinigende stoffen in gerecycleerde materialen (bijvoorbeeld broom of hormoonontregelende stoffen) of in het milieu (nanomaterialen of microplastics).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

- b) Een dergelijke aanpak zal des te geloofwaardiger en efficiënter zijn als, om het recyclingpercentage van alle soorten materialen te verhogen, hun onderdelen vanaf de productiefase traceerbaar zijn en een zo grote mogelijke transparantie wordt gewaarborgd tot ze bij de consument terechtkomen.
- c) In de Europese Unie moet hetzelfde niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu gelden voor gerecycleerde of nieuw geproduceerde materialen. Recycleerbare materialen mogen het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen in hogere concentraties niet laten voortduren. Daarom moet het Europees Agentschap voor chemische stoffen bij de beperking en bepaling van de grenswaarden voor chemische stoffen in het kader van de REACH-verordening⁽²³⁾ dezelfde grenswaarden opleggen voor gerecycleerde materialen. Materialen die voornoemde grenswaarden overschrijden, moeten zo worden verwerkt dat de betrokken stof eruit wordt verwijderd of ongeschikt wordt verklaard voor hergebruik of recycling.
- d) Naast ecologisch ontwerp dat voor smartphones en andere elektrische en elektronische apparaten verplicht zou moeten zijn, moet de Unie voor haar grondgebied een afvalbeheerbeleid uitwerken en handhaven dat die naam waardig is, in plaats van de afvalstoffen naar het buitenland te verschepen.
- e) Wanneer rekening wordt gehouden met de levenscyclusanalyse (LCA), staan alle recyclingopties in de hiërarchie boven verbranding (met name door de grijze energie, in kunststoffen bijvoorbeeld), met uitzondering van hout in sommige bijzondere gevallen, en ook van sommige gevaarlijke afvalstoffen producten/materialen. Deze laatste optie moet, net als storten, geleidelijk verdwijnen en er moeten in dit opzicht ambitieuze doelstellingen worden vastgesteld.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²³⁾ Reach-verordening.

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

539E ZITTING VAN HET EESC, 12.12.2018-13.12.2018

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 — Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw

[COM(2018) 219 final]

(2019/C 110/07)

Rapporteur: **Ronny LANNOO**

Corapporteur: **Gerardo LARGHI**

Raadpleging	Europese Commissie, 18.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	171/3/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de mededeling van de Europese Commissie over de modernisering van de detailhandel. Het benadrukt nogmaals het economische en sociale belang van de detailhandel voor alle belanghebbenden en voor de samenleving als geheel ⁽¹⁾. Het EESC wijst erop dat het in eerdere adviezen reeds heeft aanbevolen een open economische omgeving te creëren die erop gericht is eerlijke mededinging te waarborgen, de omstandigheden te scheppen voor de positieve co-existentie van en samenwerking tussen grote, middelgrote, kleine en micro-detailhandelaren.

1.2. De bescherming en bevordering van diversiteit in de detailhandel is cruciaal om aan de behoeften van de consumenten te voldoen en om het Europese productiestelsel te beschermen en te bevorderen. Het EESC meent dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen in de mededeling zeer duidelijk aangegeven maatregelen in het voordeel van grote detailhandelaren en overeenkomstige maatregelen die aan de behoeften van kleine en micro-ondernemingen voldoen.

1.3. Het EESC merkt op dat de Commissie in haar voorstel te veel nadruk legt op de prijs als belangrijkste element voor consumenten, ten koste van andere relevante aspecten zoals informatie, productkwaliteit en -personalisering, nabijheid, mobiliteit, kringlooeconomie en duurzaamheid, de prijs-kwaliteitverhouding en de dienstverlening voor of na de aankoop. In het belang van alle partijen moet de Commissie de diversificatie van producten behoorlijk beschermen.

⁽¹⁾ Omzet in 2016: 9 864 468,4 miljoen euro; aantal bedrijven (in 2015): 6 205 080; productiewaarde (in 2015): 2 687 115 miljoen euro. In 2016 waren er 33 399 447 mensen in deze sector werkzaam, van wie 27 892 082 als werknemer.

1.4. Het EESC gelooft dat het recht van vestiging moet worden behandeld in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en dat overleg op nationaal, regionaal en lokaal niveau de beste manier is om in te spelen op de behoeften van alle belanghebbenden.

1.5. Het EESC is met name van mening dat sommige belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en sommige operationele beperkingen, zoals die in sommige lidstaten bestaan, de vestiging van nieuwe ondernemingen in de weg staan, maar dat volledige liberalisering het noodzakelijke evenwicht tussen grote, kleine en familiebedrijven niet waarborgt.

1.6. Volgens het EESC zijn nationale regelgevingen inzake openingstijden van winkels en arbeidstijden cruciaal om bedrijven van verschillende omvang een gelijk speelveld te bieden en vooral om voor zowel werknemers als zelfstandigen adequate sociale bescherming te waarborgen, daarbij ook rekening houdend met veranderingen in de gewoonten van de consument.

1.7. Het EESC herhaalt dat overleg op nationaal en subnationaal niveau de beste manier is om openingstijden en -dagen te bepalen en om de behoeften van consumenten die tot bepaalde producten en diensten toegang willen hebben te verzoeken met de wens van sommige bedrijven om ook op zon- en feestdagen of 's avonds hun deuren te openen. Aldus kan tegelijk ook het evenwicht tussen werk en gezinsleven van ondernemers en werknemers worden gewaarborgd en ervoor worden gezorgd dat er tijd wordt vrijgemaakt voor opleiding.

1.8. Voorts wijst het EESC, in overeenstemming met de sociale pijler, op de noodzaak om te voorzien in een billijke vergoeding en arbeidskwaliteit voor alle werknemers in de sector, zowel online als offline. Het vraagt in het bijzonder aandacht voor het geval van arbeidscontracten van duizenden mensen die voor onlinebedrijven werken die nog steeds geen deel uitmaken van collectieve onderhandelingen, en voor de contracten bij grote detailhandelaren die enkel bedoeld zijn om de grotere klantendrukke tijdens het weekend op te vangen (met een stijging van het aantal tijdelijke contracten tot gevolg) of waarin weekend-, avond- en nachtwerk niet meetelt als overwerk. Ten slotte is het EESC van oordeel dat de instelling van een doeltreffend mechanisme voor sociaal overleg waarbij ook kleine en micro-ondernemingen worden betrokken, bedrijven betere ontwikkelingskansen zou bieden en werknemers een betere beschermingsregeling.

1.9. Het EESC is het met de Commissie eens dat het noodzakelijk is om innovatie in de detailhandel, een leven lang leren voor werkgevers en werknemers en productpromotie op lange termijn aan te moedigen en te ondersteunen. Niettemin moet er, naast het voorstel van de Commissie, een stappenplan komen om dit proces te begeleiden in het kader van de digitale omschakeling, met een passende financiering en bijzondere aandacht voor kleine en micro-ondernemingen, in samenwerking met belangenorganisaties van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

1.10. Het EESC verzoekt de autoriteiten op alle niveaus om een nauwe samenwerking aan te gaan met alle belanghebbenden met als doel een specifiek actieplan op te stellen inzake de toekomst van de Europese detailhandel in de 21e eeuw (d.w.z. informatie, opleiding, financiering, goede praktijken enz.).

2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1. De mededeling beoogt het potentieel van de detailhandel voor de EU-economie te helpen ontsluiten door goede praktijken vast te stellen. Dat vergt inspanningen van de EU-instellingen en -lidstaten om het concurrentievermogen van de sector te ondersteunen op een moment waarop die een transformatie ondergaat door de snelle groei van e-handel en de veranderende gewoonten van de consument.

2.2. Wil de eengemaakte markt renderen, dan moeten op alle niveaus passende maatregelen worden genomen. Qua productiviteit loopt de detailhandel in de EU achter op andere sectoren. Dat komt door de accumulatie van belastingwetgeving op alle niveaus en een vertraging in de transitie naar de digitale markt.

2.3. Detailhandelaren worden geconfronteerd met tal van beperkingen wanneer ze starten met winkels en activiteiten. Veel van die beperkingen worden gerechtvaardigd door legitieme doelstellingen van algemeen belang. Die kunnen ook barrières vormen voor start-ups en productiviteit.

2.4. De opening van nieuwe commerciële vestigingen is een cruciaal element voor de levensvatbaarheid van de sector. Het is belangrijk strategieën te kunnen uitwerken op het vlak van markttoegang waarbij online- en offlineaanwezigheid worden gecombineerd. Eenvoudige, transparante en doeltreffende vestigingsprocedures bieden de detailhandel mogelijkheden om de productiviteit op te voeren.

2.5. De Commissie beveelt aan dat lidstaten hun regelgevingskader beoordelen en indien nodig moderniseren door zich eventueel te laten inspireren door goede praktijkvoorbeelden die reeds werden ontwikkeld in andere lidstaten.

2.6. Operationele beperkingen hebben doorgaans vooral gevolgen voor detailhandelaren met een fysiek verkooppunt. De overheid zou het evenwicht, de evenredigheid en doeltreffendheid van dergelijke beperkingen moeten beoordelen om te zorgen voor mededingingsvoorwaarden die overeenstemmen met die voor elektronische handel.

2.7. De nalevingskosten bedragen tussen 0,4% en 6% van de jaaromzet van detailhandelaren. Voor micro-ondernemingen is dat een bijzonder zware belasting. De ontwikkeling van de detailhandel stimuleren ten behoeve van de consumenten, vergt een brede aanpak: regelgeving vereenvoudigen, ervoor zorgen dat die geschikt is voor een multichannel omgeving en de overdreven omslachtige en dure maatregelen en procedures die detailhandelaren worden opgelegd om aan de regels te voldoen, beperken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met de inspanningen van de Commissie om de detailhandel te moderniseren teneinde de nieuwe uitdagingen die digitalisering en e-commerce met zich meebrengen, het hoofd te bieden.

3.2. In zijn eerdere adviezen, in het bijzonder INT/682 over Een Europees actieplan inzake detailhandel⁽²⁾, heeft het Comité reeds aanbevolen om een open economische omgeving te creëren die gericht is op eerlijke concurrentie tussen ondernemingen met eenzelfde omvang. De EU zou de voorwaarden moeten creëren voor diversiteit, positieve co-existentie en samenwerking van online en offline grote, middelgrote, kleine en microdetailhandelaren. De bevordering van diversiteit in de Europese detailhandel is een goede manier om in te spelen op de diverse behoeften van consumenten, maar ook om het Europese productiestelsel te beschermen en te bevorderen.

3.3. De Commissie is te veel gefocust op de prijs als belangrijkste element voor consumenten, terwijl het hoofddoel zou moeten zijn de consumenten nauwkeurige informatie te verstrekken (consumentenbewustzijn). Consumenten zouden vrij moeten kunnen beslissen om andere elementen in overweging te nemen wanneer ze een product kopen, zoals de kwaliteit van het product, de personalisatie, de duurzaamheid, de eigen mobiliteit, de nabijheid, de prijs-kwaliteitverhouding en de dienstverlening voor of na de aankoop, de impact op de kringloopeconomie en milieucriteria. Productdiversificatie heeft een feitelijke meerwaarde voor de productiesector en de detailhandel en moet behoorlijk worden beschermd door de Commissie⁽³⁾.

3.4. Het EESC vindt de aanpak van de Commissie ongelijk in het voordeel van grote detailhandelaren en meent dat het belangrijk is dat er een evenwicht is met de behoeften van kleine en micro-ondernemingen. Het is met name van oordeel dat co-existentie van grote bedrijven en micro-ondernemingen en familiebedrijven moet worden gewaarborgd.

3.5. Het EESC beaamt dat sommige beperkingen op het vlak van de vrijheid van vestiging alsook de operationele beperkingen in sommige lidstaten de vestiging van nieuwe ondernemingen en de opschaling van ondernemingen in de weg kunnen staan. Het ziet de volledige liberalisering van de vrijheid van vestiging weliswaar niet als een wondermiddel. Bovendien zou in dit opzicht het subsidiariteitsbeginsel in acht moeten worden genomen en zouden er op nationaal, regionaal en lokaal niveau akkoorden moeten worden bereikt om passende antwoorden te vinden op de lokale behoeften en de behoeften van alle belanghebbenden.

3.6. Het EESC volgt de Commissie niet in haar negatieve lezing van het arrest-Visser. Volgens het EESC bevestigt deze zaak wat de wetgever met de dienstenrichtlijn beoogt: ze codificeert de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de vrijheid van vestiging en verbiedt slechte bepaalde vereisten zoals onderzoek naar de economische noodzaak, terwijl wordt erkend dat „[het] doel van bescherming van het stedelijk milieu [...] een dwingende reden van algemeen belang [kan] vormen die een territoriale beperking rechtvaardigt.” Het is belangrijk om een dergelijke noodzaak af te wegen tegen de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit.

3.7. In dit verband kan, bij de totstandbrenging van een eengemaakte Europese markt, veel worden gedaan om de openingstijden van bedrijven en de procedures om een bedrijf op te starten te vereenvoudigen en om die procedures transparant en uniform te maken met inachtneming van de geldende legitieme beperkingen op territoriale schaal, wat ook aansluit bij het subsidiariteitsbeginsel.

3.8. Voor het EESC is het van het grootste belang om bepaalde specifieke economische omgevingen te behouden en te beschermen, met name wanneer die verband houden met de instandhouding van nationaal historisch en artistiek erfgoed en met sociale en culturele beleidsdoelstellingen. Een andere aanpak zou een verstorend effect kunnen hebben op lokale gemeenschappen en consumenten⁽⁴⁾.

⁽²⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 20.

⁽³⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 165.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 2.

3.9. Over het geheel genomen moeten grensoverschrijdende expansie, schaalvergroting en elektronische handel ernstig overwogen worden, en moeten de ondernemingen in overleg met hun organisaties bij dat proces worden ondersteund. Dit kan evenwel niet worden beschouwd als een verplichting of als de enige manier waarop ondernemingen kunnen groeien, in overeenstemming met het primaire belang van de consumenten (multichannel distributie en dienstverlening). Daarom is het van essentieel belang om innovatieprocessen, opleiding en productpromotie op lange termijn aan te moedigen en te ondersteunen, onder meer door voldoende steunmiddelen uit te trekken voor kleine en micro-ondernemingen en hun belangenorganisaties.

3.10. Een doeltreffend beleid inzake detailhandel moet streven naar een evenwicht tussen rentabiliteit en doeltreffendheid wat de locatie betreft. Met overwegingen op (middel)lange termijn moet vooral rekening worden gehouden als het gaat over fysieke verkooppunten en hun verhouding tot bestaande en mogelijke toekomstige ontwikkelingen (wooncentra, beschikbare diensten enz. en bijgevolg tot bestaande stadscentra en wijken). Het EESC vindt dat de Commissie haar voorstel verder moet afronden in samenwerking met de relevante nationale en regionale organisaties, door structurele maatregelen in te voeren waarbij factoren inzake territoriale ontwikkeling voor lokale gemeenschappen en stadscentra (toeristische gebieden, lokale ruimtelijke ordening, bouwvoorschriften, omstandigheden enz.) worden meegenomen.

3.11. Nationale regelgevingen inzake openingstijden van winkels en arbeidstijden, in overeenstemming met de nieuwe technologische oplossingen, spelen een cruciale rol aangezien die een gelijk speelveld bieden voor bedrijven van verschillende omvang en adequate sociale bescherming waarborgen voor zowel werknemers als zelfstandigen; voorts zijn ze vooral een cruciaal instrument voor de sociale bescherming van zelfstandigen en werknemers.

3.12. Het EESC herhaalt dat overleg met de betrokken organisaties op nationaal of subnationaal niveau de beste manier is om openingstijden en -dagen te bepalen. Het is immers van cruciaal belang om de behoeften van consumenten die toegang willen hebben tot bepaalde producten en diensten te verzoenen met de wens van sommige bedrijven om ook op zon- en feestdagen of 's avonds de deuren te openen, en om tegelijk ook het evenwicht tussen werk en gezinsleven van ondernemers en werknemers te waarborgen en ervoor te zorgen dat er tijd wordt vrijgemaakt voor opleiding.

3.13. Voorts wijst het EESC, in overeenstemming met de sociale pijler, op de noodzaak om te voorzien in een billijke vergoeding en arbeidskwaliteit voor alle werknemers in de sector, zowel online als offline. Het vraagt in het bijzonder aandacht voor het geval van arbeidscontracten van duizenden mensen die voor onlinebedrijven werken die nog steeds geen deel uitmaken van collectieve onderhandelingen, en voor de contracten bij grote detailhandelaren die enkel bedoeld zijn om de grotere klantendrukke tijdens het weekend op te vangen (met een stijging van het aantal tijdelijke contracten tot gevolg) of waarin weekend-, avond- en nachtwerk niet meetelt als overwerk. Ten slotte is het EESC van oordeel dat de instelling van een doeltreffend mechanisme voor sociaal overleg waarbij ook kleine en micro-ondernemingen worden betrokken, bedrijven betere ontwikkelingskansen zou bieden en werknemers een betere beschermingsregeling.

3.14. Het EESC is ingenomen met de aanbeveling dat overheidsinstanties de invoering van digitale technologieën door kleine ondernemingen moeten vergemakkelijken. E-handel mag echter niet de enige mogelijkheid zijn. Traditionele winkels blijven een cruciaal element, niet alleen voor de groei binnen de EU maar ook op het vlak van sociale samenhang, in het bijzonder in lokale gemeenschappen en voor consumenten die niet tot de digitale generatie behoren. Daarom moeten online- en offlinehandel naast elkaar bestaan. In dat verband is het EESC van mening dat de Commissie de moeilijkheden onderschat waarmee kleine en micro-ondernemingen te maken hebben wanneer het gaat om deel te nemen aan en te profiteren van elektronische handel.

3.15. Het EESC is het met de Commissie eens dat werkgevers die met elektronische handel willen beginnen, een gedegen opleiding nodig hebben. Niettemin acht het Comité de situatie ingewikkelder dan dat, daar kmo's, met name kleine en micro-ondernemingen, het hoofd moeten bieden aan diverse uitdagingen, zoals: a) de verandering en aanpassing van hun interne organisatie; b) kennis van vreemde talen; c) het verkrijgen en begrijpen van juridische en administratieve informatie; d) het opzetten van een doeltreffend en concurrerend verzendingssysteem; e) het ondervangen van fiscale en sociale dumping op EU-niveau (btw-fraude, namaak enz.). Daarom dringt het EESC er bij de Commissie en de lidstaten op aan ondersteuning te bieden aan kmo's en hun organisaties tijdens hun overgang naar elektronische handel, en daarbij een brede benadering te hanteren waarbij rekening wordt gehouden met alle voorwaarden die nodig zijn voor de oprichting van succesvolle onlineondernemingen.

3.16. Het EESC meent dat elektronische handel voor veel kmo's een betekenisvolle oplossing kan zijn. Bovendien wijst het erop dat de Commissie onlangs het eerste voorstel heeft gepubliceerd ter regulering van betrekkingen tussen platforms en bedrijven in de digitale markt. Deze maatregel plaatst transparantie op de voorgrond, maar raakt niet aan bepaalde

veelvoorkomende wanpraktijken die eerlijke concurrentie in de weg staan (bijv. prijspariteitsclausules, fiscale dumping, verschillen in belastingheffing enz.) tussen commerciële gebruikers en grote onlineplatforms⁽⁵⁾). Daarom beveelt het Comité aan dat de Commissie een gelijk speelveld tot stand brengt met het oog op eerlijke concurrentie in de digitale markt.

3.17. Volgens het EESC moeten er verschillende maatregelen worden genomen om de detailhandel, en dan vooral de kmo's en micro-ondernemingen, als grootste netto-werkgelegenheidsverschaffers, passende voorwaarden te bieden en zo de kloof tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden te overbruggen: de behoefte aan vaardigheden beter in kaart brengen en er sneller op anticiperen, ook wat begeleiding betreft; een betere afstemming van de resultaten van onderwijs en opleidingen op de behoeften van de arbeidsmarkt, inclusief de bevordering van beroepsopleiding en -opleiding; betere randvoorwaarden om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen; een betere ondersteuning voor de opleidingsbehoeften van kmo's en micro-ondernemingen.

3.18. Het EESC is verheugd over de aandacht van de Commissie voor de nalevingskosten, in het bijzonder voor kleine ondernemingen, en over het feit dat ze de nadruk legt op het gebrek aan bewustzijn van de specifieke kenmerken van de sector.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC vraagt de Commissie het toenemende probleem van de ontvolking van stadscentra en de sociale en milieugevolgen daarvan onder ogen te zien. Hoe leefbaar grote en kleine steden zijn, hangt niet in de laatste plaats af van het voortbestaan van kleine en micro-ondernemingen (lokale winkels) die voldoen aan de behoeften van een groot aantal consumenten maar door de in aantal toenemende grote detailhandelsgroepen verdrongen dreigen te worden.

4.2. Helaas wordt er geenszins verwezen naar een duurzame detailhandel en de rol die kleine en microdetailhandelaren daarbij kunnen spelen. Hoe dan ook is er een gunstiger kader nodig om hen bewust te maken van het verband tussen duurzame keuzes en concurrentievermogen, en om hun informatie en technische ondersteuning op maat te bieden, evenals de kredietregelingen die nodig zijn om verbeteringen door te voeren. Gezien hun zwakke positie bij de beïnvloeding van consumenten en producenten, zouden aan kleine en micro-ondernemingen geen keuzes mogen worden opgelegd.

4.3. In de mededeling wordt geen aandacht besteed aan de wrijvingen die zich voordoen in het kader van contractuele betrekkingen tussen ondernemingen, bijv. onevenwichtige franchiseovereenkomsten, vertragingen bij betalingen en oneerlijke handelspraktijken. Met name de groeiende concentratie van macht bij grote detailhandelaren in Europa doet ernstige problemen rijzen⁽⁶⁾. Deze twee kwesties hadden in de mededeling aan bod moeten komen, teneinde concurrentievervalsing tegen te gaan en het concurrentievermogen te waarborgen.

4.4. Het EESC beveelt de Commissie aan om, zoals het reeds in zijn advies over een „new deal” voor consumenten heeft opgemerkt, een doeltreffend systeem voor geschillenbeslechting uit te werken en in te voeren om het hoofd te bieden aan situaties die het gevolg zijn van misbruik van economische macht en concurrentieverstorende praktijken.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 177.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 3.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over het mededingingsbeleid 2017

[COM(2018) 482 final]

(2019/C 110/08)

Rapporteur: **Baiba MILTOVIČA**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.9.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	188/1/9
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de beknopte en nauwkeurige stijl van het verslag over 2017, dat vergezeld gaat van een uitgebreid werkdocument van de Commissiediensten. Een mededingingsbeleid dat doeltreffend is en wordt gehandhaafd, vormt de basis van een duurzame markteconomie. Met een dergelijk beleid kan een gelijk speelveld worden gewaarborgd voor de producenten van goederen en diensten, kunnen consumenten worden gerustgesteld, kan mededinging worden gestimuleerd en kunnen fundamentele sociale doelstellingen, zoals keuzevrijheid van consumenten, evenals politieke doelstellingen, zoals het welzijn van de Europese burgers en het bevorderen van integratie van de Europese markt, worden behaald. Wat derde landen betreft speelt het ook een belangrijke rol bij de ondersteuning van een positieve bedrijfs-, milieu- en sociale dynamiek in de internationale handel.

1.2. In het verslag over 2017 wordt sterk de nadruk gelegd op naleving en handhaving en worden voorbeelden gegeven van krachtig optreden door de Commissie. Consumenten en het midden- en kleinbedrijf ondervinden vaak nadeel van grote bedrijven die mogelijk hun dominante marktpositie misbruiken. Maatregelen waarmee mededingingsverstoringe praktijken worden aangepakt, zijn dan ook bijzonder welkom.

1.3. De toename van mededingingsverstoringe activiteiten op de EU-markten heeft ervoor gezorgd dat nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) steeds meer belangrijke handhavers van het mededingingsrecht zijn geworden. De ECN +-richtlijn, waarmee de NMA's in staat worden gesteld doeltreffender te zijn, versterkt de nationale capaciteit op dit gebied.

1.4. De versterking van de autonomie van de NMA's en het voorzien in passende middelen is van essentieel belang. Daadwerkelijke onafhankelijkheid, deskundigheid en opleiding zijn allemaal nodig voor doeltreffende werkzaamheden en er moet nauwlettend toezicht worden gehouden op de ECN+-richtlijn om te zien of dit is bereikt. Preventief handelen zou moeten worden aangemoedigd om mededingingsverstoringe gedrag te verhinderen. Daarnaast moeten sancties worden verhoogd zodat zij een effectief afschrikmiddel vormen.

1.5. Het EESC steunt de Commissie op het gebied van de particuliere rechtshandhaving van de mededingingsregels en is van mening dat de rechtsstelsels in alle lidstaten groepsacties zouden moeten vergemakkelijken. De Commissie zou de doeltreffendheid van mechanismen voor collectief verhaal voor inbreuken op het mededingingsrecht in de verschillende lidstaten in de gaten moeten blijven houden en indien nodig verdere actie ondernemen. Het Commissievoorstel inzake representatieve vorderingen, dat is opgenomen in het voorstel voor een „New Deal voor consumenten”, is in dit verband teleurstellend.

1.6. Er moeten verdere voorstellen met betrekking tot franchising worden overwogen die in de groepsvrijstellingsverordening⁽¹⁾ moeten worden opgenomen om het commerciële en contractuele evenwicht tussen franchisenemers en franchisegevers te herstellen.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32010R0330>

1.7. Verregaande paracommerciële activiteiten die door lokale overheden worden ontplooid en die wellicht voordeel hebben van overheidssubsidie, waardoor oneerlijke mededinging mogelijk wordt gemaakt, moeten worden onderzocht om na te gaan of een aanpassing van de regels met betrekking tot staatssteun of van andere instrumenten noodzakelijk is.

1.8. Met betrekking tot de omzetting en toepassing van de klokkenluidersrichtlijn wordt aanbevolen dat nationale wetgeving ervoor zorgt dat klokkenluiders te allen tijde toegang tot vakbondsvertegenwoordigers hebben en dat klokkenluiders onder alle omstandigheden volledige bescherming wordt geboden.

1.9. Voor zover van toepassing op de handhaving van het mededingingsrecht zou de Commissie samen met de Raad van Europese energieregulators (CEER) en het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) een gedetailleerde analyse van de praktijken van regelgevende instanties op energiegebied in alle lidstaten moeten opstellen. Aan de hand daarvan kunnen dan handelwijzen worden vastgesteld om een einde te maken aan beperkingen die nog steeds nadelig zijn voor de consument.

1.10. Door middel van een nieuwe beoordeling van de werking van de voedseldistributieketen in toekomstige verslagen over het mededingingsbeleid zouden er oplossingen kunnen worden aangedragen voor de mogelijk ongepaste voortdurende uitoefening van marktmacht door dominante detailhandelaars.

1.11. In de digitale economie duiken voortdurend tal van nieuwe concurrentieverstorende praktijken op. Het Comité vreest dat er onvoldoende middelen worden ingezet om deze zich snel ontwikkelende en financieel vitale sector te controleren en dringt erop aan dat hiertoe specifieke bepalingen worden opgenomen in het meerjarig financieel kader.

1.12. Er zijn een aantal factoren die buiten het onmiddellijke toepassingsgebied van het mededingingsbeleid vallen, maar toch voor marktverstoringen doen vrezen: grote verschillen in het beleid inzake vennootschapsbelasting tussen de lidstaten, werkgelegenheidspraktijken die algemeen bekend staan als sociale dumping, praktijken in de gig economie en kwesties in verband met de circulaire economie en de mondiale economische duurzaamheid. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om haar bevoegdheden en capaciteit ten volle te benutten om ervoor te zorgen dat concurrentieverstorend gedrag in bepaalde grijze gebieden waar mogelijk wordt gecontroleerd en gecorrigeerd en dat een en ander wordt verduidelijkt.

1.13. Het mededingingsrecht is een van de oudste onderdelen van het acquis, maar staat niet altijd in verhouding tot de uitdagingen van deze eeuw. Met name de kunstmatige scheiding van de marktsector en de sociaal-ecologische sector zou gebaat zijn bij een algemene en systematische herziening van het EU-mededingingsrecht, waarbij rekening wordt gehouden met economische, milieu- en sociale doelstellingen.

2. Inhoud van het verslag over het mededingingsbeleid 2017

2.1. Het mededingingsbeleid vormt de basis van de eengemaakte markt. Het bestaat sinds het Verdrag van Rome en vormt het fundament van de Europese Unie van vandaag. Het is opgezet binnen een kader dat is verankerd in bepalingen zoals de artikelen 101 en 102 van het VWEU, waarin de inhoud en het toepassingsgebied ervan worden verduidelijkt.

2.2. In 2017 waren er specifieke acties ten gunste van de consument en de Europese industrie op belangrijke gebieden: de digitale economie, energie, de farmaceutische en agrochemische sector, netwerkindustrieën en de financiële markten. In deze samenvatting worden de belangrijkste punten van het verslag uitgelicht, dat zelf ook een samenvatting vormt van de vele werkzaamheden die in tal van sectoren zijn verricht.

2.3. Beleid moet worden vertaald naar regels en regels moeten worden gehandhaafd. De Europese Commissie is een van de grondleggers van het International Competition Network en is ook actief in alle internationale fora die aan mededinging gewijd zijn, met inbegrip van de OESO, de Unctad, de WTO en de Wereldbank. De Commissie werkt met name nauw samen met nationale mededingingsautoriteiten en heeft nieuwe regels voorgesteld in de vorm van een richtlijn⁽²⁾ om de mededingingsautoriteiten van de lidstaten in staat te stellen de antitrustregels van de EU doeltreffender te handhaven.

2.4. Het is belangrijk dat personen die kennis hebben van het bestaan of de werking van een kartel of van andere soorten schendingen van mededinging beschikken over de middelen om dergelijke praktijken aan het licht te brengen. Er is een nieuw, anoniem instrument voor klokkenluiders ingevoerd, dat dit vergemakkelijkt en actief wordt gebruikt.

2.5. De vereisten met betrekking tot de kennisgeving van kleinere en minder problematische staatssteunmaatregelen zijn versimpeld en er zijn vrijstellingen geïntroduceerd. Tevens werken 24 lidstaten met de Transparency Award Module, waarmee zij informatie verstrekken over staatssteun.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_nl.pdf

2.6. De mededingingsregels op geconcentreerde markten zijn op rigoureuze wijze gehandhaafd. De Commissie opende voor het eerst een onderzoek naar de farmaceutische sector over de bezwaren over buitensporige prijsstelling in de farmaceutische industrie. Meerdere fusies in de agrochemische sector werden onder de loep genomen en werd er een verbod gelegd op een fusie in de cementindustrie die de mededinging zou verminderen.

2.7. In de energiesector gingen handhavingsmaatregelen met betrekking tot staatssteun en capaciteitsmechanismen van start en werd het onderzoek naar de bedrijfspraktijken van Gazprom in Centraal- en Oost-Europa voortgezet, waarbij uit een voorlopige beoordeling naar voren kwam dat de EU-antitrustregels zijn geschonden.

2.8. Op het gebied van vervoer werden overnames in de luchtvaart onderzocht en werden er concurrentievervalsende handelingen vastgesteld in Litouwen, hetgeen heeft geleid tot geldboetes en herstelmaatregelen. Daarnaast werd de verstrekking van staatssteun aan de sector in Griekenland en Bulgarije ondersteund. Er werden antikartelmaatregelen tegen Scania genomen met betrekking tot goederenvervoer over de weg en meerdere bedrijven in de sector van auto-onderdelen kregen zware geldboetes opgelegd.

2.9. De uitbreiding van de algemene groepsvrijstellingsverordening naar havens en luchthavens vergemakkelijkt het voorzien in gepaste staatssteun.

2.10. Uit het onderzoek van de Commissie naar de voorgenomen fusie van Deutsche Börse en de London Stock Exchange Group kwam naar voren dat deze monopolistisch van aard zou zijn. Als gevolg daarvan werd deze verboden.

2.11. Er zij op gewezen dat er door middel van het mededingingsbeleid van de EU op een constructieve en creatieve manier moet worden gereageerd op de uitdaging die de terugtrekking van het VK uit de EU vormt. Zoals uiteengezet door de Europese Raad moet elk toekomstig handelsakkoord een gelijk speelveld garanderen, met name op het gebied van mededinging en staatssteun.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het verslag over 2017, dat talrijke voorbeelden bevat van de nadruk die Commissie legt op de bevordering van het welzijn van de consument en het voorkomen van schade voor de consument. Een consequent gevolg van deze benadering is niet alleen de versterking van de integratie van de eengemaakte markt, maar ook van economische ontwikkeling en de daarmee verband houdende doelstellingen inzake sociaal beleid.

3.2. In het afgelopen jaar is het belang van een doeltreffend en toegepast mededingingsbeleid vaak vastgesteld in de adviezen van het EESC. Consumentenwelzijn en benchmarks op het gebied van welzijn voorzien naast de handhaving van een doeltreffende mededingingsstructuur in de motivatie om exploitatie, uitsluitingspraktijken en beperkende overeenkomsten aan te pakken. Door middel van een krachtig mededingingsbeleid wordt versterking van het Europese bedrijfsleven op de concurrerende wereldmarkt en bevordering van de onderliggende sociale doelstellingen aangemoedigd. Dit kan worden gedaan door beste economische praktijken te bevorderen.

3.3. Emissies van motorvoertuigen

3.3.1. In het EESC-advies over EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren⁽³⁾ wordt opgemerkt dat gebrekkige naleving van de maatregelen die de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance garanderen helaas tot oneerlijke concurrentie en economische schade leidt. Het Comité merkt op dat naleving en eerbiediging van de rechtstaat fundamenteel is voor een sterk mededingingsbeleid.

3.3.2. In deze context is het Comité ermee ingenomen dat het inleidend onderzoek van de Commissie naar een mogelijk kartel waarbij BMW, Daimler, Volkswagen, Audi en Porsche betrokken zijn, het team inzake mededingingsverstoring ertoe heeft gebracht een formeel onderzoek in te stellen. Het inleidend onderzoek had betrekking op de vraag of de bedrijven de ontwikkeling van systemen van selectieve katalytische reductie en deeltjesfilters hebben tegengehouden, waardoor mogelijk de uitrol van milieuvriendelijkere technologieën is beperkt.

3.4. Mechanismen voor collectieve vorderingen

3.4.1. Het Comité neemt kennis van de uiteindelijk omzetting van de richtlijn inzake schade⁽⁴⁾ waarin de kwestie van het voorzien in een wettelijk mechanisme voor collectief verhaal gedeeltelijk aan bod komt. Het feit dat het door DG COMP in 2009 voorbereide richtlijnvoorstel werd ingetrokken, alsook het recente voorstel uit het pakket inzake een „New Deal voor consumenten”, wijzen erop dat het ontbreekt aan de politieke wil om echt werk te maken van een efficiënt kader voor

⁽³⁾ PB C 283 van 10.8.2018, blz. 69

⁽⁴⁾ Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake antitrustschadevorderingen (PB L 349 van 5.12.2014, blz. 1).

representatieve vorderingen op Europees niveau. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan om de doeltreffendheid van mechanismen voor collectief verhaal voor inbreuken op het mededingingsrecht in de verschillende lidstaten in de gaten te houden en om indien nodig verdere actie te ondernemen.

3.5. *Franchising in de detailhandel*

3.5.1. Het EESC merkt op dat er een groeiend probleem bestaat dat betrekking heeft op franchisecontracten in de detailhandel, dat serieuze gevolgen voor de mededinging kan hebben. Een groot conflict in Nederland tussen de franchisegever HEMA en een aantal franchisenemers inzake bestaande overeenkomsten en het deel van de gegenereerde inkomsten uit verkoop op internet heeft geleid tot de beëindiging van franchiseovereenkomsten. Het Comité roept de Commissie op deze situatie te analyseren en aanvullende voorstellen te doen met betrekking tot franchising die zouden kunnen worden opgenomen in de groepsvrijstellingsverordening, om het commerciële en contractuele evenwicht tussen franchisenemers en de franchisegever te herstellen.

3.6. *Subsidies op het niveau van de lokale overheden*

3.6.1. In veel lidstaten richten lokale overheden zich op de ontwikkeling van commerciële activiteiten, waarbij zij gebruikmaken van staatsmiddelen of -faciliteiten. Dit kan leiden tot oneerlijke mededinging als er sprake is van een subsidie-element. Het mkb in de horeca- en toerismesector wordt bijvoorbeeld geconfronteerd met gesubsidieerde activiteiten in de kantines van sportclubs, recreatiecentra enz. Lokale overheden bezitten of bieden staatsmiddelen aan deze clubs en verenigingen aan, die vaak zijn vrijgesteld van het betalen van btw en profiteren van sociale premies, zoals vrijwilligerswerk. Deze paracommerciële activiteiten worden vaak georganiseerd als een normale commerciële onderneming (als het gaat om de omzet en winst). Het Comité roept de Commissie op dit fenomeen van nabij te volgen en na te gaan of er een aanpassing van de regels met betrekking tot staatssteun of andere instrumenten op EU-niveau zouden kunnen worden ontwikkeld om deze lokale activiteiten te reguleren. In sommige gevallen worden deze zelfs met EU-middelen gesubsidieerd!

3.7. *Informatie over staatssteun*

3.7.1. De beschikbaarheid en het gebruik van de Transparency Award Module wordt in het bijzonder verwelkomd, aangezien deze geïnteresseerde belanghebbenden (de Commissie, concurrenten en het bredere publiek) in staat stelt om te verifiëren of staatssteun aan de regels voldoet. Tot op heden zijn er ongeveer 30 000 steunverleningen bekendgemaakt.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1. *De ECN+-richtlijn*

4.1.1. Het EESC staat positief tegenover de nadruk op handhaving in het verslag en heeft van deze gelegenheid gebruikgemaakt om zijn opvattingen ⁽⁵⁾ te herhalen over de ECN+-richtlijn ⁽⁶⁾, waardoor de NMA's effectiever kunnen zijn.

4.1.2. Het Comité heeft er eerder al op gewezen dat een verordening in dit verband efficiënter zou kunnen zijn als wetgevingsinstrument, maar erkent de noodzaak van evenredigheid. Daarnaast zou het mededingingsbeleid gelijke kansen moeten garanderen, waarbij de NMA's moeten beschikken over de wettelijke maatregelen en instrumenten die nodig zijn om geheime kartels aan te kunnen pakken.

4.1.3. Hoewel de ECN+-richtlijn onafhankelijkheid, middelen en een doeltreffend instrumentarium moet waarborgen, kunnen er nog altijd vraagtekens worden geplaatst bij de autonomie en de capaciteiten van de NMA's. Daadwerkelijke onafhankelijkheid, deskundigheid en opleiding zijn allemaal nodig voor doeltreffende werkzaamheden. Preventief handelen moet worden aangemoedigd om mededingingsverstoring gedrag te verhinderen. Daarnaast moeten sancties worden verhoogd zodat zij een effectief afschrikmiddel vormen. De NMA's moeten de bevoegdheid krijgen om in rechte op te treden.

⁽⁵⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 70.

⁽⁶⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt [COM/2017/0142 final].

4.2. Bescherming van klokkenluiders

4.2.1. Er moet meer werk worden verricht met betrekking tot het voorlichten van het publiek over mededingingsregels. Hiermee wordt de doeltreffendheid van nieuwe instrumenten die beschikbaar zijn voor het melden van inbreuken vergroot, zoals het instrument voor klokkenluiders. Hoewel het EESC ingenomen is met het feit dat dit instrument regelmatig wordt gebruikt, heeft het een aantal bedenkingen over de voorgestelde richtlijn, waarmee wordt beoogd de bescherming van klokkenluiders te vergroten ⁽⁷⁾.

4.2.2. Het EESC verwijst de Commissie naar zijn advies over deze richtlijn ⁽⁸⁾, waarin het aanbeveelt dat het toepassingsgebied van de richtlijn niet moet worden beperkt tot de naleving van EU-wetgeving, maar dat het juist moet worden uitgebreid zodat het de naleving van nationale wetgeving omvat.

4.2.3. Ook is het belangrijk dat er wordt verwezen naar de opname van de rechten van werknemers en dat vakbondsvertegenwoordigers en ngo's worden genoemd als voorbeelden van rechtspersonen. Klokkenluiders moeten in elke fase van het proces beschikken over toegang tot vakbondsvertegenwoordigers.

4.3. De digitale economie

4.3.1. Het EESC merkt op dat de nieuwe verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming ⁽⁹⁾ eind 2017 is aangenomen. Hiermee moet worden gezorgd voor betere coördinatie tussen consumenten-netwerken om maatregelen tegen grensoverschrijdende concurrentiebeperkende praktijken te handhaven. In de verordening worden bijvoorbeeld geoblockingpraktijken in de e-commercesector vastgesteld, die, gezien de aard ervan, een grensoverschrijdende kwestie vormen. Europese consumentencentra hebben jaren aan deze kwestie gewerkt, waarbij zij grensoverschrijdende voorbeelden en praktijken vergaarden. Samen met het Europees Mededingingsnetwerk en het netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming worden nu beter gecoördineerde handhavingsmaatregelen verwacht.

4.3.2. In de snel groeiende digitale economie duiken er voortdurend andere vormen van concurrentieverstorende praktijken op. Zo kan het gebruik van geavanceerde algoritmen de prijzen aanpassen op basis van iemands gegevens uit verschillende onlinebronnen, en kunnen bedrijven hiertoe worden aangezet tot collusie via internet. De Commissie moet over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om deze praktijken te controleren en tegen te gaan.

4.4. Het EESC is van mening dat betere samenwerking tussen de NMA's en consumentenorganisaties gunstig zou zijn voor beide partijen, vooral omdat nationale consumentenorganisaties bijzonder goed in staat zijn om de NMA's in te lichten over vermoedelijke inbreuken. Zij kunnen overheden in feite van waardevolle gegevens voorzien vanuit de manier waarop zij zelf klachten behandelen.

4.5. Met de energie-unie kan het voortgaande proces om in de energiesector van de EU tot eerlijke mededinging te komen, worden bevorderd. Op dit gebied bestaan er nog steeds grote verschillen met betrekking tot consumenten- en industrieprijzen en kan de marktkeuze beperkt zijn. Het EESC vindt dat een gedetailleerde analyse van regelgevingspraktijken — die tussen de lidstaten aanzienlijk van elkaar verschillen — de basis vormt voor een constructieve dialoog om discrepanties op te heffen. Deze dialoog moet gezamenlijk door de NMA's, nationale regelgevende instanties op energiegebied en de Commissie worden gevoerd. Dit zou licht kunnen werpen op het gebrek aan keuze en beperkende praktijken op het gebied van bijvoorbeeld stadsverwarmingsregelingen.

4.6. De ongepaste uitoefening van marktmacht in de levensmiddelendetailhandel is nog steeds een probleem. De Commissie vraagt zich af of grote detailhandelsketens een te sterke onderhandelingspositie (bij de bilaterale onderhandelingen met hun leveranciers) en koopkracht (op de markt in zijn geheel) hebben verkregen, dankzij hun dubbelrol als consument en concurrent (door middel van eigen merken) van hun leveranciers ⁽¹⁰⁾. Het Comité dringt aan op actie in overeenstemming met zijn recente advies over dit onderwerp ⁽¹¹⁾ en herhaalt zijn aanbeveling dat de Commissie in toekomstige verslagen over het mededingingsbeleid toezicht op de werking van de voedseldistributieketen opneemt.

⁽⁷⁾ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden [COM(2018) 218 final].

⁽⁸⁾ EESC-advies over *Versterking van de bescherming van klokkenluiders op EU-niveau*. Rapporteur: Franca Salis-Madinier (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 155).

⁽⁹⁾ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1).

⁽¹⁰⁾ Werkdocument van de Commissie, SWD(2018) 349 final.

⁽¹¹⁾ PB C 283 van 10.8.2018, blz. 69.

4.7. Het mededingingsrecht en het algemeen belang

4.7.1. Marktverstoringen kunnen worden veroorzaakt door een aantal factoren die buiten het strikte toepassingsgebied van het mededingingsbeleid vallen. Het gaat dan onder meer om grote verschillen in het beleid inzake vennootschapsbelasting tussen de lidstaten, werkgelegenheidspraktijken die algemeen bekend staan als sociale dumping, praktijken in de gig economie en kwesties in verband met de circulaire economie en de mondiale economische duurzaamheid.

4.7.2. Het mededingingsrecht, geworteld in de economische vooruitzichten van het midden van de 20e eeuw, moet nu in staat zijn de uitdagingen van de 21e eeuw aan te gaan. Om de kunstmatige scheiding van de marktsector en de sociaal-ecologische sector te doorbreken is een algemene en systematische herziening van het EU-mededingingsrecht nodig, waarbij rekening wordt gehouden met economische, milieu- en sociale doelstellingen.

4.7.3. Het EESC is van mening dat de verbintenissen die de EU is aangegaan in het kader van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering, naast de verbintenissen in het kader van de verdragen, in aanmerking moeten worden genomen als doelstellingen van algemeen belang bij de toepassing van het mededingingsrecht, samen met de doelstellingen op het vlak van consumentenbelangen.

4.7.4. De gevolgen van marktconcentraties voor toekomstige generaties consumenten en producenten moeten worden erkend. Er moeten verschillende modellen voor de berekening van de schadelijke langetermijneffecten worden bekeken, zoals ook is gebeurd bij overheidsopdrachten via levenscycluskosten.

4.8. Het EESC heeft er in meerdere recente adviezen ⁽¹²⁾ toe opgeroepen maatregelen die de Commissie met betrekking tot eerlijke belastingheffing heeft getroffen (met betrekking tot multinationals en personen) te versterken, aangezien veel openstaande kwesties nog niet zijn opgelost. Deze omvatten de strijd tegen belastingfraude, belastingparadijzen, agressieve fiscale planning en oneerlijke belastingconcurrentie tussen de lidstaten.

4.9. Er is met name sprake van voortschrijdende en aanzienlijke verstoringen van de markt die worden veroorzaakt door de tussen de lidstaten wijd uiteenlopende nationale belastingregelingen voor bedrijven, waarbij de vennootschapsbelasting varieert van 9 tot 35%. In sommige landen zijn nog lagere tarieven beschikbaar in categorieën zoals intellectuele-eigendomsrechten. Aangezien het belastingbeleid onder de bevoegdheden van de lidstaten valt, zal het altijd moeilijk blijven om met het EU-mededingingsbeleid de veroorzaakte verstoringen te verminderen.

4.10. In de richtlijn bestrijding belastingontwijking, die uiterlijk op 1 januari 2019 door middel van de wetten van de lidstaten moet worden toegepast, worden regels vastgesteld ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt. Deze richtlijn bevat tevens elementen die moeten bijdragen aan het vermijden van bepaalde afwijkende nationale benaderingen. Dit moet worden toegejuicht.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹²⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz. 1; PB C 197 van 8.6.2018, blz. 29; PB C 81 van 2.3.2018, blz. 29.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen

(COM(2018) 398 final — 2018/0222 (NLE))

(2019/C 110/09)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 12.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	205/3/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC neemt kennis van het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (COM(2018) 398 final), waarmee wordt beoogd twee nieuwe categorieën toe te voegen aan de machtigingsverordening op grond waarvan de Commissie groepsvrijstellingen kan vaststellen (Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad ⁽¹⁾ van 13 juli 2015).

1.2. In de context van een hele reeks nieuwe voorstellen die met name betrekking hebben op het volgende meerjarig financieel kader, acht het EESC dit voorstel noodzakelijk en opportuun, aangezien het een essentieel instrument is voor de doeltreffende werking van verschillende van de maatregelen waarin deze nieuwe initiatieven voorzien. Het voorstel draagt er op doorslaggevende wijze toe bij dat de Commissie een vooraanstaande rol gaat spelen bij het selecteren van projecten die financiële steun ontvangen in het gemeenschappelijk belang van de Unie, en dat de overheidssteun op transparante wijze particuliere investeringen gaat aanvullen.

1.3. Het EESC hecht dan ook zijn goedkeuring en verleent zijn steun aan dit nieuwe voorstel van de Commissie. Het Comité acht het ook passend de betrokken partijen aan te moedigen de richtsnoeren van de gedragscode te volgen.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Op 6 juni 2018 heeft de Commissie het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1588 van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen ⁽²⁾ ingediend als onderdeel van een reeks nieuwe voorstellen die met name betrekking hebben op het volgende meerjarig financieel kader (MFK) ⁽³⁾.

2.2. Doel van dit voorstel is de interactie tussen bepaalde EU-financieringsprogramma's te verbeteren, met name in het kader van de programma's COSME en Horizon Europa of het programma voor een digitaal Europa, het nieuwe InvestEU-fonds en de bevordering van de Europese territoriale samenwerking en de staatssteunregels. Het moet gerichte wijzigingen van de bestaande staatssteunregels mogelijk maken, zodat overheidsfinanciering door de lidstaten — met inbegrip van Europese structuur- en investeringsfondsen die op nationaal niveau worden beheerd — en EU-fondsen die op centraal niveau door de Commissie worden beheerd, zo soepel mogelijk kunnen worden gecombineerd, zonder dat de concurrentie op de EU-markt wordt verstoord.

⁽¹⁾ PB L 248 van 24.9.2015, blz. 1.

⁽²⁾ COM(2018) 398 final.

⁽³⁾ COM(2018) 321 final van 2 april 2018.

2.3. Samengevat wordt met het voorstel beoogd twee nieuwe soorten steunmaatregelen toe te voegen aan de machtigingsverordening die de Commissie in staat stelt om groepsvrijstellingen goed te keuren (Verordening (EU) 2015/1588 van 13 juli 2015), op basis van de definitie van precieze verenigbaarheidscriteria, zodat de gevolgen voor de concurrentie en het handelsverkeer tussen de lidstaten beperkt blijven. Door dergelijke groepsvrijstellingen goed te keuren is het mogelijk om de administratieve procedures voor de lidstaten en de Commissie aanzienlijk te vereenvoudigen op basis van vooraf duidelijk omschreven voorwaarden voor verenigbaarheid.

2.4. Kortom, de Commissie stelt dus voor de volgende twee punten toe te voegen aan artikel 1, lid 1, onder a), van Verordening (EU) 2015/1588:

„xv) financiering via of met steun van centraal beheerde financieringsinstrumenten of begrotingsgaranties van de EU, waarbij de steunmaatregelen bestaan in aanvullende financiering die met staatsmiddelen wordt bekostigd;

xvi) projecten die worden ondersteund door EU-programma's voor Europese territoriale samenwerking.”

3. Algemene opmerkingen

3.1. In zeer recente adviezen heeft het EESC zijn steun verleend aan de nieuwe programma-initiatieven van de Commissie; hierbij zij met name gedacht aan de adviezen over:

- a) InvestEU⁽⁴⁾;
- b) Programma Horizon Europa⁽⁵⁾;
- c) Kunstmatige intelligentie voor Europa⁽⁶⁾;
- d) O & O: een nieuwe Europese agenda⁽⁷⁾;
- e) Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds⁽⁸⁾;
- f) Verordening betreffende de Europese territoriale samenwerking 2021-2027⁽⁹⁾;
- g) Connecting Europe Facility⁽¹⁰⁾;
- h) Tenuitvoerlegging van de TEN-V-projecten⁽¹¹⁾;
- i) Geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit⁽¹²⁾;
- j) Programma Digitaal Europa⁽¹³⁾.

3.2. Dit voorstel van de Commissie is noodzakelijk voor de doeltreffende werking van verscheidene van de maatregelen waarin deze nieuwe initiatieven voorzien en waarvan de lijst louter ter informatie wordt verstrekt aangezien de besprekingen tussen de medewetgevers nog steeds aan de gang zijn. Het draagt er op beslissende wijze toe bij dat de Commissie een vooraanstaande rol speelt bij de selectie van projecten en regelingen die in het gemeenschappelijk belang van de Unie worden gesteund en dat de overheidssteun op transparante wijze een aanvulling vormt op particuliere investeringen.

3.3. De artikelen 107, 108 en 109 in het hoofdstuk over de „Gemeenschappelijke regels betreffende de mededinging” zijn immers matrixbepalingen in de basiswet van de EU (het VWEU) betreffende staatssteun.

⁽⁴⁾ ECO/474 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 131).

⁽⁵⁾ INT/858 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 33).

⁽⁶⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 51.

⁽⁷⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 73.

⁽⁸⁾ ECO/462 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 90).

⁽⁹⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 116.

⁽¹⁰⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 191.

⁽¹¹⁾ TEN/669 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 269).

⁽¹²⁾ TEN/673 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 274).

⁽¹³⁾ TEN/677 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 292).

- 3.4. Met het oog op de toepassing ervan voorzagt Verordening (EU) 2015/1588 van 13 juli 2015 in de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU op bepaalde categorieën horizontale steunmaatregelen, ongeacht of het gaat om investeringen of om staatsgaranties.
- 3.5. Deze verordening moet worden aangepast om de doelstellingen van het Commissievoorstel, waar het EESC volledig achter staat, te kunnen verwezenlijken.
- 3.6. Het EESC stemt dan ook in met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen in Verordening (EU) 2015/1588, omdat het deze wijzigingen als essentieel beschouwt voor het nastreven van de genoemde doelstellingen.
- 3.7. Overigens is het EESC ook verheugd dat de Commissie enkele dagen na de publicatie van het onderhavige voorstel tevens een „Gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures”⁽¹⁴⁾ heeft gepubliceerd, waarin de in 2009 gepubliceerde code wordt ingetrokken en de mededeling over een vereenvoudigde procedure⁽¹⁵⁾ is opgenomen.
- 3.8. Het EESC is ingenomen met dit initiatief om optimaal gebruik te maken van de gemoderniseerde staatssteunregels, zoals deze in dit voorstel, om de lidstaten, de begunstigden van de steun en de belanghebbenden richtsnoeren te geven voor de praktische werking van de staatssteunprocedures en om deze procedures zo transparant, eenvoudig, duidelijk, voorspelbaar en tijdig mogelijk te maken.
- 3.9. Deze code van goede praktijken uit 2018 is niet bedoeld om volledig te zijn en scheidt geen nieuwe rechten. Hij beschrijft de procedure en geeft desbetreffende richtsnoeren. Volgens de tekst moet deze code worden gezien in samenhang met alle andere betreffende teksten die al eerder zijn aangenomen.
- 3.10. Doel is vooral de samenwerking tussen belanghebbenden en de Commissie tijdens de controles te bevorderen en de procedure voor bedrijven en staten begrijpelijker te maken.
- 3.11. De gedragscode zorgt ook voor verbetering van de procedure voor klachten inzake staatssteun, door van klagers te verlangen dat zij meteen bij de indiening van het klachtenformulier de geschonden belangen aantonen, en door indicatieve termijnen voor de behandeling van klachten vast te stellen.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Mededeling van de Commissie C(2018) 4412 final van 16.7.2018.

⁽¹⁵⁾ PB C 136 van 16.6.2009, blz. 13.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de actie van de Unie ingevolge haar toetreding tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen

[COM(2018) 365 final — 2018/0189 (COD)]

(2019/C 110/10)

Rapporteur: **Arnold PEUCH d'ALISSAC**

Raadpleging	Europees Parlement, 10.9.2018 Raad, 17.10.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	208/1/3

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1. Aangezien de wereldmarkt steeds liberaler en concurrerender wordt vormen geografische aanduidingen (GA) een uniek en waardevol hulpmiddel voor de producenten uit de Europese Unie.
- 1.2. De Europese Commissie moet bij al haar acties eerst denken aan de bescherming van de productiemodellen en kwaliteitssystemen, waarvan de duurzaamheid die zowel consumenten als producenten ten goede komt wereldwijd wordt erkend.
- 1.3. Het bijzondere aan geografische aanduidingen is dat zij de lokale dimensie van een product in de verf zetten en zo bijdragen tot de opwaardering van de lokale cultuur en vakkennis, het gebied en zijn agro-ecologische bijzonderheden. Die kenmerken moeten behouden blijven.
- 1.4. Wereldwijd kan een aanzienlijke toename van officiële kwaliteits- en oorsprongs aanduidingen worden vastgesteld.
- 1.5. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) onderstreept dit positieve aspect en is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie, dat ten doel heeft ingeschreven oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen internationaal te beschermen in het kader van de Akte van Genève en overeenkomstig haar rechtspraak. Ook wijst het erop dat moet worden gestreefd naar een geharmoniseerd kader voor de bescherming van kwaliteitsaanduidingen op internationaal niveau. Het blijft echter van essentieel belang dat een mondiale aanpak wordt ontwikkeld die erop gericht is het systeem van kwaliteitsaanduidingen in zijn geheel te beschermen en te bevorderen.
- 1.6. Er moet een regeling worden voorgesteld die ervoor zorgt dat alle Europese producenten die ook internationale erkenning willen voor hun geografische aanduiding, op gelijke voet worden behandeld.
- 1.7. De rechten die deze ingeschreven en op Europees niveau beschermde geografische aanduidingen al hebben verworven, moeten behouden blijven om nadelige gevolgen en ongelijke behandeling te voorkomen.

2. Het voorstel voor een verordening

- 2.1. Doel van dit voorstel van de Commissie is te zorgen voor een rechtskader voor een effectieve participatie van de Europese Unie in de Unie van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) als zij eenmaal een overeenkomstsluitende partij is geworden bij de Akte van Genève.
- 2.2. De Akte van Genève bevat een door elke overeenkomstsluitende partij na te leven verbintenis om ingeschreven oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen binnen haar eigen rechtsstelsel en -praktijk op haar grondgebied te beschermen. Op die manier wordt een ingeschreven oorsprongsbenaming of geografische aanduiding door elke overeenkomstsluitende partij beschermd, onverminderd een eventuele weigering.

2.3. Wanneer de Europese Unie overeenkomstsluitende partij bij de Akte van Genève is geworden, zal de Commissie voorstellen dat zij een lijst van geografische aanduidingen indient (overeen te komen met de lidstaten) die in het kader van het systeem van Lissabon moeten worden beschermd. Na de toetreding van de EU tot de Unie van Lissabon moeten aanvragen voor internationale inschrijving van extra geografische aanduidingen die in de Unie beschermd en ingeschreven zijn, mogelijk zijn op initiatief van de Commissie of op verzoek van een lidstaat of een belanghebbende producentengroepering.

2.4. Er dienen passende procedures te worden ingevoerd voor de beoordeling door de Commissie van in het internationaal register ingeschreven oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen van derde landen die overeenkomstsluitende partij zijn. De Unie dient in het internationaal register ingeschreven oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen van derde landen die overeenkomstsluitende partij zijn, te handhaven in overeenstemming met hoofdstuk III van de Akte van Genève.

2.5. Krachtens die akte moet elke overeenkomstsluitende partij met name doeltreffende rechtsmiddelen voor de bescherming van ingeschreven oorsprongsbenamingen en ingeschreven geografische aanduidingen beschikbaar stellen (zie artikel 14 van de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon) ⁽¹⁾.

2.6. Zeven EU-lidstaten zijn lid van de Unie van Lissabon en hebben als zodanig de bescherming van benamingen van derde landen aanvaard. Om hun de middelen te bieden om te voldoen aan de internationale verplichtingen die zij vóór de toetreding van de Europese Unie tot de Unie van Lissabon zijn aangegaan, dient een overgangsregeling te worden ingevoerd die uitsluitend op nationaal niveau gevolgen heeft en die geen gevolgen heeft voor het intra-uniale en het internationale handelsverkeer.

2.7. De in het kader van de Akte van Genève en van de gemeenschappelijke regels te betalen vergoedingen voor de indiening van een aanvraag tot internationale inschrijving van een oorsprongsbenaming of geografische aanduiding, zijn ten laste van de lidstaat van de oorsprongsbenaming of de geografische aanduiding (zie artikel 11 van de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon) ⁽²⁾.

2.8. De Unie heeft voor landbouwproducten uniforme en exhaustieve beschermingssystemen voor geografische aanduidingen ingevoerd. Dankzij deze systemen genieten beschermde benamingen van de desbetreffende producten in de hele EU een hoge mate van bescherming via een enkele aanvraagprocedure. Het voorstel is in overeenstemming met het algemene beleid van de EU om de bescherming van geografische aanduidingen te bevorderen en te versterken door middel van bilaterale, regionale en multilaterale overeenkomsten.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie, dat ten doel heeft ingeschreven oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen internationaal te beschermen in het kader van de Akte van Genève en overeenkomstig haar rechtspraktijk. In deze steeds sterker gemondialiseerde wereld, vooral wat betreft de handel in agrovoedingsmiddelen, moet worden geprobeerd om een geharmoniseerd kader voor de bescherming van kwaliteitsaanduidingen op internationaal niveau tot stand te brengen.

3.2. De Europese Commissie moet zich steeds richten op de bescherming van de productiemodellen en regelingen voor kwaliteitscontrole, waarvan de gunstige impact op de gezondheid van de consument en de economische en milieuduurzaamheid wereldwijd wordt erkend.

3.3. Gezien de steeds sterkere liberalisering van de wereldmarkt vormen geografische aanduidingen een uniek en waardevol hulpmiddel voor de producenten uit de Europese Unie (5,7 % van de verkoop in de voedingsmiddelensector of meer dan 54 miljard euro in 2010) ⁽³⁾. Alle inspanningen om op het gebied van kwaliteit te concurreren zijn echter tevergeefs als het voornaamste middel dat onze kwaliteitsproducten daartoe gebruiken, namelijk de geografische aanduidingen, onvoldoende wordt beschermd tegen de internationale markten.

3.4. Het EESC beklemtoont dat dankzij geografische aanduidingen een onderscheid kan worden gemaakt tussen concurrerende producten en de consument kan worden ingelicht over de herkomst van een product. In tegenstelling tot handelsmerken hebben geografische aanduidingen tot doel het verband tussen een product en zijn gebied van herkomst te benadrukken. Het bijzondere aan geografische aanduidingen is dus dat zij de lokale dimensie van een product in de verf zetten en zo bijdragen tot de opwaardering van de lokale cultuur en vakkennis, het gebied en zijn agro-ecologische bijzonderheden. Die kenmerken moeten behouden blijven.

⁽¹⁾ http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/fr/wipo_pub_239.pdf

⁽²⁾ Ibid.

⁽³⁾ Zie Aanbesteding nr AGRI-2011-EVAL-04.

3.5. Het EESC heeft al in 2008 in zijn advies over „Geografische aanduidingen en benamingen”⁽⁴⁾ beklemtoond dat in Europa al een tijd lang merkbaar is dat consumenten steeds meer letten op de kenmerken van levensmiddelen, hetgeen tot uiting komt in een vraag naar kwaliteitsproducten. Deze uitspraak gaat des te meer op nu de Europese consument almaar meer op zoek gaat naar kwaliteitsproducten uit een bepaalde streek of regio of uit een bepaald land, en waarvan onder meer de kwaliteit en de reputatie onlosmakelijk verbonden zijn met die geografische herkomst⁽⁵⁾.

3.6. Volgens een recent advies van de Franse Economische, sociale en milieuraad over *officiële kwaliteits- en oorsprongsaanduidingen op levensmiddelen* kan er wereldwijd een aanzienlijke toename van officiële kwaliteits- en oorsprongsaanduidingen worden vastgesteld. Het aantal geografische aanduidingen stijgt omdat zij inspelen op een groeiende vraag bij de consument en tegelijkertijd bijdragen tot de opwaardering van de geschiedenis, het erfgoed en de jarenlange vakkennis die aan een bepaald gebied zijn verbonden.

3.7. Het EESC wil erop wijzen dat geografische aanduidingen volgens de FAO⁽⁶⁾ een uitermate positief effect hebben op de prijzen, ongeacht het type product, het gebied van herkomst of de inschrijvingsduur.

3.8. In alle bilaterale overeenkomsten die reeds zijn afgesloten of waarover nog wordt onderhandeld, nemen aspecten in verband met de bescherming van geografische aanduidingen een steeds grotere plaats in. Dit pluspunt moet naar waarde worden geschat. Het blijft echter van essentieel belang dat een mondiale aanpak wordt ontwikkeld die erop gericht is het systeem van kwaliteitsaanduidingen in zijn geheel te beschermen en te bevorderen.

3.9. Hiertoe moet volgens het EESC het voorstel tot invoering van een positieve EU-lijst, dat niet voldoet aan de eis van wereldwijde bescherming van het systeem van geografische aanduidingen, worden heroverwogen. Zo moet een regeling worden voorgesteld die ervoor zorgt dat alle Europese producenten die ook internationale erkenning willen voor hun geografische aanduiding, op gelijke voet worden behandeld. Dit geldt des te meer omdat de gekozen criteria geen rekening houden met andere sociaaleconomische criteria die van cruciaal belang zijn voor de economische ontwikkeling van bepaalde gebieden binnen de Europese Unie. Rond de geografische aanduidingen ontwikkelt zich vaak een hele lokaal verankerde economie die banen schept, een enorme positieve impact heeft op andere economische sectoren zoals toerisme, en gunstig is voor de ruimtelijke ordening en het gebruik van de grond.

3.10. Het EESC verzoekt de Commissie rekening te houden met de gevolgen van de toekomstige nieuwe betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, alsook met de invloed die de opstelling van een positieve lijst kan hebben op de lopende onderhandelingen, waarbij de bescherming van het EU-kwaliteitssysteem in zijn geheel als uitgangspunt moet worden gehanteerd. Na zijn vertrek moet het Verenigd Koninkrijk de regeling inzake de bescherming van geografische aanduidingen waarvan het tot nu toe heeft geprofiteerd, blijven naleven.

3.11. Het EESC benadrukt dat de namaak van producten een grote bedreiging vormt voor de Europese agrovoedingssector. In een verslag⁽⁷⁾ dat de Europese Commissie onlangs heeft gepubliceerd, wordt bevestigd dat agrovoedingsmiddelen van alle producten het vaakst worden nagemaakt.

3.12. Het EESC herinnert eraan dat zeven EU-lidstaten momenteel al lid zijn van de Overeenkomst van Lissabon (Bulgarije, Frankrijk, Hongarije, Italië, Portugal, Slowakije en de Tsjechische Republiek) en dat die overeenkomst op heden 1 000 ingeschreven geografische aanduidingen telt, waarvoor slechts één inschrijvingsprocedure volstaat om de internationale bescherming van de beschermde oorsprongsbenamingen (BOB's) en beschermde geografische aanduidingen (BGA's) te waarborgen.

3.13. De rechten die deze ingeschreven en op Europees niveau beschermde geografische aanduidingen al hebben verworven, moeten behouden blijven om nadelige gevolgen en ongelijke behandeling te voorkomen.

3.14. Ten slotte vestigt het EESC nog de aandacht op een studie uit 2012 over de handelswaarde van geografische aanduidingen in de EU⁽⁸⁾. Dit is tot nog toe de enige beschikbare studie ter zake, maar de meerprijs („*value premium rate*”) voor geografische aanduidingen lijkt sindsdien niet fundamenteel veranderd.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽⁴⁾ PB C 204 van 9.8.2008, blz. 57.

⁽⁵⁾ Verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 343 van 14.12.2012, blz. 1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1540542863415&uri=CELEX:32012R1151>

⁽⁶⁾ De Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report_on_eu_customs_enforcement_of_ipr_2017_en.pdf (voorlopig enkel beschikbaar in het Engels).

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi_en (voorlopig enkel beschikbaar in het Engels).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit); Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen); Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten); Verordening (EU) nr. 345/2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen; Verordening (EU) nr. 346/2013 betreffende Europese sociaalondernemersfondsen; Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten; Verordening (EU) 2015/760 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen; Verordening (EU) 2016/1011 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten; Verordening (EU) 2017/1129 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten, en Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering

(COM(2018) 646 final — 2017/0230 (COD))

(2019/C 110/11)

Algemeen rapporteur: **Petr ZAHRADNÍK**

Raadpleging	Europees Parlement, 4.10.2018 Raad van de Europese Unie: 12.11.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	121/0/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC waardeert de flexibiliteit waarmee de Europese Commissie reageert op problemen die zich in het bankwezen en bij financiële instellingen hebben voorgedaan, en aanvullende maatregelen goedkeurt om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan.

1.2. Tegelijkertijd is het van mening dat niet alleen de coördinatie tussen de toezichthoudende autoriteiten moet worden versterkt en de doeltreffendheid van hun onderlinge procedures moet worden verbeterd, maar dat ook de activiteiten met de andere betrokken partijen moeten worden gecoördineerd, om dit zeer gevaarlijke probleem doeltreffend aan te pakken.

1.3. Het EESC waarschuwt dat technologische en communicatiemogelijkheden niet alleen de ontwikkeling mogelijk maken van innovatieve financiële producten die ten goede komen aan depositanten en beleggers, maar ook een grote verleiding vormen voor criminelen om over te gaan tot witwassen en terrorismefinanciering. Het dringt er dan ook op aan dat de gekozen oplossingen erop gericht zijn om toekomstige risico's zo veel mogelijk uit te sluiten.

1.4. Het EESC onderstreept het toenemende belang van dit probleem in de betrekkingen met derde landen in een context van toenemende geopolitieke, politieke en veiligheidsrisico's, en benadrukt dat de EU zo goed mogelijk voorbereid moet zijn om een einde te maken aan witwaspraktijken en terrorismefinanciering en aan het misbruik van de financiële markt en de financiële instellingen in de EU.

1.5. Het EESC is zich ervan bewust en erkent dat de in het wetgevingsvoorstel opgenomen maatregelen belangrijke, maar slechts gedeeltelijke stappen zijn op het gebied van coördinatie, organisatie en bevoegdheden, die moeten worden aangevuld met andere maatregelen om het probleem met succes aan te pakken. Het valt de Europese Commissie bij dat het, met het oog op de haalbaarheid en duurzaamheid van de gekozen aanpak, beter is om geleidelijk te werk te gaan, om een aanzienlijke verstoring van de stabiliteit en de werking van het huidige systeem te voorkomen.

1.6. Het EESC is ervan overtuigd dat het in het kader van het nieuwe evenwicht tussen de bevoegdheden van toezichthouders wenselijk is om een evenwichtige relatie tot stand te brengen tussen de Europese Bankautoriteit (EBA) met nieuwe, versterkte bevoegdheden en de nationale toezichthoudende autoriteiten, zodat alle belanghebbenden hun capaciteiten optimaal kunnen benutten om het probleem op de gewenste wijze op te lossen.

1.7. Interne en externe communicatie over witwassen en terrorismefinanciering zijn van groot belang om het doel van de voorgestelde maatregelen te bereiken. Bij interne communicatie gaat het met name over het optimaliseren en beschermen van de informatiestromen tussen de bevoegde toezichthoudende autoriteiten; in het geval van externe communicatie gaat het om de informatieverstrekking aan en de bewustwording van het relevante publiek, als vorm van preventie en paraatheid voor de mogelijkheid dat dergelijke strafbare feiten zich kunnen voordoen.

1.8. Het EESC vraagt zich af op basis van welke veronderstellingen de banksector wordt genoemd als de sector die het meest kwetsbaar is om te worden misbruikt voor witwassen en terrorismefinanciering, wat heeft geresulteerd in een versterking van de positie en bevoegdheden van de EBA ten koste van de twee andere toezichthoudende autoriteiten van de EU.

1.9. Het EESC zou graag meer duidelijkheid krijgen over de nieuwe betrekkingen tussen de EBA en de andere Europese toezichthoudende autoriteiten, de nationale toezichthoudende autoriteiten en met name de toezichthoudende autoriteiten van derde landen op het gebied van coördinatie en synergie in de bestrijding van zwart geld en terrorismefinanciering.

2. Algemene context van het voorstel en belangrijkste feiten

2.1. Sinds 2011 beschikt de EU over een nieuw systeem voor toezicht op de financiële markten, dat aanzienlijk heeft bijgedragen tot de stabiliteit ervan en de beperking van de risico's, de harmonisatie van de regels voor de financiële markten in de EU en de convergentie van het toezicht daarop. De toename van de technologische en financiële innovaties heeft er sindsdien echter toe geleid dat het scala aan strafbare feiten waarbij de financiële sector wordt misbruikt om crimineel gedrag te ondersteunen en de opbrengsten ervan te legaliseren, verder is uitgebreid. Beide soorten activiteiten zijn uiteraard niet alleen vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenst en afkeurenswaardig, maar verstoren tegelijkertijd ook de werking en doeltreffendheid van de financiële markten, omdat hun primaire doelstelling niet is om zo veel mogelijk profijt te trekken uit objectieve mogelijkheden om de activa en de waardering ervan te laten groeien, maar om een en ander vertrouwelijk en geheim te houden en niet openbaar te maken — wat maakt dat financiële middelen niet noodzakelijkerwijs op de beste manier worden ingezet.

2.2. Het doel van de voorgestelde maatregelen is dus niet alleen het voorkomen of beperken van de mogelijkheden voor het plegen van strafbare feiten of het legaliseren van de opbrengsten daarvan, maar ook om de goede gezondheid van financiële instellingen die bij dergelijke strafbare feiten worden misbruikt in stand te houden en hun stabiliteit en veiligheid voor klanten en investeerders te waarborgen. Een en ander zal de politieke risico's en de mogelijke reputatieschade voor zowel afzonderlijke lidstaten als de EU in haar geheel beperken.

2.3. Aangezien de financiële markten nu meer dan ooit een multinationaal karakter hebben en onderling verbonden zijn, is het voor het doel van dit voorstel van het grootste belang om een systeem op te zetten dat in een grensoverschrijdende context functioneert, aangezien uit empirische analyses blijkt dat dit soort strafbare feiten steeds vaker grensoverschrijdend worden gepleegd en dat er o.a. ook personen uit derde landen bij betrokken zijn. Hoe goed de repressie van deze strafbare feiten ook is: als deze slechts op het niveau van één enkele lidstaat worden vervolgd zullen alle inspanningen voor niets zijn. Daarom is een doeltreffend Gemeenschappelijk Optreden van de nationale toezichthouders op het gebied van witwaspraktijken van groot belang, net als de samenwerking tussen financiële toezichthouders, de EU-organen die op dit gebied actief zijn en de toezichthoudende autoriteiten in derde landen.

2.4. De voorgestelde maatregel, waarover dit advies gaat, vertegenwoordigt slechts een deel van de inspanningen om het gestelde doel te verwezenlijken. Om als succes te worden bestempeld is het absoluut noodzakelijk deze inspanningen te coördineren met andere elementen, in een systematische en coherente aanpak die criminelen zo veel mogelijk zal hinderen bij het plegen van deze strafbare feiten.

2.5. Het voorstel heeft met name de volgende doelstellingen:

- optimaliseren van het gebruik van deskundigheid en ingezette middelen door taken die verband houden met het voorkomen van witwassen en het bestrijden van terrorismefinanciering, voor de hele financiële markt te centraliseren bij de Europese Bankautoriteit (EBA);

- duidelijkheid verschaffen over het toepassingsbereik en de inhoud van de taken met betrekking tot de bestrijding van witwassen waarmee de EBA wordt belast;
- de instrumenten versterken voor het uitvoeren van taken met betrekking tot de bestrijding van witwassen;
- de coördinerende rol van de EBA versterken voor kwesties met betrekking tot de internationale strijd tegen witwassen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is van mening dat de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering steeds belangrijker wordt, niet alleen tegen de achtergrond van de technologische veranderingen en financiële innovatie, maar ook vanwege de vele recente gevallen waarin het bankwezen en het financiële stelsel in verschillende lidstaten van de EU zijn misbruikt om dit soort strafbare feiten te plegen. Belangrijk in dit verband zijn ook de toegenomen geopolitieke risico's, met inbegrip van terroristische activiteiten.

3.2. Het EESC vreest dat dit probleem nog verder wordt gecompliceerd door het feit dat dit soort strafbare feiten en pogingen om de opbrengsten ervan via de financiële sector te legaliseren, niet alleen binnen de EU plaatsvinden, maar zich ook uitstrekken tot derde landen. Het EESC waardeert het dat de Europese Commissie dit probleem met haar voorstel actief wenst aan te pakken.

3.3. In dit verband merkt het EESC op dat hoewel de herziening van het Europees systeem voor financieel toezicht al in 2017 is behandeld⁽¹⁾ en het Comité hierover tijdens zijn zitting van 15 februari 2018 een advies⁽²⁾ heeft uitgebracht, nieuwe kennis en omstandigheden ertoe hebben geleid dat extra elementen aan het voorstel moeten worden toegevoegd om het doeltreffender te maken. De inhoud van het genoemde EESC-advies heeft echter niets aan geldigheid en relevantie ingeboet. Tegelijkertijd waardeert het EESC de flexibiliteit waarmee de Europese Commissie reageert op een reeks bancaire schandalen in verschillende EU-landen, die hebben aangetoond dat degenen die zich schuldig maken aan deze strafbare feiten misbruik kunnen maken van zowel technologische en communicatiemiddelen als van de bestaande wetgeving, waarmee de tekortkomingen in de EU-wetgeving met betrekking tot het witwassen van geld aan het licht worden gebracht.

3.4. Het EESC stelt vast dat de nieuwe elementen in het voorstel hoofdzakelijk van technische en organisatorische aard zijn, terwijl de huidige situatie vraagt om een bredere en meeromvattende aanpak. Het onderhavige voorstel heeft betrekking op een beperkt aantal kwesties die verband houden met de uitbreiding van de bevoegdheden van de EBA en van de coördinatie met de nationale toezichthoudende autoriteiten in de strijd tegen witwassen (AML-toezichthouders) en, tot op zekere hoogte en in bepaalde bijzondere gevallen, ook met een zekere controle daarop. Daarentegen heeft het voorstel geen betrekking op de werkzaamheden van financiële-inlichtingeneenheden (FIE's). Het voorstel heeft in het algemeen betrekking op de coördinatie van activiteiten en procedures en geenszins op de concrete inhoud van de maatregelen tegen het witwassen van geld.

3.5. Het EESC waarschuwt met klem dat het witwassen van geld het niet alleen mogelijk maakt om winsten uit activiteiten die als onverenigbaar met de wet en laakbaar worden beschouwd, te legaliseren, maar tegelijkertijd ook leidt tot zinloze aanwending van middelen, waarbij er vooral naar wordt gestreefd om „onder de radar te blijven” en de geïnvesteerde middelen te „legaliseren” of over te hevelen naar een plaats om er andere strafbare feiten mee te plegen, en niet zozeer om winst op te leveren. Het EESC aanvaardt en benadrukt tegelijkertijd dat de voorgestelde actualisering evenmin betrekking heeft op de analyse van nieuwe trends en omstandigheden waarin de witwaspraktijken momenteel plaatsvinden. In het kader van de uitbanning van deze verdachte praktijken is het voorstel vooral gericht op een aantal specifieke aspecten, met name de versterking van de rol van de EBA binnen de Europese toezichthoudende instanties in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering, en de verbeterde coördinatie en communicatie tussen de EBA en de nationale toezichthoudende autoriteiten in zaken die verband houden met witwassen, welke meestal toezichthoudende instanties van het bankwezen of de financiële markten zijn.

3.6. Het EESC acht het in dit verband absoluut noodzakelijk dat de bevoegdheden goed worden verdeeld tussen de EBA en de nationale autoriteiten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Het is absoluut noodzakelijk, legitiem en gerechtvaardigd om de bevoegdheden van de EBA op het gebied van grensoverschrijdende transacties te versterken; anderzijds voegt het EESC eraan toe dat het voor het oplossen van uitsluitend nationale gevallen, waar de EBA niet meteen relevant is, noodzakelijk is om de bevoegdheden aan de nationale autoriteiten te laten.

⁽¹⁾ Zie het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel COM(2017) 536 final van 20.9.2017. Dit voorstel had ten doel de capaciteit van de Europese toezichthoudende instanties te versterken om de convergentie en de doeltreffendheid van het financiële toezicht te waarborgen, maar het was niet specifiek gericht op de versterking van hun mandaat op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

⁽²⁾ PB C 227 van 28.6.2018, blz. 63.

3.7. Aangezien de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering van cruciaal belang is voor een gezond economisch en financieel klimaat in de hele EU, vraagt het EESC zich af of het geen goed idee zou zijn om binnen de uitvoerende macht van de EU een specifieke organisatie op te richten, bijvoorbeeld een nieuw directoraat-generaal. Dit voorstel wint aan belang aangezien er in het najaar van 2019 een nieuwe Europese Commissie zal worden geïnstalleerd.

3.8. Het EESC vraagt zich ook af op grond waarvan wordt voorgesteld dat de EBA een cruciale coördinerende rol zou moeten spelen bij de oplossing van dit probleem. Betekent dit dat de Europese Commissie van mening is dat voor witwassen en terrorismefinanciering binnen de EU de grootste speelruimte door de banksector wordt geboden?

3.9. Het EESC is het ermee eens dat er in samenhang met dit voorstel op doeltreffende wijze moet worden gecommuniceerd over de aanpak van het probleem. Het moet hierbij niet alleen gaan om doeltreffende communicatie tussen alle betrokken toezichthoudende instanties (interne communicatie), maar ook om adequate informatieverstrekking in de publieke sfeer (klanten uit de financiële sector en het grote publiek).

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC dringt erop aan dat in het voorstel zeer nauwkeurig, in de vorm van een uitgebreid mandaat voor de gehele financiële markt, wordt omschreven op welke gebieden en in welke betrekkingen de EBA meer dan andere toezichthoudende autoriteiten in de EU een dominante rol zal spelen in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering.

4.2. In dezelfde geest dringt het EESC aan op een preciezere uitleg van de voorwaarden waaronder de EBA toezicht kan uitoefenen op de procedures van nationale toezichthoudende instanties of rechtstreeks besluiten kan nemen ten aanzien van individuele marktdeelnemers in de financiële sector.

4.3. Tegelijkertijd is het EESC zeer geïnteresseerd in de wijzen van samenwerking met toezichthoudende instanties van derde landen.

4.4. Het EESC zou ook graag zien dat duidelijk wordt gemaakt hoe alle relevante informatie over witwassen en terrorismefinanciering die door de nationale autoriteiten wordt verstrekt, moet worden gecentraliseerd in het geval van bronnen die als „geheim” of „topgeheim” worden aangemerkt, en hoe deze laatste zullen worden beschermd.

Brussel, 12 december 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 Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad, Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad

Een bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van leiders in Salzburg op 19-20 september 2018

(COM(2018) 631 final — 2018/0330 (COD))

(2019/C 110/12)

Algemeen rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Commissie, 29.10.2018 Europees Parlement, 22.10.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedgekeurd door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	127/1/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ervan overtuigd dat in een ruimte van vrij verkeer de buitengrenzen gemeenschappelijke grenzen worden en dat wanneer een persoon ergens het grondgebied van de Unie binnentreedt, hij de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de Europese Unie binnentreedt, met alle rechten en plichten die hieraan verbonden zijn voor de burgers en voor de nationale en Europese instellingen.

1.2. Het EESC verzoekt met klem het beheer van migratie te verbeteren door via een gezamenlijke inspanning met de landen de achterliggende oorzaken aan te pakken die mensen ertoe aanzetten in een ander land een beter leven te zoeken.

1.3. Het EESC beveelt aan om, bij gebrek aan een door alle lidstaten vastgesteld en gedeeld kader voor een gemeenschappelijk beleid inzake migratie en ontwikkelingshulp in emigratielanden, af te zien van het delegeren van bevoegdheden aan de Commissie om onafhankelijk handelingen vast te stellen.

1.4. Het EESC is een groot voorstander van het voorstel om het Agentschap te voorzien van een eigen permanente operationele tak met 10 000 personeelsleden, zodat het samen met de lidstaten kan beschikken over de vereiste capaciteit om

- de buitengrenzen van de EU te beschermen,
- irreguliere bewegingen te voorkomen,
- legale migratie te beheren,
- de terugkeer van irreguliere migranten op doeltreffende wijze uit te voeren.

1.5. Het Comité beveelt aan dat de vereiste samenwerking tussen het Agentschap en de nationale overheden die traditioneel verantwoordelijk zijn voor de grenscontroles, op Europees niveau wordt gedefinieerd en georganiseerd.

1.6. Even belangrijk is volgens het EESC dat een duidelijke en gedeelde definitie van de taken van het Agentschap overlappingsen en bevoegdheidsconflicten voorkomt en dat de commandoketen tussen Agentschap en nationale ambtenaren op een duidelijke en transparante manier wordt vastgesteld.

1.7. Het EESC zou graag zien dat het Agentschap in geval van specifieke en buitensporige uitdagingen aan de buitengrenzen op verzoek van de betrokken lidstaat kan optreden en snelle grensinterventies kan organiseren en coördineren door — in overleg en gecoördineerd met de betrokken lidstaat, die de controle op en verantwoordelijkheid voor het beheer moet behouden — teams van het permanent korps te sturen die over eigen geschikte moderne uitrustingen beschikken.

1.8. Het EESC onderschrijft de aanbevelingen aan het personeel van het Agentschap, zowel wat betreft de „eerbiediging van het menselijk leven” en de beperkingen op het gebruik van vuurwapens, als wat betreft de weigering of afgifte van visa aan de grens, die allebei belangrijke prerogatieven zijn van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde in de lidstaten.

1.8.1. In dit verband zou het Comité graag zien dat de lidstaten zich in beide gevallen op het subsidiariteitsbeginsel kunnen beroepen en dat het personeelsstatuut van het Agentschap een hoog niveau van verplichtingen oplegt, met name wat vertrouwelijkheid betreft.

1.9. Het EESC beveelt ten eerste aan om de in bijlage V, hoofdstuk 3, van het voorstel opgenomen controlemechanismen verder te ontwikkelen in geval van inbreuken door het personeel. De mechanismen moeten voorzien in de mogelijkheid van verwijzing naar de rechterlijke instanties van de Unie.

1.10. Gezien de rol die het Agentschap zou krijgen in geval van detentie van personen en hun eventuele terugkeer naar hun land van herkomst, beveelt het Comité aan om voor het statutaire personeel opleidingen te organiseren m.b.t. de eerbiediging van de grondrechten.

1.11. Het Comité acht het van essentieel belang dat het Agentschap een aanzienlijk deel van zijn begroting besteedt aan de modernisering van zijn uitrusting.

1.12. Volgens het EESC moet de meerjarige strategische beleidscyclus voor het Europees geïntegreerd grensbeheer door het EP en de Raad worden vastgesteld na overleg met het Comité, terwijl de jaarlijkse planning moet worden gedelegeerd aan de grens- en kustwacht op basis van een vastgesteld draaiboek, met de verplichting jaarlijks verslag uit te brengen over voltooide acties, vastgelegde budgetten en uitgevoerde missies.

1.13. Wat de internationale samenwerking betreft, beveelt het Comité aan om de geplande maatregelen in de ontwerpverordening nauw te koppelen aan de ontwikkeling van andere relevante beleidsmaatregelen en met name de Overeenkomst van Cotonou.

1.14. Het EESC pleit voor een versterking van het adviesforum, dat is opgericht om het Agentschap bij te staan met deelname van relevante organisaties, en verzoekt bij de activiteiten van het forum ook het maatschappelijk middenveld te betrekken via het EESC.

2. Achtergrond

2.1. In een ruimte van vrij verkeer worden de buitengrenzen gemeenschappelijke grenzen: de huidige buitengrenzen bestrijken meer dan 50 000 kilometer, waardoor een veiligheidsprobleem in een lidstaat of aan zijn buitengrenzen mogelijk gevolgen kan hebben in alle lidstaten.

2.1.1. Wederzijds vertrouwen vormt dus de basis van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met name ten overstaan van nieuwe uitdagingen, wijdverspreide bedreigingen en onvoorzienbare verschijnselen, die nauwere samenwerking, ingrijpen door gekwalificeerd personeel en betere informatie vereisen. In wezen moet concrete uitvoering worden gegeven aan een vorm van solidariteit die uitgaat van het geheel van waarden van elke lidstaat.

2.2. Het beheer van de buitengrenzen valt krachtens het Verdrag van Lissabon onder het bepaalde in titel V, derde deel, VWEU, in het hoofdstuk over beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, met het doel om een „geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen” op te zetten, zoals voorzien in artikel 77, lid 1, onder c), VWEU, en deze bepalingen hebben tot doel een „Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” tot stand te brengen.

2.3. Uit de Verdragen blijkt verder dat bij het vrije verkeer van burgers binnen de Unie noodzakelijkerwijs een gemeenschappelijk beleid voor het beheer en de controle van personen uit derde landen hoort.

2.3.1. Door de huidige ontoereikende controles aan de buitengrenzen nog langer ongewijzigd voort te zetten of — geheel tegendraads — weer controles aan de binnengrenzen in te voeren, zouden voor de EU als geheel hoge economische kosten ontstaan, met ernstige schadelijke gevolgen voor de interne markt, een van de grootste successen van de Europese integratie.

2.4. Het Europees geïntegreerd grensbeheer, dat uitgaat van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel, omvat:

— maatregelen in derde landen, zoals de maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid,

- maatregelen met naburige derde landen,
- maatregelen voor een strenger en beter toezicht op de buitengrenzen,
- risicoanalyse en maatregelen in het Schengengebied en op het gebied van terugkeer.

2.5. Na de aanvankelijke oprichting van een netwerk van nationale deskundigen onder auspiciën van een gemeenschappelijk orgaan van deskundigen (Scifa)⁽¹⁾ in 2002-2003 is met de oprichting van Frontex⁽²⁾ uiteindelijk een Europees agentschap voor de coördinatie van het beheer van de grenzen ontstaan.

2.6. Het coördinerend agentschap is in 2016⁽³⁾ vervangen, waarbij gebruik werd gemaakt van de ervaring van het **Europees Grens- en kustwachtagentschap**, teneinde het toezicht op de buitengrenzen van de lidstaten en het Schengengebied te verbeteren, met de volgende doelen:

- het opstellen van een kwetsbaarheidsbeoordeling van de capaciteit van de lidstaten om mensen aan de grenzen te controleren;
- het organiseren van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies, zodat de lidstaten beter in staat zijn om de buitengrenzen te controleren en om problemen als gevolg van illegale immigratie of georganiseerde criminaliteit aan te pakken;
- het verlenen van bijstand aan de Commissie bij de coördinatie van ondersteuningsteams wanneer een lidstaat te maken krijgt met buitensporige migratiedruk op specifieke plekken aan zijn buitengrens;
- het zorgen voor een praktisch antwoord op situaties die een snel optreden aan de buitengrenzen vereisen;
- het verlenen van technische en operationele bijstand ter ondersteuning van opsporings- en reddingsacties voor personen die op zee in nood verkeren tijdens grensbewakingsoperaties;
- het mede tot stand brengen van een snel inzetbare reservepool van ten minste 1 500 grenswachters;
- het benoemen van verbindingsofficieren van het agentschap in de lidstaten;
- het organiseren, coördineren en uitvoeren van terugkeeroperaties en -interventies;
- het bevorderen van operationele samenwerking tussen de lidstaten en derde landen op het gebied van grensbeheer.

2.7. Sinds zijn instelling in oktober 2016 is het Europees Grens- en kustwachtagentschap het zenuwcentrum van de EU voor terugkeer⁽⁴⁾ dat in staat is de lidstaten op doeltreffende wijze bij te staan bij de terugkeer van degenen die geen recht hebben om in de EU te verblijven.

2.8. Het Europees Parlement heeft zich in verschillende resoluties over de kwestie uitgesproken en is „ernstig bezorgd over de tenuitvoerlegging van de Verordening betreffende het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Verordening (EU) 2016/1624)” en heeft erop aangedrongen dat „operaties met meer doelen worden uitgevoerd door het Europees Grens- en kustwachtagentschap, om te voorzien in de behoefte aan de aanwezigheid van activa op het gebied van maritieme opsporing en redding”⁽⁵⁾ en dat een echte strategie voor een Europees geïntegreerd grensbeheer moet worden ingevoerd.

2.9. Het EESC heeft een resolutie⁽⁶⁾ ter ondersteuning van het Schengenakkoord aangenomen waarin het de Raad en de lidstaten heeft verzocht het vrije verkeer te waarborgen, en heeft er in een advies⁽⁷⁾ op aangedrongen dat de uitbreiding van Frontex „gepaard [zou] moeten gaan met meer transparantie over zijn activiteiten en de manier waarop het wordt aangestuurd en met een beter geregelde verantwoordingsplicht („accountability”) van het Agentschap”.

⁽¹⁾ Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa).

⁽²⁾ Ingesteld bij Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad (PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1), vervolgens gewijzigd bij de Verordeningen (EG) nr. 863/2007 (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 30), (EU) nr. 1168/2011 (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 1) en (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

⁽³⁾ Bij Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1), die op 6 oktober 2016 in werking is getreden.

⁽⁴⁾ Tot dusver **heeft de EU 17 overnameovereenkomsten gesloten**. Ook de Overeenkomst van Cotonou (het EU-kader voor de betrekkingen met 79 landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) bevat bepalingen over de terugkeer van irreguliere migranten naar hun land van herkomst.

⁽⁵⁾ Verordening (EU) nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 189 van 27.6.2014, blz. 93).

⁽⁶⁾ PB C 133 van 14.4.2016, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 109.

2.10. Het EESC heeft bovendien de hoogste prioriteit toegekend⁽⁸⁾ aan de vereisten dat „het Agentschap en de nationale autoriteiten [...] beter [moeten] gaan samenwerken” en dat „de verschillende agentschappen en instellingen met bevoegdheden voor de grenscontroles, voor de bewaking van de kusten, de veiligheid op zee, reddingsacties op zee, de douane en de visserij [...] hun activiteiten onderling beter [dienen] te coördineren”, en onderstreept dat het beheer van de buitengrenzen „naast de veranderingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel” moet plaatsvinden.

2.11. „Wanneer mensen aan de buitengrenzen — te land of ter zee — in onveilige en levensgevaarlijke omstandigheden verkeren, dienen grenswachten en andere instanties ter plekke hen in de eerste plaats te redden en hun adequate hulp te bieden”⁽⁹⁾.

2.12. Het EESC benadrukt met klem dat — zoals onderstreept in zowel de Europese migratieagenda als de *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*⁽¹⁰⁾ — het beheer van migratie moet worden verbeterd door de achterliggende oorzaken aan te pakken die mensen ertoe aanzetten elders een beter leven te zoeken.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1. Het voorstel van de Europese Commissie is erop gericht de Europese grens- en kustwacht te hervormen door het Agentschap nieuwe capaciteiten te geven, met name de instelling van een permanent korps van de Europese grens- en kustwacht en de aanschaf van eigen uitrusting voor het Agentschap, onder andere om andere nieuwe en potentiële taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

3.2. Op basis van de totale kosten van het huidige en toekomstige mandaat, die 1,22 miljard EUR voor de periode 2019-2020 en 11,27 miljard EUR voor de periode 2021-2027 bedragen, stelt de Commissie voor tegen 2020 een uit 10 000 operationele personeelsleden⁽¹¹⁾ bestaand permanent korps van de Europese grens- en kustwacht met uitvoerende bevoegdheden op te richten om het Agentschap te voorzien van een eigen doeltreffende en flexibele operationele tak om de inzet van het Agentschap te kunnen aanpassen naargelang van de operationele eisen.

3.3. Het permanente korps moet worden opgenomen in een goed functionerende Europese grens- en kustwacht waarin de lidstaten, de Unie en de agentschappen van de EU⁽¹²⁾, met name het Europees Grens- en kustwachtagentschap, goed met elkaar moeten samenwerken en moeten bijdragen aan de verwezenlijking van gemeenschappelijke en gedeelde beleidsdoelstellingen.

3.4. De voorstellen sluiten het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van het toepassingsgebied uit (met uitzondering van eventuele nader te bepalen samenwerkingsmogelijkheden), terwijl de toepassing ervan voor Gibraltar zou worden opgeschort. Het toepassingsgebied zou echter worden uitgebreid tot IJsland, het Koninkrijk Noorwegen, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein, als ontwikkeling van de Schengenregels.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ervan overtuigd dat in een ruimte van vrij verkeer de buitengrenzen als gemeenschappelijke grenzen moeten worden beschouwd en dat wanneer een persoon ergens het grondgebied van de Unie binnentreedt, hij de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnentreedt, met alle rechten en plichten die hieraan verbonden zijn.

4.2. Het EESC is van mening dat er te lang is getalmd met de invoering van een systeem voor geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen zoals bepaald in artikel 77, lid 2, onder d), van het VWEU, in overeenstemming met een dringend noodzakelijke definitie die door alle lidstaten wordt gedeeld.

4.3. Het EESC staat achter de doelstelling om binnen het Agentschap een eigen consistente operationele tak op te richten, dat de EU de nodige capaciteiten zal verschaffen om de buitengrenzen van de EU te beschermen, secundaire bewegingen te voorkomen en ervoor te zorgen dat irreguliere migranten daadwerkelijk terugkeren.

4.4. Het EESC was de eerste instelling die voorstelde een Europese grenswacht⁽¹³⁾ op te richten en staat geheel achter deze doelstelling om de buitengrenzen veilig te maken, met een permanent korps en een doeltreffend Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. Het Agentschap krijgt tot taak om in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid regelmatig toezicht op het beheer van de buitengrenzen uit te oefenen, niet alleen door middel van kennis van de situatie en risicoanalyse, maar ook door de aanwezigheid van deskundigen onder zijn personeel in de lidstaten.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 7.

⁽⁹⁾ Ibidem.

⁽¹⁰⁾ <https://www.iom.int/global-compact-migration>

⁽¹¹⁾ Europese grens- en kustwacht.

⁽¹²⁾ Zie onder andere het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), het Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA) en het Satellietcentrum van de Europese Unie, Europol of het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

⁽¹³⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 29, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 109, EESC-advies over het Fonds voor asiel en migratie en het Fonds voor geïntegreerd beheer (SOC/600, PB C 62 van 15.2.2019, blz. 184).

4.5. Het EESC is van mening dat het Agentschap in geval van specifieke en buitensporige uitdagingen aan de buitengrenzen op verzoek van een lidstaat moet kunnen optreden en snelle grensinterventies moet kunnen organiseren en coördineren door — in overleg en gecoördineerd met de betrokken lidstaat, die in eerste instantie verantwoordelijk moet blijven voor het beheer van zijn eigen buitengrenssectoren — teams van het permanent korps van de Europese kust- en grenswacht te sturen.

4.6. Het EESC acht afzonderlijke interventies van het Agentschap bij besluit van de Europese Commissie „in noodgevallen en door middel van een transparante procedure waarbij de Europese wetgevers (Parlement en Raad) onmiddellijk op de hoogte worden gesteld”⁽¹⁴⁾ nuttig, maar vindt het bij gebrek aan een definitief, door alle lidstaten gedeeld kader voor een EU-beleid voor migratie en ontwikkelingshulp in de emigratielanden te vroeg om **aan de Commissie de permanente bevoegdheid te delegeren** om onafhankelijk handelingen vast te stellen om de politieke prioriteiten en strategische richtsnoeren voor het geïntegreerd grensbeheer vast te stellen.

4.7. Het EESC is daarentegen voorstander van de mogelijkheid om de Commissie uitvoeringsbevoegdheden toe te kennen voor wat betreft de handelingen voor Eurosur en FADO, de gemeenschappelijke regels voor situatiebeelden en risicobeheer, alsook voor de financiële steun aan het permanent korps.

4.8. Volgens het EESC moet de meerjarige strategische beleidscyclus voor het Europees geïntegreerd grensbeheer door het EP en de Raad worden vastgesteld na overleg met het EESC, terwijl de jaarlijkse planning wordt gedelegeerd aan de grens- en kustwacht op basis van een door de raad van bestuur van het Agentschap vastgesteld draaiboek, en onder de verplichting dat jaarlijks verslag wordt uitgebracht over voltooide acties, vastgelegde budgetten en uitgevoerde missies.

4.9. Het EESC vindt het belangrijk dat het raadgevend forum kracht wordt bijgezet om de uitvoerend directeur en de raad van bestuur van het Agentschap bij te staan bij vraagstukken met betrekking tot de grondrechten en de uitvoering van de meerjarige strategische beleidscyclus, met medewerking van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN, en andere relevante organisaties. Voorts verzoekt het Comité het maatschappelijk middenveld via hem ook bij de activiteiten van het forum te betrekken.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Het EESC beveelt ten zeerste aan om de in bijlage V beschreven controlemechanismen verder te ontwikkelen met betrekking tot zowel het gebruik van vuurwapens als de weigering of afgifte van visa aan de grens, die allebei belangrijke prerogatieven zijn van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde in de lidstaten.

5.1.1. Evenveel aandacht moet worden besteed aan bijlage III en bijlage V, ter waarborging van de samenhang tussen de nationale en Europese regels, teneinde te voorkomen dat mensen die op dezelfde plaats en met dezelfde competenties en kwalificaties maar met verschillende inzetregels zouden optreden, verschillend te werk zouden gaan.

5.2. Het niveau van de verplichtingen in de lidstaten, met name wat vertrouwelijkheid betreft, moet uitdrukkelijk worden gewaarborgd.

5.3. Gezien de gezamenlijke aanwezigheid van verschillende grenswachten — douanebeambten, functionarissen die zich bezighouden met fytosanitaire aangelegenheden, veiligheid, financiën, immigratie en repatriëring, culturele bemiddeling, grondrechten, EASO-personeel, ETIAS-medewerkers, EUROSUR-analisten, verbindingfunctionarissen, nationaal grenspersoneel en het personeel van het Agentschap — is het volgens het EESC van essentieel belang dat de EU zorgt voor pakketten gemeenschappelijke permanente opleiding van de verschillende korpsen en agentschappen⁽¹⁵⁾.

5.4. Er moet ook op worden toegezien dat er geen sprake is van discriminatie in behandeling en arbeidsomstandigheden tussen het korps van het Agentschap en de nationale korpsen die met gelijke opleiding, vaardigheden en kwalificaties, dezelfde taken uitvoeren.

5.5. Wat de internationale samenwerking betreft, beveelt het Comité aan dat er een nauw verband wordt gelegd tussen de in de ontwerpverordening genoemde acties en andere relevante beleidsmaatregelen, alsook met de acties i.v.m. economische en handelsovereenkomsten en met name in het kader van de dialoog tussen de EU en de ACS-landen uit hoofde van de Overeenkomst van Cotonou.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 7.

⁽¹⁵⁾ Artikel 69 voorziet in de samenwerking van het Europees Grens- en kustwachtagentschap met twaalf andere EU-agentschappen en -diensten.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming van de verspreiding van terroristische online-inhoud

Een bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van de EU-leiders in Salzburg op 19-20 september 2018

(COM(2018) 640 final — 2018-0331 (COD))

(2019/C 110/13)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Raadpleging	Europese Raad, 24.10.2018 Europees Parlement, 22.10.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 114, lid 1, en artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Besluit van het bureau	11.12.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	126/0/3

1. Conclusies en voorstellen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt dit initiatief om de veiligheid van de inwoners van de EU te vergroten. Wel heeft het er in het kader van het debat over veiligheid versus vrijheid altijd op gewezen dat niet mag worden geraakt aan de verdediging van de vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van toegang tot informatie en communicatie, het communicatiegeheim en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces zonder vertragingen.

1.2. De recente terroristische aanslagen op het grondgebied van de EU hebben laten zien hoe terroristen misbruik maken van sociale netwerken om aanhangers te rekruteren en voor te bereiden. De terroristen gebruiken versleutelde communicatie om terroristische activiteiten te plannen en te faciliteren en internet om hun gruwelijke daden te verheerlijken en anderen ertoe aan te zetten dat voorbeeld te volgen en angst te zaaien onder het publiek.

1.3. Het EESC zou graag zien dat zo concreet mogelijke criteria worden vastgelegd voor de definitie van onbepaalde rechtsbegrippen als „terroristische informatie”, „terroristische daden”, „terroristische groepen” en „verheerlijking van terrorisme”.

1.4. Terroristische inhoud die met die bedoeling online wordt gedeeld, wordt verspreid via aanbieders van hostingdiensten waarop inhoud van derden kan worden geüpload. Bij verschillende recente terroristische aanslagen in Europa is gebleken dat terroristische online-inhoud een cruciale rol heeft gespeeld bij radicalisering en zogeheten lone wolves tot aanslagen heeft geïnspireerd.

1.5. Technologische preventie (geautomatiseerde parameters, algoritmen, zoekmachines enz.) is bijzonder nuttig, maar de menselijke factor, waarbij de mens optreedt als bemiddelaar en intermediair, is van essentieel belang voor de juiste beoordeling van die inhoud.

1.6. Het is zaak de strijd aan te binden tegen de verspreiding van terroristische informatie en digitale rekrutering op sociale netwerken. Ook censuur en opgelegde zelfcensuur op het internet moeten worden bestreden. Het Comité herinnert eraan dat het van fundamenteel belang is te garanderen dat alle inwoners van de EU daadwerkelijk recht hebben op informatie en op vrijheid van meningsuiting op internet.

1.7. De bescherming van het internet en de strijd tegen radicale groepen zouden het vertrouwen in het internet moeten verbeteren en de economische ontwikkeling van deze bedrijfstak moeten waarborgen.

1.8. Er moet worden nagegaan welke gevolgen dit voorstel zou hebben voor kleine en middelgrote ondernemingen, en of het mogelijk is een overgangsregeling in te stellen zodat het voor deze ondernemingen gemakkelijker wordt zich aan te passen en concurrentievervalsingen ten voordele van grote ondernemingen worden voorkomen.

1.9. De voorgestelde regelgevende maatregelen voor de bescherming van internet en van jongeren en de bevolking als geheel moeten strikt worden vastgelegd in de wetgeving, waarbij het recht van eenieder op informatie en op het instellen van beroep tegen administratieve besluiten moet worden gewaarborgd.

1.10. Het EESC benadrukt dat ook de aanbieders van toegang moeten worden beoordeeld en dat de beheerders van sociale netwerken proactief maatregelen moeten nemen om verenigingen, ngo's en gebruikers aan te sporen dergelijke inhoud te melden en direct actie te ondernemen: deze „tegenverhalen” moeten een zodanig brede verspreiding krijgen dat ze een preventieve werking hebben.

1.11. Het grote aantal digitale platforms op Europees niveau en het verschil in omvang tussen deze ondernemingen zijn omstandigheden die in aanmerking moeten worden genomen bij de aanpassing van de bewoordingen van het voorstel ten behoeve van deze kleine ondernemingen.

1.12. Het EESC dringt erop aan dat in nationale wetgeving inzake het gebruik of de productie van terroristische inhoud duidelijk rekening wordt gehouden met de belangen van de gebruikers. Ook wenst het EESC dat het recht op het instellen van beroep tegen administratieve besluiten wordt gewaarborgd door middel van een duidelijke uitleg van dit recht en de onlinetools voor de uitoefening ervan.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1. Door de alomtegenwoordigheid van het internet kunnen de gebruikers communiceren, werken, socialiseren en informatie en inhoud creëren, verkrijgen en delen met honderden miljoenen mensen over de hele wereld; vandaar dat de Commissie voorstelt mechanismen in te voeren om te voorkomen dat terroristische inhoud wordt gepubliceerd en verspreid ⁽¹⁾.

2.2. Het is belangrijk om de gebruikte begrippen duidelijk af te bakenen; het woord „internet” is te algemeen en verwijst zowel naar het web en sociale media als naar het darknet. Daarnaast gaat het ook om het internet der dingen, dat in een context van elektronische oorlogsvoering overduidelijk veiligheidslacunes vertoont. Zo is het voor IS-ronselaars bijvoorbeeld tegenwoordig gemakkelijker te communiceren via spelconsoles dan via het web. De uitdrukking „terroristische activiteiten voor te bereiden en te faciliteren” heeft geen betrekking op het internet of sociale media maar op het darknet. De grote digitale bedrijven (GAFAM) zijn niet actief op het darknet of versleutelde netwerken.

2.3. De mogelijkheid zoveel mensen tegen minimale kosten te bereiken trekt echter ook criminelen aan die het internet willen misbruiken voor illegale doeleinden. De recente terroristische aanslagen op Europese bodem hebben laten zien dat terroristen het internet misbruiken om aanhangers te indoctrineren en te werven, terroristische activiteiten voor te bereiden en te faciliteren, hun wreedheden te verheerlijken, anderen ertoe aan te zetten in hun sporen te treden en het grote publiek angst in te boezemen.

2.4. Hoewel heel wat partijen op het EU-Internetforum vertegenwoordigd waren, hebben niet alle getroffen aanbieders van hostingdiensten aan het forum deelgenomen; bovendien volstaan de schaal en het tempo van de door aanbieders van hostingdiensten geboekte vooruitgang in het geheel niet om dit probleem adequaat aan te pakken. Er zijn extra inspanningen nodig om te zorgen voor een passende opleiding voor moderators voor sociale media.

2.5. Terroristische inhoud die online wordt gedeeld, wordt verspreid via aanbieders van hostingdiensten waarop inhoud van derden kan worden geüpload. Bij verschillende terroristische aanslagen in Europa is gebleken dat terroristische online-inhoud radicalisering mee in de hand heeft gewerkt en zogeheten lone wolves tot aanslagen heeft aangezet. Gebleken is dat met name jongeren zich hierdoor laten beïnvloeden.

3. Samenvatting van het voorstel voor een verordening en opmerkingen

3.1. Het EESC heeft al een advies uitgebracht over ⁽²⁾ illegale online-inhoud, maar dit nieuwe initiatief van de Commissie betreft de specifieke kwestie van terroristische inhoud op het internet.

3.2. De personele werkingssfeer van het voorstel omvat aanbieders van hostingdiensten die hun diensten aanbieden in de EU, ongeacht hun plaats van vestiging of hun omvang.

⁽¹⁾ COM(2018) 640 final.

⁽²⁾ PB C 237 van 6.7.2018, blz. 19.

3.3. Het Comité is van mening dat ook aanbieders van informatie, zoekmachines en hostingsites of -netwerken onder de werkingssfeer zouden moeten vallen.

3.4. Kleine en middelgrote internetbedrijven ontberen de technische, menselijke en financiële capaciteit om doeltreffend op te treden tegen terroristische inhoud. Het moet mogelijk zijn de termijnen en procedures voor dit soort bedrijven aan te passen. Daarnaast moet voor kleine en middelgrote ondernemingen een overgangperiode worden ingevoerd zodat zij de tijd krijgen om de verordening ten uitvoer te leggen.

3.5. Voorts moet er aandacht zijn voor preventieve en proactieve maatregelen door ngo's, vakbonden en het maatschappelijk middenveld in het algemeen.

3.6. Om de verwijdering van terroristische inhoud te garanderen, voert de verordening een verwijderingsbevel in, dat kan worden uitgevaardigd als een administratief besluit of rechterlijke beslissing van een bevoegde autoriteit in een lidstaat. De aanbieder van hostingdiensten is in deze gevallen verplicht de inhoud te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken binnen één uur.

3.7. De definitie van terroristische inhoud kan van land tot land verschillen; er moet op dit vlak meer duidelijkheid worden geschapen om willekeur en rechtsonzekerheid te voorkomen.

3.8. De termijn van één uur is onrealistisch. In Frankrijk bijvoorbeeld is de tijd die verloopt tussen de melding en de verwijdering van een bron 16 uur voor pedofilie-sites en 21 uur voor terroristische sites; het classificeren van sites is namelijk zeer tijdrovend. Er moet een meer realistische en doeltreffende termijn worden vastgelegd.

3.9. De verordening schrijft voor dat aanbieders van hostingdiensten, waar passend, proactieve maatregelen moeten nemen die in verhouding staan tot de omvang van het risico, en terroristisch materiaal moeten verwijderen, onder meer met behulp van automatische opsporingsinstrumenten. Dit is van cruciaal belang; inspanningen op het vlak van technologische innovatie moeten dan ook worden gesteund, zodat technologische hulpmiddelen kunnen worden ontworpen.

3.10. De Commissie stelt het gebruik van instrumenten zoals automatische detectie voor en verzoekt het bedrijfsleven veel meer steun te verlenen aan onderzoek, zodat de juiste technologische hulpmiddelen kunnen worden ontwikkeld.

3.11. Als onderdeel van de maatregelen om niet-terroristische inhoud tegen onterechte verwijdering te beschermen, bevat het voorstel de verplichting rechtsmiddelen en klachtenmechanismen in te voeren waarmee gebruikers de verwijdering van hun inhoud kunnen aanvechten. Daarnaast bevat de verordening verplichtingen inzake transparantie ten aanzien van de maatregelen die door aanbieders van hostingdiensten worden genomen om terroristische inhoud tegen te gaan, dit in het kader van de verantwoordingsplicht tegenover gebruikers, burgers en overheidsinstanties.

3.12. We moeten erop hameren dat niet alleen inspanningen nodig zijn op het vlak van monitoring en evaluatie van inhoud, maar ook op het vlak van menselijke en technologische bemiddeling. Er kunnen grote vraagtekens worden geplaatst bij censuur door menselijke bemiddelaars waar het gaat om de eerbiediging van de rechten van werknemers, de regels inzake het recht op informatie en de eerbiediging van de privacy van alle inwoners van de EU.

3.13. Het EESC is van mening dat de aanbieder de eigenaar van de te censureren site of informatie op de hoogte moet brengen. We mogen niet vergeten dat het een recht is om in kennis te worden gesteld van een administratief besluit.

3.14. Om het recht op informatie over een administratief besluit te waarborgen, roept het EESC de aanbieders van internettoegang op om in het kader van hun beleid inzake inhoud duidelijk te maken wat de rechten en plichten van klanten zijn; zo moeten informatieverstrekkers bijvoorbeeld op de hoogte worden gebracht van een verwijderingsbesluit en moeten klanten weten welke juridische stappen zij kunnen nemen.

4. Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel

4.1. Onlinepropaganda van terroristen is bedoeld om individuen ertoe aan te zetten terroristische aanslagen te plegen; zo worden ook gedetailleerde instructies gegeven over de beste manier om maximale schade toe te brengen. Nadat dergelijke gruweldaden zijn gepleegd wordt meestal nog meer propaganda verspreid, waarin de wreedheden worden verheerlijkt en anderen ertoe worden aangezet dit voorbeeld te volgen. De verordening draagt bij aan de bescherming van de openbare veiligheid door terroristische inhoud die de schending van grondrechten promoot, minder toegankelijk te maken.

4.2. Met betrekking tot de definities wordt voor de toepassing van deze verordening verstaan onder:

„aanbieder van hostingdiensten”: een aanbieder van diensten van de informatiemaatschappij die eruit bestaan door een aanbieder van inhoud verstrekte informatie op verzoek van die aanbieder van inhoud op te slaan en de opgeslagen informatie aan derden beschikbaar te stellen ⁽³⁾;

„aanbieder van inhoud”: een gebruiker die informatie heeft verstrekt die in zijn opdracht wordt of was opgeslagen door een aanbieder van hostingdiensten ⁽⁴⁾;

het EESC stelt voor om een nieuw punt in te voegen dat strekt tot de opneming in de verordening van

— „aanbieders van informatie”: zoekmachines die het mogelijk maken om de inhoud ervan vast te stellen en toegang ertoe te bieden.

4.3. Met betrekking tot de definitie van „terroristische inhoud”: informatie die aan een of meer van de volgende voorwaarden voldoet:

- a) het aanzetten tot of het verdedigen van het plegen van terroristische misdrijven, onder meer door ze te verheerlijken, waardoor het gevaar ontstaat dat dergelijke daden worden gepleegd;
- b) het aanmoedigen van het bijdragen aan terroristische misdrijven;
- c) het bevorderen van de activiteiten van een terroristische groepering, met name door aanmoediging van het deelnemen aan of het ondersteunen van een terroristische groepering in de zin van artikel 2, lid 3, van Richtlijn (EU) 2017/541;
- d) het instrueren over methoden of technieken voor het plegen van terroristische misdrijven ⁽⁵⁾;

het EESC stelt voor om een nieuw punt in te voegen dat strekt tot de opneming in de verordening van

het rekruteren en opleiden van personen met het oogmerk om terroristische daden te plegen of te ondersteunen.

4.4. De omschrijving van de te censureren inhoud is heel kort, aangezien veel teksten, beelden, video's en andere inhoud terrorisme niet verheerlijken — zij zetten namelijk niet aan tot concrete handelingen — maar een extremistische en tot geweld aanzettende doctrine propageren en verspreiden.

4.5. Ook draagt de verordening bij aan de strijd tegen ondernemingen die met hun activiteiten de verspreiding van een extremistische en tot geweld aanzettende doctrine bevorderen. Daarnaast moet zij een bijdrage leveren aan de strijd tegen de rekrutering op sociale media.

4.6. Artikel 1 beschrijft het onderwerp en geeft aan dat de verordening regels vaststelt om te voorkomen dat hostingdiensten worden misbruikt voor de verspreiding van terroristische online-inhoud, met inbegrip van zorgplichten voor aanbieders van hostingdiensten en door de lidstaten te nemen maatregelen.

4.7. De bepaling inzake „misbruik van hostingdiensten” voor de onlineverspreiding van terroristische inhoud moet worden aangevuld met de verspreiding van inhoud, boodschappen of propagandamiddelen; daarnaast moet ook de url worden vermeld en moet informatie over de toegang tot de terroristische inhoud of boodschappen worden opgenomen, aangezien het hier ook om zoekmachines gaat.

4.8. In artikel 5 wordt bepaald dat aanbieders van hostingdiensten maatregelen moeten nemen om inhoud die door een bevoegde autoriteit in een lidstaat of een orgaan van de EU is doorverwezen, zo snel mogelijk te beoordelen, echter zonder de verplichting op te leggen om de betrokken inhoud te verwijderen en zonder specifieke termijnen voor actie vast te stellen.

4.9. Een efficiënte aanpak begint met de opstelling van een lijst met een vast aantal criteria om ten behoeve van de rechtszekerheid de soorten inhoud en boodschappen met een terroristisch karakter of die een verheerlijking van terrorisme inhouden in kaart te brengen, om zo arbitraire besluiten over de verwijdering van de inhoud te voorkomen en het recht op informatie en het recht van vrijheid van meningsuiting te beschermen. Ook zouden in deze verordening verplichte criteria moeten worden opgenomen die het mogelijk maken om inhoud in te delen op Europees niveau; het gaat dan onder meer om informatie over terroristische groepen, informatie die terrorisme verheerlijkt of terroristische daden rechtvaardigt, technische of methodologische informatie die het gemakkelijker maakt om wapens te produceren waarmee een aanslag kan worden gepleegd, en oproepen voor wervingsdoelinden.

4.10. Artikel 14 voorziet in de aanwijzing van contactpunten, zowel door de aanbieders van hostingdiensten als door de lidstaten, om hun onderlinge communicatie te vergemakkelijken, met name met betrekking tot doorverwijzingen en verwijderingsbevelen. Met het oog op de mensenrechten die in het geding zijn, constateert het EESC dat deze contactpunten, om juridische problemen te kunnen vaststellen, moeten beschikken over gespecialiseerde rechters die zijn

⁽³⁾ COM(2018) 640 final, artikel 2, lid 1.

⁽⁴⁾ COM(2018) 640 final, artikel 2, lid 2.

⁽⁵⁾ COM(2018) 640 final, artikel 2, lid 5.

opgeleid in het herkennen van terroristische denkwijzen, gedragingen en handelingen, maar die ook technologisch onderlegd zijn. Om de onderlinge communicatie te vergemakkelijken, met name met betrekking tot doorverwijzingen en verwijderingsbevelen, moeten zowel de contactpunten van de aanbieders van hostingdiensten als de aangewezen contactpunten van de lidstaten aan deze voorwaarden voldoen.

4.11. Ten behoeve van de goede werking van de contactpunten moet in de verordening de verplichting worden opgenomen voor aanbieders van hostingdiensten om voor iedereen toegankelijke informatie te verstrekken, en moeten de inhoud en vorm van de communicatie met de leden van die contactpunten worden gepreciseerd.

4.12. Artikel 16 vereist dat aanbieders van hostingdiensten die geen vestiging hebben in een lidstaat maar wel diensten aanbieden in de EU, een wettelijke vertegenwoordiger in de EU aanwijzen; volgens het EESC moet die vereiste worden uitgebreid naar aanbieders van toegang en naar internetbedrijven, zodat een en ander ook betrekking heeft op zoekmachines, sociale netwerken, applicaties voor telefonie via internet en de game-industrie.

4.13. Aanbieders van hostingdiensten die op het internet actief zijn, spelen een essentiële rol in de digitale economie doordat zij ondernemingen en burgers met elkaar verbinden en het publieke debat en de verspreiding en ontvangst van informatie, meningen en ideeën faciliteren, hetgeen een aanzienlijke bijdrage levert aan innovatie, economische groei en het scheppen van banen in de EU. Het EESC is van mening dat ook deze bepaling moet worden uitgebreid naar aanbieders van internetdiensten, hostingdiensten, digitale sociale netwerken en ondernemingen die digitale telefoniediensten aanbieden.

4.14. Het voorstel voor een verordening bevat een reeks maatregelen die de lidstaten moeten invoeren om terroristische inhoud te identificeren, de snelle verwijdering ervan door aanbieders van hostingdiensten mogelijk te maken en de samenwerking met de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten, aanbieders van hostingdiensten en, in voorkomend geval, de betrokken organen van de EU te faciliteren. Het EESC stelt vast dat al deze maatregelen nodig zijn om terrorismegerelateerde inhoud af te bakenen, de snelle verwijdering ervan door de aanbieders van hostingdiensten mogelijk te maken en propaganda- en wervingsactiviteiten met een terroristisch karakter op internet terug te dringen.

Brussel, 12 december 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 wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 wat betreft een verificatieprocedure in verband met inbreuken op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van verkiezingen voor het Europees Parlement

(COM(2018) 636 final — 2018/0328 (COD))

(2019/C 110/14)

Algemeen rapporteur: **Marina YANNAKOUDAKIS**

Raadpleging	Europees Parlement, 1.10.2018 Raad, 24.10.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Besluit van het bureau	16.10.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	109/2/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat achter het standpunt van de Europese Commissie dat deze verordening nodig is gelet op het recente schandaal rond Facebook en Cambridge Analytica, dat betrekking had op mogelijk onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens.

1.2. Vandaag de dag zijn technologische ontwikkelingen, sociale media en de opslag van persoonsgegevens door bedrijven in de EU een feit. Het EESC stelt de behoefte daaraan niet ter discussie aangezien we in een geglobaliseerde hightechwereld leven. De uitdaging is er mee om te gaan op een wijze die de EU-burgers beschermt, transparant is en hun vrijheid en fundamentele mensenrechten waarborgt.

1.3. Het gebruik van gegevens en sociale media heeft de manier waarop politieke partijen verkiezingscampagnes voeren ingrijpend veranderd omdat potentiële kiezers nu heel doelgericht kunnen worden benaderd. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat sociale media meer en meer worden ingezet om de stemintenties van mensen te beïnvloeden. Het EESC verwacht van de Autoriteit voor Europese politieke partijen en stichtingen ⁽¹⁾ (hierna: de Autoriteit) dat ze nagaat op welke gebieden sprake kan zijn van gegevensinbreuken, met voorstellen komt om hieraan een einde te maken en controlemechanismen invoert om ervoor te zorgen dat gegevens worden beschermd en binnen duidelijk omschreven voorwaarden worden gebruikt.

1.4. Het EESC kan zich vinden in de doelstellingen van het voorstel en onderschrijft dat democratie een van de fundamentele waarden is waarop de EU is gegrondvest. Om de goede werking van de representatieve democratie op Europees niveau te waarborgen, is in de Verdragen bepaald dat de burgers van de EU rechtstreeks worden vertegenwoordigd in het Europees Parlement (EP).

1.5. De desbetreffende vertegenwoordigers zijn gekozen leden van politieke partijen of individuen die zich in de lidstaten verkiesbaar hebben gesteld. De afgelopen tien jaar zijn de sociale media een steeds grotere rol gaan spelen in verkiezingsprocessen. Deze ontwikkeling verdient nu de aandacht van de Commissie. De personele versterking van de Autoriteit is een manier om de bescherming van persoonsgegevens te garanderen en misbruik ervan voor politiek gewin te voorkomen. Dit alles moet prioritair zijn bedoeld om verkiezingen eerlijk te laten verlopen en ervoor te zorgen dat bepaalde groepen geen voordeel halen uit het gebruik van gegevens.

⁽¹⁾ www.appf.europa.eu

1.6. Om de Autoriteit echter correct te laten functioneren, dienen haar bevoegdheden op de juiste manier te zijn afgebakend. Momenteel zien de gegevensbeschermingsautoriteiten (DPA's) van de lidstaten erop toe dat politieke partijen geen misbruik maken van gegevens. De voorwaarden voor de samenwerking tussen de nationale DPA's en de Autoriteit moeten goed worden vastgelegd. Bovendien zijn de middelen van de DPA's in veel lidstaten beperkt en zou de Commissie daarom moeten overwegen hen financieel te ondersteunen zodat ze met de Autoriteit kunnen samenwerken.

1.7. Het EESC is in zijn advies over de bescherming van persoonsgegevens ⁽²⁾ reeds ingegaan op mogelijke problemen en punten van zorg ten aanzien van het misbruik van gegevens.

1.8. Het EESC steunt de personele versterking van de Autoriteit omdat die daardoor beter met de lidstaten zal kunnen samenwerken (via de DPA's) bij het naar behoren onderzoeken en, indien vastgesteld, bestraffen van inbreuken op de gegevensbescherming.

1.9. De procedures voor de EP-verkiezingen zijn binnen een EU-kader een bevoegdheid van de lidstaten. Het EESC hoopt dan ook dat inbreuken op de gegevensbeschermingsregels door de DPA's of individuele partijen onder de aandacht van de Autoriteit worden gebracht.

2. Achtergrond van het advies

2.1. Recente gebeurtenissen hebben aangetoond dat burgers het risico lopen doelwit te worden van grootschalige online-desinformatiecampagnes die erop zijn gericht het vertrouwen in en de legitimiteit van verkiezingsprocessen te ondermijnen. Verder wordt aangenomen dat persoonsgegevens illegaal zijn gebruikt om democratische debatten en vrije verkiezingen te beïnvloeden.

2.2. Op 1 mei 2018 werd de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van kracht, die strenge regels bevat voor de verwerking en bescherming van persoonsgegevens. De AVG geldt voor alle Europese en nationale politieke partijen en andere betrokkenen bij verkiezingsprocessen, waaronder gegevensmakelaars en socialemediaplatforms.

2.3. In aanloop naar de EP-verkiezingen in 2019 heeft de Commissie een aantal doelgerichte wijzigingen voorgesteld van Verordening (EG) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen ⁽³⁾, om ervoor te zorgen dat verkiezingen verlopen volgens strikte democratische regels en met volledige inachtneming van de Europese waarden van de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten.

2.4. De voorgestelde wijzigingen maken het met name mogelijk sancties op te leggen aan Europese politieke partijen en stichtingen die verkiezingen via een inbreuk op de gegevensbeschermingsregels beïnvloeden of trachten te beïnvloeden. De sancties zouden tot 5 % van de jaarbegroting van de betrokken Europese politieke partij of stichting bedragen en door de Autoriteit worden opgelegd. Bovendien zouden de in overtreding zijnde Europese politieke partijen en stichtingen in het jaar waarin de sanctie werd opgelegd, geen financiering uit de algemene begroting van de Europese Unie mogen aanvragen.

2.5. Het voorstel bevat ook een procedure om na te gaan of een door een nationale toezichthoudende DPA vastgestelde gegevensbeschermingsinbreuk is gebruikt om de uitslag van de EP-verkiezingen te beïnvloeden. In het kader van die procedure moet de Autoriteit in bepaalde omstandigheden een „comité van onafhankelijke vooraanstaande personen” verzoeken om daarover een oordeel uit te spreken. Dit comité wordt ingesteld bij artikel 11 van de verordening en bestaat uit zes deskundigen die door de Commissie, het EP en de Raad worden benoemd maar niet bij deze instellingen in dienst zijn.

2.6. Verder wordt voorgesteld om het personeelsbestand van de Autoriteit met zeven personen uit te breiden (bovenop de huidige drie, onder wie de directeur), zodat zij over voldoende medewerkers beschikt om haar werkzaamheden onafhankelijk en adequaat te verrichten.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC kan zich vinden in de doelstellingen van het voorstel en onderschrijft dat democratie een van de fundamentele waarden is waarop de EU is gegrondvest. Om de goede werking van de representatieve democratie op Europees niveau te waarborgen, is in de Verdragen bepaald dat de burgers van de EU rechtstreeks worden vertegenwoordigd in het EP. Het is dan ook essentieel dat die burgers hun democratische rechten onbelemmerd kunnen uitoefenen. Elke inmenging in de keuzevrijheid tijdens verkiezingen is niet democratisch en onaanvaardbaar.

⁽²⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 123.

⁽³⁾ PB L 317 van 4.11.2014, blz. 1.

3.2. Het gebruik van persoonsgegevens in verkiezingscampagnes is toegenomen. Tijdens de verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk in 2017 besteedden de partijen meer dan 40 % van hun reclame-uitgaven aan digitale campagnes. Het is dus begrijpelijk dat het gebruik van persoonsgegevens om doelgericht bepaalde groepen te benaderen, aantrekkelijk is. Maar het is onaanvaardbaar dat persoonsgegevens worden gedeeld zonder medeweten van de betrokkenen: dat is een fundamentele schending van de mensenrechten.

3.3. De ontwikkeling van het internet, de snelheid waarmee informatie wordt doorgegeven en de mondiale impact daarvan vereisen een krachtdadige aanpak voor de beveiliging van opgeslagen gegevens. In de AVG zijn daarvoor strenge regels vastgelegd. In het bijzonder moeten persoonsgegevens op rechtmatige en behoorlijke wijze worden verwerkt. Momenteel kunnen politieke partijen binnen de AVG-regels en met inachtneming van bepaalde voorwaarden gegevens op legitieme wijze gebruiken. In politieke campagnes spelen de sociale media een steeds grotere rol. Trachten deze trend te keren zou niet per se de democratie ten goede komen omdat het de mogelijkheden van politieke partijen zou beperken om potentiële kiezers over hun programma's te informeren.

3.4. Het EESC erkent de soevereiniteit van de lidstaten in verkiezingsprocessen en de Commissie moet met inachtneming daarvan opereren. De EU kan geen wetgeving maken voor het opleggen van sancties aan nationale politieke partijen omdat dit een bevoegdheid van de lidstaten is. Derhalve kan de EU alleen met maatregelen komen om Europese politieke partijen te bestraffen. Daartoe stelt de Commissie voor de verordening die hun statuut en financiering regelt, te wijzigen. Dit zal de Autoriteit in staat stellen krachtig op te treden als misbruik is aangetoond.

4. Specifieke opmerkingen en aanbevelingen

4.1. De Autoriteit is momenteel onderbezet. Haar directeur en twee medewerkers kampen nu al met een zeer hoge werkdruk en de aanstaande Europese verkiezingen zullen hen nog meer belasten. Het EESC staat daarom achter het voorstel om een permanente personeelsvoorziening voor de Autoriteit tot stand te brengen en de bevoegdheden van het tot aanstelling bevoegde gezag over te dragen aan haar directeur. De Autoriteit dient namelijk over voldoende medewerkers te beschikken om de verkiezingen naar behoren te kunnen volgen.

4.2. Het gebruik van gegevens en sociale media heeft de manier waarop politieke partijen verkiezingscampagnes voeren ingrijpend veranderd omdat potentiële kiezers nu heel doelgericht kunnen worden benaderd. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat sociale media meer en meer worden ingezet om de stemintenties van mensen te beïnvloeden. Het EESC verwacht van de Autoriteit dat ze nagaat op welke gebieden sprake kan zijn van gegevensinbreuken, met voorstellen komt om hieraan een einde te maken en controlemechanismen invoert om ervoor te zorgen dat gegevens worden beschermd en binnen duidelijk omschreven voorwaarden worden gebruikt.

4.3. Het EESC vindt dat er meer duidelijkheid moet komen over wanneer sprake is van pogingen om verkiezingen via een inbreuk op de gegevensbeschermingsregels te beïnvloeden. Er zou moeten worden nagedacht over de oprichting van een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale DPA's en de Autoriteit om de beste manier vast te stellen waarop zij met elkaar kunnen samenwerken, want gegevensbescherming kent binnen de EU geen grenzen.

4.4. De directeur van de Autoriteit wordt benoemd krachtens de procedure uit artikel 6, lid 3, van de verordening. Hij/zij is onafhankelijk, geen verantwoording verschuldigd aan de EU-instellingen en moet jaarlijks een verslag indienen bij de Commissie en het EP. Het zou verstandig zijn het EP de bevoegdheid te geven over dit verslag vragen te stellen en daarover te stemmen. Dat zou de Autoriteit een bepaalde verantwoordingsplicht geven en haar werking er transparanter op maken.

Brussel, 12 december 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 oprichting van het Europees Defensiefonds

(COM(2018) 476 final)

(2019/C 110/15)

Rapporteur: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**Corapporteur: **Eric BRUNE**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.7.2018 Raad, 4.7.2018
Besluit van het bureau	10.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikelen 173, lid 3, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	22.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	200/1/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dringt erop aan dat de integrale EU-strategie en het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie consequent in praktijk worden gebracht, met inachtneming van de bepalingen van de gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO van juli 2016 en het VN-beginsel van collectieve veiligheid.

1.2. Het Comité pleit al sinds 2017 voor de totstandbrenging van een Europese defensie-unie (EDU) en was altijd al voorstander van het Europese defensieactieplan (EDAP), dat ook de oprichting van een gemeenschappelijk Europees defensiefonds omvat. Het is van mening dat versterking van de Europese defensie niet tot doel heeft de NAVO en de trans-Atlantische betrekkingen te verzwakken, integendeel.

1.3. Tevens is het Comité het volmondig eens met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Defensiefonds in het kader van het MFK 2021-2027, dat door de Commissie werd gepubliceerd op 13 juni 2018.

1.4. De kwaliteit van de samenwerking op defensiegebied moet aanzienlijk worden verbeterd. Als de lidstaten op defensiegebied maar beperkt samenwerken zal dat immers overlappingsen in de hand werken en zal de defensie-industrie sterk versnipperd blijven. De gebrekkige integratie aan de vraagzijde van de markt is weinig bevorderlijk voor de transnationale samenwerking tussen ondernemingen en de verdere integratie van de industrie. Dit leidt tot een inefficiënte toekenning van middelen, overlappende industriële capaciteiten, technologische lacunes en een gebrek aan nieuwe programma's, met name samenwerkingsprogramma's.

1.5. Het Comité schaart zich achter het streven naar strategische autonomie, wat inhoudt dat op kritieke gebieden sleuteltechnologieën moeten worden ontwikkeld en dat moet worden ingezet op strategische capaciteit. Deze doelstelling hangt nauw samen met de noodzaak van degelijke evaluatie en coördinatie: wil de EU autonoom kunnen beslissen en handelen dan moeten deze technologieën op Europees niveau worden beheerst, behouden en geproduceerd.

1.6. De versterking van de industriële en technologische basis van de Europese defensie is een conditio sine qua non voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke defensiecapaciteit.

1.7. De Europese Unie moet zich inzetten voor het behoud, de vernieuwing en de ontwikkeling van hoogopgeleide werknemers en moet trachten dergelijke werknemers aan te trekken.

- 1.8. De Europese Unie zou meer inspanningen moeten doen om de exportregels binnen de Unie te harmoniseren.
- 1.9. Kleine en middelgrote ondernemingen en startersondernemingen verdienen bijzondere aandacht, ook op het gebied van onderzoek en ontwikkeling voor defensiedoeleinden.
- 1.10. Het EU-budget ter ondersteuning van defensieactiviteiten mag de nationale defensie-uitgaven niet vervangen, maar is bedoeld om de samenwerking op het vlak van defensie te verbeteren en te versnellen. Evenmin mogen de EU-uitgaven voor defensieonderzoek ten koste gaan van civiel onderzoek in andere sectoren. Besluiten over defensie-investeringen en ontwikkelingsprogramma's voor defensie blijven tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren, maar het defensiefonds kan wel een toegevoegde waarde voor de EU opleveren door gezamenlijk onderzoek naar producten en technologieën op het gebied van defensie en de ontwikkeling daarvan te stimuleren.
- 1.11. Het Comité is er vast van overtuigd dat een meer geharmoniseerd en gestroomlijnd Europees defensiebeleid de efficiëntie kan vergroten doordat het marktaandeel van de industriële en technologische basis van de Europese defensie-industrie wordt vergroot en de producten beter worden verdeeld over landen, regio's en bedrijven.
- 1.12. Het Europees defensiefonds zal het verschil maken als het werkelijk belangrijke activiteiten ondersteunt. De werkprogramma's moeten daarom worden opgesteld op basis van een degelijke planning op Europees niveau waarin de belangrijkste capaciteitsprioriteiten voor Europa worden vastgesteld.
- 1.13. Het EESC is voorstander van een samenwerkingsbeleid dat gericht is op een sterkere betrokkenheid van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en van landen die de LoI niet hebben ondertekend; we mogen immers niet vergeten dat zij met hun vaardigheden de industriële en technologische basis van de defensie-industrie kunnen versterken.
- 1.14. Het EESC kan zich erin vinden dat Europese bedrijven die onder dezelfde entiteit vallen maar beperkt gebruik kunnen maken van de Europese middelen en dat garanties worden gevraagd wanneer een derde land deelneemt aan door het Europees Defensiefonds gesteunde ontwikkelingen.
- 1.15. Het EESC is het ermee eens dat de Europese middelen door de Europese Commissie moeten worden beheerd, maar is van mening dat het Europees Defensieagentschap een rol kan spelen bij het vaststellen van de behoeften aan defensiematerieel en in de Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied (Occar), door lering te trekken uit de niet altijd geslaagde ervaringen uit het verleden; ook zou het agentschap kunnen worden betrokken bij het beheer van de programma's, aangezien overlapping van vaardigheden op dit gebied de doeltreffendheid van het systeem zou ondermijnen.
- 1.16. Het EESC is het ermee eens dat onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten moeten worden voorgelegd aan een ethische commissie. De ethische voorwaarden dienen duidelijk te worden vastgelegd en al in het kader van de evaluatie van het voorstel worden beoordeeld, dit met het oog op rechtszekerheid en duidelijkheid.
- 1.17. Het EESC maakt zich zorgen over de samenwerking met het VK na de brexit, en pleit voor een hoog niveau van veiligheid en defensie, wat inhoudt dat het VK wordt betrokken bij het Europees Defensiefonds.
- 1.18. Ons vergrijzende continent voelt zich bedreigd en Europeanen hebben de neiging een zondebok te zoeken en problemen als terrorisme en migratie op één hoop te gooien; ook ontbreekt het tussen en binnen de lidstaten aan solidariteit en steken nationalisme en autoritaire regimes overal in de EU weer de kop op, waardoor onze democratie onder druk komt te staan. Hoe interessant ook als instrument voor industriebeleid, het Europees Defensiefonds ontslaat ons niet van de noodzaak om verder na te denken over het Europees defensiebeleid.

2. Inhoud van het voorstel

- 2.1. De geopolitieke situatie is de afgelopen tien jaar instabiel geworden: de EU wordt geconfronteerd met een complexe en veeleisende omgeving waarin nieuwe dreigingen, zoals hybride en cyberaanvallen in opmars zijn en traditioneler uitdagingen weer de kop opsteken.
- 2.2. In de gezamenlijke Verklaring van Rome van 25 maart 2017 hebben de leiders van 27 lidstaten en de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie aangekondigd dat de Unie voornemens is haar gemeenschappelijke veiligheid en defensie te versterken en een meer concurrerende en geïntegreerde defensie-industrie te bevorderen.
- 2.3. De Europese defensie wordt geconfronteerd met een aanzienlijk gebrek aan marktefficiëntie als gevolg van ontoereikende benutting van schaalvoordelen (versnippering van nationale markten met één enkele koper) en overlapping van de middelen op Europees niveau.

- 2.4. Hoewel de vraag vrijwel uitsluitend afkomstig is van de lidstaten, hebben hun defensiebegrotingen met name voor onderzoek en ontwikkeling (O & O) de voorbije tien jaar aanzienlijke besparingen ondergaan.
- 2.5. In 2015 is amper 16 % van het defensiematerieel via gezamenlijke Europese overheidsopdrachten aangekocht, wat aanzienlijk lager is dan de gezamenlijke benchmark van 35 % die in het kader van het Europees Defensieagentschap is overeengekomen.
- 2.6. De defensiesector is sterk versnipperd over nationale grenzen heen, met aanzienlijke overlappingsen en daaruit voortvloeiende inefficiëntie, waardoor men er niet in slaagt om schaalvoordelen te benutten en kennis op te doen.
- 2.7. De huidige situatie is onhoudbaar en de ontwikkeling van grote defensiesystemen van de volgende generatie ligt alsmear verder buiten het bereik van afzonderlijke lidstaten.
- 2.8. Dit gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten leidt tot een verdere aantasting van het vermogen van de defensie-industrie van de EU om de industriële en technologische capaciteit in stand te houden die nodig is om de strategische autonomie van de EU te vrijwaren en in haar huidige en toekomstige veiligheidsbehoeften te voorzien.
- 2.9. Op 7 juni 2017 heeft de Commissie een mededeling aangenomen tot oprichting van het Europees Defensiefonds, bestaande uit een onderzoeksonderdeel en een vermogensonderdeel; de mededeling ging vergezeld van een wetgevingsvoorstel voor een verordening tot instelling van het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie in het kader van het vermogensonderdeel.
- 2.10. Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Defensiefonds in het kader van het MFK 2021-2027, werd door de Commissie gepubliceerd op 13 juni 2018.
- 2.11. Het Europees Defensiefonds is bedoeld als instrument om het concurrentie- en innovatievermogen van de Europese industriële en technologische defensiebasis te ondersteunen en zo bij te dragen tot de strategische autonomie van de EU. Via dit instrument wordt beoogd om gezamenlijke programma's tot stand te brengen die niet mogelijk zijn zonder een bijdrage van de EU en om de nodige stimulansen te bieden teneinde samenwerking in elke fase van de industriële cyclus te bevorderen.
- 2.12. Met name het opzetten van gezamenlijke projecten met significante grensoverschrijdende deelname door kleine en middelgrote ondernemingen wordt aangemoedigd. Dit zal ervoor zorgen dat het EDF toegankelijk blijft voor ontvangers uit alle lidstaten, ongeacht hoe groot zij zijn of waar zij gevestigd zijn.
- 2.13. Het voorstel zou op 1 januari 2021 van toepassing worden en is gericht op een Unie van 27 lidstaten.
- 2.14. Hoewel defensieonderzoek onder het toepassingsgebied van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (*Horizon Europa*) valt, worden de bijbehorende specifieke bepalingen inzake defensieonderzoek — zoals doelstellingen, regels voor deelname en uitvoeringsmechanismen — in het voorstel gespecificeerd.
- 2.15. Bedoeling is synergieën tot stand te brengen met andere EU-initiatieven op het gebied van civiele O & O, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid en cyberveiligheid, grensbewaking, kustwacht, maritiem vervoer en ruimtevaart.
- 2.16. Er worden nauwe banden tot stand gebracht tussen het fonds en de projecten die in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied (*Pesco*) worden uitgevoerd.
- 2.17. Het fonds houdt rekening met het vermogensontwikkelingsplan (CDP) van de EU, waarin de vermogensprioriteiten op defensiegebied zijn vastgesteld, en met de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie van de EU.
- 2.18. In deze context kan ook rekening worden gehouden met relevante activiteiten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere partners, op voorwaarde dat zij de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie dienen.
- 2.19. Voorts houdt het fonds rekening met defensieactiviteiten die worden uitgevoerd via de Europese vredesfaciliteit, een niet-budgettair instrument dat los van het MFK wordt voorgesteld.
- 2.20. Het huidige voorstel voorziet in de mogelijkheid om ondersteuning door het fonds te combineren met financiering uit InvestEU.
- 2.21. Het fonds moet worden gebruikt om marktfalen of suboptimale investeringsituaties op evenredige wijze aan te pakken, zonder dat particuliere financiering wordt verdubbeld of verdrongen, en er moet een duidelijke Europese toegevoegde waarde zijn.

- 2.22. De Unie moet meer verantwoordelijkheid op zich nemen om haar belangen, waarden en de Europese manier van leven te beschermen, daarbij zorgend voor complementariteit en samenwerking met de NAVO.
- 2.23. Om voorbereid te zijn op de dreigingen van morgen en haar burgers te kunnen beschermen, moet de Unie haar strategische autonomie vergroten. Dit betekent dat op kritieke gebieden sleuteltechnologieën moeten worden ontwikkeld en dat moet worden ingezet op strategische capaciteit om een technologische leiderschapspositie te kunnen innemen.
- 2.24. Beslissingen over investeringen in defensie en defensiegerelateerde ontwikkelingsprogramma's blijven de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de lidstaten.
- 2.25. De voorgestelde beleidsaanpak is evenredig aan de omvang en de ernst van de vastgestelde problemen. Het initiatief is beperkt tot de doelen die de lidstaten niet op bevredigende wijze alleen kunnen bereiken en waarvoor de Unie naar verwachting betere resultaten kan behalen.
- 2.26. De voorbereidende actie inzake defensieonderzoek is in april 2017 van start gegaan met een totale begroting van 90 miljoen EUR over een looptijd van drie jaar. De actie heeft ondertussen haar eerste concrete resultaten opgeleverd, met de ondertekening van de eerste subsidieovereenkomsten in 2018, maar alle projecten lopen nog.
- 2.27. Het voorgestelde industrieel programma voor de Europese defensie voor de periode 2019-2020 krijgt een begroting van 500 miljoen EUR toegewezen en moet operationeel zijn vanaf 1 januari 2019.
- 2.28. Van 13 januari tot en met 9 maart 2018 werd voor alle belanghebbenden een openbare raadpleging over het EDF gehouden. Een aantal respondenten heeft kritiek geuit op het initiatief vanuit ethisch oogpunt, maar de rechtstreeks betrokken belanghebbenden steunen het initiatief. De regels inzake intellectuele-eigendomsrechten moeten worden aangepast voor defensie.
- 2.29. De voorgestelde begrotingstoewijzing voor de periode 2021-2027 bedraagt 13 miljard EUR (in lopende prijzen), waarvan 4,1 miljard EUR bestemd is voor onderzoek en 8,9 miljard EUR voor ontwikkeling.
- 2.30. Het fonds kan worden beheerd door een uitvoerend agentschap van de Commissie voor zover de kostenefficiëntie daarvan middels een kosten-batenanalyse wordt bevestigd.
- 2.31. Er wordt een monitoringregeling voorgesteld om de verslaglegging over en de evaluatie van de prestaties te ondersteunen. De resultaten zullen geleidelijk ter beschikking worden gesteld.
- 2.32. Het voorstel van de Commissie voor het MFK 2021-2027 is ambitieuzer wat de integratie van klimaatactie in andere EU-programma's betreft, en stelt als algemeen doel dat 25 % van de EU-uitgaven klimaatdoelstellingen ondersteunen. De bijdrage van het EDF aan de verwezenlijking van dit algemene streefdoel zal worden gevolgd via een EU-referentiesysteem van klimaatindicatoren, op passende wijze opgesplitst, en waar mogelijk zullen eveneens preciezere methoden worden gebruikt.
- 2.33. Het voorstel zou op 1 januari 2021 van toepassing worden.

3. Algemene opmerkingen

- 3.1. Het EESC verwijst naar eerdere, in de adviezen CCMI/149 (2017), CCMI/116 (2013) en CCMI/100 (2012) opgenomen verzoeken. Ook de integrale EU-strategie en het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie bevatten belangrijke ideeën op dit gebied. Het Comité dringt erop aan dat deze initiatieven consequent in praktijk worden gebracht met inachtneming van de bepalingen van de gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO van juli 2016 en het VN-beginsel van collectieve veiligheid.
- 3.2. In het licht van de huidige geostrategische omstandigheden en ontwikkelingen op veiligheidsgebied is het versterken van de Europese veiligheids- en defensiecapaciteit geboden. Het is nog altijd niet erg duidelijk wat de gemeenschappelijke strategische doelstellingen van de Unie zijn: deze lacune moet zo snel mogelijk worden opgevuld. Anders is het onmogelijk om de defensiecapaciteiten vast te stellen die moeten worden geschraagd door een duurzame Europese industriële en technologische defensiebasis.
- 3.3. De terugtrekking van de VS uit de nucleaire overeenkomst met Iran van 2015, de crisis in Oekraïne, de verontrustende manoeuvres van Rusland aan de grenzen van de Baltische staten en de oostelijke EU-grens, de brandhaarden in de regio Libië-Irak-Syrië, de voortdurende instabiliteit in de Sahel, de potentiële politieke en militaire confrontatie tussen de VS, Israël en Saoedi-Arabië enerzijds en Iran, Syrië en Rusland anderzijds, dit alles tegen een achtergrond van cyberbedreigingen, toenemend autoritarisme in Europa en een VS-diplomatie die steeds onvoorspelbaarder wordt: zelden was de strategische evenwichtsoefening van de EU zo complex en zorgwekkend.
- 3.4. Veiligheidskwesties binnen de EU en in de omringende landen behoren tot de belangrijkste zorgen van burgers en staatshoofden.

3.5. De EU moet zich op zijn minst met de volgende vier punten gaan bezighouden, daarbij strevend naar een zo breed mogelijke consensus: autonomie in de besluitvorming, vooruitlopen op crises, politieke invloed en de samenhang tussen onze belangen en onze democratische beginselen.

3.6. Het EESC heeft in 2017 gepleit voor de oprichting van een Europese defensie-unie (EDU); ook stond het achter het Europees defensieactieplan, inclusief de oprichting van een gemeenschappelijk Europees Defensiefonds.

3.7. Daarnaast heeft het erop gehamerd dat de kwaliteit van de samenwerking op defensiegebied aanzienlijk moet worden verbeterd. Als de lidstaten op defensiegebied maar beperkt samenwerken, zal dat overlappings in de hand werken en zal de defensie-industrie sterk versnipperd blijven. De gebrekkige integratie aan de vraagzijde van de markt is weinig bevorderlijk voor de transnationale samenwerking tussen ondernemingen en de verdere integratie van de industrie. Dit leidt tot een inefficiënte toekenning van middelen, overlappende industriële capaciteiten, technologische lacunes en een gebrek aan nieuwe programma's, met name samenwerkingsprogramma's.

3.8. Het EESC staat achter het streven naar strategische autonomie op bepaalde kritische industriële en technologische terreinen. Deze doelstelling hangt nauw samen met de noodzaak van degelijke evaluatie en coördinatie: wil de EU autonoom kunnen beslissen en handelen dan moeten deze technologieën op Europees niveau worden beheerst, behouden en geproduceerd.

3.9. Het EESC staat achter de keuze om de defensiesector te ondersteunen als een vraaggestuurd industriebeleid.

3.10. Met efficiëntere nationale begrotingen zouden alle Europese behoeften aan defensiematerieel kunnen worden gedekt.

3.11. Ook is het Comité het er mee eens dat samenhang tussen de programma's op Europees niveau het mogelijk zou moeten maken om de omvang van de Europese markt voor de Europese defensie-industrie te vergroten.

3.12. De versterking van de industriële en technologische basis van de Europese defensie is een *conditio sine qua non* voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke defensiecapaciteit.

3.13. De Europese Unie moet zich inzetten voor de ontwikkeling van hoogopgeleide werknemers en moet trachten dergelijke werknemers aan te trekken.

3.14. De Europese Unie zou meer inspanningen moeten doen om de exportregels binnen de Unie te harmoniseren.

3.15. Kleine en middelgrote ondernemingen verdienen bijzondere aandacht, ook op het gebied van onderzoek en ontwikkeling voor defensiedoeleinden.

3.16. Het EESC is ertegen gekant dat middelen voor economische of sociale doelstellingen zouden worden gebruikt voor defensiedoeleinden.

3.17. Ook verzet het zich tegen het voorstel om nationale kapitaalbijdragen aan defensie een speciale behandeling te geven in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. De uitgaven voor defensie mogen de publieke financiën niet in gevaar brengen.

3.18. Het EESC staat achter de oprichting van een defensiefonds dat bestaat uit twee onderdelen, te weten onderzoek en capaciteitsontwikkeling. Hiermee zou de uitwerking van een geïntegreerd planningsproces voor investeringen in de hele technologiecyclus kunnen worden ondersteund. Aanbestedingsbeslissingen blijven in handen van de lidstaten. Wel zou een vorm van gezamenlijke aanbesteding de efficiëntie aan de vraagzijde kunnen bevorderen en het concurrentievermogen en de efficiëntie van de Europese defensie-industrie ten goede kunnen komen. Het EU-budget ter ondersteuning van defensieactiviteiten mag de nationale defensie-uitgaven niet vervangen, maar is bedoeld om de samenwerking op het vlak van defensie te verbeteren en te versnellen. Evenmin mogen de EU-uitgaven voor defensieonderzoek ten koste gaan van civiel onderzoek in andere sectoren. Via het Defensiefonds wordt beoogd om gezamenlijke programma's tot stand te brengen en om, via ondersteuning van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, de nodige stimulansen te bieden teneinde samenwerking in elke fase van de industriële cyclus te bevorderen. Besluiten over defensie-investeringen en ontwikkelingsprogramma's voor defensie blijven tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren, maar het defensiefonds kan wel een toegevoegde waarde voor de EU opleveren door gezamenlijk onderzoek naar producten en technologieën op het gebied van defensie en de ontwikkeling daarvan te stimuleren.

3.19. De defensie-industrie is niet alleen van strategisch belang voor de veiligheid en verdediging van de Europese burgers, maar levert ook een belangrijke bijdrage aan de Europese economie en welvaart met een totale omzet van ongeveer 100 miljard EUR per jaar en ongeveer 500 000 hoogopgeleide werknemers die direct of indirect werkzaam zijn in de sector. De defensiesector is een bron van geavanceerde producten, diensten en technologieën waarbij de inspanningen op het gebied van innovatie en onderzoek en ontwikkeling (O & O) essentieel zijn voor het concurrentievermogen.

3.20. De Europese defensie-industrie en de O & O-uitgaven zijn voornamelijk een zaak van de zes landen die de Intentieverklaring (LoI) hebben ondertekend (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) en goed zijn voor 95 % van de investeringen; ook bevindt zich hier het overgrote deel van de kleine en middelgrote ondernemingen, mid-caps en toponderningen. Een meer geharmoniseerd en gestroomlijnd Europees defensiebeleid kan de efficiëntie vergroten doordat landen, regio's of bedrijven zich verder gaan specialiseren in bepaalde technologieën.

3.21. De LoI-landen domineren de Europese defensiemarkt wat betreft het aantal actieve bedrijven en hun wapenverkoop. Zo is *BAE Systems* de grootste defensieonderneming in het VK. *SAAB* is de belangrijkste Zweedse luchtvaart- en defensieonderneming, terwijl *Dassault Aviation*, *Naval Group*, *Safran* en *Thales* de grootste spelers in Frankrijk zijn. Belangrijke bedrijven in Duitsland zijn *Rheinmetall*, *ThyssenKrupp Marine Systems* en *Diehl*. De twee voornaamste ondernemingen in Italië zijn *Leonardo* en *Fincantieri*. Het trans-Europese *Airbus* is tweede in Europa, na *BAE Systems*. Een andere belangrijke transnationale onderneming is *MBDA*, een gemeenschappelijke onderneming van de drie Europese leiders op het gebied van luchtvaart en defensie (*Airbus*, *BAE Systems* en *Leonardo*), die zich bezighoudt met de productie van raketten en raketsystemen. Voorts is *KNDS*, eigenaar van *Nexter* en *KMW*, op weg om een trans-Europese onderneming te worden. Sommige van deze ondernemingen zijn niet uitsluitend actief op de defensiemarkt, wat de verschillen in verhouding tussen verkoop en werknemers verklaart.

Wat de kleinere bedrijven aangaat, blijkt uit een recente IHS-studie dat er in Europa bijna 1 600 kmo's actief zijn in de defensiesector, terwijl het totale aantal kmo's in de defensiebevoorradingketens wordt geschat op 2 000 à 2 500. Een aantal van deze bedrijven is zowel actief op civiel als op defensiegebied. In ieder geval spelen kmo's een belangrijke rol in de defensie-industrie en zijn zij van doorslaggevend belang voor het concurrentievermogen.

3.22. De Europese defensie-industrie is niet overal in de EU even sterk vertegenwoordigd, wat kan betekenen dat de stijgende militaire uitgaven van de EU-lidstaten niet overal dezelfde impact hebben. Als stijgende uitgaven in het ene land naar bedrijven in andere landen gaan, kunnen nieuwe handelsstromen ontstaan.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het Europees defensiefonds zal alleen het verschil maken als het werkelijk belangrijke activiteiten ondersteunt. De werkprogramma's moeten daarom worden opgesteld op basis van een degelijke planning op Europees niveau waarin de belangrijkste capaciteitsprioriteiten voor Europa worden vastgesteld.

4.2. Het EESC is voorstander van een samenwerkingsbeleid dat grensoverschrijdende samenwerking bevordert, ook met kmo's uit landen die de LoI niet hebben ondertekend, zonder echter terug te grijpen op het soort beleid dat in bepaalde gevallen overlapping van vaardigheden in de hand heeft gewerkt.

4.3. Het EESC kan zich erin vinden dat enkel Europese bedrijven die onder Europees toezicht staan toegang hebben tot de Europese middelen en dat garanties worden gevraagd wanneer een derde land deelneemt aan door het Europees Defensiefonds gesteunde ontwikkelingen.

4.4. Het EESC is het ermeê eens dat de toekenning van Europese middelen door de Europese Commissie moeten worden beheerd, maar is van mening dat het Europees Defensieagentschap een rol kan spelen bij het vaststellen van de behoeften aan defensiematerieel en in de Occar, door lering te trekken uit de niet altijd geslaagde ervaringen uit het verleden; ook zou het agentschap kunnen worden betrokken bij het beheer van de programma's, aangezien overlapping van vaardigheden op dit gebied de doeltreffendheid van het systeem zou ondermijnen.

4.5. Het EESC is het ermeê eens dat onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten moeten worden voorgelegd aan een ethische commissie. De ethische voorwaarden dienen duidelijk te worden vastgelegd en al in het kader van de evaluatie van het voorstel worden beoordeeld, dit met het oog op rechtszekerheid en duidelijkheid.

4.6. Het EESC is voorstander van Europese industriële soevereiniteit, maar plaatst nog steeds vraagtekens bij de politieke vertaling daarvan, aangezien de meeste lidstaten van de Europese Unie zichzelf zien als onderdeel van het Atlantisch bondgenootschap, terwijl veel landen vasthouden aan nationale soevereiniteit.

4.7. Het EESC maakt zich zorgen over de samenwerking met het VK na de brexit, en pleit voor een hoog niveau van veiligheid en voor partnerschap, wat inhoudt dat het VK wordt betrokken bij het Europees Defensiefonds.

4.8. De Europeanen, die al te maken krijgen met de vele ontwrichtende aspecten van de globalisering, beseffen nu dat zij soms de verkeerde weg zijn ingeslagen en zijn een aantal illusies armer. Hun grootste fout is dat zij bij de pakken zijn blijven neerzitten. Het beleid van strategische onthouding, waardoor we ons konden richten op de economie en dat ons tijdens de Koude Oorlog en tot aan de eeuwwisseling zoveel welvaart heeft gebracht, is nu het belangrijkste struikelblok voor Europa geworden.

4.9. Europa heeft de wereld lange tijd zijn wil opgelegd, eerst alleen en later samen met de VS. In een wereld waarin de opwarming van de aarde zich blijft doorzetten en autoritaire regimes aan kracht winnen, worden de verschillen in ontwikkeling tussen en binnen landen onhoudbaar. Ons vergrijzende continent voelt zich bedreigd en Europeanen hebben de neiging een zondebok te zoeken en problemen als terrorisme en migratie op één hoop te gooien; ook ontbreekt het tussen en binnen de lidstaten aan solidariteit en steken nationalisme en autoritarisme weer de kop op, waardoor de Europese democratieën onder druk komen te staan. Hoe interessant ook als instrument voor industriebeleid, het Europees Defensiefonds ontslaat ons niet van de noodzaak om verder na te denken over het Europees defensiebeleid.

4.10. Europese defensie gaat niet alleen over strategische bedreigingen, externe interventies, militaire capaciteit, technologische innovatie en industriële uitmuntendheid. De grootste bedreiging waar Europa vandaag mee te maken krijgt is de ondermijning van de democratie, en het gemeenschappelijk defensiebeleid kan niet langer om deze politieke dimensie heen.

Brussel, 12 december 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 het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG)

(COM(2018) 380 final)

(2019/C 110/16)

Rapporteur: **Vladimír NOVOTNÝ**

Corapporteur: **Pierre GENDRE**

Raadpleging	Europees Parlement, 11.6.2018 Raad, 22.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikelen 175, lid 3, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	22.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	201/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee de voortzetting van het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) na 31 december 2020 mogelijk wordt gemaakt. Het beveelt aan dat de werkingssfeer van het EFG, die al eerder was uitgebreid zodat niet alleen de ontslagen die voortvloeien uit een ernstige economische ontzetting eronder vallen, maar ook de ontslagen die voortvloeien uit een eventuele nieuwe wereldwijde financiële en economische crisis, voortaan ook rekening houdt met de ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld als gevolg van de digitalisering, kunstmatige intelligentie, de overgang naar een koolstofvrije economie en de mogelijke gevolgen van een krimp van de wereldhandel. Zo moet het EFG uitgroeien tot een permanent instrument om de negatieve gevolgen van de uitdagingen van de 21e eeuw op de arbeidsmarkt te temperen.

1.2. Aangezien er enige verwarring bestaat over de rollen van de verschillende Europese fondsen, beveelt het Comité aan dat alle betrokken partijen duidelijke en eenvoudige informatie krijgen over de reikwijdte van de steunverlening van ieder fonds en waar de fondsen elkaar eventueel kunnen aanvullen. Het EESC herinnert eraan dat het EFG niet is bedoeld om nationale wettelijke bepalingen of collectieve overeenkomsten te vervangen, maar deze waar nodig wel kan aanvullen.

1.3. Het EESC roept de regeringen van de lidstaten op om in samenwerking met de Commissie nationale mechanismen in het leven te roepen om de capaciteit van de administratieve structuren te versterken, zodat het voor kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijker wordt aanvragen voor EFG-steun voor te bereiden, en de verlening van bijstand aan werknemers die hun baan zijn kwijtgeraakt, wordt gestroomlijnd.

1.4. Het EESC dringt er nogmaals op aan dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties vanaf het begin van de aanvraagprocedure en tijdens alle fasen van de behandeling van EFG-steunaanvragen worden betrokken bij de aanvraagprocedure, zowel op bedrijfsniveau als op regionaal, nationaal en EU-niveau.

1.5. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om ontslagen werknemers en zelfstandigen die hun werkzaamheden hebben beëindigd, ongeacht de aard van hun arbeidsovereenkomst of -verhouding, op voet van gelijkheid toegang te geven tot het EFG.

1.6. Het EESC verzoekt de lidstaten en de bij het EFG-besluitvormingsproces betrokken EU-instellingen alles in het werk te stellen om de voor de behandeling benodigde tijd te verkorten en de procedures te vereenvoudigen zodat de besluiten betreffende de beschikbaarstelling van middelen uit het EFG probleemloos en snel kunnen worden goedgekeurd.

1.7. Het EESC roept de lidstaten op bijzondere aandacht te besteden aan kansarme categorieën, onder wie jongere en oudere werklozen en mensen die risico lopen op armoede, aangezien deze groepen tegen specifieke problemen aanlopen wanneer zij weer een vaste baan trachten te vinden.

1.8. Het EESC hamert erop dat de steun in het belang van de begunstigden zo snel en efficiënt mogelijk ter beschikking moet worden gesteld.

2. Wat aan het advies is voorafgegaan, met inbegrip van het wetgevingsvoorstel in kwestie

2.1. Oorsprong en ontwikkeling van het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering

2.1.1. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) werd ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1927/2006 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ voor de programmeringsperiode 2007-2013, om werknemers in door een ernstige economische ontwrichting getroffen regio's, bedrijfstakken, gebieden of arbeidsmarkten te helpen bij hun terugkeer op de arbeidsmarkt. Het EFG biedt steun aan personen, maar is niet bedoeld om bedrijven die in moeilijkheden verkeren te ondersteunen.

2.1.2. Tegen de achtergrond van de voortschrijdende economische en financiële crisis is de Commissie in 2008 overgegaan tot een herziening van het EFG om de werkingssfeer ervan uit te breiden van 1 mei 2009 tot 30 december 2011, en het medefinancieringspercentage te verhogen van 50 % tot 65 % zodat de lasten voor de lidstaten werden verminderd.

2.1.3. In 2009 werd de werkingssfeer van het EFG uitgebreid om ook steun te kunnen verlenen aan werknemers die werkloos zijn geworden als rechtstreeks gevolg van de financiële en economische crisis.

2.1.4. In het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020 is de werkingssfeer van het EFG opnieuw uitgebreid bij Verordening (EU) nr. 1309/2013 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾. Deze uitbreiding heeft het mogelijk gemaakt om niet alleen ontslagen te dekken die het gevolg zijn van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen, maar ook ontslagen die voortvloeien uit een eventuele nieuwe wereldwijde financiële en economische crisis.

2.1.5. Op 17 november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gezamenlijk de Europese pijler van sociale rechten afgekondigd. De beginselen ervan zullen fungeren als overkoepelende leidraad voor het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering.

2.2. Nieuw voorstel inzake het EFG na 2020

2.2.1. Het hoofddoel van het nieuwe voorstel is ervoor te zorgen dat het EFG, als een speciaal instrument dat buiten de maxima van het meerjarig financieel kader valt, wordt voortgezet na 31 december 2020, zonder beperkingen in de tijd.

2.2.2. Het EFG kan ook steun verlenen bij onverwachte crises die tot een ernstige ontwrichting van de lokale, regionale of nationale economie leiden. Dergelijke onverwachte crises kunnen de vorm aannemen van een omvangrijke recessie bij belangrijke handelspartners of een ineenstorting van het financiële systeem.

2.2.3. De steun uit het EFG is toegankelijk voor werknemers, ongeacht hun arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding. Dit maakt het mogelijk om niet alleen werknemers te steunen met arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, maar ook werknemers met arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, uitzendkrachten, eigenaren/bedrijfsleiders van micro-ondernemingen en zelfstandigen.

2.2.4. Een aanvraag voor steun uit het EFG voor werknemers kan worden ingediend wanneer het aantal gedwongen ontslagen een minimumdrempel bereikt. De drempel van 250 is lager dan die voor de programmeringsperiode 2014-2020. In veel lidstaten zijn de meeste werknemers in dienst van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

2.2.5. De nadruk van het EFG ligt op actieve arbeidsmarktmaatregelen die erop gericht zijn ontslagen werknemers snel weer aan vast werk te helpen. Het EFG kan niet bijdragen aan de financiering van passieve maatregelen. Toelagen kunnen slechts worden toegekend wanneer zij zijn bedoeld als prikkels om de deelname van ontslagen werknemers aan actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen te bevorderen; binnen een gecoördineerd pakket van actieve arbeidsmarktmaatregelen is een bovengrens gesteld aan het aandeel van toelagen.

⁽¹⁾ PB L 406 van 30.12.2006, blz. 1.

⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 1309/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (2014-2020) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1927/2006 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 855).

2.2.6. De lidstaten kunnen enkel in het geval van werkelijke noodsituaties om steun vragen. Het EFG kan niet in de plaats komen van maatregelen die reeds gedekt zijn door in het meerjarig financieel kader opgenomen fondsen en programma's van de Unie, of van nationale maatregelen of maatregelen waarvoor de bedrijven die de werknemers ontslaan, verantwoordelijk zijn op grond van het nationaal recht en collectieve overeenkomsten.

2.2.7. Een aanvraag voor steun kan worden ingediend wanneer een grote herstructurering een zeer grote impact heeft op de lokale of regionale economie.

2.2.8. Uiterlijk op 31 december 2021 moet een evaluatie achteraf van de bestaande verordening zijn uitgevoerd.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee de voortzetting van het EFG na 31 december 2020 mogelijk wordt gemaakt. In het verleden heeft het Comité verschillende adviezen over het EFG uitgebracht, waarin het zijn steun uitsprak voor dit fonds. Deze adviezen hebben nog niets van hun geldigheid verloren ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

3.2. Het Comité onderstreept het blijvende belang van de rol van het EFG als een flexibel fonds om werknemers die bij grootschalige herstructureringen hun baan verliezen, te ondersteunen en te helpen zo snel mogelijk een nieuwe baan te vinden. Het beveelt aan rekening te houden met de situatie van werknemers van wie de arbeidstijd permanent wordt ingekort zonder compensatie voor de vermindering van hun salaris.

3.3. Volgens het Comité zou het nuttig zijn om meer gedetailleerde monitoringgegevens te verzamelen, met name over de categorieën werknemers, hun opleiding en beroepservaring, hun beroepsstatus en het soort werk dat zij hebben gevonden. Gezien de administratieve complexiteit van een dergelijke benadering en de daarmee gepaard gaande lasten steunt het Comité het alternatieve voorstel van de Commissie om dergelijke informatie te verzamelen via onlinevragenlijsten voor de begunstigden.

3.4. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om ontslagen werknemers en zelfstandigen die hun werkzaamheden hebben beëindigd, ongeacht de aard van hun arbeidsovereenkomst of -verhouding, op voet van gelijkheid toegang te geven tot het EFG.

3.5. Het EESC is van mening dat de financiële bijdragen uit het EFG hoofdzakelijk moeten worden gebruikt voor actieve arbeidsmarktmaatregelen die tot doel hebben de begunstigden snel weer aan een duurzame baan te helpen. Ook de ondersteuning van de professionele en geografische mobiliteit van werknemers moet worden bevorderd om hun overplaatsing te vergemakkelijken.

3.6. Het EESC stelt vast dat het maximumbedrag van het fonds is vastgesteld op 225 miljoen EUR per jaar voor de periode 2021-2027, en is van mening dat dit bedrag past bij de huidige economische situatie in de Unie. Wel wijst het erop dat dit bedrag in geval van een terugkeer naar een diepere crisis of een versnelling van de technologische veranderingen of de energietransformatie, ontoereikend zou kunnen blijken te zijn.

3.7. Het Comité beveelt aan om halverwege de looptijd van het meerjarig financieel kader een evaluatie van het EFG uit te voeren, waarbij zowel wordt gekeken naar de uitvoering van de kredieten als naar de minimumdrempel van 250 ontslagen werknemers, en verzoekt de Commissie om in samenwerking met de begrotingsautoriteit van de EU een aanpassing van de EFG-financiering voor te bereiden.

3.8. In het onderhavige geval moet de Commissie overwegen de desbetreffende financiële middelen te verhogen tot circa 1 miljard EUR. Aangezien het EFG is opgezet als een noodfonds, moet er tevens voor worden gezorgd dat de besluitvormingsprocedures voor een dergelijke verhoging van de middelen zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

3.9. Het EESC roept de lidstaten op bijzondere aandacht te besteden aan kansarme categorieën, onder wie jongere en oudere werklozen en mensen die risico lopen op armoede, aangezien deze groepen tegen specifieke problemen aanlopen wanneer zij weer een vaste baan trachten te vinden.

3.10. De lidstaten en de bij het EFG-besluitvormingsproces betrokken instellingen van de Unie moeten alles in het werk stellen om de voor de behandeling benodigde tijd te verminderen en de procedures te vereenvoudigen zodat de besluiten betreffende de beschikbaarstelling van middelen uit het EFG probleemloos en snel kunnen worden vastgesteld. Het EESC hamert erop dat de steun in het belang van de begunstigden zo snel en efficiënt mogelijk ter beschikking moet worden gesteld.

⁽³⁾ PB C 318 van 23.12.2006, blz. 38.

⁽⁴⁾ PB C 228 van 22.9.2009, blz. 141.

⁽⁵⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 92.

⁽⁶⁾ PB C 143 van 22.5.2012, blz. 17.

3.11. Het EESC juicht het toe dat de Europese pijler van sociale rechten zal fungeren als overkoepelende leidraad voor het EFG, zodat de Unie de toepasselijke beginselen in geval van grote herstructureringen snel in de praktijk zal kunnen brengen. Aangezien het moeilijk is om een specifieke factor aan te wijzen die leidt tot ontslagen, beveelt het EESC aan om de beschikbaarstelling van middelen uit het EFG in de toekomst vooral te baseren op het belang van de gevolgen van herstructureringen, die niet alleen verband houden met globaliseringsprocessen, maar vooral ook met andere belangrijke veranderingsprocessen zoals decarbonisatie, digitalisering, industrie 4.0 en technologische veranderingen en de daarmee samenhangende transformatieprocessen, alsook veranderingen die worden veroorzaakt door een breed scala van oorzaken die kunnen leiden tot grote bedrijfsverplaatsingen of ontslagen, of door een financiële of economische crisis. In dit verband is het EESC uitdrukkelijk ingenomen met de uitbreiding van de werkingssfeer van het EFG tot de risico's op de arbeidsmarkt als gevolg van structurele veranderingen naar aanleiding van de digitalisering en de ontwikkelingen op het gebied van decarbonisatie.

3.12. Het EESC is ervan overtuigd dat het EFG beter moet worden afgestemd op andere EU-beleidsterreinen en dat de modaliteiten van de gezamenlijke actie van het EFG met andere fondsen en programma's (zoals het FEAD, het ESF, het EaSI en het EU-gezondheidsprogramma) en hun wisselwerking nader moeten worden uitgewerkt.

3.13. Gezien de vorm van de huidige benaming van het fonds en de tegenstrijdige doelstellingen die eraan zijn toegekend, en rekening houdend met het feit dat het wenselijk is de afkorting „EFG” te behouden, stelt het EESC voor om de naam „Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering” te wijzigen in „Europees Fonds voor aanpassing en de globalisering”, of een andere soortgelijke naam die overeenkomt met de afkorting „EFG”.

3.14. Het Comité is van mening dat het nuttig zal zijn om de werkingssfeer van het EFG uit te breiden tot programma's die op nationaal niveau worden ontwikkeld, zoals de programma's voor arbeidstijdverkorting van het type „Kurzarbeit” of „short time”.

4. Kleine en middelgrote ondernemingen

4.1. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn goed voor ongeveer 80 % van de werkgelegenheid in de EU en behoren tot de meest kwetsbare ondernemingen in tijden van crisis of transformatieprocessen. Het EESC roept de regeringen van de lidstaten dan ook op om in samenwerking met de Commissie nationale mechanismen in het leven te roepen en de capaciteit van de administratieve structuren te versterken, zodat het voor kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijker wordt aanvragen voor EFG-steun voor te bereiden en de verlening van bijstand aan werknemers die hun baan zijn kwijtgeraakt, wordt gestroomlijnd.

4.2. Het EESC steunt het voorstel om werknemers en zelfstandigen op voet van gelijkheid te behandelen (artikel 7), met dien verstande dat zij niet tegelijkertijd zelfstandige arbeid en arbeid in loondienst mogen verrichten en dat het gaat om stopzetting van de hoofdactiviteit.

4.3. Het Comité is ingenomen met de bescherming van eigenaren van micro-ondernemingen die hun baan kunnen verliezen als gevolg van een economische of financiële crisis of technologische veranderingen, en met de mogelijkheid voor deze mensen om steun uit het EFG te krijgen. Dit mag niet betekenen dat een „zelfstandige” wordt gedefinieerd als „een persoon die niet meer dan 10 werknemers in dienst had”, zoals in artikel 4 van de door de Commissie voorgestelde verordening staat te lezen. Deze definitie zou uiteenlopende gevolgen hebben voor de Europese wetgevingsbesluiten, aangezien zij verschillende categorieën van beroeps- en economische activiteiten op identieke wijze zou kwalificeren. Wij verzoeken de Commissie een andere oplossing te vinden om eigenaren van micro-ondernemingen te beschermen, een doelstelling waarin het EESC zich overigens kan vinden.

4.4. Het EESC stelt voor dat de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, de prestaties van het EFG verbetert door middel van een voorlichtingscampagne, ook voor kleine en middelgrote ondernemingen, om het voor hun werknemers gemakkelijker te maken om te profiteren van de steunmogelijkheden die het EFG biedt.

4.5. Het EESC is ingenomen met de nieuwe configuratie van de criteria voor steunverlening (artikel 5), waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan de situatie in kleine en middelgrote ondernemingen, die een groot deel van de arbeid in loondienst vertegenwoordigen. Ondanks de drempel van 250 werknemers is het met name van belang om rekening te houden met het begrip groep en/of territoriale eenheid indien meerdere dochterondernemingen van dezelfde groep die met banenverlies te kampen hebben, deze drempel niet afzonderlijk maar wel als groep bereiken.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC beveelt aan om meer flexibiliteit te betrachten bij de berekening van de ontslagen en beëindiging van werkzaamheden (artikel 6), de in aanmerking komende begunstigen (artikel 7) en de subsidiabele maatregelen (artikel 8), zodat de steun zo snel mogelijk bij de betrokken werknemers terecht komt.

5.2. Ook beveelt het Comité aan de administratieve procedures voor het indienen van aanvragen (artikel 9) zo veel mogelijk te vereenvoudigen om zo het hele proces te versnellen. De vereenvoudiging van de gevraagde documenten en de invoering van een technische bijstand aan de lidstaten, waar nodig, zijn elementen die het bereik van de steunmaatregelen van het Fonds zullen uitbreiden.

5.3. Het is van essentieel belang dat de administratieve maatregelen (punt 2 van de bijlage bij het voorstel voor een verordening) worden vereenvoudigd, met name de bepalingen inzake toezicht en verslaglegging, de beheers- en controlesystemen en de maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden.

5.4. Het EESC stemt in met de in artikel 8, lid 2, onder b), vermelde beperking van de maatregelen die in aanmerking komen voor een financiële bijdrage uit het EFG. Hierin staat dat EFG-steun niet in de plaats kan komen van de verantwoordelijkheid van ondernemingen krachtens het nationale recht of collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit mag er niet toe leiden dat marktmaatregelen op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen worden uitgesloten van potentiële steun uit het EFG.

5.5. Het EESC verwacht dat de Commissie in het kader van de geplande evaluatie achteraf van het EFG nauwlettend zal kijken naar de oorzaken van de verschillen in het gebruik van het EFG tussen de lidstaten van de EU, met name de oorzaken die ertoe hebben geleid dat het EFG in Bulgarije, Tsjechië, Estland, Kroatië, Cyprus, Letland, Luxemburg, Hongarije, Malta, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk weinig of zelfs helemaal niet wordt gebruikt.

5.6. Het EESC dringt er nogmaals op aan dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties vanaf het begin van de aanvraagprocedure en tijdens alle fasen van de behandeling van EFG-steunaanvragen worden betrokken bij de aanvraagprocedure, zowel op bedrijfsniveau als op regionaal, nationaal en EU-niveau. Gezien hun precieze kennis van de situatie en de specifieke lokale kenmerken kunnen ook regionale overheden en gemeenten een belangrijke rol spelen.

5.7. Het EESC beveelt de Commissie aan in de verordening te preciseren dat het begrip „werknemers” ook coöperatieleden in loondienst omvat.

Brussel, 12 december 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 het programma Creatief Europa (2021-2027) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1295/2013)

(COM(2018) 366 final)

(2019/C 110/17)

Rapporteur: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Corapporteur: **Zbigniew KOTOWSKI**

Raadpleging	Europees Parlement, 14.6.2018
	Raad, 21.6.2018
Besluit van het bureau	19.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 173, lid 3, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de CCMI	22.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	207/2/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2021-2027) (COM(2018) 366 final) alsook met de in bijlage II opgenomen indicatoren. Een sterk en verenigd Europa moet gebouwd worden op een fundering van culturele verscheidenheid, die via onderwijs wordt doorgegeven. De voortzetting van dit programma moet worden beschouwd als zeer gunstig voor de ontwikkeling van de Europese cultuur en de culturen van de afzonderlijke lidstaten die de hoeksteen van onze samenleving en de bakermat van onze democratische waarden vormen.

1.2. Het EESC hamert al vele jaren op de belangrijke bijdrage die de creatieve en culturele sector levert aan het creëren van waarde en banen, inclusiviteit en groei in de EU⁽¹⁾. Volgens de OESO waren de auteursrecht-intensieve sectoren in de EU in 2012 goed voor 4,2 % van het bbp en 3,2 % van de werkgelegenheid⁽²⁾. Volgens artikel 2 van het voorstel voor een Verordening (COM(2018) 366) omvatten deze sectoren „architectuur, archieven, bibliotheken en musea, artistieke ambachten, audiovisuele werken (zoals film, tv-producties, videogames en multimediale uitingen), materieel en immaterieel cultureel erfgoed, design (ook van mode), festivals, muziek, literatuur, uitvoerende kunsten, boeken en uitgeverijen, radioproducties en beeldende kunsten”.

1.3. Gezien de specifieke aard van creatieve handelingen en processen die niet altijd zonder meer binnen het algemene kader van het arbeidsrecht vallen, is het EESC zich terdege bewust van de sociale uitdagingen die in sommige lidstaten moeten worden aangepakt: verbetering van de arbeidsomstandigheden, afschaffing van onbetaalde uren, aanpakken van de genderkloof, bevordering van fatsoenlijk werk, verbetering van de gezondheids- en veiligheidsomstandigheden, bevordering van de mobiliteit, integratie van mensen met een handicap en kansarmen, beleid tegen seksuele intimidatie enz.

1.4. Het EESC is van mening dat de geplande begroting van 1,8 miljard EUR niet volstaat om de ambitieuze doelstellingen van het programma Creatief Europa 2021-2027 te verwezenlijken. Dat is de reden waarom het EESC voor een groter budget pleit. Deze forse investering in de creativiteit van Europa en van zijn artiesten, kunstenaars, muzikanten,

⁽¹⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 83, NAT/738 (PB C 440 van 6.12.2018, blz. 22) en SOC/590 (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 148).

⁽²⁾ De belangrijkste auteursrecht-intensieve sectoren omvatten negen categorieën: pers en literatuur, muziek, opera en theaterproducties, film en video, fotografie, software en database, beeldende en grafische kunst, reclame en kunst, en organisaties voor collectief beheer van auteursrechten.

schrijvers, fotografen, architecten, uitvinders van videospellen, filmmakers enz. zal de EU helpen om succesvol te concurreren met grote landen die er op nationaal niveau en binnen internationale organisaties doelbewuste „soft power“-strategieën op nahouden (VS, Japan, Zuid-Korea). Deze EU-steun moet worden aangevuld met nationale en regionale overheidssteun. Specifieke belastingprijkkels kunnen liefdadigheid aantrekken (bijvoorbeeld voor herstel van het erfgoed) en crowdfunding voor het creëren van nieuwe bedrijfsmodellen vergemakkelijken.

1.5. Het EESC is ook van mening dat er moet worden geïnvesteerd in juridische en technische instrumenten om alle vormen van promotie van geweld en discriminatie efficiënter te bestrijden, met name bij de productie van onlinevideospellen voor kinderen en jongeren.

1.6. Het EESC zou graag zien dat er een creatieve en culturele dimensie wordt opgenomen in het externe beleid van de EU (handelsbeleid, internationale betrekkingen enz.)⁽³⁾.

1.7. Deze ongekeerde financiële inspanning moet via drie kanalen worden gerealiseerd:

- een hoger budget voor „Creatief Europa” van 1 930 000 EUR in plaats van 1 850 000 EUR voor 2021-2027, waarmee 80 miljoen EUR extra vrijkomt voor het SECTOROVERSCHRIJDENDE onderdeel, wat het mogelijk zal maken om meer „kruisbestuivende” projecten op te zetten binnen de creatieve en culturele sector zelf (muziek, mode, design, kunst, film, uitgeverijen enz.) en tussen deze en andere sectoren, en om meer opleidingsacties op mediagebied te financieren, in een tijd waarin het pluralisme van de media in de EU zwaar op de proef wordt gesteld;
- financiële steun voor cultuur en creatie in een breed scala van EU-programma's om „meer aandacht te besteden aan het mainstreamen van cultuur in ander sectoraal beleid, hetgeen wederzijdse voordelen voor cultuur en de betrokken sector zou opleveren”⁽⁴⁾: Horizon 2020, Europees Sociaal Fonds, Digitaal Europa, Cohesiefonds, Erasmus;
- permanente ondersteuning van de financiële garantiefaciliteit voor „creatieve en culturele sectoren” om garanties te verlenen en, waar nodig, ondersteuning in de vorm van kapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en start-ups.

1.8. Dankzij de integratie van creativiteit, ontwerp en geavanceerde technologieën profiteren ook diverse sectoren en industriële waardeketens in de EU, van textiel, kleding, leer, meubelen, keramiek, speelgoed, toerisme en kunstnijverheid tot de automobielsector, het bouwbedrijf, gezondheid en welzijn, groene energie enz., van deze hernieuwde ambitie voor een cultureler en creatiever Europa. Er zijn veel voorbeelden in Europa van de manier waarop bepaalde industriële regio's en steden met succes de overstap hebben gemaakt naar creatieve industrieën die meer toegevoegde waarde genereren (Turijn).

1.9. De mogelijkheden die de „digitale revolutie” in deze auteursrechtintensieve industrieën biedt, zijn bijzonder belangrijk; er moet dan ook worden gezorgd voor voldoende investeringen in apparatuur en software (bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie, blockchain, 3D-printing, digitalisering van archieven) en in opleiding.

1.10. De mogelijkheden van deze industrieën op het vlak van innovatie zijn onuitputtelijk, omdat zij voornamelijk berusten op individuele creativiteit, vaardigheden en verbeeldingskracht. Daarom moeten de creatieve en culturele industrieën in het kader van „Horizon 2020” een specifiek budget krijgen (ten minste 3 miljard EUR, wat iets minder is dan hun aandeel in het bbp van de EU (4,2 %)).

1.11. Op de Amerikaanse markt vinden grote fusies plaats die gevolgen zullen hebben voor de culturele en creatieve sector in de EU. In dit verband verzoekt het EESC de Europese Commissie over te gaan tot een aanbesteding voor een „business intelligence report” (verslag met bedrijfsinlichtingen), dat in 2019 klaar moet zijn, over de belangrijkste economische en technologische trends in de VS die van invloed zijn op de Amerikaanse media-, film- en audiovisuele sector en de waarschijnlijke gevolgen hiervan voor de Europese tegenhangers op het gebied van productie, consumptie en distributie.

⁽³⁾ Naar een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen, JOIN (20160) 29 final.

⁽⁴⁾ Uit de discussienota van het Bulgaarse voorzitterschap, „De weg vooruit: langetermijnvisie voor de bijdrage van cultuur aan de EU na 2020”, 27 april 2018.

1.12. Aangezien de EU 27 aanzienlijk zou kunnen profiteren van de voortzetting van de dialoog met het VK, dat een sleutelrol speelt in deze sectoren, verzoekt het EESC de Europese Commissie steun te verlenen aan bilaterale dialogen tussen regeringen en netwerken die het pad zouden kunnen effenen voor een bilaterale overeenkomst met het oog op de uitwerking van ambitieuze bilaterale programma's in het kader van Creatief Europa (2021-2027). Dergelijke bilaterale overeenkomsten zijn in het verleden (2014-2020) gesloten met derde landen zoals Georgië, Servië en Oekraïne.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Een nieuw ambitieniveau

2.2. Het voorstel voor een Verordening (COM(2018) 366) is gebaseerd op artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin wordt bepaald dat de Unie „als doel [heeft] de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen”, „haar rijke verscheidenheid aan cultuur en taal [eerbiedigt] en [toeziet] op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed”. Toch is men het er over het algemeen over eens dat er meer uitdagingen zijn, met name de concurrentie van onlineplatforms en zoekmachines, de concentratie binnen de sector rond een beperkt aantal grote spelers, en de opkomst van „desinformatie”.

2.3. Met dit nieuwe programma wil de Europese Commissie de marktspelers de mogelijkheid bieden om technologisch en artistiek innovatieve Europese grensoverschrijdende initiatieven te ontwikkelen voor de uitwisseling, cocreatie, coproductie en verspreiding van Europese werken. Het doel is tevens om de positie van Europese actoren op de Europese en mondiale markten te versterken. In dit verband verdienen de activiteiten in het kader van Eurimages van de Raad van Europa navolging.

2.4. Een verhoogd budget, maar nog steeds niet voldoende

2.4.1. Het voorgestelde budget van 1,85 miljard EUR voor 27 lidstaten is groter dan het huidige budget, maar vertegenwoordigt slechts 1/1 000 van het totale meerjarig financieel kader van de EU voor 2021-2027: 1 135 miljard EUR.

2.5. Het door de Commissie voorgestelde budget bestaat uit drie delen:

- het onderdeel CULTUUR met 609 miljoen EUR (33 % van het totale budget in vergelijking met 31 % van het totale budget van Creatief Europa 2014-2020);
- het onderdeel Media met 1 081 miljoen EUR (58 % van het totale budget in vergelijking met 56 % van het totale budget van Creatief Europa 2014-2020);
- het GRENDOERSCHRIJDENDE onderdeel met 160 miljoen EUR (9 % van het totale budget in vergelijking met 13 % van het totale budget van Creatief Europa 2014-2020).

2.5.1. Het EESC vraagt om een aanvullend budget van 80 miljoen EUR voor het GRENDOERSCHRIJDENDE onderdeel, zodat „kruisbestuivende” projecten ⁽⁵⁾ tot volle wasdom kunnen komen (digitale economie, toerisme, kunst, luxe, cultuur, digitaal afdrukken enz.) en meer praktische oplossingen op het gebied van mediageletterdheid kunnen worden uitgewerkt.

2.5.2. De doelstelling om prioritaire projecten te steunen die gericht zijn op een groot publiek, is goed voor de audiovisuele sector (onderdeel Media) maar zou met name in plattelandsgebieden niet voor alle culturele activiteiten moeten gelden. Sociale samenhang en sociale integratie staan centraal in het Europese project.

2.6. De brexit-case voor creatie en cultuur

2.6.1. Dit nieuwe programma wordt uitgevoerd binnen de EU-27 na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk, dat een van de lidstaten is waarin de creatieve en culturele sectoren een sleutelrol spelen (90 miljard GBP in 2016, 2 miljoen werknemers). Het EESC acht het van groot belang voor de dynamiek van „Creatief Europa” dat de sterke culturele band met het VK behouden blijft en dat bilaterale samenwerking waar mogelijk en nodig wordt aangemoedigd. Er moet worden gestreefd naar een specifieke en op maat gemaakte bilaterale overeenkomst met het VK om acties en programma's op te zetten op basis van artikel 8 van het voorstel voor een verordening en conform de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten.

⁽⁵⁾ Zie paragraaf 4.6 van het EESC-advies, PB C 13 van 15.1.2016, blz. 83.

2.7. Nuttige ervaring die is opgedaan met het vorige Creatief Europa-programma 2014-2020

2.7.1. In de verschillende beoordelingsstudies die de Commissie heeft laten uitvoeren, waren de belangrijkste beperkingen:

- ontoereikende budgetten om een grote impact te bewerkstelligen op EU- of sectorniveau;
- al te versnipperde financiering voor het Media-programma;
- buitensporig complexe toegang tot EU-programma's en -financiering, met name voor kmo's, particulieren en eerste aanvragers, en ingewikkelde administratieve verslaglegging;
- ongelijke verdeling van de middelen volgens de lidstaten.

2.7.2. Tijdens een hoorzitting in Parijs (6 oktober 2016), georganiseerd door Sylvia Costa, voorzitter van de Commissie cultuur en onderwijs, hebben verschillende belanghebbenden andere concrete kwesties aan de orde gesteld:

- het succespercentage van de aanbesteding voor het onderdeel CULTUUR is te laag: 11 %;
- de maximale hoeveelheid tijd die mag worden besteed aan een literaire vertaling is te kort: 2 jaar;
- het aantal derde landen dat bij sommige projecten mag worden betrokken, is te beperkt;
- het idee van „experimenteren” en „innoveren” moet worden bevorderd en ondersteund.

Om aan deze kritiek tegemoet te komen, stelt de Commissie voor bepaalde vereenvoudigingen door te voeren voor de periode 2021-2027:

- grotere flexibiliteit om werkprogramma's aan te kunnen passen aan onvoorziene omstandigheden;
- meer gebruik van kaderpartnerschapsovereenkomsten en doorgifte van subsidies;
- meer stimulansen om resultaten te belonen in verband met het vermogen om een groot publiek te bereiken;
- systematisch gebruik van e-forms en e-verslagen en lichtere verslagleggingsvereisten.

2.8. Het onderdeel Cultuur

2.8.1. Het totale budget van 609 miljoen EUR ondersteunt de verspreiding over de grenzen heen van werken en de mobiliteit van creatieve actoren, stimuleert partnerschappen, netwerken en platforms die een breder publiek in Europa en daarbuiten zoeken voor Europese culturele en creatieve actoren en werken, en bevordert de Europese identiteit, het Europees erfgoed en de Europese waarden door middel van cultureel bewustzijn, kunstonderwijs en creativiteit in het onderwijs. Ook worden speciale EU-acties zoals de Culturele Hoofdsteden van Europa, EU-cultuurprijzen en het Europees erfgoedlabel ondersteund. Een andere prioriteit is het bevorderen van internationale capaciteitsopbouw, zodat de Europese culturele en creatieve sectoren op internationaal niveau actief kunnen zijn.

Het EESC zou graag een paragraaf aan de voorgestelde verordening toevoegen over „amateur”- en volkscreativiteit, want juist deze vorm van creativiteit heeft de basis gelegd voor de ontwikkeling en verspreiding van echte humanistische en artistieke sensibiliteit.

2.9. Het onderdeel Media

2.9.1. Dit programma heeft betrekking op audiovisuele media, film en videospellen met een totaal budget van 1 081 000 EUR. Het is gekoppeld aan een aantal specifieke wetgevingsinstrumenten: de herziening van het kader voor auteursrechten en de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten.

2.9.2. Dit kader (COM(2016) 593 final) werd door het Europees Parlement (12 september 2018) in eerste lezing goedgekeurd.

Dit voorstel heeft drie hoofddoelen: a) verbetering van de toegang tot online- en grensoverschrijdende inhoud voor televisie- en radioprogramma's op video-on-demandplatforms; b) harmonisatie en modernisering van de uitzonderingen op het auteursrecht in EU-wetgeving op het gebied van onderwijs, onderzoek en het behoud van cultureel erfgoed; c) het opzetten van een goed functionerende marktplaats voor auteursrechten voor persuitgevers, auteurs en uitvoerende kunstenaars die inhoud voor onlineplatforms produceren.

2.9.3. De herziene richtlijn heeft verschillende doelstellingen: verdere kansen bieden voor de promotie van Europese werken binnen (minimaal 30 % van de EU-werken op onlinevideoplatforms) en buiten de EU, samenwerking bevorderen in de hele waardeketen vanaf de beginfasen van productie tot aan de distributie en tentoonstelling, en het niveau van bescherming van kinderen en consumenten verbeteren.

2.9.4. Het budget van 1 081 000 EUR bestemd voor de Europese audiovisuele sector, waaronder de filmindustrie, televisie en videospellen, heeft de volgende doelstellingen: a) stimuleren van samenwerking en innovatie bij het produceren van audiovisuele werken in de EU; b) verbeteren van de grensoverschrijdende distributie online en via bioscopen; c) ondersteunen van de internationale invloed van Europese audiovisuele werken door betere internationale promotie en verspreiding van Europese werken en innovatieve vertelkunst, met inbegrip van virtual reality.

2.10. *Het Sectoroverschrijdende onderdeel*

2.10.1. Er is een totaalbudget van 160 miljoen EUR gepland om sectoroverschrijdende projecten tussen creatieve en culturele actoren (muziek, media, literatuur, kunst enz.) te ondersteunen, om de bureaus van Creatief Europa te helpen het programma in hun eigen land te promoten, en om „een vrij, divers en pluralistisch medialandschap, kwaliteitsjournalistiek en mediageletterdheid” te bevorderen (artikel 6, onder c), COM(2018) 366 final).

2.10.2. Deze laatste doelstelling wordt door het EESC als essentieel beschouwd: in 2017 is de persvrijheid in verschillende lidstaten afgenomen. Gezien deze specifieke context vraagt het EESC om meer financiering ter ondersteuning van het bevorderen van de vrijheid van meningsuiting en van een divers en pluralistisch medialandschap, het bevorderen van hoogwaardige medianormen wat betreft inhoud en van programma's voor mediageletterdheid om burgers in staat te stellen een kritische kijk op de media te ontwikkelen.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. *Auteursrecht in het digitale tijdperk*

3.1.1. Een onderzoek van de OESO uit 2015 over auteursrecht in het digitale tijdperk bevestigt dat diepgaande juridische en publieke discussies worden gevoerd over de manieren en middelen om nationale auteursrechtelijke kaders aan te passen aan de internetrevolutie.

De belangrijkste kwesties die worden besproken zijn: a) de reikwijdte van het auteursrecht; b) verweesde werken; c) uitzonderingen en beperkingen op het auteursrecht; d) auteursrechtregistratie; e) handhaving.

3.1.2. Het EESC wil een lans breken voor het nieuwe daarmee verband houdende auteursrecht voor uitgevers met betrekking tot digitale toepassing van hun perspublicaties, zoals voorgesteld in artikel 11 van het voorstel voor een richtlijn inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt, voor de bescherming van inhoud door onlinediensten zoals voorgesteld in artikel 13, voor het contractaanpassingsmechanisme (artikel 15) en voor het mechanisme voor geschillenbeslechting (artikel 16).

3.2. De ongebreidelde concurrentie op internationaal niveau zou de EU ertoe moeten aanzetten een duidelijke strategie voor de creatieve en culturele sector uit te werken; het gaat dan zowel om het internemarktbeleid als het extern beleid (internationale agenda voor cultuur, culturele diplomatie, handelsbeleid).

3.2.1. Amerikaanse bedrijven zoals Apple met iTunes, de grootste onlinemuziekwinkel ter wereld sinds 2010, Netflix met 130 miljoen abonnees in 2017, en YouTube met 1 300 000 maandelijks gebruikers en meer dan 5 miljard bekeken video's per dag, hebben dominante posities op het gebied van onlineplatforms.

3.2.2. In de filmindustrie bijvoorbeeld ⁽⁶⁾ zijn Amerikaanse producties en coproducties goed voor 90 % van de films met de hoogste bezoekersaantallen dat jaar [2012], met als logisch gevolg dat er een duidelijke en nagenoeg onbetwiste dominantie van de Engelse taal bestaat.

⁽⁶⁾ *Diversity and the film industry: An analysis of the 2014 UIS Survey on Feature Film Statistics*, maart 2016, blz. 31.

3.2.3. In de VS zijn onlangs grote fusies geweest die bevestigen dat er belangrijke veranderingen plaatsvinden in de productie, verspreiding en consumptie van audiovisuele inhoud. Wat zal het effect zijn van deze grote veranderingen in de VS op de audiovisuele sector in de EU, die nog steeds gefragmenteerd is, minder financiële overheidssteun krijgt, en een aanhoudend lage mate van grensoverschrijdende verspreiding kent vanwege een beperkt budget en taalbarrières? Een onafhankelijke studie met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens zou zeer nuttig zijn.

Andere belangrijke landen zoals China, Japan, India en Canada hebben efficiënte stimuleringsmaatregelen voor de lange termijn ingevoerd om zowel in eigen land als in het buitenland de troeven die deel uitmaken van hun culturele invloed (soft power) te promoten; de EU moet hetzelfde doen.

3.3. Diversificatie en vernieuwing van bedrijfsmodellen

3.3.1. Innovatieve bedrijfsmodellen voor de auteursrechtintensieve sectoren in de EU moeten in drie richtingen worden aangemoedigd:

- a) gebruikmaken van alle digitale instrumenten (AI, blockchain, big data, 3D-printing enz.) om de inhoud van culturele goederen en diensten te verrijken en de toegankelijkheid ervan voor de consument te verbreden;
- b) kansen benutten met betrekking tot de verbeterde portabiliteit van inhoud in grensoverschrijdende projecten;
- c) het zoeken naar nieuwe manieren om inkomsten te genereren (abonnementen, pay-per-view enz.), zonder kwetsbare consumenten uit te sluiten.

3.3.2. Diverse studies hebben aangetoond dat er sprake is van een overloopeffect tussen de creatieve en culturele sector en diverse economische sectoren met een culturele of creatieve component. Waar de creatieve en culturele sector en digitale technologieën elkaar raken krijgen zowel baanbrekende als stapsgewijze innovatie ruim baan.

3.3.3. Het spreekt voor zich dat bepaalde culturele activiteiten die profiteren van publieke of private financiering niet louter gebaseerd mogen zijn op winstbejag. Het nieuwe programma moet ook betrekking hebben op „niet-marktgerichte” activiteiten.

3.4. Toegang tot financiering

3.4.1. In juni 2016 heeft het Europees Fonds voor strategische investeringen een nieuwe garantiefaciliteit opgezet ten behoeve van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in de culturele en creatieve sectoren die in hun eigen land moeite hebben om toegang te krijgen tot krediet. Voor deze nieuwe regeling is een eerste bedrag van 121 miljoen EUR gepland, dat naar verwachting 600 miljoen EUR aan leningen en andere financiële producten zal genereren.

3.4.2. Na een trage start hebben negen lidstaten — Spanje, Frankrijk, Roemenië, België, Tsjechië, Finland, Italië, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk — overeenkomsten met het Europees Investeringsfonds (EIF) gesloten voor een wereldwijde capaciteit van meer dan 300 miljoen EUR aan potentiële leningen. In 2017 heeft het EIF besloten om 70 miljoen EUR extra toe te voegen. Volgens een rapport van het EIF over het gebruik van de garantie voor de creatieve en culturele sector (maart 2018) hebben 418 creatieve en culturele „actoren” van deze kredietfaciliteit geprofiteerd voor een totaalbedrag van 76 miljoen EUR aan leningen, wat neerkomt op een gemiddelde lening van 182 000 EUR per entiteit.

3.4.3. Het EESC moedigt de bevoegde autoriteiten op nationaal en regionaal niveau, in stedelijke en plattlandsgebieden, ten eerste aan om deze specifieke regeling onder de aandacht te brengen teneinde de groei van de culturele en creatieve sectoren te voeden en om nieuwe bedrijven in deze sectoren aan te trekken. Het is aan hen om te voorkomen dat er een groeiende kloof ontstaat tussen „slimme steden”, waar de creatieve en culturele sector sterk vertegenwoordigd is ⁽⁷⁾, en het platteland.

⁽⁷⁾ 64 % van de banen in de creatieve sector zijn te vinden in stedelijke gebieden, J. Vlegels, W. Ysebaert *Creativiteit, diversiteit en werkomstandigheden: een analyse van de drietand van culturele en creatieve arbeid in België*, Sociologos 39, blz. 241

3.5. Sociale vraagstukken

3.5.1. Uit de gegevens van sommige lidstaten blijkt dat de sociale arbeidsvoorwaarden oneerlijk en onbevredigend zijn: het gaat dan om onbetaalde uren, regelmatige overuren, tijdelijke contracten, ongewenste deeltijdbanen, slechte gezondheids- en veiligheidsomstandigheden, onderinvestering in opleiding, genderkloof⁽⁸⁾, gebrek aan etnische diversiteit, seksuele intimidatie, een laag niveau van sociale bescherming, onvoldoende mobiliteit als gevolg van dubbele belasting en moeilijke toegang tot visa voor onderdanen van derde landen.

Sommige lidstaten hebben sociale vereisten ingevoerd waaraan de creatieve en culturele sector moet voldoen om toegang te krijgen tot EU-financiering; op die manier wordt het Europees sociaal model ondersteund, wat strookt met de rol die overheidsfinanciering kan spelen.

3.5.2. De sociale dialoog op nationaal niveau moet worden aangemoedigd, zodat passende oplossingen kunnen worden uitgewerkt om de situatie te verbeteren. Op EU-niveau zijn meer onafhankelijke studies over de arbeidsomstandigheden in de creatieve en culturele sector nodig om tot nieuwe beleidsinzichten te komen. Uit een recent onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat „beroepsriteria” mogelijk effectiever zijn dan „sectorale” criteria, omdat slechts 30,7 % van de „creatieve” banen in de creatieve en culturele sector te vinden is⁽⁹⁾!

3.5.3. Clusters en netwerken

Regionale clusters spelen een sleutelrol bij het bevorderen van nieuwe samenwerkingsmodellen en grensoverschrijdende partnerschappen. Het nieuwe programma moet aanzetten tot de oprichting van nieuwe regionale clusters en netwerken voor de creatieve en culturele sectoren, alsook van succesvolle partnerschappen tussen bestaande clusters en netwerken (Emilia-Romagna, Hamburg, Milaan enz.) die schaalvergroting en beste praktijken kunnen stimuleren.

Brussels, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽⁸⁾ Zie het actiekader voor gendergelijkheid in het Comité van de sociale dialoog voor de audiovisuele sector.

⁽⁹⁾ J. Vlegels, W. Ysebaert, Sociologos 39, blz. 210-241.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumeisen voor hergebruik van water (doorlopend programma)

(COM(2018) 337 final)

(2019/C 110/18)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.7.2018 Raad, 26.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	19.9.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	140/1/0

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Dit is een zeer positief initiatief van de Europese Commissie, dat op het juiste moment komt. Met de voorgestelde verordening wordt de ontwikkeling van veilige, extra watervoorraden voor irrigatie van landbouwgronden sterk gestimuleerd: water dat kan worden verwerkt om veilig in de landbouw gebruikt te worden en dat, indien nodig, ook een waardevol gehalte aan nuttige voedingsstoffen en aan geschikt en bodemverrijkend organisch materiaal bevat.

1.2. De toegevoegde waarde van een dergelijke voorziening verlicht primair de druk op de drinkwatervoorraden en vergemakkelijkt daarnaast zowel openbare als particuliere investeringen in het aanleggen van deze aanvullende watervoorraden. Deze afzonderlijke en speciale zuiverings- en toevoerinfrastructuur voor landbouwdoeleinden vormt een aanvulling op de bestaande watervoorraden en voorzieningsinfrastructuur die, afhankelijk van de lidstaat, essentiële voorzieningen vormen onder de verantwoordelijkheid van de landelijke of gemeentelijke overheid of een particuliere entiteit.

1.3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt deze voorgestelde verordening als nuttige aanvulling ten behoeve van het realiseren van de intenties van de kaderrichtlijn water, en tevens als bijdrage aan het pakket voor de circulaire economie. De verordening bevordert duurzamer gebruik van bestaande watervoorraden en verhoogt het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van de betrokken landbouwproducten.

1.4. Momenteel zijn consumenten zich niet bewust van de verschillen tussen de normen voor hergebruik van water die bestaan tussen verschillende lidstaten, en velen zijn zich niet bewust van het feit dat teruggewonnen water op grote schaal wordt gebruikt voor irrigatie. Aangezien de verordening voorziet in een consistente benadering op basis van solide wetenschappelijk advies, kan deze worden gezien als een onmisbare bouwsteen in het fundament van het voedselveiligheidsbeleid.

1.5. In tegenstelling tot de indruk die wordt gewekt door de algemene titel van de verordening, draait het in het voorstel hoofdzakelijk om het hergebruik van stedelijk afvalwater voor irrigatiedoeleinden. Hoewel dit wordt vermeld in de toelichting op de verordening, is het raadzaam deze focus sterker te benadrukken om bezorgdheid over dat mogelijkheden voor industrieel of huishoudelijk hergebruik over het hoofd worden gezien, zo veel mogelijk weg te nemen.

1.6. Hoewel de verordening niet over de mogelijkheden van hergebruik van water voor het aanvullen van watervoerende lagen gaat, is dit nog altijd wel een belangrijk onderwerp dat een nadere technische analyse vergt om de complexe problemen die in de effectbeoordeling zijn vastgesteld, op te lossen.

1.7. Het Comité beveelt ten zeerste effectief toezicht op de watervoorraden en een actief toerekenbaarheids- en handhavingsbeleid in alle lidstaten aan, zodat het maximale beoogde effect van deze verordening kan worden bereikt. Met name moet het verbod op illegale waterwinning consequenter worden gehandhaafd.

1.8. Zakelijk gezien is het interessant om in de aanleg van infrastructuur voor hergebruik van water te investeren, maar daarbij is ook steun nodig uit de structuurfondsen, met name het fonds voor plattelandontwikkeling en het Cohesiefonds.

1.9. Hoewel de gevolgen voor de concurrentie met invoer uit derde landen naar verwachting neutraal zullen zijn, dringt het EESC er bij de Commissie op aan deze mogelijkheid te benutten om de ontwikkeling van normen op EU-niveau te gebruiken, in samenwerking met de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, om het standpunt met betrekking tot het hergebruik van water tijdens internationale besprekingen over het vaststellen van normen kracht bij te zetten, zodat bij invoer uit derde landen eveneens aan deze normen wordt voldaan. Het EESC heeft geregeld gepleit voor consistentie in internationale landbouwnormen, en deze verordening kan een internationale maatstaf worden voor hergebruik van water⁽¹⁾.

2. Inleiding

2.1. Als gevolg van de klimaatverandering en een toenemende vraag ervaren veel delen van de EU nu al watertekort⁽²⁾. Een derde van het grondgebied van de EU heeft nu al te maken met schaarste en kwaliteitsproblemen⁽³⁾. In eerdere adviezen heeft het Comité deze zorgen al aan de orde gesteld, aangedrongen op meer investeringen in de zuivering van afvalwater voor hergebruik, en erop gewezen dat het plan om van de watercyclus een kringloop te maken niet langer als onrealistisch overkomt⁽⁴⁾. Een groot deel van de watervoorraad wordt gebruikt voor irrigatie in de landbouw, met name in de zuidelijke lidstaten, waar landbouwproducten een aanzienlijk aandeel van de economie vertegenwoordigen. Met deze verordening wordt niet beoogd om het gebied dat momenteel wordt geïrrigeerd uit te breiden, maar om de bestaande watervoorraden veiliger en efficiënter te gebruiken.

2.2. Het behouden van het vertrouwen van de consument in de voedselvoorziening en het stelsel van regelgeving en inspectie dat de veiligheid ervan waarborgt, is begrijpelijkerwijs een van de topprioriteiten van de Unie. Met deze verordening zal de zekerheid op dit gebied worden versterkt. Momenteel verschillen de normen aanzienlijk tussen de lidstaten. Door deze verordening komt mogelijk per jaar 4,9 miljard m³ extra water beschikbaar voor irrigatie en wordt het algemene watertekort met meer dan 5 % teruggebracht. Daarnaast wordt hiermee de veiligheid van teruggewonnen water gewaarborgd en gezorgd voor een hoog niveau van bescherming van de gezondheid voor mens en dier en het milieu.

2.3. Deze verordening kan worden gezien als een middel waarmee de circulaire economie wordt versterkt, de voedselzekerheid van de EU wordt vergroot en een bijdrage wordt geleverd aan de volksgezondheid. De verordening raakt direct de kern van de behoefte om geharmoniseerde minimumvereisten vast te stellen voor de kwaliteit van teruggewonnen water, dat voor het merendeel wordt gebruikt in de landbouw. De vereiste dat adequate en actuele informatie over hergebruik van water online beschikbaar is, zorgt voor grotere publieke transparantie. Verder draagt de voorgestelde verordening bij aan de uitvoering door de EU van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's of Sustainable Development Goals), in het bijzonder SDG 6 inzake schoon water en sanitaire voorzieningen. De verordening vormt een aanvulling op het voorstel van de Commissie voor een nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid doordat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan beter waterbeheer in de landbouw, waardoor boeren over een duurzamere watervoorziening kunnen beschikken.

2.4. Er dient te worden opgemerkt dat deze verordening wordt gepresenteerd als onderdeel van een doorlopend programma en dat de intentie op de lange termijn is om hergebruik van water ook op andere gebieden te overwegen. Deze specifieke verordening is echter sterk toegespitst op een specifiek onderwerp, aangezien deze vrijwel uitsluitend betrekking heeft op de verwerking van reeds gezuiverd stedelijk afvalwater zodat het kan worden gebruikt in diverse vormen van irrigatie in de landbouw. Huishoudelijk en industrieel hergebruik vallen buiten de reikwijdte van het onderhavige voorstel en worden tot op zekere hoogte reeds gedekt — bijvoorbeeld in de richtlijn stedelijk afvalwater, die momenteel wordt herzien⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Advies van het EESC over de rol van de landbouw in handelsbesprekingen, par. 4.3 (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 20).

⁽²⁾ Watertekort doet zich voor wanneer de vraag naar water hoger is dan de hoeveelheid die in een bepaalde periode beschikbaar is, of wanneer het gebruik ervan beperkt is vanwege lage kwaliteit.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren (PB C 327 van 12.11.2013, blz. 93).

⁽⁵⁾ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40).

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. De voorgestelde verordening maakt deel uit van een integrale benadering van waterbeheer voor de aanpak van het ernstige en toenemende probleem van watertekort in de hele EU. Naast het zuiniger omspringen met water en maatregelen voor een efficiënter watergebruik kan er een bijdrage worden geleverd met gezuiverd afvalwater afkomstig van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties als een betrouwbaar alternatief.

3.2. Het hergebruiken van water heeft doorgaans geringere milieueffecten dan andere vormen van alternatieve watervoorziening, en biedt een scala aan voordelen voor het milieu, de economie en de maatschappij. In de verordening ligt de nadruk op het hergebruik van water voor irrigatie in de landbouwsector, wat op dit moment goed is voor ongeveer een kwart van het totale hoeveelheid onttrokken zoetwater in de EU.

3.3. De verordening is rechtstreeks van toepassing op de lidstaten alsmede op het bedrijfsleven, hetgeen de ontwikkeling en toepassing van milieutechnieken mogelijk zal stimuleren. In het voorstel worden minimumeisen voor kwaliteit en bewaking van teruggewonnen water uiteengezet, belangrijkste taken voor risicobeheer omschreven en een geharmoniseerde benadering geboden tot hergebruik van water voor irrigatie binnen de EU. Het voorstel bevat met name:

3.3.1. Minimumeisen voor kwaliteit van teruggewonnen water en het monitoren daarvan, met aandacht voor microbiologische elementen (bijvoorbeeld de aanwezigheid van *E. coli*-bacteriën) en vereisten voor routinematige en validatiemonitoring. Deze waarborgen dat teruggewonnen water dat is geproduceerd overeenkomstig de voorgestelde verordening veilig is voor irrigatie.

3.3.2. De belangrijkste risicobeheertaken die zorgen voor een aanvullende beschermingslaag boven op de minimumeisen, dat wil zeggen, de identificatie van bijkomende gevaren die moeten worden aangepakt zodat hergebruik van water veilig is. Dit betreft hoofdzakelijk het opstellen van een risicobeheerplan voor hergebruik van water door de exploitant van de waterterugwinningsinstallatie, dat noodzakelijk is voor het verkrijgen van een vergunning van de bevoegde autoriteit, die ten minste elke vijf jaar zal worden herzien.

3.3.3. Meer transparantie. Nieuwe transparantievoorschriften vereisen dat het publiek op een gebruiksvriendelijke wijze online-informatie kan verkrijgen over het hergebruik van water in hun lidstaat. Er is een uitvoeringshandeling nodig ter vaststelling van gedetailleerde regels ten aanzien van de vorm en presentatie van beschikbaar te stellen informatie.

3.4. Het is de bedoeling dat de lidstaten gegevenssets ontwikkelen met informatie over hergebruik van water met steun van het Europees Milieuagentschap, dat regelmatig een overzicht zal geven van de tenuitvoerlegging van de verordening op het niveau van de Unie. De eerste evaluatie is zes jaar na de inwerkingtreding van de verordening gepland.

3.5. Er dient te worden opgemerkt dat de lidstaten krachtens de voorgestelde verordening niet worden verplicht zuivering van afvalwater voor irrigatie uit te voeren. Het primaire doel is het versterken van het vertrouwen bij een breed scala aan belanghebbenden — waterautoriteiten, boeren, investeerders en consumenten — dat consistent de hoogste veiligheidsnormen zijn gehanteerd bij de watervoorziening voor irrigatiedoeleinden. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige praktijk.

3.6. De effectbeoordeling en de ondersteunende onderzoeksdocumentatie bevatten een gedetailleerde analyse van technische kwesties, met name detectie, veiligheidsnormen en drempelparameters.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité steunt deze verordening als bijdrage tot het verminderen van de druk van klimaatverandering en als nuttige aanvulling op de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water en de circulaire economie in het algemeen. Het heeft kennisgenomen van positieve voorbeelden van hergebruik van water in combinatie met landbouwproductie, met name in Cyprus en Israël, waar bijna 90 % van het gezuiverd afvalwater op dit moment wordt hergebruikt. Het stelt zich de vraag of in de verordening niet zou moeten worden ingegaan op het terugwinnen van warmte uit water voordat dat naar een zuiveringsinstallatie wordt geleid. Apparatuur daartoe zou in één- en meergezinswoningen, zwembaden en hotels moeten worden geïnstalleerd.

4.2. In de voorgestelde verordening wordt het primaat van maatregelen voor waterbesparing en -efficiëntie binnen de hiërarchie van het waterbeheer erkend. De vrijwillige mogelijkheid tot hergebruik wordt uitsluitend toegepast wanneer dit relevant, veilig en rendabel is. Er is aanzienlijke ruimte voor de toepassing van hergebruik van water voor irrigatie, met

name in sommige zuidelijke EU-lidstaten waar dit momenteel slechts op bescheiden schaal gebeurt. Zo wordt in Italië en Griekenland 5 % hergebruikt, en in Spanje 12 %. Bemoedigend is dat het hergebruik van water gestaag toeneemt.

4.3. Het Comité merkt op dat de verordening tot doel heeft een uniforme benadering met betrekking tot kwaliteitsnormen voor water voor hergebruik vast te stellen. Op dit moment is dit nog niet het geval. Consumenten zijn in het algemeen niet op de hoogte van de grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de kwaliteit van het water dat wordt hergebruikt voor irrigatie. Met één enkele minimumnorm wordt de toepassing hiervan en investering hierin gestimuleerd en wordt tevens meer zekerheid geboden met betrekking tot gezondheidskwesties voor consumenten.

4.4. Het Comité merkt verder op dat reeds voorzien is in de aanpak van kwesties als pathogenen, opkomende contaminanten, bijproducten van desinfectie en resistentie tegen antibiotica (in bijlage 2), op basis van het technisch verslag van JRC Science for Policy, waarin het beheer van gezondheids- en milieurisico's die verbonden zijn aan hergebruik van water voor landbouwirrigatie uitgebreid wordt verkend ⁽⁶⁾. Dit zou moeten waarborgen dat de bodem, het grondwater, het drinkwater en voedselproducten per project worden beschermd.

4.5. Er zijn veel situaties waarin conventionele watervoorraden een te lage prijs hebben en niet overeenkomen met de kosten voor milieu en grondstoffen. Ook is er nog steeds sprake van aanzienlijke illegale onttrekking uit rivieren en particuliere putten. Effectief toezicht op de watervoorraden en een actief toerekenbaarheids- en handhavingsbeleid in alle lidstaten zijn noodzakelijk om het maximale beoogde effect van deze verordening te bereiken.

4.6. De voorgestelde verordening voorziet in de oprichting van een welomschreven autorisatieprocedure voor waterhergebruikprojecten. Dit zou moeten bijdragen tot een duidelijke spreiding van verantwoordelijkheid over verschillende bij het hergebruik van water betrokken partijen.

4.7. Het Comité waardeert de kansen die worden geboden door de verordening, hetgeen de aanpassing of het ontwerp van zuiveringsinstallaties voor hergebruik stimuleert met als doel „fertilisatie” te bevorderen. Dit bestaat uit de retentie in het verwerkte water, met inachtneming van de veiligheid, van oplosbare meststoffen, zoals stikstof, fosfor en nuttige, bodemverrijkende organische stoffen die tijdens het huishoudelijk of industrieel gebruik in het water zijn terechtgekomen. Deze extra voordelen worden geacht ondergeschikt te zijn aan het belangrijkste voordeel dat hergebruik nieuwe watervoorraden oplevert.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Er dient te worden opgemerkt dat de uitdrukking „hergebruik van water” verwijst naar water dat is gegenereerd uit (hoofdzakelijk stedelijk) afvalwater, waarvan de kwaliteit na zuivering geschikt is voor het beoogde gebruik.

5.2. In deze verordening ligt de nadruk hoofdzakelijk op het waarborgen van de kwaliteit en de veiligheid van het hergebruik van water afkomstig van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties. De verordening heeft geen betrekking op de regulering van drinkwater of op directe maatregelen voor efficiënt watergebruik. Het Comité merkt echter op dat de effectieve zuivering van afvalwater en het hergebruik ervan aanzienlijke voordelen biedt voor het milieu in vergelijking met andere opties. Zo leidde droogte in 2017 tot een verlies van naar schatting 2 miljard EUR voor de Italiaanse landbouwsector en gezien de extreme weersomstandigheden waarmee veel lidstaten in de zomer van 2018 te kampen hebben gehad, zal dit cijfer in de hele EU waarschijnlijk nog stijgen. Hergebruik van water zou echter naar schatting kunnen voorzien in 47 % van alle irrigatiebehoeften in Italië, maar wordt momenteel nog slechts op zeer kleine schaal gebruikt.

5.3. Hoewel het potentieel van het gebruik van teruggewonnen water voor landbouwirrigatie overduidelijk aanwezig is in met name de zuidelijke lidstaten, worden er met deze verordening technische en operationele stimulansen gegenereerd die in de toekomst voordeel zullen opleveren voor de hele EU.

⁽⁶⁾ Towards a legal instrument on water reuse at EU level, publicatie van het JRC.

5.4. De verantwoordelijkheid voor het garanderen van normen voor voedselveiligheid, die in het algemeen worden vastgesteld door de EU met referentie naar de algemene levensmiddelenverordening, berust, zoals het hoort, bij de lidstaten. De voorgestelde verordening zorgt ervoor dat de veiligheid van consumenten bij het hergebruik van water voor irrigatie van voedingsgewassen voorop staat. De verplichting tot naleving van de EU-wetgeving betreffende voedselveiligheid geldt ook voor landbouwproducten die worden geïmporteerd uit derde landen, hoewel op dit moment geen specifieke vereisten bestaan met betrekking tot irrigatiepraktijken in derde landen. Er wordt aangevoerd dat gemeenschappelijke EU-normen zouden kunnen dienen als een model voor derde landen, en met name onze bilaterale handelspartners. Hierover moet echter op internationaal niveau worden onderhandeld. Wereldwijd wordt al op aanzienlijke schaal gebruikgemaakt van zowel gezuiverd als ongezuiverd afvalwater voor irrigatie, waaronder in veel landen van waaruit de EU landbouwproducten importeert.

Brussel, 12 december 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 onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen op het gebied van milieubeleid en tot wijziging van Richtlijnen 86/278/EEG, 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG en 2010/63/EU, Verordeningen (EG) nr. 166/2006 en (EU) nr. 995/2010 en Verordeningen (EG) nr. 338/97 en (EG) nr. 2173/2005 van de Raad

(COM(2018) 381 final — 2018/0205 (COD))

(2019/C 110/19)

Rapporteur: **Vladimír NOVOTNÝ (CZ-1)**

Raadplegingen	Europees Parlement, 11.6.2018 Raad, 22.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 114, artikel 192, lid 1, en de artikelen 207 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	17.4.2018 (in afwachting van de raadpleging)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	359
Stemuitslag	208/1/2
(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 betreffende de onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen op het gebied van milieubeleid en verwacht dat dit voorstel zal leiden tot een grotere transparantie van de verslagen en de voorbereiding daarvan, een empirische basis voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het milieubeleid, een vereenvoudiging van de procedures en lagere administratieve lasten, zowel voor de lidstaten als voor de Commissie.

1.2. Het EESC staat volledig achter de nieuwe benadering van de Europese Commissie als het gaat om milieoverslaggeving, die is gebaseerd op een fundamentele modernisering van de procedures voor het verzamelen van milieugegevens, verslaggeving en evaluatie met behulp van Inspire en Copernicus, de overdracht van gegevens in real time en de geautomatiseerde verwerking daarvan. Het EESC is van mening dat het voorstel van de Commissie voldoet aan de beginselen van de aanpak voor een betere regelgeving en het Refit-programma.

1.3. Het EESC beveelt aan dat de centrale databanken van het Europees Milieuagentschap (EEA) worden gebruikt om gegevens en informatie over het milieu te koppelen aan geografische, economische en sociale gegevens en informatie en deze op alomvattende wijze te interpreteren.

1.4. Het EESC wijst nogmaals op de noodzaak om de maatschappelijke organisaties te betrekken bij de voorbereiding en bespreking van milieoverslagen in de lidstaten.

1.5. Het EESC is van oordeel dat aanpassing aan veranderingen van specifieke verslagleggingsverplichtingen op milieugebied, met behoud van een hoge kwaliteit van gegevens, efficiënter is dan een strikte „one size fits all”-aanpak.

1.6. Het EESC is ervan overtuigd dat de modernisering van de milieoverslaggeving en vervolgens de verwerking en evaluatie van de milieugegevens aanzienlijk zullen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus).

1.7. Het EESC dringt er bij de regeringen van lidstaten van de EU, hun autoriteiten en agentschappen, de Europese Commissie en het Europees Milieuagentschap op aan om meer inspanningen te leveren voor het verbeteren van de toegankelijkheid, duidelijkheid en bewijskracht van de milieuverlagen en -informatie ten behoeve van een breed scala van maatschappelijke organisaties.

1.8. Het EESC pleit ervoor om ook in de toekomst vast te houden aan een regelmatige evaluatie en herziening van het *acquis* inzake gegevensverzameling, informatieverstrekking en verslaglegging op milieugebied. Ook beveelt het aan de tijd tussen de verzameling, verwerking en bekendmaking van de gegevens te verkorten en de toegankelijkheid, transparantie en duidelijkheid van de gegevens te verbeteren.

1.9. Het EESC roept milieuorganisaties op om zich actiever in te zetten voor de bewustmaking van het publiek van de milieusituatie in hun land of regio. Het dringt er bij de Commissie op aan dergelijke activiteiten aan te moedigen en te financieren.

2. Het document van de Commissie

2.1. In 2017 bracht de Commissie een uitvoerige geschiktheidscontrole (fitness check) uit, gericht op de milieuverslaglegging. Die beoordeling bestreek 181 verslagleggingsverplichtingen, verspreid over 58 EU-milieuwetgevingsteksten.

2.2. Er is toen een transversale en uitvoerige analyse van de verslagleggingsverplichtingen⁽¹⁾ uitgevoerd, bedoeld om de transparantie te verhogen, een empirische basis aan te reiken voor toekomstige beoordelingen, en de administratieve lasten voor de lidstaten en de Commissie te vereenvoudigen en te verminderen.

2.3. De afzonderlijke beoordelingen van relevante wetgevingsteksten hebben mogelijkheden voor verbeteringen van de verslaglegging aan het licht gebracht in:

- Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾ inzake omgevingslawaaï⁽³⁾;
- Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽⁴⁾ inzake milieuaansprakelijkheid⁽⁵⁾;
- Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽⁶⁾ — Inspire-richtlijn (infrastructuur voor ruimtelijke informatie)⁽⁷⁾;
- Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽⁸⁾ inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad⁽⁹⁾ inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats⁽¹⁰⁾;
- Richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad⁽¹¹⁾ inzake dierproeven⁽¹²⁾;
- Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad⁽¹³⁾ betreffende een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (PRTR-verordening)⁽¹⁴⁾;
- Richtlijn 86/278/EEG van de Raad⁽¹⁵⁾ inzake zuiverings-slib;
- Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad⁽¹⁶⁾ inzake hout en houtproducten;

⁽¹⁾ SWD(2017) 230.

⁽²⁾ PB L 189 van 18.7.2002, blz. 12.

⁽³⁾ SWD(2016) 454.

⁽⁴⁾ PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 121.

⁽⁶⁾ PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1.

⁽⁷⁾ COM(2016) 478 en SWD(2016) 273.

⁽⁸⁾ PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7.

⁽⁹⁾ PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.

⁽¹⁰⁾ SWD(2016) 472 final.

⁽¹¹⁾ PB L 276 van 20.10.2010, blz. 33.

⁽¹²⁾ COM(2017) 631 en SWD(2017) 353.

⁽¹³⁾ PB L 33 van 4.2.2006, blz. 1.

⁽¹⁴⁾ SWD(2017) 711.

⁽¹⁵⁾ PB L 181 van 4.7.1986, blz. 6.

⁽¹⁶⁾ PB L 295 van 12.11.2010, blz. 23.

- Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad ⁽¹⁷⁾ (Cites-verordening);
- Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad ⁽¹⁸⁾ inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (Flegt).

Er loopt thans een procedure om de voorstellen van de Europese Commissie op het gebied van drinkwater, persistente organische stoffen, hergebruik van afvalwater en kunststof wegwerpproducten, die in 2018 werden ingediend, op elkaar af te stemmen.

2.4. Op basis van deze evaluatie is een voorstel uitgewerkt voor de harmonisatie van de afzonderlijke wetgevingsteksten die verband houden met milieurapportage, en een gedetailleerd plan voor de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen.

2.5. Doel van het voorstel is om, met inachtneming van de beginselen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en evenredigheid, optimaal gebruik te maken van de bestaande verplichtingen inzake toezicht op de tenuitvoerlegging, verslaglegging en transparantie die zijn vastgelegd in de EU-wetgeving. Verder is het voorstel bedoeld om de relevante wetgevingsbepalingen aan te passen en de empirische onderbouwing voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid te verbeteren.

2.6. Het voorstel omvat maatregelen die leiden tot een verbetering van de transparantie en subsidiariteit (in acht rechtshandelingen), vereenvoudiging of schrapping van de verslagleggingsverplichtingen (in zeven rechtshandelingen), afstemming van het tijdstip van de verslaglegging (in drie rechtshandelingen), vereenvoudiging van overzichten voor de hele EU en verduidelijking van de rol van instellingen (in acht rechtshandelingen) en voorbereiding op toekomstige beoordelingen (in vijf rechtshandelingen).

2.7. Het voorstel draagt ertoe bij dat de bevolking toegang heeft tot heldere informatie over het milieu op nationaal niveau. Het zorgt er eveneens voor dat de bevolking een overzicht krijgt van wat er zich in Europa als geheel op milieugebied afspeelt en helpt nationale overheidsinstanties om grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Ook is het voorstel gericht op het verminderen van de lasten voor de lidstaten en een versterking van de subsidiariteit, en helpt het om informatie over de tenuitvoerlegging dichter bij de burgers te brengen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen ⁽¹⁹⁾ op het gebied van milieubeleid als een fundamentele stap in de richting van een algehele modernisering van de milieuverslaglegging. Het EESC steunt het gebruik van Inspire en Copernicus, de elektronische gegevensverwerking, de overdracht van gegevens in real-time en, wat communicatie betreft, de overstap van formele schriftelijke verslagen naar een dynamische centrale databank op het niveau van de Europese Commissie en het Europees Milieuagentschap. Conform het standpunt van de Commissie en de tekst van het verordeningvoorstel merkt het EESC ook op dat het hier uitdrukkelijk gaat om louter procedurele en niet om inhoudelijke wijzigingen in de verschillende juridische documenten betreffende de selectie van milieu-indicatoren, de lijst van gereguleerde stoffen en hun beperkingen.

3.2. Vereenvoudiging en harmonisatie van de procedures voor de voorbereiding en opstelling van milieuverslagen kan volgens het EESC leiden tot grotere efficiëntie en transparantie van deze verslagen. Het EESC verwacht dat het voorstel zal leiden tot lagere lasten en kosten met betrekking tot de verslagleggingsverplichtingen die zijn vastgelegd in de EU-wetgeving op het gebied van het milieu, en tot een aanzienlijke inkorting van de tijd die verstrijkt tussen de verzameling van de gegevens en de publicatie daarvan.

3.3. Het EESC acht het noodzakelijk dat niet alleen de beschikbaarheid maar ook de leesbaarheid van de verslagen en de milieu-informatie worden verbeterd voor grote delen van het maatschappelijk middenveld. Het EESC wijst nogmaals op de essentiële rol van het maatschappelijk middenveld, niet alleen als gebruiker van milieu-informatie, maar ook als een actieve deelnemer aan de verzameling, voorbereiding en bespreking van deze informatie en verslagen. In dit verband wijst het EESC op het belang van milieueffectrapportageprocedures en de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de discussies hierover.

⁽¹⁷⁾ PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1.

⁽¹⁸⁾ PB L 347 van 30.12.2005, blz. 1.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 381 final — 2018/0205 (COD).

3.4. Het voorstel tot herziening van verschillende bestaande wetgevingsteksten maakt deel uit van het Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit⁽²⁰⁾). In dit verband heeft het EESC een advies over het Refit-programma⁽²¹⁾ uitgebracht, waarin het zijn bezorgdheid uitte met betrekking tot de tekortkomingen van milieueffectbeoordelingen en aandrong op een geïntegreerde en evenwichtige beoordeling van de sociale, economische en milieueffecten.

3.5. Het EESC heeft in zijn advies over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid⁽²²⁾ gehamerd op het belang van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming en evaluatieprocessen, zoals momenteel het geval is met de herziening van de wetgeving inzake milieurapportage.

3.6. In het voorstel van de Europese Commissie wordt verwezen naar Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad⁽²³⁾ inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en Richtlijn 2007/2/EG inzake ruimtelijke informatie en wordt de samenhang met de voorschriften van voornoemde richtlijnen gewaarborgd. In zijn advies over de Toegang tot de rechter op nationaal niveau in verband met maatregelen tot uitvoering van de milieubeschermingsregels van de EU⁽²⁴⁾ wees het EESC op het belang van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus).

3.7. Het EESC vestigt de aandacht op het feit dat, hoewel het Commissievoorstel alleen betrekking heeft op de milieoverslaglegging op basis van de voorschriften van de EU-wetgeving, veel milieoverslagen op vrijwillige basis worden opgesteld door bedrijven, beroepsverenigingen, steden, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

3.7.1. Voorbeelden van dergelijke vrijwillige activiteiten op het gebied van milieoverslaglegging zijn het verslag van het Global Reporting Initiative (GRI), verslagen van individuele bedrijven, verslagen van brancheverenigingen, zoals het „Responsible Care“-initiatief van de chemische industrie (Europese Raad van de chemische industrie — Cefic), verslagen over maatschappelijk verantwoord ondernemen, die vaak een milieu-onderdeel bevatten enz.

3.7.2. De milieueffectbeoordelingen en daarmee verband houdende informatie worden ook beschikbaar gesteld aan het publiek in het kader van de milieubeheersystemen EMS en EMAS.

3.7.3. Uit deze activiteiten blijkt al geruime tijd de actieve rol van maatschappelijke organisaties bij de bespreking van de verslagen, die leidt tot een versterking van het vertrouwen van het maatschappelijk middenveld enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds. Op zowel lokaal als internationaal niveau is milieu-informatie ook onderworpen aan milieueffectbeoordelingsprocedures.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Verbetering van de transparantie en subsidiariteit*

Het EESC is van mening dat het voorstel van de Commissie voorziet in een verdere verbetering van de transparantie en de toegang van het publiek tot milieu-informatie op een meer gebruikersvriendelijke wijze, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

4.2. *Vereenvoudiging of schrapping van de verslagleggingsverplichtingen*

Volgens het EESC zou het voor de vermindering van de administratieve lasten nuttig zijn om het verslagleggingsproces in tekstvorm te vereenvoudigen of te schrappen en de nadruk te leggen op een betere publieke toegang tot informatie. Het EESC roept de Europese Commissie op een begin te maken met de ontwikkeling van een aantal belangrijke synthetische indicatoren voor de beoordeling van het milieu, die begrijpelijk zijn voor een breed scala aan maatschappelijke groeperingen in alle EU-landen, zodat het gemakkelijker wordt om advies over milieubescherming in hun land of regio in te winnen en om op positieve veranderingen gerichte initiatieven te lanceren.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_nl

⁽²¹⁾ EESC-advies over het Refit-programma (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 66).

⁽²²⁾ EESC-advies over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114).

⁽²³⁾ PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

⁽²⁴⁾ EESC-advies over toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65).

4.3. Afstemming van het tijdstip van de verslaglegging

Het EESC steunt de stroomlijning van de termijnen voor de indiening van geluidsbelastingkaarten en actieplannen in het kader van Richtlijn 2002/49/EG⁽²⁵⁾, de invoering van voldoende lange termijnen voor openbare raadpleging en de versterking van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de herziening of aanpassing van actieplannen. Ook is het voorstander van soortgelijke regelingen in andere wetgeving, op voorwaarde dat de kwaliteit en beschikbaarheid van milieugegevens en verslagen er niet op achteruit gaan.

4.4. Vereenvoudiging van overzichten voor de hele EU en verduidelijking van de rol van de EU-instellingen

Naar de mening van het EESC is het zaak dat de rol die de Commissie en het Europees Milieuagentschap nu al spelen bij de betreffende verslagleggingsprocessen wordt verduidelijkt.

4.5. Voorbereiding op toekomstige beoordelingen

Het EESC stelt vast dat de evaluatie van de Commissie een aantal overlappingsen, ontbrekende schakels en niet-essentiële vereisten aan het licht heeft gebracht, zowel in de gegevens- en rapportagestructuur als in de frequentievereisten, naast andere tekortkomingen op het stuk van de doeltreffendheid. Het is ervan overtuigd dat er in de toekomst nog meer tekortkomingen zullen worden vastgesteld. Het beveelt daarom aan dat de werking van het *acquis* op dit gebied regelmatig wordt geëvalueerd. De Commissie dient evaluaties uit te voeren en van de lidstaten te verlangen dat zij de voor deze evaluaties benodigde informatie verstrekken. In zijn advies SC/045 over Toekomstbestendige regelgeving⁽²⁶⁾ heeft het EESC aanbevelingen gedaan voor de verdere ontwikkeling van toekomstige wetgeving.

4.6. De context van de gegevens

Het EESC beveelt aan dat de centrale databanken van het Europees Milieuagentschap (EEA) zo worden opgezet dat gegevens en informatie over het milieu kunnen worden gekoppeld aan geografische, economische en sociale gegevens en informatie, zodat deze op alomvattende wijze kunnen worden geïnterpreteerd. Het EESC is ingenomen met de inspanningen van de Europese Commissie om betere regelgeving in te voeren, ter vermindering van de administratieve lasten in samenhang met de herziening van de rapportageverplichtingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 166/2006 (verordening betreffende een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (E-PRTR)) voor zover het verplichtingen van beperkt belang betreft. Tegelijkertijd wijst het EESC erop dat het vertrouwelijkheidsbeginsel ten aanzien van bepaalde bedrijfsgegevens in acht moet worden genomen, hoewel dit de transparantie en beschikbaarheid van milieuverslagen en -gegevens niet mag belemmeren.

4.7. Enkele kleine wijzigingen

Het EESC is van mening dat de voorgestelde wijzigingen in de toekomst moeten worden aangepast aan de specifieke kenmerken van afzonderlijke wettelijke bepalingen inzake milieurapportagevereisten en niet moeten worden gebaseerd op een uniforme „one size fits all”-aanpak. Ook is het EESC er voorstander van dat de verslagleggingstermijnen uit hoofde van Richtlijn 2009/147/EG (de Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG (de Habitatrichtlijn) op elkaar worden afgestemd.

4.8. Het publiek aanmoedigen om activiteiten op milieugebied te ondernemen

Het EESC roept milieurorganisaties op zich actiever in te zetten om het publiek meer bewust te maken van de milieusituatie in hun land of regio. Het dringt er bij de Commissie op aan dergelijke activiteiten aan te moedigen en te financieren.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁵⁾ Richtlijn 2007/2/EG.

⁽²⁶⁾ EESC-advies over de toekomstbestendige regelgeving (PB C 487 van 13.10.2017, blz. 51).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad

(COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD))

(2019/C 110/20)

Rapporteur: **Brian CURTIS (UK-II)**

Raadpleging door de Raad	12.7.2018
Raadpleging door het Europees Parlement	2.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 42, artikel 43, lid 2, artikel 91, lid 1, artikel 100, lid 2, artikel 173, lid 3, artikelen 175 en 188, artikel 192, lid 1, artikel 194, lid 2, en de artikelen 304 en 349 VWEU
Besluit van het bureau	22.5.2018 (in afwachting van de raadpleging)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	214/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee de lidstaten een flexibeler systeem wordt geboden dat aansluit bij hun strategische prioriteiten, en waarmee beoogd wordt een duurzaam bedrijfsmodel voor vissers te ondersteunen en het concurrentievermogen van de visserijsector in stand te houden. Het EESC vraagt met name om snelle goedkeuring, een toegankelijker financieringsmechanisme en een proportioneel en geharmoniseerd sanctiesysteem. Het maatschappelijk middenveld en de regionale platforms van belanghebbenden zouden bij iedere fase van het proces moeten worden betrokken, van de opstelling van nationale plannen tot de implementatie en uiteindelijke evaluatie.

1.2. Het EESC vindt dat het huidige budget voor het EFMZV (6,4 miljard EUR) in stand moet blijven. Dit is nodig om de ingrijpende veranderingen en verbeteringen te kunnen doorvoeren die de EU van de visserijsector heeft gevraagd. Er zij met name op gewezen dat het huidige EFMZV 0,6 % van het MFK voor de periode 2014-2020 vertegenwoordigt, wat betekent dat iedere verlaging van de financiële middelen een verwaarloosbare impact op de totale EU-begroting zal hebben, maar op vele kustregio's zeer negatief kan uitwerken.

1.3. Het EESC merkt op dat het Commissievoorstel niet op een gedetailleerde economische en sociale effectbeoordeling is gebaseerd. Deze tekortkoming wordt nog verergerd door het feit dat de visserijsector al meer dan twintig jaar in een crisis verkeert. Daarom dringt het EESC erop aan dat de Europese Commissie (in het bijzonder DG Werkgelegenheid) snel actie onderneemt en dat de sectorgebaseerde sociale dialoog wordt opgestart om vast te stellen wat de meest geschikte maatregelen zijn om de economische en sociale effecten te compenseren.

1.4. Het EESC wijst erop dat de aquacultuur en de blauwe economie nog lang niet zijn gecompenseerd voor het verlies aan bedrijven en arbeidsplaatsen. Het EESC moedigt de Commissie en de lidstaten aan om een vereenvoudigd mechanisme voor zowel nieuwe aquacultuurprojecten als de modernisering van bestaande tot stand te brengen.

1.5. Het nieuwe EFMZV zou prioriteit moeten geven aan de sociale dimensie om de maatregelen ter bevordering en ondersteuning van de sociale dialoog, de veiligheid, de arbeidsomstandigheden en capaciteitsopbouw te versterken en te financieren; dit moet de vaardigheden van de werknemers en de generatievernieuwing ten goede komen.

1.6. Het EESC moedigt de Europese Commissie en de lidstaten aan om krachtiger op te treden door volledige traceerbaarheid van importen af te dwingen, zowel vanuit het perspectief van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij als dat van voedselveiligheid. Bestrijding van alle mogelijke vormen van slavernij en uitbuiting aan boord van vaartuigen of bij de verwerking aan wal moet een hoeksteen vormen van de nieuwe alomvattende EU-strategie voor visserij en oceaangovernance.

1.7. Het EESC raadt aan om de aanschaf van nieuwe vaartuigen ter vervanging van oude schepen te financieren, mits de vloot in kwestie geen overcapaciteit heeft en de doelsoorten op MDO-niveau (maximale duurzame opbrengst) worden bevestigd. Deze maatregel zou gepaard moeten gaan met het gebruik van duurzamere en efficiëntere motoren om de CO₂-uitstoot te verlagen en de veiligheid van de bemanning te waarborgen.

1.8. Het EESC adviseert om vast te houden aan de huidige criteria voor het verlenen van financiële steun en compensatie in geval van tijdelijke of definitieve stopzetting van de visserijactiviteit. Het is belangrijk dat zowel vissers als de eigenaars van vissersvaartuigen kunnen profiteren van deze financiële instrumenten.

1.9. Het EESC onderschrijft het voorstel voor specifieke maatregelen ten gunste van de kleinschalige kustvisserij, die voor het levensonderhoud en het cultureel erfgoed van veel kustgemeenschappen van essentieel belang is. Om een duurzaam bedrijfsmodel voor de kleinschalige visserij te schragen is het echter ook belangrijk om op maat gesneden technische en instandhoudingsmaatregelen vast te stellen daar waar deze visserij op bredere schaal voorkomt (bijv. in het Middellandse Zeegebied). Dergelijke maatregelen zouden moeten worden aangepast aan de verschillende vormen van visvangst en de biologische kenmerken van elke zee. Volgens het EESC zijn doeltreffende gegevensverzameling, controle en handhaving essentiële basisvoorwaarden voor een verantwoord visserijbeheer dat voor grotere sociale en economische voordelen voor vissers en lokale gemeenschappen zorgt.

2. Inleiding en methodiek

2.1. Het nieuwe Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) maakt deel uit van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027. Het EFMZV is een essentieel instrument om de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) te helpen verwezenlijken, de uitvoering van het maritiem beleid van de Unie te bevorderen en de internationale oceaangovernance te versterken, met name in het kader van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.

2.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) beschouwt de nieuwe langetermijnbegroting van de EU als een cruciale factor voor duurzame ontwikkeling, groei en cohesie, en meer in het algemeen voor de toekomst van Europa. Om deze reden hangt dit advies nauw samen met alle andere adviezen waarin specifieke fondsen in het kader van het nieuwe MFK 2021-2027⁽¹⁾ worden geanalyseerd.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1. Het nieuwe EFMZV 2021-2027 is gericht op vier prioriteiten:

- bevorderen van duurzame visserij en van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee;
- bijdragen tot de voedselzekerheid door concurrerende en duurzame aquacultuur en markten;
- mogelijk maken van de groei van een duurzame blauwe economie en bevorderen van welvarende kustgemeenschappen;
- versterken van de internationale oceaangovernance en tot stand brengen van veilige, beveiligde, schone en duurzaam beheerde zeeën en oceanen.

3.2. De nieuwe EFMZV-begroting bedraagt, in lopende prijzen, 6,14 miljard EUR. De middelen zijn voornamelijk verdeeld tussen gedeeld en direct beheer. 5,31 miljard EUR wordt uitgetrokken voor steun onder gedeeld beheer door de lidstaten en 0,83 miljard EUR voor steun onder direct beheer door de Europese Commissie.

3.3. Het doel van het Commissievoorstel is om de beperkingen van het EFMZV 2014-2020 op te heffen en om een financieringssysteem tot stand te brengen dat de nieuwe uitdagingen in het kader van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling het hoofd kan bieden. De hoofdpunten van het nieuwe EFMZV worden hieronder toegelicht:

⁽¹⁾ EESC-adviezen: *Meerjarig financieel kader voor de periode na 2020* (PB C 440 van 6.12.2018, blz. 106); *Verordening gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027* (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 83); *Verordening over het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds 2021-2027* (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 90); *Verordening over Europese territoriale samenwerking 2021-2027* (PB C 440 van 6.12.2018, blz. 116); *Verordening over grensoverschrijdende samenwerking 2021-2027*, (PB C 440 van 6.12.2018, blz. 124); *Europees Sociaal Fonds +* (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 165); *Voorstel inzake Horizon Europa (het nieuwe, negende kaderprogramma)*, (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 33).

3.3.1. Vereenvoudiging

Het EFMZV 2014-2020 is gebaseerd op een nauwkeurige omschrijving van de financieringsmogelijkheden en subsidiabiliteitsregels, wat de uitvoering voor de lidstaten en de begunstigen bemoeilijkt heeft. Met het EFMZV 2021-2027 krijgen de lidstaten een bredere scala aan mogelijkheden om de steun op hun strategische prioriteiten te richten. Meer in het bijzonder wordt in de verordening een beschrijving gegeven van de verschillende steungebieden in het kader van elke prioriteit, hetgeen een flexibel uitvoeringskader schept. De lidstaten geven bij het opstellen van hun programma de meest geschikte manieren aan om de prioriteiten te bereiken. Met betrekking tot de subsidiabiliteitsregels zullen zij over enige flexibiliteit beschikken.

3.3.2. Afstemming op andere EU-fondsen

In het nieuwe MFK worden de regels die op alle fondsen van toepassing zijn, opgenomen in een verordening gemeenschappelijke bepalingen. Er zullen met name specifieke synergieën met andere fondsen (EFRO, ESF enz.) worden ontwikkeld.

3.3.3. Conditionaliteit

In overeenstemming met de Conferentie van de VN inzake duurzame ontwikkeling (Rio+20) en SDG 14 inzake de instandhouding en het duurzame gebruik van oceanen heeft de EU zich ertoe verbonden om een duurzame blauwe economie, de instandhouding van de biologische rijkdommen en het bereiken van een goede milieutoestand te bevorderen, om bepaalde vormen van visserijsubsidies die overcapaciteit en overbevissing in de hand werken te verbieden, om subsidies die bijdragen tot illegale, ongemelde en ongereguleerde (IOO) visserij af te schaffen, en om van de invoering van dergelijke subsidies af te zien. Om deze reden bevat de verordening beperkingen en voorwaarden („niet-subsidiabele concrete acties”) om negatieve gevolgen voor de instandhouding van de visbestanden te vermijden.

3.3.4. Prestatiegerichtheid

De prestaties van de EFMZV-steun worden beoordeeld aan de hand van indicatoren. De lidstaten rapporteren over de vooruitgang in de richting van vastgestelde mijlpalen en streefdoelen. De Commissie evalueert de prestaties jaarlijks op basis van door de lidstaten opgestelde jaarlijkse prestatieverslagen, zodat mogelijke problemen met de tenuitvoerlegging tijdig kunnen worden opgespoord en corrigerende maatregelen kunnen worden genomen.

3.3.5. Ecologische, sociale en economische duurzaamheid

Tot de belangrijkste doelen van het GVB behoren duurzame visserij en aquacultuur. In overeenstemming met een brede opvatting van duurzaamheid moeten economische, sociale en werkgelegenheidsvoordelen samen met milieudoelstellingen worden nagestreefd. De maximale duurzame opbrengst (MDO) blijft de belangrijkste methode om duurzame visserij te waarborgen. Voor de overgang naar duurzamere activiteiten zal steun worden verleend. Compensatie voor de buitengewone stopzetting van visserijactiviteiten wordt alleen verleend als het effect hiervan op vissers aanzienlijk is ⁽²⁾. In het kader van het nieuwe EFMZV ontvangen kleinschalige kustvisserij, ultraperifere gebieden, generatievernieuwing, onderwijs en opleiding, en gezondheid en veiligheid op het werk elk specifieke aandacht en steun. De aanlandingsverplichting zou vanwege de grote financiële implicaties een kritische factor kunnen blijven. Om deze reden biedt het EFMZV dan ook steun aan innovatie en investeringen die bijdragen tot de uitvoering van de aanlandingsverplichting, zoals investeringen in selectief vistuig, in de verbetering van de haveninfrastructuur en in de afzet van ongewenste vangsten. Tot slot ontvangen vissers en havens steun voor moderne vormen van inzameling en verwerking van afval met betrekking tot verloren vistuig en zwerfvuil op zee.

3.4. Meer dan 60 % van de vis die in de EU wordt geconsumeerd, wordt ingevoerd uit derde landen ⁽³⁾. Om de kloof te dichten moet er niet alleen steun worden verleend voor visserijactiviteiten, maar ook voor de aquacultuur, want deze levert vis die aan hoge kwaliteitseisen voldoet en tegen betaalbare prijzen beschikbaar is. Daarom steunt het EFMZV de bevordering en de duurzame ontwikkeling van aquacultuur, met inbegrip van de zoetwateraquacultuur.

3.5. 60 % van de oceanen valt buiten de grenzen van de jurisdictie van nationale staten. Dit betekent dat de EU actiever moet worden en een sterkere rol moet spelen in oceaangovernance als mondiale uitdaging. Uit het EFMZV wordt onder direct beheer steun verleend aan de inzet voor veilige, beveiligde, schone en duurzaam beheerde oceanen. Tot slot zijn betere grensbescherming (samenwerking op het gebied van kustwachttaken) en betere maritieme bewaking opkomende uitdagingen die uit het EFMZV 2021-2027 worden gefinancierd.

⁽²⁾ Indien de commerciële activiteiten van het betrokken vaartuig gedurende ten minste negentig opeenvolgende dagen worden stopgezet en de economische verliezen ten gevolge van de stopzetting gedurende een bepaalde periode meer dan 30 % van de gemiddelde jaarlijkse omzet van het betrokken bedrijf bedragen.

⁽³⁾ COM(2018) 390, blz. 12.

3.6. Deze steun wordt aangevuld met specifieke financiering voor het Europees Bureau voor visserijcontrole, de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij en het lidmaatschap van de Unie bij regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's) en andere internationale organisaties, die eveneens bijdragen tot de handhaving van het beleid van de Unie in de visserij- en de maritieme sector.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee de lidstaten een flexibeler systeem wordt geboden dat aansluit bij hun strategische prioriteiten, en waarmee beoogd wordt om een duurzaam bedrijfsmodel voor vissers te schragen en het concurrentievermogen van de visserijsector in stand te houden. Het EESC wijst er met name op dat het voornaamste probleem van het huidige EFMZV het lage niveau van uitvoering is ⁽⁴⁾. De twee belangrijkste oorzaken voor deze situatie zijn:

- Late goedkeuring en als gevolg daarvan late uitvoering. De medewetgevers hebben de EFMZV-verordening pas in mei 2014 aangenomen, en daarna hadden de lidstaten nog tijd nodig om hun nationale programma's op te stellen en goed te keuren.
- Het huidige systeem is te gecompliceerd en te bureaucratisch. Bovendien aarzelen veel vissers voordat ze financiering aanvragen door het onevenredige financiële risico dat ze kunnen lopen. Krachtens artikel 12, lid 2, van het voorstel (waarin de huidige bepalingen van kracht blijven) worden vissers die binnen een periode van vijf jaar na de laatste betaling een ernstige inbreuk hebben gemaakt ⁽⁵⁾, met terugwerkende kracht niet-subsidiabel en verplicht om alles wat zij ontvingen terug te betalen. Een dergelijke verplichting zou moeten worden geschrapt.

4.2. Om de hierboven uiteengezette redenen vraagt het EESC om snelle goedkeuring, een toegankelijker financieringsmechanisme en een proportioneel en geharmoniseerd sanctiesysteem. Alle vissers zouden het EFMZV als een gebruikersvriendelijk systeem moeten zien dat is bedoeld om hun activiteiten wat betreft duurzaamheid en kwaliteit te verbeteren. Dit aspect zal een cruciale rol spelen bij de tenuitvoerlegging en eerbiediging van het nieuwe visserijcontrole-systeem dat de Europese Commissie onlangs heeft voorgesteld ⁽⁶⁾. Het EESC adviseert om het maatschappelijk middenveld en de regionale platforms van belanghebbenden bij iedere fase van het proces te betrekken, van de opstelling van nationale plannen tot de uitvoering en de evaluatie aan het eind.

4.3. De nieuwe EFMZV-begroting (6,14 miljard EUR) is lager (– 4%) dan die van het huidige EFMZV 2014-2020 (6,4 miljard EUR). Het EESC beseft dat deze besparing kan worden gemotiveerd door te verwijzen naar de brexit. Het EESC benadrukt echter dat er voor de radicale veranderingen die de Europese Unie verlangt van de visserijsector, die werk biedt aan 150 000 vissers en die in de hele waardeketen met meer dan 730 miljoen werkenden bijna 400 miljard EUR per jaar aan lonen en nettowinst genereert, een hoger bedrag nodig is, of in ieder geval geen verlaging van de huidige begroting. Er zij op gewezen dat het huidige EFMZV 0,6 % van het MFK voor de periode 2014-2020 vertegenwoordigt, wat betekent dat iedere verlaging van de financiële middelen een verwaarloosbare impact op de totale EU-begroting zal hebben, maar op vele kustregio's zeer negatief kan uitwerken.

4.4. Het EESC merkt op dat het Commissievoorstel niet op een gedetailleerde economische en sociale effectbeoordeling is gebaseerd. Deze tekortkoming wordt nog verergerd door het feit dat de visserijsector al meer dan twintig jaar in een crisis verkeert en dat de maatregelen die zijn genomen om tot een duurzamere visserij en aquacultuur te komen deze trend niet konden keren ⁽⁷⁾. Daarom dringt het EESC erop aan dat de Europese Commissie (in het bijzonder DG Werkgelegenheid) snel actie onderneemt en dat de sectorgebaseerde sociale dialoog ⁽⁸⁾ wordt opgestart om vast te stellen wat de meest geschikte maatregelen zijn om de economische en sociale effecten te compenseren.

⁽⁴⁾ Het huidige EFMZV 2014-2020 is maar in zeer beperkte mate ten uitvoer gelegd. Zo is 29 % van de financiële middelen aan geselecteerde projecten toegewezen en is maar 8 % van het totale budget door de geselecteerde projecten besteed. Gegevens: Europese Commissie. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff#>

⁽⁵⁾ Een ernstige inbreuk resulteert in een sanctie. Zo'n sanctie kan variëren naargelang van de ernst van de inbreuk. Zo kan de sanctie in Spanje uiteenlopen van 601 tot 60 000 EUR. Dit houdt in dat een visser evenredig aan de ernst van de inbreuk een sanctie van slechts 601 EUR kan worden opgelegd, maar dat hij als gevolg van artikel 12, lid 2, honderdduizenden EUR kwijt zou kunnen raken die hij had ontvangen als steun voor een investering die misschien al vijf jaar eerder was voltooid en betaald. Dit heeft met name op de kleinschalige visserij een enorme impact.

⁽⁶⁾ EESC-advies over visserijcontrole (zie blz. 118 van dit Publicatieblad).

⁽⁷⁾ Zo is in Italië op een kustlijn van 8 000 km het aantal vissersvaartuigen in de laatste dertig jaar met 33 % gedaald. De schepen zijn gemiddeld 34 jaar oud en aanpassing van de schepen of vervanging door nieuwe is dringend nodig. In deze periode gingen 18 000 arbeidsplaatsen verloren (in de visserijsector in Italië zijn 25 000 mensen werkzaam). Gegevens: Mipaaf (Italiaanse Ministerie van Landbouw), 2016.

⁽⁸⁾ EU-comité voor de sectorale sociale dialoog — zeevisserij (EUSSDC).

4.5. Het EESC wijst erop dat de maatregelen die zijn genomen om de aquacultuur en de blauwe economie te ontwikkelen nog lang geen compensatie bieden voor het verlies aan bedrijven en arbeidsplaatsen, wat vooral door het buitengewoon bureaucratische systeem wordt veroorzaakt. Het EESC moedigt de Commissie en de lidstaten aan om een vereenvoudigd mechanisme voor zowel nieuwe aquacultuurprojecten als de modernisering van bestaande te faciliteren. Dit mechanisme dient een specifieke focus op regionaal niveau te hebben en een definitie te geven van aangewezen zones voor aquacultuur (AZA — Allocated Zones for Aquaculture).

4.6. Duurzame visserij blijft het hoofddoel en de visserijsector moet in staat gesteld worden om dat te bereiken. Deze prioriteit, zoals voorgesteld door de Commissie, maakt echter niet duidelijk of de in het kader van het huidige EFMZV gefinancierde maatregelen voor de verbetering van de arbeids- en veiligheidsomstandigheden, bijvoorbeeld op het gebied van opleiding, adviesdiensten, bevordering van menselijk kapitaal, sociale dialoog, jonge vissers of gezondheid en veiligheid, eronder vallen. Zoals door het bedrijfsleven en overheden is vastgesteld, vormt het tekort aan geschoolde vakmensen een probleem dat generatievernieuwing in de weg staat. Het EESC dringt er bij de medewetgevers op aan om prioriteit te geven aan de sociale dimensie om de maatregelen ter bevordering en ondersteuning van de sociale dialoog, de veiligheid, de arbeidsomstandigheden en de capaciteitsopbouw te versterken en te financieren, zodat de vaardigheden van de werknemers worden verbeterd. Anders zullen jonge professionals niet door deze bedrijfstak worden aangetrokken.

4.7. Cruciale indicatoren van de tekortkomingen van de EU op het gebied van groei en kracht zijn de modernisering van schepen met het oog op de veiligheid aan boord zonder de vangstcapaciteit te verhogen, generatievernieuwing, gepaste arbeidsomstandigheden, opleiding en salariëring. Het EFMZV moet vissers ook betrekken bij de instandhouding van mariene biodiversiteit via de ondersteuning van innovatief vistuig voor het verhogen van de selectiviteit, effectbeoordelingen of via verzachting van de effecten van de visserij. In dit kader zullen door de „terugschroefaanpak” die de Commissie hanteert niet alle met duurzaamheid en concurrentievermogen verband houdende problemen opgelost kunnen worden.

4.8. Het EESC merkt op dat de meeste vis die uit derde landen wordt ingevoerd minder duurzaam is gevangen dan vergelijkbare EU-vangsten, om nog maar te zwijgen van de arbeidsomstandigheden aan boord of bij de verwerking aan wal. De resulterende lagere prijzen komen neer op oneerlijke concurrentie voor EU-vissers. Ze verminderen elk vooruitzicht op het bereiken van stabiele aanvoerprizen, wat een basisvoorwaarde voor hun overleving is. Het EESC moedigt de Europese Commissie en de lidstaten aan om krachtiger op te treden door volledige traceerbaarheid van importen af te dwingen, zowel vanuit het perspectief van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij als dat van voedselveiligheid, en door bewustmakingscampagnes te organiseren om consumenten te informeren over de kwaliteit van Europese vis. Ook moet paal en perk worden gesteld aan dubieuze detailhandelspraktijken waarbij bijvoorbeeld op plaatsen die voor de verkoop van verse vis zijn bestemd, ontdooide vis wordt uitgesteld zonder dat dit duidelijk en ondubbelzinnig staat aangegeven.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC steunt de nieuwe benadering van de Europese Commissie, die erop is gericht om een algemeen kader zonder dwingende maatregelen tot stand te brengen, en daarmee meer flexibiliteit biedt aan de lidstaten, uitvoeringsinstanties en begunstigen. Dit vereenvoudigde systeem zou met name de gelegenheid moeten bieden om op de omstandigheden toegesneden nationale programma's op te stellen. Daarbij dient echter wel gezorgd te worden voor een gelijk speelveld in de hele EU met betrekking tot de toegang tot financiering. Bovendien moet de verordening gemeenschappelijke bepalingen, waarin alle uitvoeringsregels zijn opgenomen, het gezamenlijk gebruik van verschillende financieringsprogramma's van de EU vergemakkelijken. Er moeten heldere mechanismen tot stand worden gebracht waarmee kan worden bevestigd dat de besteding van publieke middelen ook daadwerkelijk plaatsvindt waar dat het meest nodig is en dat financiële hulp beschikbaar wordt gesteld voor het duurzame beheer van de oceanen.

5.2. Het EESC ondersteunt het voorstel om vier hoofdprioriteiten vast te stellen. Met name is het ermee ingenomen dat er specifieke nadruk ligt op oceaangovernance en lokale ontwikkeling, zoals bepleit in eerdere EESC-adviezen, teneinde de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken en de kleinschalige visserij te ondersteunen⁽⁹⁾. Wel wijst het EESC erop dat er onlangs gevallen van slavernij en uitbuiting op Europese vaartuigen aan het licht zijn gekomen⁽¹⁰⁾ en dat dergelijke praktijken (m.i.v. kindslavernij) in derde landen helaas nog veel wijder verspreid zijn. Bestrijding van alle mogelijke vormen van uitbuiting van mensen moet naar de mening van het EESC een hoeksteen vormen van de nieuwe totaalstrategie van de Commissie.

5.3. Het EESC ziet de vernieuwing van de vloot als een hoofdprobleem omdat Europese vissersvaartuigen gemiddeld meer dan dertig jaar oud zijn en een eenvoudige aanpassing vaak niet genoeg is. Het EESC adviseert dan ook om de financiering van nieuwe vaartuigen ter vervanging van oude schepen aan te moedigen financieren, mits de vloot in kwestie geen overcapaciteit heeft en de doelsoorten op MDO-niveau worden bevestigd. Bovendien is het met het oog op de IMO-strategie inzake de verlaging van de broeikasgassen uitstoot door schepen, waarmee beoogd wordt de totale jaarlijkse

⁽⁹⁾ EESC-advies over een meerjarenplan voor de kleine pelagische bestanden in de Adriatische Zee (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 68).

⁽¹⁰⁾ <https://www.theguardian.com/world/2018/may/18/we-thought-slavery-had-gone-away-african-men-exploited-on-irish-boats>

uitstoot tegen 2050 met minstens 50 % te reduceren, noodzakelijk dat grotere vaartuigen hun motoren vervangen om zich aan te passen en zich naar deze internationale doelstelling te schikken. Derhalve is het essentieel dat het ook moet gaan om de aanschaf van duurzame en efficiëntere motoren om de CO₂-uitstoot terug te dringen en de veiligheid van de bemanning te waarborgen. Uit FAO-schattingen blijkt immers dat de visvangst een potentieel gevaarlijke activiteit is. Goede training inzake gezondheid en veiligheid op de werkplek is nodig om het aantal dodelijke ongelukken, gevallen van letsel en arbeidsgerelateerde ziekten te verminderen ⁽¹⁾. Om al deze redenen wordt het belangrijk geacht de vangstcapaciteit en de bescherming van de biodiversiteit te scheiden van vlootvernieuwing en vervanging van motoren.

5.4. Steun voor tijdelijke stopzetting is van cruciaal belang geweest om visbestanden te verbeteren, met name wat gesloten seizoenen betreft, en om vissers tegelijkertijd gedeeltelijk te compenseren voor hun inkomstenverlies. De Commissie houdt in het nieuwe financiële kader vast aan deze maatregel, maar stelt nieuwe vereisten voor die in de voorgaande regelgeving niet voorkwamen. Er zijn geen meldingen van gevallen waarbij financiële steun voor tijdelijke stopzetting zou zijn misbruikt. Daarom zou de Commissie de huidige criteria moeten eerbiedigen en handhaven teneinde deze steun te verlenen aan zo veel mogelijk vissers die er behoefte aan hebben. Hetzelfde beginsel zou op definitieve stopzetting moeten worden toegepast. In beide gevallen is het belangrijk dat de vissers van deze financiële steun profiteren, en niet alleen de eigenaars van vissersvaartuigen, zoals vastgelegd in het huidige EFMZV.

5.5. De visserij is een seizoensgebonden activiteit; de vangst kan onzeker zijn en is soms groter dan de behoeften van de markt. Het is dan ook zaak over middelen te beschikken om productieoverschotten naar behoren te beheren en bij te dragen tot de stabilisatie van een deel van de productie voordat deze te koop wordt aangeboden, met name in het geval van een vermindering van de vangsten. Om dit te bereiken moet het EFMZV steun blijven verlenen aan producentenorganisaties die behoefte hebben aan een mechanisme voor tijdelijke opslag van visserijproducten die voor menselijke consumptie zijn bestemd. Om ervoor te zorgen dat de steun volledig operationeel is, moet deze onverwijld ter beschikking worden gesteld. In dit verband is het EESC voorstander van handhaving van mechanismen om opslagkosten te compenseren.

5.6. Een ander cruciaal probleem voor de toekomst van de sector is generatievernieuwing. Sommige nieuwe initiatieven om de aankoop van een tweedehands schip te vergemakkelijken, beroepsopleidingen en verbeterde arbeidsomstandigheden kunnen nuttig zijn, maar het hoofdprobleem, het lage rendement van investeringen, wordt er niet mee opgelost. Dit is duidelijk zichtbaar in de kleinschalige visserij, waar op gezinsniveau schepen van minder dan twaalf meter in gebruik zijn. Het EESC merkt op dat het voortdurende verlies van schepen en arbeidsplaatsen in tegenspraak is met de verwachting van de Commissie dat de productie van de visserijsector van de EU in lijn met de geschatte mondiale groei ⁽²⁾ in 2030 zal zijn verdubbeld.

5.7. Het EESC onderschrijft het voorstel voor specifieke maatregelen ten gunste van de kleinschalige kustvisserij, die voor het levensonderhoud en het cultureel erfgoed van veel kustgemeenschappen van essentieel belang is. Deze vorm van visserij vertegenwoordigt 75 % van alle in de EU geregistreerde vissersvaartuigen en bijna de helft van de totale werkgelegenheid. In de laatste decennia hebben de traditionele en kleinschalige visserij de hoogste prijs voor de crisis betaald. Zij hebben behoefte aan een specifieke strategie om een gezonde positie op de markt te heroveren. Dit initiatief zal ook positieve effecten hebben op achtergebleven lokale gemeenschappen.

5.8. Het EESC is van mening dat er innovatieve benaderingen nodig zijn om rechten voor kleinschalige visserij te beheren, en verdere samenwerking is essentieel om de sector te helpen hun quota/dagen op zee te beheren, de productie aan het in de handel brengen te koppelen, of problemen met betrekking tot de verstikking van soorten op te lossen. Kustgemeenschappen en het mariene milieu zijn er het meest bij gebaat als vangstmogelijkheden worden toegewezen op basis van transparante ecologische, sociale en economische criteria. Fondsen die duurzaamheid en participatiestructuren bevorderen kunnen ertoe bijdragen dat deze uitdagingen succesvol het hoofd wordt geboden. Ze kunnen tevens acties omvatten met betrekking tot het faciliteren van workshops of het ontwikkelen van participatiestructuren voor de interactie met wetenschappers en andere belanghebbenden.

5.9. Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) is gedurende de programmeringsperiode 2014-2020 een zeer nuttig instrument geweest. Deze strategie speelde een belangrijke rol bij de bevordering van economische diversificatie in lokale gemeenschappen. Om deze reden onderschrijft het EESC het voorstel om deze uit te breiden tot alle sectoren van de blauwe economie. De toewijzing van middelen voor een duurzame blauwe economie moet echter wel sociale en economische voordelen voor de huidige en toekomstige generaties veiligstellen, de diversiteit, productiviteit, veerkracht en intrinsieke waarde van mariene ecosystemen herstellen en beschermen, en schone technologieën, hernieuwbare energie en de kringloop van materialen bevorderen.

⁽¹⁾ De FAO schat het aantal dodelijke ongevallen in de visserij wereldwijd op 32 000 per jaar (<https://safety4sea.com/fishers-fatalities-give-impetus-to-fishing-vessel-safety-work/>).

⁽²⁾ OESO, „The Ocean Economy in 2030”, 2016.

5.10. Het EESC ziet de ministeriële verklaring MedFish4Ever van Malta van 2017 als een hoeksteen van het optreden van de EU. Niettemin is het EESC van mening dat specifieke instandhoudings- en technische maatregelen aangepast moeten worden aan de verschillende vormen van visvangst en de biologische kenmerken van de Middellandse Zee. Het EESC heeft wat dat betreft opgemerkt dat het succesvolle model van het meerjarenplan voor de visserij op één soort (bijv. de Oostzee) minder doeltreffend is voor gemengde visserij (bijv. de Middellandse Zee) ⁽¹³⁾. Bovendien zijn de visserijmethoden in Noord- en Zuid-Europa volledig verschillend. Dit betreft met name het feit dat de visvangst in de Middellandse Zee wordt gekenmerkt door kleinschalige en traditionele visserij ⁽¹⁴⁾. Om deze reden doet het EESC de aanbeveling om het onderzoek naar de visstand en de verzameling van gegevens te bevorderen teneinde op de omstandigheden toegesneden en efficiëntere systemen voor de bescherming van de biodiversiteit in het leven te roepen. Doeltreffende gegevensverzameling, controle en handhaving zijn essentiële basisvoorwaarden voor verantwoordelijk visserijbeheer en zorgen voor grotere sociale en economische voordelen voor vissers en lokale gemeenschappen.

5.11. Zoals het EESC reeds had voorzien ⁽¹⁵⁾, is de aanlandingsverplichting een van de belangrijkste problemen voor de sector, zowel voor visserijbedrijven als voor de nationale autoriteiten. Dat is een gevolg van de complexiteit ervan en van de hoge kosten van een overgang naar duurzame visserij (d.w.z. het gebruik van specifieke selectieve vistuigen). Met het nieuwe Commissievoorstel inzake visserijcontrole ⁽¹⁶⁾ zouden de huidige verplichtingen voor kleinschalige vaartuigen worden uitgebreid en zullen er in het algemeen nieuwe verplichtingen en taken voor de gehele sector worden vastgesteld (d.w.z. een verplicht CCTV aan boord). Naar de mening van het EESC is er een eenvoudiger, flexibeler en pragmatischer controlesysteem nodig en moet op nationaal niveau een groot aantal vaartuigen adequaat worden gesteund. Succesvolle implementatie van het nieuwe controlesysteem hangt dan ook nauw samen met de snelle en volledige tenuitvoerlegging van het EFMZV 2021-2027 om alle vissers te helpen bij de naleving van de nieuwe verordening ⁽¹⁷⁾.

5.12. Het EESC wijst erop dat de nieuwe EU-richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu ⁽¹⁸⁾ (d.w.z. gebruikt vistuig) in combinatie met de nieuwe richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen ⁽¹⁹⁾ nieuwe scenario's en kansen voor duurzame visserij en de kringlooeconomie binnen bereik brengt. De maatregel die bedoeld is om het afgeven van vistuig door middel van prikkels voor vissers te bevorderen, moet worden uitgebreid tot het afgeven van al het andere afval en zwerfvuil op zee dat tijdens de visvangst wordt verzameld.

5.13. Dit initiatief zou van essentieel belang voor de sector kunnen zijn, want volgens de huidige wetgeving moeten vissers betalen voor het afval dat zij in de havens afgeven. Dit betekent dat op dit moment vissers betalen om de oceaan schoon te maken en om afval af te geven dat zij niet zelf hebben geproduceerd, maar alleen hebben verzameld. Het EESC is van mening dat vissers voor veel toegevoegde waarde zouden kunnen zorgen, en als er voldoende opleiding wordt gegeven zou de schoonmaakactiviteit ook een winstgevende activiteit kunnen worden, op dezelfde manier als visserijtoerisme (de blauwe economie) ⁽²⁰⁾.

5.14. In overeenstemming met het Commissievoorstel om 25 % van de totale EU-begroting toe te wijzen aan actie voor klimaatverandering stelt het EESC voor dat een aanzienlijk deel van deze middelen wordt bestemd voor de renovatie van havens, om de cirkel van het beheer van het zwerfvuil op zee te sluiten en een kringlooeconomie te bevorderen. In het kader van een bredere strategie voor de voorkoming van zwerfvuil op zee moeten specifieke middelen worden bestemd voor het schoonmaken van rivieren ⁽²¹⁾. Het EESC is van oordeel dat opengovernancemodellen waar overheidsdiensten en het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau bij zijn betrokken, zoals „riviercontracten”, aan de hand van een gestructureerde aanpak zouden kunnen worden gekopieerd, waarmee het tot stand brengen van grensoverschrijdende netwerken wordt bevorderd ⁽²²⁾.

5.15. Veel belanghebbenden hebben gewezen op de moeilijkheden die er zijn om tot een gelijk speelveld te komen daar waar de zee ook op andere manieren gebruikt wordt, in het bijzonder daar waar de zee gedeeld wordt met vloten uit derde landen ⁽²³⁾. Om deze reden zou een sterkere rol voor de EU in internationale oceaangovernance wat betreft ecologische duurzaamheid en eerlijke concurrentie meer kansen kunnen bieden.

⁽¹³⁾ GCFM, „The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries”, 2016, blz. 26. Zoals door het GCFM-FAO wordt benadrukt zijn doelgerichte vangsten gemakkelijker in zeeën met een enkele soort omdat daar weinig vissoorten naast elkaar voorkomen en het dus makkelijker is om vangstbeperkingen in te stellen. In zeeën met veel vissoorten komen daarentegen veel vissoorten naast elkaar voor.

⁽¹⁴⁾ EESC-adviezen over de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid, par. 1.3 (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), en over een meerjarenplan voor de kleine pelagische bestanden in de Adriatische Zee (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 68).

⁽¹⁵⁾ EESC-advies over de aanlandingsverplichting (PB C 311 van 12.9.2014, blz. 68). Paragraaf 1.2: „Het Commissievoorstel is in de ogen van het Comité al te complex en zal ertoe leiden dat de vissers onevenredige en buitensporige extra inspanningen zullen moeten verrichten om aan de aanlandingsplicht te voldoen. Het Comité zou dan ook liever zien dat wordt gestreefd naar een meer pragmatische, eenvoudige, duidelijke en flexibele regelgeving, die de vissers ook echt de tijd geeft om zich tijdens een overgangperiode aan te passen aan de nieuwe regeling, zonder dat zij daarvoor een te hoge prijs moeten betalen.”

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 368.

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 6.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 340 final.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 33 final.

⁽²⁰⁾ EESC-advies over kunststoffen voor eenmalig gebruik (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 207).

⁽²¹⁾ UNEP-rapport, 2016. 80 % van het zwerfvuil op zee is van rivieren afkomstig.

⁽²²⁾ Zie voetnoot 20.

⁽²³⁾ Adviesraad voor de Middellandse Zee, „Questions on post-2020 EU funding for fisheries and maritime sector”, februari 2018.

5.16. Het EESC ondersteunt de uitvoering van controle op schepen uit derde landen. Bovendien wijst het EESC erop dat een beter traceringsstelsel voor vis uit derde landen nuttig zou zijn om fraude aan te pakken en voedselveiligheid te garanderen.

Brussel, 12 december 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 — Een Europa dat beschermt: schone lucht voor iedereen

(COM(2018) 330 final)

(2019/C 110/21)

Rapporteur: **Octavian Cătălin ALBU**

Raadpleging	Europese Commissie, 18.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	19.6.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	129/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De luchtkwaliteit in de Europese Unie (EU) is de laatste dertig jaar verbeterd dankzij het feit dat er overal in de Unie beleidsmaatregelen op dit gebied zijn doorgevoerd. Toch is er nog veel werk aan de winkel; de toegestane waarden voor de belangrijkste categorieën luchtverontreinigende stoffen worden namelijk nog maar al te vaak overschreden. Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan om nauw samen te werken, aangezien het gaat om een problematiek die van cruciaal belang is voor de gezondheid van de burgers in de EU. Het EESC acht het belangrijk om alarm te slaan over de toestand van het milieu.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dringt er met klem op aan dat de door bedrijven, instellingen, huishoudens en de vervoerssector veroorzaakte verontreiniging wordt teruggedrongen. De instellingen en lidstaten moeten het goede voorbeeld geven en er moeten meer steunprogramma's worden opgezet om mensen te helpen over te schakelen op schone, moderne en energie-efficiëntere vormen van verwarming.

1.3. Vervoer is een van de grootste bronnen van luchtverontreiniging; het Comité is dan ook ingenomen met het pakket schone mobiliteit, waarin diverse initiatieven zijn opgenomen die niet alleen de CO₂-uitstoot zullen verlagen maar ook de verontreiniging op lokaal en regionaal niveau zullen terugdringen.

1.4. De aanvullende wetgevingsmaatregelen die de Europese Commissie voorstelt om problemen zoals het dieselemissschandaal aan te pakken, en het optreden tegen lidstaten die de regels inzake luchtverontreiniging niet naleven, zijn een stap in de goede richting; het EESC staat dan ook achter deze aanpak.

1.5. Het EESC is er ten volle van overtuigd dat de nieuwe milieu- en vervoersregelgeving gepaard moet gaan met economische steunmaatregelen ter bevordering van innovatie en de ontwikkeling van nieuwe schone technologieën, zoals brandstofcellen, elektrische auto's en alternatieve verwarmings- en ventilatiesystemen.

1.6. Het baart het Comité zorgen dat in de landbouwsector nog onvoldoende vooruitgang is geboekt op het gebied van de vermindering van de luchtverontreiniging. In de toekomst moet in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en andere financiële en investeringsinstrumenten meer de nadruk worden gelegd op initiatieven om de milieu-impact te verminderen; ook moet een en ander beter worden afgestemd op de steun aan landbouwers, zodat programma's kunnen worden uitgevoerd die erop gericht zijn dit doel te bereiken. Een goed idee in dit verband zijn coöperaties, waar boeren elektriciteit kunnen opwekken met behulp van biogas uit landbouwafval.

1.7. Internationale samenwerking is van cruciaal belang voor de bestrijding van vervuiling en klimaatverandering, en het EESC is ingenomen met de brede consensus tussen de lidstaten over de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. De uitwisseling van goede praktijken op dit gebied en het netwerk voor groene diplomatie zijn van groot belang. Voorts zijn specifieke maatregelen nodig om de verontreiniging in de lidstaten terug te dringen, zodat de doelstellingen van de overeenkomst kunnen worden gehaald.

1.8. Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan om nauw samen te werken, aangezien het gaat om een problematiek die van cruciaal belang is voor de gezondheid van de burgers in de EU. Ook dringt het er bij de lidstaten en de Europese Commissie op aan om zo nauw mogelijk samen te werken met de burgers en de vertegenwoordigers van lokale en regionale maatschappelijke organisaties om programma's voor milieubescherming alsook voorlichtings- en bewustmakingscampagnes voor het grote publiek over luchtkwaliteit op te zetten en uit te voeren.

2. Inleiding

2.1. Dankzij specifieke beleidsmaatregelen van de EU en de lidstaten is de luchtkwaliteit in de EU er de laatste twintig à dertig jaar aanzienlijk op vooruit gegaan. Met dit beleid wordt gestreefd naar een niveau van luchtkwaliteit dat de menselijke gezondheid en het milieu niet schaadt of ernstig bedreigt. Resultaat is dat de hoeveelheid verontreinigende stoffen in de atmosfeer ondanks de stijging van het bbp van de EU, is gedaald, en wel met 8 % voor ammoniak en met 72 % voor zwaveloxiden ⁽¹⁾.

2.2. Luchtkwaliteit is medebepalend voor de volksgezondheid. De belangrijkste bronnen van luchtverontreiniging zijn fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}) en de ozon op leefniveau, waarvan het niveau rechtstreeks wordt beïnvloed door de stikstofoxiden (NO_x) in de atmosfeer. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is blootstelling aan luchtverontreiniging in de vorm van fijne deeltjes verantwoordelijk voor 8 % van alle sterfgevallen door longkanker en 3 % van alle sterfgevallen door hart- en vaatziekten ⁽²⁾. Hierdoor telt de EU elk jaar meer dan 400 000 vroegtijdige sterfgevallen ⁽³⁾.

2.3. EU-burgers maken zich dan ook steeds meer zorgen over de mate van luchtverontreiniging ⁽⁴⁾. In reactie daarop hebben de EU en de lidstaten zich ten doel gesteld om via wetgeving te werken aan een niveau van luchtkwaliteit dat de menselijke gezondheid en het milieu niet schaadt; ook streven zij naar een geleidelijke vermindering van schadelijke emissies door volledige naleving van de huidige EU-wetgeving inzake luchtkwaliteit.

2.4. Het EU-beleid op dit gebied berust op drie pijlers:

- de eerste pijler bestaat uit de normen voor de luchtkwaliteit die, afhankelijk van de verontreinigende stof, door alle lidstaten vanaf 2005 of 2010 moeten worden gehaald;
- de tweede pijler bestaat uit de nationale emissiereductiedoelstellingen, die recent werden herzien en waaraan in 2020 en 2030 moet worden voldaan; ook is een nieuwe verontreinigende stof opgenomen, namelijk fijnstof (PM_{2,5});
- de derde pijler betreft emissienormen voor de belangrijkste bronnen van verontreiniging, te weten voertuigen, schepen en fabrieken en energiecentrales. Bovendien is in de nasleep van het dieselemisssieschandaal van 2015 een pakket regels betreffende emissies onder reële rijomstandigheden ingesteld, en heeft de Commissie nieuwe, lagere CO₂-emissienormen voor nieuwe auto's, bestelwagens en zware voertuigen voorgesteld.

2.5. Volgens het EEA-verslag van 2017 over de luchtkwaliteit in Europa zijn de belangrijkste bronnen van luchtverontreiniging in Europa het vervoer (over de weg en anderszins), de verbranding van brandstoffen voor bedrijven, instellingen en huishoudens, energieopwekking, industriële processen, de landbouwsector en afval ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ *Air quality in Europe — 2017 report.*

⁽²⁾ Negen van de tien mensen wereldwijd ademen verontreinigde lucht in, maar steeds meer landen nemen maatregelen.

⁽³⁾ *Air quality in Europe — 2017 report.*

⁽⁴⁾ Speciale Eurobarometer nr. 468 over de houding van de Europese burger ten opzichte van het milieu.

⁽⁵⁾ *Air quality in Europe — 2017 report.*

2.5.1. De bijdrage van het wegvervoer aan de totale uitstoot van verontreinigende stoffen ziet er als volgt uit: het wegvervoer is verantwoordelijk voor 39 % van de stikstofoxiden (NO_x), 29 % van de zwarte koolstof, 20 % van de koolmonoxide (CO) en 11 % van de stofdeeltjes PM₁₀ en PM_{2,5}. In het kader van het pakket voor schone mobiliteit streeft de Commissie er daarom naar nieuwe CO₂-emissienormen voor 2025 en 2030 vast te stellen. Er wordt getracht nieuwe technologieën — zoals brandstofcellen, alternatieve brandstoffen en de desbetreffende infrastructuur — te promoten via herziening van de regelgeving⁽⁶⁾ en via actieplannen⁽⁷⁾. In het nieuwe pakket schone mobiliteit wordt gepleit voor geïntegreerd gebruik van treinen en vrachtwagens om zo de efficiëntie — ook de energie-efficiëntie — te verhogen⁽⁸⁾, alsook voor de ontwikkeling van langeafstandsbusdiensten, om de emissies en verkeersopstoppingen terug te dringen⁽⁹⁾.

2.5.2. De verbranding van brandstoffen voor het bedrijfsleven, instellingen en huishoudens is verantwoordelijk voor het grootste deel van de vervuiling (42 % en 57 %) door stofdeeltjes (PM_{2,5} en PM₁₀), koolmonoxide (CO) en zwartekoolstofdeeltjes (BC) — deze laatste zijn een van de belangrijkste bronnen van verontreiniging en ontstaan door onvolledige verbranding van fossiele brandstoffen en biomassa. De vervuilingswaarden voor deze sector zijn in de periode 2000-2015 min of meer constant gebleven.

2.5.3. Er zijn inspanningen geleverd om de uitstoot van verontreinigende stoffen (59 % voor SO₂ en 19 % voor NO_x) door de elektriciteits- en verwarmingssector te verminderen door de ontwikkeling en uitbreiding van alternatieve energiebronnen en warmtekrachtkoppelingssystemen, de modernisering en verbetering van de prestaties van opwekkingsinstallaties, de optimalisering van de energieprestaties van productieprocessen, de verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen en de geleidelijke afschaffing van de verbranding van fossiele brandstoffen en de vervanging daarvan door methaangas.

2.5.4. In overeenstemming met de Europese regelgeving zijn maatregelen genomen om de emissies van fabrieken te verminderen (50 % voor vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS) en 17 % voor PM₁₀-deeltjes). Om verontreiniging doeltreffend te voorkomen en te controleren, moet elke fabriek beschikken over een vergunning waarin grenswaarden voor verontreinigende stoffen en de nodige maatregelen ter bescherming van het milieu zijn vastgelegd.

2.5.5. De landbouwsector is verantwoordelijk voor 95 % van de uitstoot van ammoniak (NH₃) en 52 % van de uitstoot van methaan (CH₄); het is dan ook van kapitaal belang dat deze emissies worden teruggebracht. Dat kan onder meer via agronomische maatregelen (evenwichtig gebruik van stikstof op landbouwbedrijven, bevordering van het gebruik van bodembedekkers en gewassen op bouwland om de bodem vruchtbaarder te maken), maatregelen voor de veehouderij (opslag van mest in gesloten ruimten en gebruik ervan in biogasinstallaties), energiemaatregelen (gebruik van biomassa voor verwarming, ontwikkeling van fotovoltaïsche installaties en terugdringing van het gebruik van traditionele brandstoffen en elektriciteit) en agromilieumaatregelen (verbetering van de professionele vaardigheden van landbouwers en aanmoediging van het gebruik van landbouwpraktijken met een lagere uitstoot).

2.6. Het EESC maakt zich zorgen over de toestand van het milieu. Het heeft eerder al aan de alarmbel getrokken⁽¹⁰⁾ en benadrukt „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”⁽¹¹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met de EU-maatregelen om werk te maken van het streven naar een luchtkwaliteit die niet schadelijk is voor mens en milieu, maar wijst erop dat de inspanningen op zowel EU- als nationaal niveau nog drastisch moeten worden opgevoerd, aangezien de tot nu toe bereikte resultaten onder de maat blijven. Hoewel er vooruitgang is geboekt bij de vermindering van de uitstoot van verontreinigende stoffen, heeft de luchtkwaliteit nog steeds consequenties voor de volksgezondheid⁽¹²⁾.

3.2. Het baart het Comité zorgen dat de concentratie van fijnstof in de atmosfeer in grote delen van de EU momenteel de grenswaarden overschrijdt. Zo zijn de dagelijkse grenswaarden overschreden in 19 % van de meetstations voor PM₁₀ en in 6 % van deze stations voor PM_{2,5}-deeltjes. Betreurenswaardig genoeg werd in 2015 nog 19 % van de stedelijke bevolking in

⁽⁶⁾ COM/2017/0653 final — 2017/0291 (COD).

⁽⁷⁾ COM/2017/0652 final.

⁽⁸⁾ COM/2017/0648 final — 2017/0290 (COD).

⁽⁹⁾ COM/2017/0647 final — 2017/0288 (COD).

⁽¹⁰⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 134.

⁽¹¹⁾ PB C 283 van 10.8.2018, blz. 83.

⁽¹²⁾ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 23/2018.

de EU blootgesteld aan niveaus die de grenswaarden voor PM₁₀ overschreden (een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar); wat de grenswaarden voor PM_{2,5} aangaat ging het om 7 % van de bevolking (een daling ten opzichte van het voorgaande jaar).

3.3. In Midden- en Oost-Europa zijn miljoenen particuliere woningen voor verwarming afhankelijk van hout en steenkool. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is deze praktijk in Midden- en Oost-Europa mede debet aan de PM_{2,5}-verontreiniging, die nog steeds op het niveau van 2010-2015 ligt⁽¹³⁾, en zal hierin voorlopig geen verandering komen. Er zijn meer steunmaatregelen nodig om het grote publiek te overtuigen van de noodzaak om over te schakelen op schonere vormen van verwarming.

3.4. Ook maakt het EESC zich zorgen over het feit dat de jaarlijkse concentratiewaarden voor stikstofdioxide (NO₂) in 22 lidstaten en in 10 % van de meetstations ruim werden overschreden, waarbij in een aantal grote steden de waarden meer dan twee keer zo hoog lagen als toegestaan.

3.5. De luchtkwaliteit is voor zowel mens als bedrijfsleven van cruciaal belang⁽¹⁴⁾. Europese en nationale besluitvormers moeten concrete maatregelen nemen met het oog op de uitwerking en handhaving van een rechtskader ter zake.

3.6. Om de uitstoot van verontreinigende stoffen door het bedrijfsleven, instellingen en huishoudens te verminderen moeten de lidstaten, met steun van de Commissie, resoluut inspanningen leveren en maatregelen nemen om de energieprestaties van gebouwen en de prestaties van elektriciteits- en verwarmingsinstallaties te verbeteren, stadsverwarmingssystemen uit te breiden en te moderniseren en alternatieve klimaatregelingssystemen te ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is het hoofdkantoor van de Europese Centrale Bank, die gebruikmaakt van een innovatief en milieuvriendelijk verwarmings- en ventilatiesysteem.

3.7. Ook het probleem van luchtvervuiling binnenshuis mag niet over het hoofd worden gezien. De kwaliteit van de lucht die we in huis inademen is met name voor kwetsbare mensen van cruciaal belang voor de gezondheid. Roken, koken, vocht, ventilatiesystemen, kaarsen, schoonmaakmiddelen als detergents, was of vernis, allerhande bouwmaterialen — dit zijn stuk voor stuk belangrijke potentiële bronnen van luchtvervuiling binnenshuis. Een consistent beleid voor gezonde gebouwen is dan ook nodig.

3.8. Het EESC is van mening dat de lidstaten en de Commissie een nieuw concept voor stedelijke ontwikkeling moeten uitwerken en uitvoeren, dat gedeeltelijk gericht is op de invoering van een duurzaam en milieuvriendelijk alternatief vervoerssysteem en waarbij gebruik wordt gemaakt van stimulansen om elektrische of hybride vormen van vervoer aan te moedigen, alsook van IT-toepassingen om inwoners te waarschuwen wanneer de toegestane waarden voor luchtverontreiniging worden overschreden; daarnaast moet worden ingezet op de uitbreiding van groene gebieden in steden, zodat de luchtkwaliteit aanzienlijk kan worden verbeterd.

3.9. Het EESC is van mening dat de toegang van het publiek tot informatie en gegevens over de luchtkwaliteit een belangrijke factor is in de strijd tegen luchtverontreiniging⁽¹⁵⁾. Informatie- en voorlichtingscampagnes kunnen het publiek het gevaar van vervuiling doen inzien en duidelijk maken dat individuen met hun acties invloed kunnen uitoefenen. Het engagement van moeders die zich zorgen maken over de gevolgen van verontreiniging voor hun kinderen, moet in aanmerking genomen en gewaardeerd worden. Deze vrouwen beschouwen het beperktere gebruik dat zij van het natuurlijk milieu kunnen maken, als een aantasting van hun burgerrechten.

3.10. Het EESC is ingenomen met de juridische stappen die ngo's en individuen hebben gezet om de nationale autoriteiten ertoe te brengen aanvullende maatregelen te nemen om de vervuiling terug te dringen. In landen als Tsjecho, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben de rechtbanken zich uitgesproken ten gunste van de aanklagers in kwestie⁽¹⁶⁾.

3.11. Er moeten strategieën voor koolstofreductie en doelstellingen inzake hernieuwbare energie worden ontwikkeld om daadwerkelijk iets te doen voor het milieu zonder de economische ontwikkeling van de lidstaten op de helling te zetten.

⁽¹³⁾ Wereldgezondheidsorganisatie: „Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America”.

⁽¹⁴⁾ Speciale Eurobarometer nr. 468 over de houding van de Europese burger ten opzichte van het milieu.

⁽¹⁵⁾ *Air quality in Europe — 2017 report*.

⁽¹⁶⁾ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 23/2018.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Met name in de nasleep van het dieselemissieschandaal is de Commissie veel belang gaan hechten aan de naleving van de normen voor verontreinigende stoffen die door motorvoertuigen worden uitgestoten, en ziet zij erop toe dat de desbetreffende verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving worden nagekomen.

4.2. Het EESC schaart zich achter het verzoek van de Commissie aan de lidstaten om na te gaan welke wijzigingen en verbeteringen mogelijk zijn om de uitstoot van deze voertuigen onder de huidige wettelijke drempels te brengen, en om, als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, voor te stellen dat de bij dit schandaal betrokken voertuigen verplicht en/of vrijwillig uit de handel worden genomen.

4.3. Het EESC stemt in met het initiatief van de Commissie om inbreukprocedures in te leiden tegen 16 lidstaten met betrekking tot verontreiniging door PM₁₀-deeltjes en tegen 13 lidstaten met betrekking tot stikstofdioxideverontreiniging (NO₂), en dringt erop aan dat deze lidstaten zo snel mogelijk maatregelen nemen om de perioden waarin de grenswaarden voor verontreiniging worden overschreden, te verkorten of daaraan een einde te maken.

4.4. Ook is het Comité ingenomen met het besluit van de Commissie om drie lidstaten (Hongarije, Italië en Roemenië) voor het Europees Hof van Justitie te dagen wegens niet-naleving van de grenswaarden voor verontreiniging door PM₁₀-deeltjes en drie andere lidstaten (Frankrijk, Duitsland en het VK) wegens niet-naleving van de grenswaarden voor NO₂-verontreiniging. Deze zes lidstaten hebben nagelaten om tijdig specifieke en doeltreffende maatregelen voor te stellen om de verontreiniging terug te brengen tot de toegestane niveaus.

4.5. De hoge vervuilingniveaus van motorvoertuigen indachtig is het EESC ingenomen met de door de Commissie in het mobiliteitspakket voorgestelde maatregelen om de emissies terug te dringen, zoals de richtlijn schone wegvoertuigen, nieuwe CO₂-normen voor auto's en zware voertuigen, een actieplan voor infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en een initiatief inzake batterijen. Deze maatregelen zullen zeker ook bijdragen aan de vermindering van de in dit advies besproken emissies.

4.6. Het EESC is ingenomen met de nieuwe regels die de Commissie voorstelt om de kwaliteit en onafhankelijkheid van de procedures voor typegoedkeuring en het testen van voertuigen voordat ze op de markt worden gebracht, aanzienlijk te verbeteren en om de controles op reeds op de markt gebrachte voertuigen doeltreffender te maken. De verordening tot vaststelling van deze regels, die in september 2020 in werking moet treden, handhaaft het verbod op manipulatie-instrumenten, beoogt de waarden voor verontreiniging door voertuigen te verlagen en stelt een kader vast voor de overgang naar emissiearme en emissieloze voertuigen.

4.7. Er moet krachtig worden opgetreden om de hoge concentraties ammoniak (NH₃) en methaan (CH₄) in de landbouwsector⁽¹⁷⁾ te verminderen. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou in de toekomst individuele landbouwers en landbouwcoöperaties meer moeten bijstaan bij het terugdringen van de emissies; zo moeten zij vlotter toegang krijgen tot financiering door de Europese bankinstellingen om programma's uit te voeren waarmee de uitstoot van verontreinigende stoffen kan worden beperkt. Daarnaast moeten in toekomstige GLB-programma's voor plattelandsontwikkeling agromilieumaatregelen worden opgenomen om deze uitstoot terug te dringen.

4.8. Het baart het Comité zorgen dat hoewel de landbouwsector al maatregelen heeft genomen, de uitstoot van NH₃ en CH₄ in de periode 2000-2015 met amper 7 % is gedaald, de inspanningen van de landbouwers ten spijt. De stijging van het aantal landbouwdieren heeft ertoe geleid dat de uitstoot van vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS), die met name vrijkomen uit mest, in de hele EU met 6 % is toegenomen, hoewel de uitstoot per kilogram vlees is gedaald.

4.9. Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdende kwestie. Het is dan ook noodzakelijk dat de lidstaten hun optreden coördineren en dat gemeenschappelijke doelstellingen en beginselen voor de hele EU worden vastgelegd, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Hiermee is al eerder succes geboekt en we moeten dan ook zo veel mogelijk van dergelijke initiatieven steunen.

4.10. Om de Europese en nationale beleidsmaatregelen beter op elkaar af te stemmen moeten de Commissie en de lidstaten nauw samenwerken met het maatschappelijk middenveld zodat de burgers de nodige informatie krijgen en lokale en regionale programma's kunnen worden uitgewerkt.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, „Measures to address air pollution from agricultural sources”.

4.11. Het is een goede zaak dat de EU een brede consensus heeft bereikt over de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering; nu moet worden gehandeld in de geest van deze consensus en moet de EU zich richten op het halen van de gestelde doelen, waarmee ook de luchtkwaliteit zal worden verbeterd.

4.12. Lidstaten die dit nog niet hebben gedaan moeten dringend strategieën ontwikkelen om steenkool als energiebron te bannen. Zeven lidstaten hebben steenkool al uit hun energiemix gehaald en negen andere hebben plannen in die zin ⁽¹⁸⁾.

4.13. Het EESC is van mening dat de EU ook goede praktijken moet uitwisselen met haar internationale partners. We mogen niet voorbijgaan aan de gevolgen van de luchtvervuiling in andere delen van de wereld, die ons direct en indirect raken. Het netwerk voor groene diplomatie en samenhang in het ontwikkelingsbeleid zijn belangrijker dan ooit tevoren.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ Overview: National coal phase-out announcements in Europe. *Europe Beyond Coal*.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, en Verordening (EU) 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontroles

(COM(2018) 368 final — 2018/0193 (COD))

(2019/C 110/22)

Rapporteur: **Emilio FATOVIC**

Raadpleging	Parlement, 10.9.2018 Raad, 5.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	19.6.2018 en 18.9.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	219/1/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stemt in grote lijnen in met het wetgevingsvoorstel van de Commissie inzake visserijcontroles. Sommige problemen die door de belanghebbenden van de visserijsector zijn gesignaleerd komen echter onvoldoende aan bod of worden niet duidelijk opgelost in het voorstel.

1.2. Het EESC wijst nogmaals op het beginsel dat het begrip duurzaamheid vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt moet worden ingevuld. In dit verband moet worden opgemerkt dat het voorstel van de Commissie niet is gebaseerd op een duidelijke effectbeoordeling van de economische en sociale gevolgen, wat wel wenselijk zou zijn in het licht van de diepe crisis waarin de sector zich in verschillende Europese landen bevindt, en de grote impact daarvan op de werkgelegenheid en de economie van kustgemeenschappen.

1.3. Het voorstel van de Commissie houdt geen rekening met twee ernstige en belangrijke verschijnselen, namelijk de brexit en de klimaatverandering. Beide verschijnselen zullen de visserijmethoden en -locaties op verschillende manieren veranderen en moeten daarom naar behoren worden onderzocht en aangepakt om te voorkomen dat er onevenwichtigheden in de visserijsector ontstaan.

1.4. Het systeem van controles en sancties, gebaseerd op een puntensysteem voor vaartuigen die over een vergunning beschikken, moet bij voorrang op uniforme en homogene wijze in de hele EU worden geïmplementeerd, om zowel eerlijke concurrentie tussen de belanghebbenden als kwaliteit en traceerbaarheid van de visserijproducten in het belang van alle Europese burgers en hun gezondheid te garanderen. Tegelijkertijd moeten de sancties gebaseerd zijn op criteria voor risicobeheer en werkelijk evenredig en afschrikkend zijn.

1.5. Het EESC meent dat de digitalisering beslist een belangrijk instrument is om effectieve en efficiënte controles te waarborgen. Het merkt echter op dat de verplichtingen voor vissers ten opzichte van de vorige regelgeving nauwelijks zijn verminderd (in het bijzonder voor de kleinschalige visserij) en ook niet voldoende zijn vereenvoudigd zoals de Commissie had aangekondigd. Aanbevolen wordt om een aanvullend onderzoek uit te voeren naar de werkelijke toepasbaarheid van bepaalde normen, met bijzondere aandacht voor boten van minder dan 10 meter lang.

1.6. Het EESC is gekant tegen de horizontale verplichting om schepen uit te rusten met camera's in een gesloten televisiecircuit (CCTV's), omdat dit in strijd is met de fundamentele regels van het arbeidsrecht, de privacywetgeving en het zakengeheim. Het stelt daarom voor dat de lidstaten risicobeoordelingen uitvoeren voor bepaalde vlootsegmenten die

worden gekenmerkt door een hoog en wijdverbreid aantal ernstige inbreuken en dat de controle instanties, afhankelijk van eerdere overtredingen, eisen dat dergelijke schepen CCTV-systemen installeren. Om toezicht te houden op de naleving van de aanlandingsverplichting stelt het EESC voor om het gebruik van waarnemers aan boord uit te breiden en beveelt het aan om een vrijwillig mechanisme voor de invoering van CCTV's in het leven te roepen, waarbij reders die hiertoe besluiten geldelijk worden beloofd. Ook wordt een tijdelijke verplichting van CCTV-systemen geadviseerd in het geval van schepen die meermalen ernstige overtredingen hebben begaan.

1.7. Voor het nieuwe EFMZV 2021-2027 is een belangrijk rol weggelegd om de aanpassing van Europese vaartuigen aan de nieuwe wettelijke bepalingen mogelijk te maken. Het is met name van fundamenteel belang dat de fondsen gemakkelijk op nationaal niveau toegankelijk zijn voor iedereen die er een beroep op doet. Het Comité is met name gekant tegen de invoering van regels met terugwerkende kracht die de reder in geval van een enkele ernstige inbreuk verplichten tot terugbetaling van eventuele eerder ontvangen bedragen waarvoor naar behoren rekenschap is afgelegd.

1.8. Het EESC wijst erop dat de meeste gevallen van fraude en niet-naleving van fundamentele arbeids- en milieunormen plaatsvinden in derde landen. Toch belandt de vis die afkomstig is van deze illegale praktijken nog vrij gemakkelijk op het bord van de Europese burgers. Het is belangrijk dat de nieuwe traceerbaarheidssystemen ook deze problemen aanpakken door toezicht te houden op de gehele toeleveringsketen. Bovendien moet worden opgemerkt dat op sommige Europese schepen nog steeds gevallen van arbeidsuitbuiting worden geregistreerd. Daarom wordt aanbevolen dat de toezicht houdende autoriteiten bijzondere aandacht besteden aan dit fenomeen en dat er harde sancties worden vastgesteld om deze praktijken definitief uit te roeien.

1.9. Het EESC stelt vast dat de succesvolle modellen van de meerjarenplannen voor de op één soort gerichte visserij moeilijk aan te passen zijn aan de gemengde visserij, met ernstige gevolgen voor het milieu en de economie. Daarom adviseert het EESC een gedegener systeem voor de verzameling van gegevens over de visbestanden in te voeren ten einde ad-hocstrategieën uit te werken waarmee de biodiversiteit beter kan worden beschermd zonder dat al te veel schade aan de visserijsector wordt toegebracht.

1.10. Het systeem dat vissers moet stimuleren om afgedankte netten aan land te brengen zou moeten worden uitgebreid tot alle afvalresten die tijdens de visserijactiviteiten uit de zee worden gevestigd. Dit initiatief zou van fundamenteel belang zijn voor het schoonmaken van de zeeën, omdat het tot dusver de vissers zijn die moeten betalen voor het opruimen van een vervuiling die zij niet hebben veroorzaakt. Het EESC gelooft dat de vissers een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren na een passende scholing, door ze enerzijds te laten bijdragen aan het schoonmaken van de zee en anderzijds een deugdelijk mechanisme in te voeren voor de economische compensatie van de verrichte activiteit.

2. Inleiding

2.1. Het wetslagen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) is hoofdzakelijk afhankelijk van de tenuitvoerlegging van een doeltreffend controle- en handhavingssysteem. Deze maatregelen zijn vastgesteld bij vier verschillende rechtshandelingen: 1) de verordening inzake visserijcontrole, 2) de verordening tot oprichting van een Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA), 3) de verordening houdende de totstandbrenging van een systeem om illegale, ongemelde en ongereglemate visserij tegen te gaan (IOO-verordening), 4) de verordening inzake het duurzame beheer van de externe vissersvloeden.

2.2. Met uitzondering van de verordening inzake externe vissersvloeden, die onlangs werd herzien, is het huidige systeem voor visserijcontroles van de Unie nog vóór de hervorming van het GVB opgezet en is het daar dan ook niet volledig mee in overeenstemming. Bovendien dateren genoemde maatregelen van meer dan tien jaar geleden, is hierin geen rekening gehouden met eisen die momenteel en in de toekomst aan visserijgegevens en vlootcontrole worden gesteld, en zijn ze niet aangepast aan nieuwe visserijpraktijken en -technieken, noch aan nieuwe controletechnologieën en systemen voor gegevensuitwisseling. Tot slot is in deze maatregelen geen rekening gehouden met enkele door de EU genomen initiatieven, zoals de strategieën betreffende kunststof, de digitale eengemaakte markt en het beheer van de oceanen.

2.3. Hoewel het huidige systeem van controles in de visserij tot een verbetering van de vorige situatie heeft geleid, zijn sommige tekortkomingen in het visserijcontrolesysteem bevestigd door de Refit-evaluatie van de Commissie, een speciaal verslag van de Europese Rekenkamer en een resolutie van het Europees Parlement. De belanghebbenden hebben de beperkingen van het huidige systeem bevestigd. Op grond van deze afweging is de behoefte ontstaan het huidige regelgevingskader in zijn geheel te herzien.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. Het voorstel van de Commissie betreft een wijziging van vijf verordeningen en heeft tot doel: 1) het overbruggen van de verschillen tussen het GVB en ander EU-beleid; 2) het vereenvoudigen van het wettelijke kader en het terugdringen van een onnodige administratieve belasting; 3) het verbeteren van de beschikbaarheid, leesbaarheid en volledigheid van gegevens en informatie over de visserij, in het bijzonder vangstgegevens, en het toestaan van het uitwisselen en delen van informatie; en 4) het wegnemen van obstakels die de ontwikkeling van een nalevingcultuur en de gelijke behandeling van marktdeelnemers in en tussen lidstaten in de weg staan.

3.2. *Wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad*⁽¹⁾ *tot vaststelling van een controleregeling van de Unie die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen*

3.2.1. *Inspectie en bewaking*: de inspectieprocedure en de taken van inspecteurs, kapiteins en marktdeelnemers worden verduidelijkt. De inspectieverslagen worden gedigitaliseerd, waardoor gegevens gemakkelijker kunnen worden gebruikt en uitgewisseld tussen de relevante instanties en de lidstaten.

3.2.2. *Sancties*: er wordt een lijst van gemeenschappelijke criteria ingevoerd om de vormen van ernstige inbreuken te definiëren. Er worden verplichte administratieve sancties en minimumniveaus van boeten voor ernstige inbreuken vastgesteld om het sanctiesysteem in alle lidstaten afschrikkender en doeltreffender te maken en om een gelijk speelveld te waarborgen. Voorts wordt het „puntensysteem” voor vaartuigen die over een vergunning beschikken versterkt en verduidelijkt.

3.2.3. *Gegevens*: er worden verplichte digitale volg- en vangstaangiftesystemen ingevoerd voor alle EU-vissersvaartuigen, met inbegrip van vaartuigen met een lengte over alles (LOA) van minder dan 12 meter. Voor de kleinschalige visserij wordt voorzien in een vereenvoudigd systeem via de mobiele telefoon. Ook de recreatievisserij wordt strenger gecontroleerd. Met behulp van digitale instrumenten moet volledige traceerbaarheid van de toeleveringsketen (inclusief uit derde landen geïmporteerde producten) worden gewaarborgd en moeten de op schepen uitgeoefende activiteiten systematisch worden gemonitord, ook met behulp van camera's in een gesloten televisiecircuit (CCTV) voor de controle van de aanlandingsverplichting.

3.2.4. *Aanpassing aan ander EU-beleid*: de melding van verloren vistuig wordt vergemakkelijkt doordat het (elektronische) visserijlogboek nauwkeuriger wordt ingevuld. De verplichting om aan boord de uitrusting te hebben die noodzakelijk is voor het terughalen van vistuig wordt ook uitgebreid tot vaartuigen korter dan 12 meter. Er worden bepalingen toegevoegd betreffende de afzet en controle van vistuig voor de recreatievisserij.

3.3. *Wijzigingen van Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad*⁽²⁾ *tot oprichting van een Europees Bureau voor visserijcontrole*

3.3.1. Met dit voorstel wordt het geografische toepassingsgebied van de inspectiebevoegdheden van het Europees Bureau voor visserijcontrole uitgebreid en is het niet langer beperkt tot internationale wateren. Er worden wijzigingen toegevoegd waardoor het gemakkelijker wordt gegevens te beheren en uit te wisselen, maar er komen ook normen ter vereenvoudiging van de financieringsprocessen van het Bureau.

3.3.2. In juli 2018 heeft de Europese Commissie deze maatregelen aangevuld met het voorstel COM(2018) 499 om Verordening (EG) 768/2005 betreffende het Europees Bureau voor visserijcontrole te codificeren, waarbij de verschillende verordeningen die erin zijn verwerkt, worden vervangen en aangevuld. Het EESC heeft dat voorstel reeds goedgekeurd in een specifiek advies⁽³⁾.

3.4. *Wijziging van Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad*⁽⁴⁾ *houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen*

3.4.1. De wijzigingen van de vangstcertificeringsregeling van de Europese Unie voorzien in de opzet van een databank voor het beheer van vangstcertificaten (CATCH), dat op een risicoanalyse gebaseerde controles mogelijk maakt, de kans op frauduleuze invoer verkleint en de administratieve belasting van de lidstaten vermindert. De operationele functies van de CATCH-databank zullen in verschillende fasen worden ontwikkeld. Er worden uitvoeringsbevoegdheden en gedelegeerde bevoegdheden aan de Commissie verleend in verband met de werking en verdere ontwikkeling van de CATCH-databank. Inspecties en sancties worden aangepast aan het nieuwe regelgevingskader.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het wetgevingsinitiatief van de Commissie, dat aansluit op eerdere standpunten van de lidstaten, de regionale en lokale overheden en de belanghebbenden, wordt algemeen aanvaard. Het doel ervan is dan ook het regelgevingskader voor de controles te verduidelijken via vereenvoudiging, modernisering en aanpassing aan de ontwikkelingen op politiek en regelgevingsgebied, waarbij de rechtszekerheid wordt gewaarborgd en het daadwerkelijk geschikt wordt gemaakt voor een uniforme implementatie in de hele Europese Unie.

⁽¹⁾ PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 128 van 21.5.2005, blz. 1.

⁽³⁾ EESC-advies (NAT/756) over het Europees Bureau voor visserijcontrole (codificatie) (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 130).

⁽⁴⁾ PB L 286 van 29.10.2008, blz. 1.

4.2. Uit een zorgvuldige analyse van het voorstel blijkt dat sommige problemen die ondanks het door de Commissie aangekondigde, ruim opgezette raadplegingsproces door de belanghebbenden van de visserijsector worden gemeld (bijv. de aanlandingsverplichting, excessieve bureaucratisering, evenredigheid van het sanctiesysteem), niet voldoende zijn terug te vinden en/of niet duidelijk worden opgelost in het nieuwe wetgevingsvoorstel ⁽⁵⁾.

4.3. Het EESC wijst nogmaals op het beginsel dat het begrip duurzaamheid vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt moet worden ingevuld. In dit perspectief blijft duurzame visserij het hoofddoel, maar zou de visserij in staat gesteld moeten worden dit doel te bereiken. Daarom kunnen de milieumaatregelen niet worden gescheiden van de noodzaak verbetering aan te brengen in andere essentiële aspecten, zoals arbeidsomstandigheden en arbeidsveiligheid, generatievernieuwing, bedrijfswinstgevendheid, de opleiding van beroepspersoneel en de levensvatbaarheid van kustgemeenten.

4.4. De verordeningvoorstellen houden geen rekening met twee ernstige en belangrijke verschijnselen, namelijk de brexit en de klimaatverandering. Enerzijds vereist de brexit een volledige herziening van het stabiliteitsmechanisme en een vermindering van de vangstmogelijkheden in wat vandaag Europese wateren zijn. Anderzijds zorgt de klimaatverandering voor significante veranderingen in het gedrag en de habitats van vissen, waarvan in toenemende mate belangrijke migraties worden waargenomen.

4.5. Het EESC merkt op dat het voorstel van de Commissie niet is gebaseerd op een duidelijke beoordeling van de economische en sociale effecten. Dit punt van zorg wordt nog versterkt door het feit dat de visserijsector in sommige EU-regio's al meer dan twintig jaar in crisis verkeert en de maatregelen die tot nu toe door de Commissie zijn ingesteld ten behoeve van de duurzaamheid en de aquacultuur, deze tendens niet hebben kunnen keren ⁽⁶⁾. Daarom vraagt het EESC het directoraat-generaal Werkgelegenheid snel in te grijpen om een grootschalig overleg in gang te zetten in het kader van de sectorale sociale dialoog ⁽⁷⁾ teneinde maatregelen vast te stellen die het meest geschikt zijn om de economische en sociale effecten van de voorstellen te beoordelen en waar nodig te compenseren ⁽⁸⁾.

4.6. In verband met de recente klacht van de Europese Rekenkamer moet het systeem van controles en sancties, gebaseerd op een puntensysteem voor houders van vergunningen, bij voorrang op uniforme en homogene wijze in heel de EU worden geïmplementeerd, om zowel eerlijke concurrentie tussen de belanghebbenden als kwaliteit en traceerbaarheid van de visserijproducten in het belang van alle Europese burgers en hun gezondheid te garanderen.

4.7. Het EESC meent dat de digitalisering beslist een belangrijk instrument is om effectieve en efficiënte controles te waarborgen. Het is ook positief dat er vereenvoudigde digitale controlemiddelen voor vaartuigen met een lengte over alles (LOA) van minder dan 12 meter komen (bijv. mobiele telefoonapps voor geolokalisatie, hoewel er op open zee grote gebieden zonder dekking zijn die het onmogelijk maken om het vaartuig te monitoren). Het merkt echter op dat de verplichtingen voor vissers ten opzichte van de vorige regelgeving nauwelijks zijn verminderd (in het bijzonder voor de kleinschalige visserij) en ook niet voldoende zijn vereenvoudigd zoals de Commissie had aangekondigd.

4.8. De digitale controlemiddelen zouden een effectieve geld- en tijdsbesparing moeten opleveren. De uitbreiding van de verplichtingen tot de kleinschalige visserij zou mogelijk zijn omdat de lidstaten over een overgangperiode van twee jaar zouden beschikken om rekening te houden met specifieke lokale kenmerken, maar zou ook een buitensporig zware belasting kunnen betekenen, vooral voor schepen met een LOA van minder dan 10 meter, vaak zonder controlepost en met slechts één bemanningslid. Het EESC adviseert voor dit geval een aanvullend onderzoek in te stellen om de reële haalbaarheid ervan te beoordelen, waarbij een evenwicht moet worden gevonden tussen de noodzaak van controle en het daadwerkelijke vermogen van de vissers om aan al deze procedures te voldoen.

4.9. In dit verband merkt het EESC op dat de maatregelen ter verduidelijking van de sanctieregeling de sector zeker ten goede zullen komen. Wel is het van essentieel belang dat de sancties in de verschillende lidstaten op homogene wijze worden toegepast en daadwerkelijk zijn gebaseerd op criteria voor risicobeheer die evenredig en afschrikkend zijn. Uit de analyse van het voorstel blijkt met name dat sommige aspecten tegenstrijdig zijn, zoals de koppeling van het geldbedrag van de sancties aan de marktwaarde van de gevangen vis (twee tot vijf keer de waarde van het product), die afhankelijk van het geografische gebied, de periode van het jaar en het al dan niet overvloedig aanwezig zijn van die vissoort, zeer uiteenlopend kan zijn en die ook overtreding van de wet in de hand kan werken.

⁽⁵⁾ Zowel de MEDAC, de LDAC als EUROPECHE hebben meermaals concrete verzoeken en voorstellen ingediend om de huidige problemen van de sector het hoofd te bieden, maar in het door de Commissie voorgestelde wetgevingspakket is daar weinig van terug te vinden.

⁽⁶⁾ In Italië is het aantal vissersschepen op een kustlijn van 8 000 km in de laatste 30 jaar met 33 % gedaald. De schepen zijn gemiddeld 34 jaar oud en aanpassing van de schepen of vervanging door nieuwe is dringend nodig. In deze periode gingen 18 000 arbeidsplaatsen verloren (in de visserijsector in Italië zijn 27 000 mensen werkzaam). Gegevens uit 2016 van het Italiaanse Ministerie van Landbouw-, Voedsel- en Bosbouwbeleid.

⁽⁷⁾ In het kader van het EU-comité voor de sectorale sociale dialoog — zeevisserij (EUSSDC).

⁽⁸⁾ EESC-advies (NAT/749) over het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) (zie bladzijde 104 van dit Publicatieblad).

4.10. Het EFMZV is een doorslaggevend en onmisbaar instrument om de overgang naar het nieuwe controlesysteem dat de Commissie heeft voorgesteld in goede banen te leiden. Het EESC is tegen het principe, dat al in het huidige controlesysteem en in het huidige Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) is vervat, waarbij een ernstige overtreding tot gevolg heeft dat eventuele in de voorgaande vijf jaren ontvangen Europese gelden onmiddellijk moeten worden terugbetaald. Deze strenge maatregel met terugwerkende kracht is een van de hoofdredenen waarom het EFMZV vertraging heeft opgelopen in het bereiken van zijn doelstellingen, aangezien de maatregel veel vissers ertoe heeft aangezet geen Europese steunmiddelen aan te vragen uit vrees deze te moeten terugbetalen wanneer zij een als ernstig beschouwde overtredingen begaan, waarop soms een heel lage geldboete staat. Daarom moet worden gezorgd voor een grotere evenredigheid van de sancties om te voorkomen dat ze ontmoedigend in plaats van afschrikkend werken.

4.11. Het EESC is sterk gekant tegen de verplichting om vissersvaartuigen uit te rusten met camera's in een gesloten televisiecircuit (CCTV's) ter controle van de naleving van de aanlandingsverplichting. Het is van mening dat dergelijke maatregelen in strijd zijn met de fundamentele normen van het arbeidsrecht, de privacywetgeving en het zakelijke geheim, des te meer omdat ze op horizontale wijze zijn vastgesteld en niet worden gerechtvaardigd door eventuele risico's als gevolg van eerdere herhaaldelijke overtredingen van de regelgeving. Het stelt daarom voor dat de lidstaten risicobeoordelingen uitvoeren voor bepaalde vlootsegmenten die worden gekenmerkt door een hoog en wijdverbreid aantal ernstige inbreuken en dat de controle instanties, afhankelijk van eerdere overtredingen, eisen dat dergelijke schepen CCTV-systemen installeren. Het EESC is ervan overtuigd dat de doelstellingen van ecologische duurzaamheid en herstel van de sector niet via monitoring en controle in *Big Brother*-stijl van de visserijactiviteiten kunnen worden bereikt, maar wel met duidelijke, vaste en transparante normen en sancties die doeltreffend en uniform in de hele Europese Unie worden toegepast.

4.12. In het bijzonder stelt het EESC voor het gebruik van waarnemers aan boord uit te breiden en te versterken. Voorts wordt geadviseerd een vrijwillige regeling voor de invoering van CCTV-systemen in het leven te roepen, die bijvoorbeeld kan worden gestimuleerd met de mogelijkheid de eigen vangstquota te vergroten voor vissoorten waarvoor de maximaal duurzame opbrengst is bereikt, door gebruik te maken van de quotareserve van de lidstaat, indien beschikbaar, of met prioritaire en vereenvoudigde controle- en aanlandingsystemen. Ook wordt een tijdelijke verplichting van CCTV-systemen geadviseerd in het geval van schepen die meermalen ernstige overtredingen hebben begaan.

4.13. Het EESC is van mening dat voor het nieuwe EFMZV 2021-2027 een belangrijke rol is weggelegd om de aanpassing van de Europese vaartuigen aan de nieuwe wettelijke bepalingen mogelijk te maken. Het is met name van fundamenteel belang dat de fondsen gemakkelijk op nationaal niveau toegankelijk zijn voor iedereen die er een beroep op doet.

4.14. Het EESC heeft in eerdere adviezen⁽⁹⁾ al aangegeven dat het belangrijk is om de visserijcapaciteit vast te stellen aan de hand van adequatere parameters dan het tonnage en het motorvermogen, omdat deze factoren essentieel zijn om de veiligheid van de bemanning aan boord te garanderen en duurzamere CO₂-emissieniveaus te bereiken.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Overbevissing is ongetwijfeld een van de fundamentele oorzaken van de achteruitgang van de visstand in de zee. Het Comité is echter van mening dat dit fenomeen moet worden beschouwd in samenhang met andere factoren die hoe dan ook schadelijk zijn voor mariene soorten, zoals vervuiling, klimaatverandering, zeevervoer en onderwaterboringen (geluidsoverlast). Een meer open benadering is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van doeltreffende strategieën voor de bescherming van mariene habitats.

5.2. Een doeltreffende sanctieregeling moet gemakkelijk en duidelijk toe te passen zijn om daadwerkelijk een afschrikkend effect te hebben. Het EESC wijst erop dat een op punten gebaseerd vergunningensysteem in sommige gevallen nadelig kan zijn voor de bemanning, hoewel het de keuzes en gedragingen van de kapitein van het vissersvaartuig zijn die worden bestraft, soms zelfs met stevige maatregelen zoals de schorsing van de visvergunning. In geval van schorsing van de visvergunning⁽¹⁰⁾ is het nodig beschermingsmechanismen te creëren voor de werknemers van de vissersvaartuigen die het gevaar lopen zonder loon komen te zitten als ze niet een nieuw vaartuig vinden waarop ze kunnen werken of van beroep veranderen. Daar het gaat om een sector die in moeilijkheden verkeert, dreigt deze voortdurende wegvloeiing van menselijk kapitaal, competenties en kennis de vooruitzichten op herstel nog ernstiger in gevaar te brengen.

5.3. Het EESC is het eens met het voorstel om het controlesysteem ook uit te breiden tot de recreatievisserij, waarin onlangs talloze gevallen van ontduiking van de bestaande regelgeving voor de „klassieke” visserij zijn geconstateerd. Het beveelt aan om specifiek aandacht te besteden aan de recreatievisserij die inkomsten genereert, in tegenstelling tot de recreatievisserij voor persoonlijk gebruik en consumptie. Deze maatregel is van fundamenteel belang voor de bescherming van de vissers die zich aan de wet houden en voor de bestrijding van vormen van oneerlijke concurrentie of in het ernstigste geval ook van illegale visserij.

⁽⁹⁾ EESC-advies (NAT/749) over het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) (zie voetnoot 8).

⁽¹⁰⁾ De schorsing van de visvergunning kan op basis van de mate van herhaling van de overtreding minimaal vier maanden tot maximaal een jaar duren, voordat de vergunning definitief wordt ingetrokken.

5.4. Hoewel het EESC de opvatting deelt dat de traceerbaarheid van de gevangen producten moet worden gegarandeerd, zal de afschaffing van de vrijstelling van de verplichting om in het visserijlogboek de aan boord gehouden hoeveelheden van minder dan ongeveer 50 kg aan te geven, vooral voor kleine vissers grote moeilijkheden met zich mee kunnen brengen. Deze laatste dreigen namelijk voordat ze aan land gaan buitensporig veel tijd te verliezen aan de afhandeling van alle bureaucratische procedures die in zeeën met veel vissoorten zoals de Middellandse Zee langdurig kunnen zijn, terwijl ze er niet in slagen de gevangen vis voor een betere prijs te verkopen. Daarom wordt geadviseerd de bestaande drempel te handhaven, en van dichtbij erop toe te zien dat dit geen ongewenste effecten met zich meebrengt.

5.5. Het EESC stemt in met het door de Commissie voorgestelde nieuwe traceerbaarheidsmechanisme. In derde staten doen zich namelijk de ernstigste gevallen van fraude en niet-naleving van de fundamentele arbeids- en milieunormen (van de IAO) voor en toch belandt de vis die afkomstig is van die illegale praktijken nog relatief gemakkelijk op het bord van de Europese burgers. Het is echter belangrijk op te merken dat er op sommige Europese schepen nog steeds sprake is van uitbuitingspraktijken⁽¹¹⁾. Deze vereisen de specifieke aandacht van de controleorganen en strenge sancties, om dit fenomeen voor eens en voor altijd uit te roeien.

5.6. Het EESC wijst erop dat het ingestelde intensieve controlenetwerk voor de traceerbaarheid niet kan worden onderbroken bij de „eerste verkoop”, aangezien de hele toeleveringsketen moet worden gecontroleerd, „van zee tot bord”. Ook hier wordt aangedrongen op de actieve betrokkenheid van alle relevante actoren: zowel groothandelaren en de verwerkende industrie als detailhandelaren.

5.7. De Verklaring van Malta uit 2017 „MedFish4Ever” is een hoeksteen van het EU-optreden. Het EESC is echter van mening dat specifieke technische maatregelen en maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden zouden moeten worden aangepast aan de verschillende vistechnieken en de biologische kenmerken van de zee. Het EESC heeft met name vastgesteld dat de succesvolle voorbeelden van plannen voor de op één soort gerichte visserij moeilijk aan te passen zijn aan de gemengde visserij, met ernstige gevolgen voor het milieu en de economie⁽¹²⁾. Daarom adviseert het EESC een gedegen systeem voor de verzameling van gegevens over de visbestanden in te voeren ten einde ad-hocstrategieën uit te werken waarmee de biodiversiteit beter kan worden beschermd zonder dat al te veel schade aan de visserijsector wordt toegebracht⁽¹³⁾.

5.8. Zoals het EESC in eerdere adviezen⁽¹⁴⁾ al aangaf, is het van mening dat een streng quotasysteem in combinatie met de nieuwe aanlandingsverplichting een van de grote problemen van de sector vormt. De met de overgang naar een duurzamere visserij gepaard gaande hoge kosten (bijv. voor scheidingspanelen in het net) dienen geheel te worden gedragen door financiering uit het EFMZV. Het EESC pleit voor een vereenvoudigd, pragmatisch en op risicoanalyse gebaseerd controlesysteem, waarbij het denkt aan belangrijke maatregelen op nationaal niveau, met de steun van de belanghebbenden, om de overgang van een groot aantal vaartuigen naar een duurzame visserij te ondersteunen.

5.9. De Commissie stelt voor dat alle visserijproducten bij aanlanding worden gewogen door geregistreerde marktdeelnemers, alvorens te worden opgeslagen, vervoerd of verkocht. Het EESC vindt het belangrijk dat wordt vastgehouden aan de huidige mogelijkheid van steekproefsgewijze controles. Indien de visserijproducten worden vervoerd voordat ze op markt worden gebracht of de eerste verkoop plaatsvindt in een derde land, wordt aanbevolen de huidige limiet voor het toezenden van de nodige documentatie aan de bevoegde autoriteiten te handhaven op 48 uur na de aanlanding, om vertragingen en het daaruit voortvloeiende verlies aan kwaliteit te voorkomen.

⁽¹¹⁾ Zie artikel in The Guardian „We thought slavery had gone away”: African men exploited on Irish boats.

⁽¹²⁾ Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GCFM), „The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries”, 2016, blz. 26. Zoals door het GFCM-FAO wordt benadrukt zijn doelgerichte vangsten gemakkelijker in zeeën met een enkele soort omdat daar weinig vissoorten naast elkaar voorkomen en het dus makkelijker is om vangstbeperkingen in te stellen. In zeeën met veel vissoorten komen daarentegen veel vissoorten naast elkaar voor.

⁽¹³⁾ EESC-advies over het meerjarenplan voor de kleine pelagische visserij in de Adriatische Zee (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 68). EESC-advies (NAT/749) over het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) (zie voetnoot 8).

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over de aanlandingsplicht (PB C 311 van 12.9.2014, blz. 68). Paragraaf 1.2: „Het Commissievoorstel is in de ogen van het Comité al te complex en zal ertoe leiden dat de vissers onevenredige en buitensporige extra inspanningen zullen moeten verrichten om aan de aanlandingsplicht te voldoen. Het Comité zou dan ook liever zien dat wordt gestreefd naar een meer pragmatische, eenvoudige, duidelijke en flexibele regelgeving, die de vissers ook echt de tijd geeft om zich tijdens een overgangperiode aan te passen aan de nieuwe regeling, zonder dat zij daarvoor een te hoge prijs moeten betalen.”

5.10. Het EESC heeft met instemming kennis genomen van het voorstel van de Commissie over kunststoffen voor eenmalig gebruik ⁽¹⁵⁾ en in het bijzonder de opgenomen stimuleringsmaatregelen voor het aan land brengen van kapot of beschadigd vistuig om recycling ervan mogelijk te maken ⁽¹⁶⁾. Deze maatregel, in combinatie met de nieuwe richtlijn inzake havens ⁽¹⁷⁾, maakt de weg vrij voor nieuwe scenario's en mogelijkheden voor de duurzame visserij en de circulaire economie. Het EESC is van mening dat het systeem dat vissers moet stimuleren om afgedankte netten aan land te brengen zou moeten worden uitgebreid tot alle soorten afvalresten die tijdens de visserijactiviteiten uit de zee worden gevist. Ook is het belangrijk na te gaan of de invoering van een grotere producentenverantwoordelijkheid bedrijven in de visserijsector niet op hogere kosten jaagt voor de aankoop van netten. Het EFMZV zou wel eens het meest geschikte financieel instrument kunnen zijn om dat proces te ondersteunen.

5.11. Dit initiatief zou van fundamenteel belang zijn voor het schoonmaken van de zeeën, omdat het tot dusver de vissers zijn die opdraaien voor de kosten voor het aan land afleveren van afvalresten die tijdens het vissen zijn verzameld. Het gaat hierbij om 90 % van hetgeen in de netten wordt verzameld, en de vissers zijn ook verplicht de afvalresten te scheiden en indien het niet mogelijk is deze te identificeren, ze aan te merken als „speciaal afval”, wat specifieke verwerkingsmethodes met zich mee brengt. Concreet moeten de vissers volgens de bestaande normen betalen om de zee te ontdoen van een verontreiniging die zij niet hebben veroorzaakt. Het EESC gelooft dat vissers een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren na een passende scholing, door ze enerzijds te laten bijdragen aan het schoonmaken van de zee en anderzijds een deugdelijk mechanisme in te voeren voor de economische compensatie van de verrichte activiteiten ⁽¹⁸⁾.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ EESC-advies (NAT/742) over kunststoffen voor eenmalig gebruik (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 207).

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 340 final.

⁽¹⁷⁾ COM(2018) 33 final.

⁽¹⁸⁾ EESC-advies over de strategie voor kunststoffen in een circulaire economie, met inbegrip van maatregelen inzake zwerfvuil op zee (PB C 283 van 10.8.2018, blz. 61).

EESC-advies (NAT/742) over kunststoffen voor eenmalig gebruik (zie voetnoot 15).

EESC-advies (NAT/749) over het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) (zie voetnoot 8).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/106/EG inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden en de intrekking van Richtlijn 2005/45/EG

(COM(2018) 315 final — 2018/0162 (COD))

(2019/C 110/23)

Rapporteur: **Tanja BUZEK**

Raadpleging	Europees Parlement, 11.6.2018 Raad, 6.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	20.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	201/3/6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat in grote lijnen achter de doelstellingen die de Commissie heeft geformuleerd in haar voorstel tot wijziging van Richtlijn 2008/106/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden en tot intrekking van Richtlijn 2005/45/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ inzake de wederzijdse erkenning van door de lidstaten afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden. Volgens het EESC zijn de wijzigingen in het regelgevingskader noodzakelijk, evenredig en kosteneffectief.

1.2. Hoewel het EESC erkent dat beide richtlijnen hebben bijgedragen aan zowel de verbetering van maritiem onderwijs en de opleiding van zeevarenden aan boord van schepen onder EU-vlag als aan de beroepsmobiliteit van in de EU gecertificeerde zeevarenden acht het EESC het raadzaam om op dit gebied nog een stap verder te gaan. Daarom raadt het EESC aan om de herziening van Richtlijn 2008/106/EG aan te grijpen voor een breder Europees debat, samen met de Commissie, de lidstaten, de opleidingsinstellingen en de industrie over de vraag hoe verder kan worden geïnvesteerd in de Europese maritieme vaardigheden om zowel het concurrentievermogen van de Europese vloot als het vermogen van de sector om banen van goede kwaliteit voor Europese zeevarenden en andere maritieme professionals te creëren, te waarborgen.

1.3. Het EESC beveelt met name aan om te werken aan de oprichting van een EU-forum van opleidingsinstellingen, de industrie, het bredere maritieme cluster en nationale maritieme overheden om de maritieme opleiding van zeevarenden te verbeteren en Europese postdoctorale opleidingen te ontwikkelen die verder gaan dan het internationaal overeengekomen minimumopleidingsniveau van zeevarenden. Dankzij zo'n voortgezette opleiding zou het mogelijk zijn een concurrentievoordeel voor Europese zeevarenden te creëren door hen uit te rusten met meer vaardigheden dan op internationaal niveau vereist is, en om zeevaartberoepen in de EU aantrekkelijker te maken, met name voor vrouwen en jongeren.

1.4. Het EESC wijst op het belang van de ontwikkeling van toekomstbestendige lespakketten met bijzondere aandacht voor opleidingen op het gebied van kwaliteitsbeheer, groene en digitale vaardigheden, en meent dat de bevordering van geavanceerde vaardigheden gepaard moet gaan met vormen van certificering/keurmerken.

1.5. Het EESC beveelt tevens aan om een Europees netwerk van maritieme onderwijs- en opleidingsinstellingen (MET's) op te zetten dat aan de kwaliteitscriteria voldoet om het maritieme onderwijsstelsel in Europa verder te verbeteren. Verder wordt aanbevolen om voor de opleiding van kapiteins en officieren een model van het „Erasmus“-type in te voeren voor uitwisselingen tussen MET's in de hele EU en afgestemd op de specifieke kenmerken van de sector.

⁽¹⁾ PB L 232 van 3.12.2008, blz. 33.

⁽²⁾ PB L 255 van 30.9.2005, blz. 160.

1.6. Wat betreft het vernieuwde mechanisme voor de erkenning van door derde landen afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden is het volgens het EESC van essentieel belang dat lidstaten, alvorens het verzoek bij de Commissie in te dienen, overleg plegen met nationale organisaties van rederijen en vakbonden over de wenselijkheid van de erkenning van een nieuw derde land. Het EESC wil verder verduidelijken dat — voor zover beschikbaar — de schatting van het aantal zeevarenden dat waarschijnlijk in dienst zal worden genomen slechts één criterium zal zijn in de besluitvorming over de erkenning van een nieuw derde land en dat een en ander op transparante wijze moet gebeuren.

1.7. Ten aanzien van de verlenging van de termijn voor het goedkeuren van een besluit over de erkenning van nieuwe derde landen van 18 maanden tot 24 maanden, en tot 36 maanden onder bepaalde omstandigheden, vraagt het EESC zich af of dit wel de juiste weg is, aangezien het proces voor een land dat duidelijk aan alle eisen voldoet, onnodig kan worden verlengd. Het EESC wil daarom voorstellen het proces zo snel als redelijkerwijs mogelijk is af te ronden, met dien verstande dat het kan worden verlengd zolang er corrigerende maatregelen nodig zijn.

1.8. Met het oog op een adequaat gebruik van de communautaire middelen stelt het EESC voor om artikel 20 zo te wijzigen dat de bepalingen inzake de intrekking van de erkenning van een derde land ook van toepassing zijn op die derde landen die er gedurende ten minste vijf jaar niet in slagen een aanzienlijk aantal kapiteins en officieren ter beschikking stellen. Het EESC wenst te verduidelijken dat de uiteindelijke beslissing om een erkenning al dan niet in te trekken in het kader van de normale procedures van het COSS aan de lidstaten is, waarbij door de lidstaten verstrekte relevante informatie in overweging kan worden genomen.

1.9. Aangezien er over veiligheid op zee geen compromis mogelijk is, beveelt het EESC aan dat derde landen die een beperkt aantal kapiteins en officieren aan de EU-vloot leveren niet aan een minder strenge herbeoordelingsregeling worden onderworpen dan de andere landen.

1.10. Naast de voorgestelde wijzigingen in de wijzigingsprocedure (artikel 27), die bepaalt dat de Commissie bevoegd is om Richtlijn 2008/106/EG te wijzigen door middel van gedelegeerde handelingen, dringt het EESC er bij de lidstaten op aan tijdig actie te ondernemen om wijzigingen door te voeren teneinde de noodzaak van verlengingen en perioden van pragmatische interpretatie, die noodzakelijk zijn geworden door het uitblijven van maatregelen van vlaggenstaten in eerdere gevallen, weg te nemen.

2. Achtergrond

2.1. De EU-wetgeving voor zeevaartonderwijs, opleiding en diplomering van zeevarenden is hoofdzakelijk gebaseerd op internationale minimumvereisten, opgelegd door het Verdrag van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), dat gaat over de normen inzake opleiding, diplomering en wachtdienst voor zeevarenden (STCW-Verdrag, als gewijzigd).

2.2. Naast de integratie van dit STCW-Verdrag op EU-niveau door middel van Richtlijn 2008/106/EG, zoals gewijzigd, voorziet het EU-kader in een kosteneffectief gemeenschappelijk EU-mechanisme voor de erkenning van systemen voor onderwijs, opleiding en certificering van zeevarenden uit derde landen. Dit mechanisme is zodanig opgezet dat de beoordeling en herbeoordeling van de naleving van het STCW-Verdrag door derde landen op een gecentraliseerde en geharmoniseerde manier plaatsvindt, waarbij wordt vermeden dat elke lidstaat deze (her)beoordeling afzonderlijk zou moeten uitvoeren. Vooral omdat er op dit moment meer dan 40 derde landen zijn die op EU-niveau voor dit doel worden erkend.

2.3. Het regelgevingssysteem bevat ook een vereenvoudigde procedure voor de erkenning van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden, die door de lidstaten door middel van Richtlijn 2005/45/EG zijn afgegeven. Deze richtlijn heeft het bevorderen van de mobiliteit van EU-zeevarenden aan boord van schepen onder EU-vlag als doel, zodat deze bewijzen van beroepsbekwaamheid van kapiteins en officieren zonder verdere compenserende maatregelen kunnen worden erkend.

2.4. Het hierboven genoemde wetgevingskader beoogt door het minimaliseren van ongevallenrisico's op zee een hoog niveau van veiligheid voor mensenlevens op zee en de bescherming van het mariene milieu te waarborgen. Om een dergelijk doel te bereiken, is iedereen het erover eens dat het van het allergrootste belang is het onderwijs, de opleiding en de diplomering van het belangrijkste personeel aan boord van schepen onder EU-vlag te verbeteren.

2.5. Het voorstel vloeit voort uit het programma van de Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit), waarin wordt beoordeeld in hoeverre beide richtlijnen hun doelstellingen hebben bereikt. Het EESC merkt op dat de voorgestelde herziening het resultaat is van een diepgaande evaluatie, met inbegrip van een uitgebreide studie van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) (Studie inzake de Refit-evaluatie van de Richtlijnen 2008/106/EC en 2005/45/EC, gedateerd september 2017⁽³⁾), een openbare raadpleging en een meer gerichte raadpleging, alsook specifieke workshops met de lidstaten, waaronder de twee partijen van de sector, namelijk de rederijen en de vakbonden die zeevarenden vertegenwoordigen.

2.6. De resultaten van de Refit-evaluatie werden over het algemeen als positief beoordeeld en er is gebleken dat de EU-wetgeving ertoe heeft bijgedragen dat bemanningen die niet aan de normen voldoen niet meer aan boord kunnen werken. De EU-wetgeving heeft bovendien bijgedragen tot de mobiliteit van zeevarenden binnen de Unie en tot een gelijk speelveld tussen zeevarenden die in de EU zijn opgeleid en zeevarenden die in derde landen zijn opgeleid.

2.7. Toch is er een aantal tekortkomingen op het vlak van efficiëntie van het regelgevingskader en de evenredigheid van een aantal eisen vastgesteld. Het voorstel van de Commissie is daarom bedoeld om de vastgestelde tekortkomingen tegen te gaan door de huidige wetgeving te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Concreter gezegd werd verdere interventie noodzakelijk geacht, namelijk om:

- te zorgen voor aanpassingen aan de recentste wijzigingen van de STCW;
- de definitie van bewijzen van beroepsbekwaamheid die tussen de lidstaten zijn erkend te updaten, door Richtlijn 2005/45/EG samen te voegen met Richtlijn 2008/106/EG;
- criteria vast te stellen voor een nieuwe erkenning/herbeoordeling van derde landen met het oog op een efficiënter gebruik van financiële en personele middelen;
- prioriteitscriteria vast te stellen voor de herbeoordeling van derde landen, met de nadruk op de landen die het merendeel van de arbeidskrachten leveren, terwijl tegelijkertijd wordt overwogen de herbeoordelingscyclus voor de andere landen te verlengen;
- de termijn voor de erkenning van nieuwe derde landen te verlengen, waardoor deze landen voldoende tijd krijgen om, indien nodig, corrigerende maatregelen te treffen en uit te voeren.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1. De algemene doelstelling van dit voorstel is om de bestaande wetgeving te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Dit houdt met name het volgende in:

- de voortdurende aanpassing van de relevante EU-wetgeving aan het STCW-Verdrag;
- de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van het gecentraliseerde mechanisme voor de erkenning van derde landen;
- een toename van de rechtszekerheid met betrekking tot de wederzijdse erkenning van de door de lidstaten afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden.

3.2. Het gecentraliseerde mechanisme voor de erkenning van de door derde landen afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden vereist dat de Commissie, in deze taak bijgestaan door het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, aanzienlijke personele en financiële middelen ter beschikking stelt om enerzijds nieuwe erkenningsverzoeken door de lidstaten te evalueren en anderzijds de periodieke herbeoordeling van de reeds erkende derde landen uit te voeren.

3.3. Met het oog op een beter gebruik van de beschikbare middelen stelt de Commissie voor het erkenningsproces transparanter te maken door de verzoekende lidstaat toe te staan de redenen voor het indienen van het erkenningsverzoek te motiveren. Deze maatregel bestaat uit het invoeren van een overleg tussen de lidstaten over de behoefte om nieuwe derde landen te erkennen.

3.4. Daarnaast stelt de Commissie prioriteitscriteria voor de herbeoordeling van erkende derde landen voor, op basis van het idee dat de beschikbare middelen moeten worden geheroriënteerd van landen met een laag aantal zeevarenden in de EU-vloot naar derde landen die een groot aantal zeevarenden leveren.

⁽³⁾ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/2017-09-stwc-support-study-refit-eval-dirs-20080106-20050045.pdf>

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie tot het wijzigen van Richtlijn 2008/106/EG, betreffende het minimumopleidingsniveau van zeevarenden, met inbegrip van de opname van de vereenvoudigde procedure voor de wederzijdse erkenning van door de lidstaten afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden, en tot intrekking van Richtlijn 2005/45/EG.

4.2. Het EESC is van mening dat dit een noodzakelijke herziening is omdat er inderdaad ruimte is voor verbetering van de efficiëntie van het administratieve kader met betrekking tot het systeem van wederzijdse erkenning krachtens deze richtlijn om een efficiëntere toewijzing van financiële en personele middelen van de Commissie en van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) mogelijk te maken.

4.3. Het EESC is in het bijzonder verheugd over de nadruk die de Commissie legt op het niveau van transparantie dat moet gelden bij het verwerken van de eisen voor de erkenning van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden uit nieuwe derde landen. Het EESC neemt deze nieuwe procedurele stap, die de verzoekende lidstaat toestaat de redenen voor het indienen van het erkenningsverzoek als evenredig, transparant en kosteneffectief uiteen te zetten, in overweging. De verzoekende lidstaten zullen nog steeds de mogelijkheid hebben het derde land eenzijdig te erkennen tot een gezamenlijk besluit is genomen. Vandaar dat het besluit de besluitvorming over de erkenning van een derde land een evenwicht vindt tussen de behoefte aan transparante controle en goed gebruik van overheidsgeld (toegenomen kosten van de erkenning) en het doel om het concurrentievermogen van de EU-vloot te handhaven (concurrentievoordeel voor de EU-vloot door zeevarenden in dienst te nemen uit het desbetreffende relevante derde land).

4.4. Het EESC is van mening dat het EU-regelgevingskader voor onderwijs, opleiding en diplomering van zeevarenden heeft bijgedragen aan het voldoen aan de behoeften van de arbeidsmarkt voor de scheepvaart, door de toegang tot werk aan boord van onder EU-vlag varende schepen voor alle kapiteins en officieren met een geldig bewijs van beroepsbekwaamheid van de STCW te vergemakkelijken, ongeacht hun verblijfplaats of nationaliteit. Hoewel er geen twijfel over bestaat dat de scheepvaart op een wereldwijde arbeidsmarkt functioneert, wil het EESC er nogmaals op wijzen hoe belangrijk het is dat de EU massaal investeert in haar eigen basis voor maritieme vaardigheden om een essentiële grote groep Europese zeevarenden te beschermen die het concurrentievermogen van de Europese scheepvaart en de maritieme clusters in de EU ondersteunt. Aldus wordt het vooruitzicht geboden op het scheppen van hooggeschoolde banen en het belonen van loopbanen op zee of de aan wal gerelateerde activiteiten, met name voor jonge Europeanen, terwijl het aandeel zeevarenden van de EU in de zeevaart wereldwijd behouden blijft of zelfs toeneemt (de huidige 220 000 EU-zeevarenden vertegenwoordigen 18 % van het totale aantal zeevarenden wereldwijd) ⁽⁴⁾.

4.5. In het licht van het bovenstaande moedigt het EESC de lidstaten aan om eindelijk de aanbevelingen in de EU-strategie voor het zeevervoer tot 2018 ⁽⁵⁾ ten uitvoer te brengen, alsook de beleidsaanbevelingen van de taskforce voor maritieme werkgelegenheid en concurrentievermogen (TFMEC) ⁽⁶⁾ aan de Europese Commissie met het oog op het versterken van de doeltreffendheid en efficiëntie van het onderwijsstelsel in het zeevervoer. Het EESC dringt er met name bij de Commissie en de medewetgevers van de EU op aan de aanbevelingen in het gedeelte hieronder in overweging te nemen.

4.6. Het EESC beveelt aan te werken aan de oprichting van een EU-forum van opleidingsinstituten, de industrie, het bredere maritieme cluster en nationale maritieme overheidsinstanties om de maritieme opleiding van zeevarenden te verbeteren, en zo hun plaatsing, loopbaanontwikkeling en mobiliteit te verbeteren. Een belangrijke taak van dit netwerk is de ontwikkeling van Europese postdoctorale zeevaartopleidingen die verder gaan dan het internationaal overeengekomen minimumopleidingsniveau van zeevarenden (ook wel „maritieme uitmuntendheidscertificaten” of „STCW+” genoemd ⁽⁷⁾). Met zulke geavanceerde opleidingen zou het mogelijk moeten zijn een concurrentievoordeel voor Europese zeevarenden te creëren door hen uit te rusten met vaardigheden die verder gaan dan wat op internationaal niveau vereist is.

4.7. In het licht van het bovenstaande benadrukt het EESC het belang van de ontwikkeling van toekomstbestendige lespakketten met bijzondere aandacht voor opleidingen op het gebied van kwaliteitsbeheer, groene en digitale vaardigheden. Dit laatste is van cruciaal belang, aangezien de technologie aan boord van schepen, de uitwisseling van informatie en communicatiegegevens en de ondersteunende systemen aan de wal zich snel ontwikkelen. Volgens het EESC moet de bevordering van geavanceerde vaardigheden hand in hand gaan met vormen van certificering/keurmerken, zodat de opwaardering van het maritiem onderwijs een kostbare troef wordt om Europese zeevarenden te helpen hun carrièrevooruitzichten te verbeteren. Dit zal op zijn beurt de aantrekkelijkheid van zeevaartberoepen in de EU vergroten, met name voor vrouwen en jongeren, terwijl ook de efficiëntie en de kwaliteit van de scheepvaartactiviteiten worden verbeterd, met inbegrip van voortdurende innovatie en kostenreductie.

⁽⁴⁾ SWD (2016) 326 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 8 final.

⁽⁶⁾ De Taskforce Maritieme werkgelegenheid en concurrentievermogen is door de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, opgericht en heeft op 9 juni 2011 zijn verslag uitgebracht.

⁽⁷⁾ COM(2009) 8 final.

4.8. Daarnaast is het eveneens raadzaam de ontwikkeling van een Europees netwerk van MET's te overwegen dat aan kwaliteitscriteria voldoet om het stelsel van maritieme opleidingen in Europa verder te verbeteren. Daartoe beveelt het EESC aan inspiratie te putten uit het in 2009 opgerichte Europese netwerk van binnenvaartscholen — EDINNA (Education Inland Navigation) om de opwaartse harmonisatie van onderwijs- en opleidingscurricula te bevorderen. Dit platform is een uitstekend instrument gebleken voor de uitwisseling van knowhow en een gezamenlijke aanpak van de ontwikkeling van professionele vaardigheden. Verder wordt aanbevolen om voor de opleiding van kapiteins en officieren een model van het „Erasmus”-type in te voeren voor uitwisselingen tussen MET's in de hele EU en afgestemd op de specifieke kenmerken van de sector.

4.9. Voorts dringt het EESC aan op een gecoördineerde politieke wil van de EU en de lidstaten om de sector bij het aanpakken van de uitdagingen van digitalisering, automatisering en de nodige vergroening van de sector te ondersteunen. Het EESC merkt op dat deze uitdagingen gemakkelijker kunnen worden aangepakt door een Europees kwalitatief maritiem opleidings- en onderwijssysteem te garanderen dat toekomstbestendig is. In dit verband verwelkomt het EESC het vier jaar durende project SkillSea, dat binnenkort van start gaat. Dit project bevordert de samenwerking tussen de sector — met inbegrip van de Europese sociale partners in het zeevervoer, de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA) en de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) — aanbieders van onderwijs en opleiding en nationale overheden, met het oog op het opwaarts verbeteren van maritieme onderwijsprogramma's in Europa.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC juicht het toe dat de Richtlijnen 2005/45/EG en 2008/106/EG zijn samengevoegd, omdat een dergelijke samenvoeging de tenuitvoerlegging doeltreffender maakt en waarschijnlijk het kader voor de opleiding en diplomering van zeevarenden zal verduidelijken en vereenvoudigen. Een dergelijke consolidatie zal met name het probleem van de achterhaalde definitie van bewijzen van beroepsbekwaamheid in Richtlijn 2005/45/EG aanpakken en de door de lidstaten erkende definitie van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden verduidelijken en in overeenstemming brengen. Er moet inderdaad voor worden gezorgd dat de definitie van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden wordt bijgewerkt om te voldoen aan de nieuwe definities die in 2012 zijn ingevoerd. Een dergelijke bijwerking zal de rechtszekerheid in de regeling voor wederzijdse erkenning tussen EU-lidstaten waarschijnlijk vergroten.

5.2. Een nieuw artikel 5 ter beoogt de wederzijdse erkenning van door de lidstaten afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden op te nemen in het toepassingsgebied van Richtlijn 2008/106/EG. De EESC ziet dit artikel als een essentiële toevoeging omdat het verduidelijkt welke bewijzen van beroepsbekwaamheid wederzijds zullen worden erkend, zodat zeevarenden met een dergelijk bewijs van een lidstaat aan boord kunnen werken van schepen die onder de vlag van een andere lidstaat varen.

5.3. Het EESC staat volledig achter de arbeidsmobiliteit en moedigt deze mobiliteit verder aan om kapiteins en officieren met een bewijs van beroepsbekwaamheid in de EU, en rederijen in Europa te helpen elkaar op een vlottere manier te vinden. In dit opzicht neemt het EESC met voldoening kennis van het feit dat er volgens de Commissie ⁽⁸⁾ in het jaar 2015 zelf meer dan 47 000 meldingen waren van door andere lidstaten afgegeven bewijzen van bekwaamheid, geldig in de Unie, wat neerkomt op ongeveer 25 % van het totale aantal kapiteins en officieren, dat beschikbaar is om aan boord van schepen onder EU-vlag te werken.

5.4. Uit bovengenoemde cijfers blijkt dat de door de lidstaten afgegeven regeling voor de wederzijdse erkenning van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden bemoedigende resultaten heeft opgeleverd voor wat betreft de bevordering van de mobiliteit van EU-zeevarenden aan boord van schepen onder EU-vlag. Voorts wijst het EESC erop dat het belangrijk is permanent bij te dragen aan de bescherming van Europese banen op zee, dat de toekomst van de MET's in de hele EU veilig gesteld moet worden en dat de Europese maritieme knowhow als geheel beschermd moet worden.

5.5. Om juridische inconsistenties in de richtlijn met betrekking tot het internationale regelgevingskader te voorkomen, steunt het EESC het voorstel om Richtlijn 2008/106/EG in overeenstemming met de laatste wijzigingen van het STCW-Verdrag te brengen. Een dergelijke aanpassing zal waarschijnlijk een geharmoniseerde tenuitvoerlegging op EU-niveau waarborgen en zij zal bemanningen helpen nieuwe vaardigheden en competenties te verwerven (met name de opleidings- en kwalificatievereisten voor zeevarenden die aan boord van passagiersschepen werken en op schepen die vallen onder de veiligheidscode voor schepen die gassen of andere brandstoffen met een laag vlampunt (IGF-Code) gebruiken en onder de veiligheidscode van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) voor schepen die in poolwateren actief zijn (Polar Code)) als ondersteuning van hun loopbaanontwikkeling.

5.6. Het EESC plaatst vraagtekens bij een onevenredig gebruik van de financiële en personele middelen van de Gemeenschap bij de beoordeling van nieuwe derde landen die er mogelijk niet in slagen een aanzienlijk aantal kapiteins en officieren ter beschikking te stellen. Het EESC staat dan ook volledig achter het voorstel van de Commissie om bij elk nieuw verzoek van een lidstaat om erkenning van een derde land, een analyse in te dienen, met inbegrip van schattingen van het

⁽⁸⁾ SWD(2017) 18 final.

aantal officieren en kapiteins dat waarschijnlijk vanuit dat land in dienst zal worden genomen. Daarnaast acht het EESC het van essentieel belang dat lidstaten, alvorens het verzoek bij de Commissie in te dienen, overleg plegen met de nationale organisaties van rederijen en vakbonden over de wenselijkheid van de erkenning van een nieuw derde land. Het EESC wil echter verduidelijken dat — voor zover beschikbaar — de schatting van het aantal zeevarenden dat waarschijnlijk in dienst zal worden genomen slechts één criterium zal zijn in de besluitvorming over de erkenning van een nieuw derde land en dat een en ander op transparante wijze moet gebeuren.

5.7. Met het oog op de verdere doeltreffendheid en een beter gebruik van de beschikbare middelen, stelt het EESC tot zijn genoegen vast dat in het voorstel (artikel 19) een motivering moet worden gegeven en dat deze tussen lidstaten moet worden besproken wanneer een lidstaat om erkenning van een nieuw derde land verzoekt. Het EESC wil verduidelijken dat het definitieve besluit over de erkenning het al dan niet erkennen van een nieuw derde land bij de lidstaten ligt volgens de normale procedure, die ook een stemming met gekwalificeerde meerderheid omvat in het Comité voor maritieme veiligheid en voorkoming van verontreiniging door schepen (COSS). Het EESC is ook ingenomen met het feit dat het wordt toegestaan dat een lidstaat de bewijzen van beroepsbekwaamheid van een derde land eenzijdig erkent, terwijl het resultaat van de beoordeling nog wordt verwacht. Het EESC is een groot voorstander van een dergelijke toelating omdat zij een evenredige en kosteneffectieve oplossing biedt met behoud van het concurrentievermogen van de EU-vloot.

5.8. Met betrekking tot de verlenging van de termijn voor het goedkeuren van een besluit over de erkenning van nieuwe derde landen van 18 maanden tot 24 maanden, en tot 36 maanden onder bepaalde omstandigheden, vindt het EESC dat de voorgestelde maatregel gerechtvaardigd is zolang er voor het derde land een dwingende noodzaak bestaat om corrigerende maatregelen te nemen. Het EESC is echter bezorgd over de vraag of automatische verlenging van het erkenningsproces het juiste mechanisme is want het kan voorkomen dat een land dat duidelijk aan alle vereisten voldoet, het proces onnodig heeft verlengd. Het EESC wil daarom voorstellen het proces zo snel als redelijkerwijs mogelijk is af te ronden, met dien verstande dat het proces kan worden verlengd zolang er corrigerende maatregelen nodig zijn.

5.9. Het herziene artikel 20 kent een nieuwe alinea, waarbij het feit dat als een derde land gedurende ten minste vijf jaar geen zeevarenden heeft geleverd aan de EU-vloot, dit een bijzondere reden vormt om dat land niet meer te erkennen. Het EESC wenst te verduidelijken dat de uiteindelijke beslissing om een erkenning al dan niet in te trekken in het kader van de normale procedures van het COSS aan de lidstaten is, waarbij door de lidstaten verstrekte relevante informatie in overweging kan worden genomen. Als principiële steun voor deze herziening wijst het EESC erop dat met het oog op een passend gebruik van middelen, het argument ook geldt wanneer een derde land niet in staat is om een of meer kapiteins en officieren ter beschikking te stellen. Tegen deze achtergrond, en geheel conform de procedures, stelt het EESC voor dat de erkenning van een derde land kan worden ingetrokken als een derde land gedurende ten minste vijf jaar geen groot aantal kapiteins en officieren kan leveren.

5.10. Het EESC plaatst vraagtekens bij de redenering achter de wijziging van artikel 21 die vereist dat op basis van prioriteitscriteria de periode voor de herbeoordeling tot tien jaar kan worden verlengd. Het EESC begrijpt vanuit strikt mathematisch oogpunt dat derde landen die een groot aantal zeelieden leveren, in theorie een grotere bedreiging vormen voor de veilige exploitatie van schepen dan de landen die een beperkt aantal zeevarenden aanbieden. Om de bovengenoemde redenen, en ervan uitgaand dat dit geen afbreuk doet aan de veiligheid op zee, beveelt het EESC aan dat derde landen die een beperkt aantal kapiteins en officieren aan de EU-vloot leveren niet aan een minder strenge beoordelingsregeling worden onderworpen.

5.11. Het EESC steunt de wijziging voor artikel 25 bis die noodzakelijk is om het mogelijk te maken dat de door lidstaten verstrekte informatie over het aantal officiële verklaringen ter bevestiging van erkenning van door derde landen afgegeven vaarbevoegdheidsbewijzen, op een transparante manier kan worden gebruikt om derde landen niet langer te erkennen of hun herbeoordeling prioriteit te geven, zoals voorzien in artikel 20 en artikel 21.

5.12. Het EESC is zich er volledig van bewust dat er gezien het mondiale karakter van de scheepvaart naar moet worden gestreefd te voorkomen dat er tussen de internationale verbintenissen van de lidstaten en hun verbintenissen met de Unie een conflict ontstaat. Dit vraagt om een voortdurende aanpassing van het Europese kader aan het STCW-Verdrag, waardoor een gelijk speelveld tussen de EU en derde landen tot stand kan worden gebracht bij de tenuitvoerlegging van het internationale kader voor maritiem onderwijs, opleiding en diplomering van zeevarenden. In het licht van de bovenstaande overwegingen en in het geval van toekomstige wijzigingen van het STCW-Verdrag, acht het EESC het relevant om de Commissie te machtigen om middels gedelegeerde handelingen te zorgen voor een soepeler en snellere aanpassing aan de wijzigingen in het STCW-Verdrag en de STCW-Code.

5.13. In dit verband dringt het EESC er bij de lidstaten op aan tijdig actie te ondernemen om wijzigingen door te voeren teneinde de noodzaak van verlengingen en perioden van pragmatische interpretatie, die noodzakelijk zijn geworden door het uitblijven van maatregelen van vlaggenstaten in eerdere gevallen, weg te nemen.

Brussel, 12 december 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 vaststelling van het programma voor onderzoek en opleiding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie voor de periode 2021-2025 ter aanvulling van Horizon Europa — Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie

[COM(2018) 437 final — 2018/0226 (NLE)]

(2019/C 110/24)

Rapporteur: **Giulia BARBUCCI**

Raadpleging	Europese Commissie, 12.7.2018 Raad van de Europese Unie, 13.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	20.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	208/3/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd over het voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma voor onderzoek en opleiding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor de periode 2021-2025, waardoor de voorgaande programma's voor onderzoek en ontwikkeling op het gebied van kernfusie, kernsplijting en nucleaire veiligheid alsmede de werkzaamheden van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) kunnen worden voortgezet en ook nieuwe werkterreinen kunnen worden bestreken zoals stralingsbescherming en de ontmanteling van kerncentrales.

1.2. Het EESC is van oordeel dat de begroting van Euratom toereikend is voor de vooraf vastgestelde doelstellingen en vindt het essentieel dat deze financiële middelen los van de resultaten van de brexitonderhandelingen worden gewaarborgd. Derhalve vindt het EESC het ook cruciaal het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit het Euratom-programma bijzonder zorgvuldig te laten plaatsvinden, met name wat de al opgestarte onderzoeksgebieden, de gedeelde infrastructuren en de sociale gevolgen voor het personeel binnen en buiten het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk betreft (bijv. arbeidsvoorwaarden).

1.3. Het EESC beschouwt het Joint European Taurus-project (JET-project) als cruciaal voor de ontwikkeling van het ITER-project, dat trouwens wetenschappelijk gezien het logische vervolg vormt van het JET-project. Daarom is het belangrijk dat het JET-project wordt voortgezet (hetzij als EU-project hetzij als gezamenlijk project van de EU en het VK) totdat het ITER-project operationeel is.

1.4. Volgens het EESC beantwoorden de in het programma opgenomen vernieuwende aspecten, zoals de vereenvoudiging ervan, de uitbreiding van de doelstellingen (ioniserende straling en ontmanteling van installaties), de verbeterde synergie met het programma Horizon Europa en de mogelijkheid om onderwijs en opleiding voor onderzoekers te financieren (bijv. Marie Skłodowska-Curie), aan de verwachtingen van de burgers en versterken ze de efficiëntie en doeltreffendheid van het programma.

1.5. Het EESC is van oordeel dat nucleaire veiligheid moet worden opgevat als een dynamisch concept, wat wil zeggen dat de geldende regelgeving voortdurend moet worden getoetst aan en afgestemd op de recentste ontdekkingen en innovaties, waarbij de volledige levensduur van de installaties moet worden bestreken. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan installaties die aan de grens tussen EU-lidstaten staan, waarbij de coördinatie tussen nationale en plaatselijke autoriteiten versterkt en de doeltreffende betrokkenheid van burgers en arbeiders gegarandeerd moet worden.

1.6. Het EESC beschouwt onderwijs, vanaf de verplichte schoolleeftijd, en opleiding als cruciale factoren om jongeren te laten kennismaken met wetenschap en technologie. Dat is noodzakelijk om in de toekomst het aantal Europese onderzoekers in de sector op te drijven, dat momenteel ontoereikend is om aan de vraag van het productie- en onderzoekssysteem te voldoen.

2. Inleiding

2.1. Het voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma voor onderzoek en opleiding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor de periode 2021-2025 maakt deel uit van het wetgevingspakket van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon Europa 2021-2027⁽¹⁾. Het voorgestelde programma duurt vijf jaar, in overeenstemming met artikel 7 van het Euratom-Verdrag, met mogelijkheid tot een verlenging van twee jaar om het af te stemmen op de looptijd van Horizon Europa en het meerjarig financieel kader (MFK).

2.2. Het programma Horizon Europa krijgt een begroting van 100 miljard EUR voor de periode 2021-2027, waarvan 2,4 miljard EUR naar het Euratom-programma gaat. Met Horizon Europa worden bovendien het referentiekader vastgelegd voor de instrumenten en deelnamemethoden en de richtsnoeren voor uitvoering, beoordeling en beheer. De onderzoeksgebieden die Euratom ondersteunt, zijn zowel om juridische redenen (afzonderlijke verdragen) als om beheersmatige redenen (voorkomen van dubbel werk) niet in Horizon Europa opgenomen, wat de synergieën tussen de programma's versterkt.

2.3. Het EESC heeft een ad-hocadvies aan het programmavoorstel voor Horizon Europa gewijd⁽²⁾, waaraan dit advies is gekoppeld wat betreft de visie en de aanbevelingen. Het EESC heeft daarnaast nog twee hierbij aansluitende adviezen uitgewerkt, één over het ITER-project⁽³⁾ en één over de ontmanteling van kerncentrales⁽⁴⁾.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1. Het Euratom-programma voor onderzoek en opleiding heeft betrekking op de verschillende toepassingen van kernenergie in Europa: zowel voor elektriciteitsopwekking als voor andere doeleinden in andere sectoren (bijv. ioniserende straling in de medische sector). De inspanningen van de Europese Unie zijn gericht op de bevordering van innovatie en ontwikkeling van veilige technologieën, waarbij risico's worden teruggedrongen en een optimale stralingsbescherming wordt gewaarborgd. Euratom zorgt ervoor dat de bijdragen van de lidstaten worden geïntegreerd en de innovatie-, onderzoeks- en opleidingsprocessen een gezamenlijke factor worden.

3.2. Het voorstel legt de begroting en de gezamenlijke onderzoeksdoelstellingen vast voor zowel eigen acties (rechtstreeks uitgevoerd door de Commissie via het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, JRC) als acties (uitgevoerd door publiek- of privaatrechtelijke instanties met financiering uit het programma) die in overeenstemming met de met de lidstaten overeengekomen werkprogramma's moeten worden uitgevoerd.

3.3. Het Euratom-programma voor 2021-2025 zal worden uitgevoerd via direct beheer. Indien de Commissie dit passend en doeltreffend acht, kan zij echter besluiten activiteiten via gedeeld en/of indirect beheer uit te voeren, waarbij de uitvoering van bepaalde delen van het programma bij contract worden toevertrouwd aan lidstaten, personen of ondernemingen, alsmede aan derde staten, aan internationale organisaties of aan onderdanen van derde staten, in overeenstemming met artikel 10 van het Euratom-Verdrag.

3.4. Het voorgestelde programma zal de belangrijkste onderzoeksactiviteiten van het lopende Euratom-programma (**stralingsbescherming, nucleaire veiligheid en beveiliging van de installaties en in het kader van het politiek-internationaal klimaat, beheer van radioactief afval en ontwikkeling van fusie-energie**) voortzetten, waarbij echter ook een grotere nadruk wordt gelegd op ontmanteling en op toepassingen voor andere doeleinden dan de opwekking van elektriciteit, zoals **ioniserende straling**. Het voorgestelde budget van 1 675 000 000 EUR voor de periode 2021-2025 wordt verdeeld tussen onderzoek en ontwikkeling op het gebied van kernfusie (724 563 000 EUR), kernsplijting, nucleaire veiligheid en stralingsbescherming (330 930 000 EUR) en het JRC (619 507 000 EUR).

3.5. De uitbreiding van de doelstellingen verhoogt het horizontale karakter van het instrument, waardoor het meer ten dienste van de burger staat. Met name gezien het toenemende aantal uiteenlopende toepassingen van **ioniserende straling** moeten de bevolking en het milieu tegen onnodige blootstelling aan straling worden beschermd. Technologieën die gebruikmaken van ioniserende straling worden dagelijks in Europa in verschillende sectoren gebruikt, in de eerste plaats in de medische sector. Bijgevolg zal ook het onderzoek naar **stralingsbescherming** sectoroverschrijdend worden ontwikkeld, zowel op het gebied van de opwekking van kernenergie als voor de medische sector, zonder andere gebruiksvormen in de industrie, de landbouw, het milieu of de veiligheid uit te sluiten.

3.6. Een ander nieuw element is onderzoek met het oog op de ontwikkeling en evaluatie van technologieën **voor de ontmanteling van nucleaire installaties en voor milieuhervestel**, naar aanleiding van de toegenomen vraag. Dat aspect is cruciaal om de cirkel te sluiten met de andere veiligheidsaspecten die al in het lopende programma worden behandeld: **nucleaire veiligheid** (dat wil zeggen de veiligheid van reactoren en de splijtstofkringloop), **beheer van verbruikte**

⁽¹⁾ COM(2018) 435 final.

⁽²⁾ INT/858, Horizon Europa (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 33).

⁽³⁾ TEN/680, MFK en ITER (zie blz. 136 van dit Publicatieblad).

⁽⁴⁾ TEN/681, MFK, nucleaire ontmanteling en radioactief afval (zie blz. 141 van dit Publicatieblad).

splijtstof en radioactief afval, stralingsbescherming en paraatheid voor noodsituaties (radioactieve incidenten en onderzoek op het gebied van radio-ecologie), en **acties voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen inzake nucleaire veiligheid, beveiliging en non-proliferatie**.

3.7. Deze initiatieven zullen worden geïntegreerd in een specifieke actie die tot doel heeft de ontwikkeling van **fusie-energie** te ondersteunen, een energiebron die mogelijk onuitputbaar is en slechts beperkte gevolgen voor het milieu heeft. Het voorstel is er met name op gericht om de continuïteit van de uitvoering van het „stappenplan inzake kernfusie” te garanderen, dat moet leiden tot de bouw van de eerste centrale in de tweede helft van deze eeuw. Daarom blijft de Unie het ITER-project steunen met een specifiek programma ⁽⁵⁾ en, in het verlengde daarvan, het DEMO-project.

3.8. Tot slot voorziet het voorstel naast onderzoeksactiviteiten in de mogelijkheid voor onderzoekers op nucleair gebied om deel te nemen aan onderwijs- en opleidingsprogramma's (bijv. Marie Skłodowska-Curieacties) om een hoog bekwaamheidsniveau te behouden, en gerichte financiële steun om toegang tot Europese en internationale onderzoeksinfrastructuren (met inbegrip van het JRC) mogelijk te maken.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is positief over het voorstel voor een verordening voor het Euratom-programma voor 2021-2025. In het bijzonder positief vindt het EESC de toenemende interactie in het kaderprogramma Horizon Europa om gezamenlijke beheersmechanismen, toegang en fondsenbeheer te waarborgen, alsook de integratie van onderzoek en opleiding, waarbij onnodig dubbel werk wordt vermeden.

4.2. Het EESC beschouwt het budget dat aan Euratom is toegewezen als toereikend voor de doelstellingen die de Unie zich op nucleair gebied heeft gesteld. Daarom is het volgens het EESC essentieel dat die begroting wordt behouden, los van de resultaten van de brexitonderhandelingen. Derhalve vindt het EESC het ook cruciaal het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit het Euratom-programma bijzonder zorgvuldig te laten plaatsvinden, met name wat de al opgestarte onderzoeksgebieden, de gedeelde infrastructuren en de sociale gevolgen voor het personeel binnen en buiten het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk betreft (bijv. arbeidsvoorwaarden) ⁽⁶⁾.

4.3. Het EESC wijst er met name op dat voor de uitvoering van het ITER-project het Joint European Taurus-project (JET-project) cruciaal is. De JET-installaties bevinden zich in het Verenigd Koninkrijk en worden gefinancierd door Euratom. Het JET-project behelst onder andere het testen van onderdelen van de momenteel in aanbouw zijnde ITER-installatie en het ITER-project vormt dus wetenschappelijk gezien het logische vervolg van het JET-project. De JET-installaties zijn uniek in de wereld en onvervangbaar. Daarom is het belangrijk dat het JET-project wordt voortgezet (hetzij als EU-project hetzij als gezamenlijk project van de EU en het VK) totdat het ITER-project operationeel is.

4.4. Het EESC ondersteunt de uitvoering van het voorstel voor een verordening, dat vooral tot doel heeft de onderzoeksactiviteiten en de bestaande projecten voort te zetten, bijvoorbeeld het ITER-project, dat een belangrijke doelstelling vormt voor het koolstofvrij maken van de economie ⁽⁷⁾, de energievoorziening en de industriële ontwikkeling ⁽⁸⁾. Het nieuwe programma omvat bovendien interessante nieuwigheden die de waaier aan financierbare onderzoeks- en innovatieactiviteiten uitbreiden die gericht zijn op ontwikkeling en groei.

4.5. Het EESC is groot voorstander van het voorstel om bij de te financieren acties de acties voor ioniserende straling te voegen, wat het horizontale karakter van het programma vergroot overeenkomstig met wat is vastgesteld in het programma Horizon Europa met betrekking tot *uitdagingen voor de samenleving*. In dat kader is het belangrijk dat de resultaten van de onderzoeks- en innovatieprocessen in termen van octrooien en nieuwe technologieën snel en systematisch worden verspreid gezien hun enorme werkingsfeer ⁽⁹⁾.

4.6. Het is van belang dat de door financiering en gezamenlijke inspanningen op Europees niveau behaalde resultaten aan de burgers worden meegedeeld. Dat zal het vertrouwen van de burgers in wetenschap en onderzoek versterken, alsook de bewustmaking rond het belang van de Europese Unie en rond een specifieke strategie voor de verbetering van de levenskwaliteit voor iedereen bevorderen.

⁽⁵⁾ TEN/680, MFK en MFF (zie voetnoot 3).

⁽⁶⁾ <https://www.nature.com/articles/d41586-018-06826-y>

⁽⁷⁾ PB C 107 van 6.4.2011, blz. 37.

⁽⁸⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 60.

⁽⁹⁾ INT/858, Horizon Europa (zie voetnoot 2).

4.7. Het EESC verwelkomt ook de uitbreiding van de financiering voor onderzoek naar en kennisuitwisseling over de ontmanteling en de sanering van kerncentrales om het hoofd te bieden aan de toenemende vereisten van de lidstaten en om de cirkel te sluiten wat het beheer van productieprocessen voor kernenergie betreft, die noodzakelijkerwijs met een veilige sanering van de ontmantelde installaties moeten worden afgerond.

4.8. Het EESC is van oordeel dat de uitbreiding van het programma met onderwijs en opleiding, zoals Marie Skłodowska-Curieacties, cruciaal is om de hoge bekwaamheidsniveaus in de EU te behouden. Het is niettemin belangrijk om zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen vast te leggen, omdat er momenteel te weinig Europese onderzoekers in deze sector zijn om aan alle behoeften van de Europese productie en het Europese onderzoek te voldoen ⁽¹⁰⁾.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het nieuwe kader voor nucleaire veiligheid dat na de ramp van Fukushima is uitgewerkt ⁽¹¹⁾, komt aan de zorgen van de burgers tegemoet. De Europese Unie heeft een systeem voor systematische controles („peer reviews”) en dynamische veiligheidsmechanismen op meerdere niveaus opgezet die de veiligheid van de installaties hebben verhoogd. Het EESC beveelt aan dat de correcte uitvoering van de desbetreffende richtlijn wordt gemonitord, zodat ze kan worden bijgewerkt en aan nieuwe uitdagingen kan worden aangepast, waarbij de volledige levensduur van de installaties, van de planning van nieuwe reactoren en de voortdurende aanpassing van de bestaande tot de ontmanteling ervan, wordt bestreken ⁽¹²⁾. In dit verband wijst het erop dat monitoring door externe en onafhankelijke partijen een waarborg kan vormen dat de hoogste veiligheidsnormen worden nageleefd.

5.2. Aangezien tal van reactoren aan de grens tussen twee of meer EU-landen staan, is het van belang dat er een versterkt kader voor samenwerking tussen de lidstaten komt teneinde mechanismen voor snelle respons bij onvoorziene grensoverschrijdende incidenten op te zetten ⁽¹³⁾, waarbij doeltreffende samenwerking en coördinatie tussen betrokken plaatselijke en nationale autoriteiten worden gegarandeerd. Een dergelijk proces moet, op grond van artikel 8 van Richtlijn 2014/87/Euratom, ook voorzien in doeltreffende en nauwkeurige informatie en voorlichting aan arbeiders en burgers, waarvoor bepaalde steun via specifieke begrotingslijnen is voorzien. Parallele initiatieven moeten ook in derde buurlanden worden opgezet waar dezelfde risico's gelden ⁽¹⁴⁾.

5.3. Het EESC is van oordeel dat onderaanneming een factor van onveiligheid is bij het onderhoud van kerncentrales en beveelt derhalve aan dat deze praktijk wordt beperkt en streng gecontroleerd ⁽¹⁵⁾.

5.4. Het EESC vindt het essentieel om jongeren te interesseren voor wetenschap en technologie en om hen daarbij te ondersteunen. Dit vereist de actieve betrokkenheid van leraren met goede kennis van zaken. Dankzij voortdurende (bij) scholing zouden zij op positieve wijze kennis moeten overbrengen en open discussies, gespeend van vooroordelen en stereotypen, met hun leerlingen over wetenschappelijke en technologische thema's moeten stimuleren.

5.5. Het EESC steunt met name de initiatieven (ook via Erasmus+) die erop gericht zijn STEAM (wetenschap, technologie, engineering, kunst en wiskunde) in scholen te promoten. Met deze benadering worden leerlingen aangemoedigd een houding aan te nemen die systematisch denken en experimenten ondersteunt, omdat ze de kans krijgen problemen uit de echte wereld creatief op te lossen. Onderzoek en projecten die de laatste jaren al door de Unie zijn gefinancierd, hebben tot erg positieve resultaten geleid. Er bleek namelijk dat deze benadering de interesse in techniek, wiskunde en wetenschap bevordert. Deze vakgebieden worden vervolgens de eerste keuze voor studenten wanneer ze hun studierichting aan de universiteit kiezen ⁽¹⁶⁾.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ PB C 237 van 6.7.2018, blz. 38.

⁽¹¹⁾ Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad (PB L 219 van 25.7.2014, blz. 42) en bijbehorende richtlijnen.

⁽¹²⁾ PB C 341 van 21.11.2013, blz. 92.

⁽¹³⁾ PB C 318 van 29.10.2011, blz. 127.

⁽¹⁴⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 104.

⁽¹⁵⁾ PB C 237 van 6.7.2018, blz. 38.

⁽¹⁶⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van de Raad houdende wijziging van Beschikking 2007/198/Euratom tot oprichting van de Europese Gemeenschappelijke Onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie en tot toekenning van gunsten daaraan

(COM(2018) 445 final — 2018/0235 (NLE))

(2019/C 110/25)

Rapporteur: **Ulrich SAMM**

Raadpleging	Europese Commissie, 12.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	20.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	202/0/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De overstap op schone energie heeft hoge prioriteit en in dat verband wordt erkend dat **fusie-energie** mogelijk een oplossing op lange termijn biedt. Europa loopt voorop bij de ontwikkeling van fusietechnologieën die koolstofvrij en duurzaam zijn en onze energievoorzieningsmix helpen veiligstellen.

1.2. De omvangrijke langetermijninvesteringen die de ontwikkeling van een fusiecentrale vergt, brengen nog steeds een zeker industrieel risico met zich mee. Mocht men er echter in slagen een fusiecentrale te bouwen, dan zou deze nieuwe factor een **disruptieve innovatie** binnen de huidige energievoorziening betekenen, aangezien fusiebrandstof vrijwel onuitputtelijk is en in overvloed aanwezig is.

1.3. In het voorstel wordt ingegaan op de belangrijkste uitdagingen in verband met het **volgende meerjarig financieel kader** om de positieve dynamiek van het **ITER-project** vast te houden. Een samenwerkingsverband van zeven partners van over de hele wereld (de EU, de Verenigde Staten, Rusland, Japan, China, Zuid-Korea en India) is in het Franse Cadarache de eerste ITER-fusiereactor met een thermisch rendement van 500 MW aan het bouwen, die in 2025 in bedrijf genomen moet worden en in 2035 op volle kracht (500 MW) moet draaien. Het EESC is ingenomen met de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt sinds eerdere problemen zijn opgelost door het ITER-project ingrijpend te herzien (nieuwe directie en een herzien basisschema voor ITER).

1.4. Het EESC zou graag zien dat de Commissie meer aandacht besteedt aan de noodzaak om het ITER-project te koppelen aan het door EUROfusion opgezette Europese fusieonderzoek, dat wordt gefinancierd uit het **Euratomprogramma voor onderzoek en opleiding** en in het kader waarvan de **Joint European torus (JET)**, een belangrijke experimenteerfaciliteit in Culham (Verenigd Koninkrijk) geëxploiteerd wordt. Los van de bouw vergt ITER een grondige voorbereiding en alleen een sterke Europese onderzoeksgemeenschap kan de flankerende programma's en de leidende rol ondersteunen.

1.5. Het EESC erkent de **meerwaarde van de EU**, die blijkt uit het succes van EUROfusion, het onderzoeksprogramma in Europa waarbij veruit de meeste lidstaten (behalve Luxemburg en Malta) betrokken zijn en dat er met zijn essentiële projecten toe bijdraagt dat de EU op dit gebied vooroploopt in de wereld.

1.6. Het EESC is ingenomen met het feit dat in het nieuwe, door EUROfusion ontwikkelde **Europese stappenplan** voor de opwekking van fusie-energie een duidelijk pad wordt uitgestippeld naar een eerste fusiecentrale op basis van een grotere participatie van het bedrijfsleven, opleiding van fusiewetenschappers en -ingenieurs in heel Europa en nauwe samenwerking met derde landen. Volgens het stappenplan zal ITER in 2035 routinematig op volle kracht draaien en op basis van de resultaten zal het ontwerp van een eerste fusiecentrale (DEMO) die stroom aan het net gaat leveren, rond 2040 afgerond zijn. Vervolgens kan met de bouw worden begonnen.

1.7. Aangezien het ITER-project te kampen heeft met aanzienlijke problemen die alleen in JET kunnen worden opgelost, deelt het EESC de bezorgdheid over de gevolgen van de **brexit** voor de voortzetting van JET. Om de risico's bij de exploitatie van ITER tot een minimum te beperken en het ITER-onderzoeksplan te optimaliseren is het zaak dat JET in de periode tussen 2020 en de eerste inbedrijfstelling van ITER in bedrijf blijft (als een reactor van de EU of als gezamenlijke reactor van de EU en het VK). Gebeurt dit niet, dan kan er immers niet worden teruggegrepen op andere oplossingen.

1.8. De Commissie heeft in haar voorstel ook de begroting voor ITER opgenomen, maar geeft niet aan of het budget dat nodig is voor het begeleidende fusieonderzoeksprogramma toereikend is. Het EESC benadrukt dat het **budget voor EUROfusion** voor de periode 2021-2025 verenigbaar moet zijn met de doelstellingen van het stappenplan, waarin de werkzaamheden ten behoeve van ITER een centrale plaats innemen.

1.9. Het EESC is te spreken over het nut van investeringen in fusietechnologie voor het **bedrijfsleven en kleine en middelgrote ondernemingen** (kmo's). In de periode 2008-2017 kende F4E contracten en subsidies ter waarde van ongeveer **3,8 miljard EUR** toe in heel Europa. Ten minste 500 bedrijven, waaronder kmo's, en meer dan 70 O & O-instellingen uit ongeveer 20 verschillende EU-lidstaten en Zwitserland hebben geprofiteerd van investeringen in ITER-activiteiten. Daarnaast hebben ITER-partners uit derde landen ook contracten gesloten met Europese bedrijven om de productie van hun eigen componenten voor ITER te ondersteunen; dit levert het Europese bedrijfsleven extra **nieuwe banen en groei** op. Gebleken is dat de grootste bijdrage aan het netto-effect van ITER-investeringen wordt geleverd met de ontwikkeling van spin-offs en technologieoverdracht, die nieuwe zakelijke kansen in andere sectoren creëren.

1.10. Het Europese fusieonderzoek in het algemeen en de bouw van ITER in het bijzonder kunnen volgens het EESC een uitstekend voorbeeld zijn van de kracht van gezamenlijke Europese projecten. Het is van belang dat **burgers op de hoogte worden gebracht** van de resultaten die dankzij financiering en gezamenlijke inspanningen op Europees niveau zijn behaald. Men zal daardoor meer vertrouwen in wetenschap en onderzoek krijgen en zich bewuster worden van het belang van de Europese Unie.

2. Inleiding

2.1. **ITER** (International Thermonuclear Experimental Reactor) is een project in het kader van internationale wetenschappelijke samenwerking dat in 2005 is opgezet tussen zeven partners van over de hele wereld (de EU, de Verenigde Staten, Rusland, Japan, China, Zuid-Korea en India). Doel van het project is aan te tonen dat fusie-energie voor vreedzame doeleinden in wetenschappelijk en technologisch opzicht realiseerbaar is door in het France Cadarache de eerste ITER-fusiereactor met een vermogen van **500 MW** te bouwen. Het EESC heeft al in meerdere adviezen zijn steun voor dit project betuigd⁽¹⁾. Met ITER wordt de volgende stap gezet op de weg naar fusie-energie, de meest innovatieve en veelbelovende duurzame energiebron die de groeiende vraag naar energie kan opvangen, naast de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen.

2.2. In 2015 werd het ITER-project ingrijpend herzien, waarbij een nieuwe directie in de organisatie van ITER en in de „Fusion for Energy” (F4E) werd benoemd. Een **herzien basisschema** voor ITER werd door de ITER-raad op 19 november 2016 goedgekeurd. Volgens dit schema is december 2025 de in technisch opzicht vroegst haalbare termijn voor het eerste plasma en zal de fusiereactor in 2035 op volle kracht op deuterium-tritiumbrandstof gaan draaien. Een positieve beoordeling van de voortgang die de afgelopen jaren met het ITER-project is geboekt, is bevestigd door onafhankelijke toetsingen, die hebben uitgewezen dat het project gestabiliseerd is en dat er een realistische basis voor de voltooiing ervan bestaat.

2.3. De Europese bijdrage aan de ITER-organisatie wordt verstrekt via het „binnenlands agentschap” van de EU „**Fusion for Energy**” (F4E), dat in het Spaanse Barcelona is gevestigd. F4E is een gezamenlijke onderneming die is opgericht overeenkomstig hoofdstuk 5 van het Euratomverdrag. Op grond van zijn statuten heeft F4E zijn eigen kwijtingsprocedure via het Europees Parlement, op basis van een aanbeveling van de Raad van de EU. In 2015 werd een nieuw financieel reglement van F4E aangenomen; de verantwoordelijkheid voor het toezicht op ITER, en dus op F4E, werd overgedragen van DG RTD naar DG ENER.

2.4. In aanvulling op de bouw van ITER wordt via het **programma voor onderzoek en opleiding**⁽²⁾, dat het algemene onderzoeksprogramma Horizon Europa⁽³⁾ aanvult, een brede en gedegen wetenschappelijke ondersteuning geboden. Naast klassiek nucleair onderzoek staat ook fundamenteel onderzoek naar de ontwikkeling van fusie-energie op dit programma,

⁽¹⁾ PB C 302 van 7.12.2004, blz. 27; PB C 318 van 29.10.2011, blz. 127; PB C 229 van 31.7.2012, blz. 60.

⁽²⁾ Advies TEN/678 over het Euratomprogramma voor onderzoek en opleiding 2021-2025, rapporteur: Giulia Barbucci (zie bladzijde 132 van dit Publicatieblad).

⁽³⁾ Advies INT/858 Horizon Europa, rapporteur: Lobo Xavier (PB C 62 van 15.2.2019, blz. 33).

samen met het **stappenplan voor fusie-onderzoek**, dat een geoptimaliseerd traject via ITER en een modelcentrale (DEMO — *demonstration power plant*) naar commercieel gebruik van fusiecentrales beschrijft. In dit stappenplan worden niet alleen de belangrijkste noodzakelijke voorzieningen beschreven, maar ook het noodzakelijke onderzoek ter ondersteuning van ITER en DEMO.

2.5. Het stappenplan is ontwikkeld door **EUROfusion**, dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de Europese onderzoeksactiviteiten op het gebied van fusie. Dit consortium bestaat uit 30 nationale onderzoeksinstituten en ca. 150 universiteiten uit 26 EU-lidstaten plus Zwitserland en Oekraïne. Het hoofdkantoor van EUROfusion staat in het Duitse Garching; **Joint European Torus (JET)**, het centrale fusie-experiment, bevindt zich in Culham, in het Verenigd Koninkrijk.

3. Samenvatting van het voorstel

3.1. In het voorstel⁽⁴⁾ wordt ingegaan op de belangrijkste uitdagingen in verband met het **volgende meerjarig financieel kader** om de positieve dynamiek van het project vast te houden, de verdere voortgang van de bouw en assemblage te waarborgen en de inzet van alle ITER-partijen te behouden. Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden moet de EU een leidersrol blijven vervullen in het project, mede op basis van uitstekende prestaties van F4E en de volledige inachtneming van haar financieringsverplichtingen en bijdragen in natura.

3.2. De **middelen** die **Euratom** nodig heeft om de centrale af te bouwen en de exploitatie-/testfase van start te laten gaan, worden nader toegelicht in de mededeling „Bijdrage van de EU aan een hervormd ITER-project” die de Commissie in juni 2017 heeft goedgekeurd.

3.3. De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad om het maximale niveau van de Euratomvastleggingen voor ITER binnen het meerjarige financiële kader voor de periode 2021-2027 vast te stellen op **6 070 000 000 EUR** (in actuele waarde). Dit bedrag wordt beschouwd als de kritische massa aan financiële middelen die nodig is om de werkzaamheden van de EU in verband met ITER naar behoren te kunnen uitvoeren, in overeenstemming met de nieuwe basis voor de bouw van ITER. De voorgestelde begroting is gebaseerd op de in technisch opzicht vroegst haalbare datum voor de voltooiing van ITER; hierbij is geen rekening gehouden met onvoorziene omstandigheden, maar wordt ervan uitgegaan dat alle belangrijke risico's kunnen worden beperkt.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het waarborgen van het concurrentievermogen en het veiligstellen van onze energievoorziening zijn weliswaar van cruciaal belang, maar om dit op duurzame wijze te kunnen doen moet tegelijkertijd de klimaatverandering worden bestreden. **Koolstofvrije duurzame energiebronnen** zijn daarom essentieel om ook in de toekomst voor welvaart en welzijn te zorgen. De overstap op schone energie heeft hoge prioriteit en in dat verband wordt erkend dat **fusie-energie** mogelijk een oplossing op lange termijn biedt. Europa loopt bij de ontwikkeling van fusietechnologieën voorop.

4.2. De omvangrijke langetermijninvesteringen die de ontwikkeling van een fusiecentrale vergt, brengen nog steeds een zeker industrieel risico met zich mee. Mocht men er echter in slagen een fusiecentrale te bouwen, dan zou deze nieuwe factor een **disruptieve innovatie** binnen de huidige energievoorziening betekenen. De fusiebrandstof is een vrijwel onuitputtelijke bron die in overvloed voorhanden is: tritium kan worden geproduceerd uit lithium, een metaal dat overal in de aardkorst en in zeewater te vinden is, en deuterium zit in natuurlijk water.

4.3. Het EESC wijst op de specifieke **veiligheidskenmerken** van fusie vergeleken met traditionele kernsplijting. Een fusiecentrale is van nature veilig: slechts enkele grammen brandstof vormen het plasma, dat bij een storing snel vanzelf uitdooft. Deuterium-tritiumreacties maken neutronen vrij die materialen in de wanden activeren. De resulterende radioactieve bijproducten hebben een korte levensduur, zodat de meeste materialen na een bepaalde vervaltijd kunnen worden gerecycleerd en er geen nieuwe opslagplaatsen voor radioactief afval nodig zijn.

4.4. De Commissie zou meer aandacht moeten besteden aan de noodzaak om het ITER-project te koppelen aan het Europese fusieonderzoek dat door **EUROfusion** is opgezet. Naast de bouw van ITER zijn ook een grondige voorbereiding en flankerende programma's nodig. Binnen Europa draagt een gecoördineerd programma dat gebruikmaakt van JET en andere installaties, samen met de ontwikkeling van modellen en simulaties bij tot het testen en ontwikkelen van bedrijfsscenario's voor ITER en tot het projecteren en optimaliseren van het functioneren van ITER en het ontwerp van DEMO. De exploitatie van de JET-tokamak met een deuterium-tritiummengsel en een ITER-achtige wand is van essentieel belang voor de voorbereiding van de exploitatie van ITER.

⁽⁴⁾ COM(2018) 445 final.

4.5. Het EESC erkent de **meerwaarde van de EU**, die blijkt uit het succes van EUROfusion, het onderzoeksprogramma in Europa waarbij veruit de meeste lidstaten (behalve Luxemburg en Malta) betrokken zijn en dat er met zijn essentiële projecten toe bijdraagt dat de EU op dit gebied vooroploopt in de wereld. Bedrijven, onderzoeksinstellingen en universiteiten varen wel bij de investeringen en de financiële middelen voor onderzoek.

4.6. Het Europese fusieonderzoek in het algemeen en de bouw van ITER in het bijzonder kunnen volgens het EESC een uitstekend voorbeeld zijn van de kracht van gezamenlijke Europese projecten. Het is van belang dat **burgers op de hoogte worden gebracht** van de resultaten die dankzij financiering en gezamenlijke inspanningen op Europees niveau zijn behaald. Men zal daardoor meer vertrouwen in wetenschap en onderzoek krijgen en zich bewuster worden van het feit dat de Europese Unie belangrijk is om een moeilijk en ver in de toekomst gelegen doel te bereiken waarvoor afzonderlijke landen niet de nodige inspanningen en financiële middelen zouden kunnen opbrengen en dat belangrijke langetermijnevolgen zal hebben, niet alleen in technologisch en industrieel opzicht, maar ook voor het onderzoek, de industrie en kmo's, en een grote impact zal sorteren op de economie en het scheppen van banen, zelfs op korte en middellange termijn.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat in het nieuwe **Europese stappenplan** voor de opwekking van fusie-energie een duidelijk pad wordt uitgestippeld naar een eerste fusiecentrale op basis van een grotere participatie van het bedrijfsleven, opleiding van fusiewetenschappers en -ingenieurs in heel Europa en nauwe samenwerking met derde landen. Het stappenplan bestrijkt zowel de korte termijn — totdat ITER in bedrijf wordt genomen (2025) —, de middellange termijn — totdat ITER routinematig op volle kracht draait (2035) — als de lange termijn, wanneer de eerste fusiecentrale (DEMO) uiteindelijk stroom aan het net gaat leveren.

5.2. Centraal in het stappenplan staat ITER, waarmee de meeste mijlpalen op weg naar fusie-energie bereikt zouden moeten worden. Veruit het grootste deel van de middelen die op korte termijn voor EUROfusion beschikbaar gesteld zouden moeten worden, zal dus worden toegewezen aan ITER en de daarmee verband houdende testen, waaronder de **Joint European Torus (JET)** in het Engelse Culham. JET heeft aangetoond dat het bouwen en exploiteren van een grote infrastructuur voor fusieonderzoek efficiënt is en maximale wetenschappelijke en industriële baten oplevert.

5.3. Het EESC steunt het verzoek van de ITER-organisatie om waardevolle input van resultaten die voorafgaand aan het eerste plasma in ITER met **JET** behaald moeten worden. JET beschikt over unieke capaciteiten omdat het de enige tokamak is die met tritium kan werken, is voorzien van de binnenwandmaterialen die ook voor ITER gebruikt zullen worden, en volledig op afstand bestuurd wordt. Daarmee kan de exploitatie van JET bijdragen aan het ITER-onderzoeksplan in de zin van risicobeperking, kostenbesparingen en het verkrijgen van een exploitatievergunning voor ITER. Dit is met name van belang omdat in de door de Commissie voorgestelde begroting geen rekening is gehouden met onvoorziene omstandigheden, maar ervan wordt uitgegaan dat alle belangrijke risico's kunnen worden beperkt.

5.4. Aangezien het ITER-project te kampen heeft met aanzienlijke problemen die alleen in JET kunnen worden opgelost, deelt het EESC de bezorgdheid over de gevolgen van de **brexit** voor de voortzetting van JET. Om de risico's bij de exploitatie van ITER tot een minimum te beperken en het ITER-onderzoeksplan te optimaliseren is het zaak dat JET in de periode tussen 2020 en de eerste inbedrijfstelling van ITER in bedrijf blijft (als een reactor van de EU of als gezamenlijke reactor van de EU en het VK). Gebeurt dit niet, dan kan er immers niet worden teruggegrepen op andere oplossingen.

5.5. De Commissie heeft in haar voorstel ook de begroting voor ITER opgenomen, maar geeft niet aan of het budget dat nodig is voor het begeleidende fusieonderzoeksprogramma toereikend is. Over dit onderzoeksprogramma is wel een afzonderlijk voorstel ingediend⁽⁵⁾, maar daarin staat weer niets over de benodigde middelen voor ITER. Het EESC benadrukt dat het **budget voor EUROfusion** voor de periode 2021-2025 verenigbaar moet zijn met de doelstellingen van het stappenplan, waarin de werkzaamheden ten behoeve van ITER een centrale plaats innemen, terwijl de werkzaamheden rond het ontwerpen van DEMO geïntensiveerd moeten worden.

5.6. Het EESC is te spreken over het nut van investeringen in fusietechnologie voor het bedrijfsleven en kmo's. De investeringen van de EU in de bouw van ITER leveren aanzienlijke voordelen op voor het **Europese bedrijfsleven**, dat door de onderzoeksgemeenschap in staat wordt gesteld om deel te nemen aan baanbrekende activiteiten op het gebied van O & O, technologie, bouw en productie van ITER-componenten. De nieuwe kennis en spin-offs die hieruit ontstaan, leveren

⁽⁵⁾ COM(2018) 437 final en advies TEN/678, rapporteur: Giulia Barbucci (zie voetnoot 2).

economische groei en banen op. In de periode 2008-2017 kende F4E 839 contracten en subsidies ter waarde van ongeveer **3,8 miljard EUR** toe in heel Europa. Ten minste 500 bedrijven, waaronder kmo's, en meer dan 70 O & O-instellingen uit ongeveer 20 verschillende EU-lidstaten en Zwitserland hebben geprofiteerd van investeringen in ITER-activiteiten. Daarnaast hebben ITER-partners uit derde landen ook contracten gesloten met Europese bedrijven om de productie van hun eigen componenten voor ITER te ondersteunen; dit levert het Europese bedrijfsleven extra **nieuwe banen en groei** op.

5.7. Uit de uitvoerige informatie ⁽⁶⁾ die door de Commissie wordt verstrekt, blijkt dat de grootste bijdrage aan het netto-effect van ITER-investeringen wordt geleverd met de ontwikkeling van spin-offs en technologieoverdracht. De technologieën die voor ITER worden ontwikkeld leveren nieuwe zakelijke mogelijkheden op in andere sectoren, aangezien Europese bedrijven die aan ITER deelnemen, hun **concurrentievermogen** op het wereldtoneel verbeteren, traditionele ondernemingen de kans krijgen om zich op de **hightechmarkt** te begeven, en Europese hightechbedrijven en kmo's een unieke kans wordt geboden om te innoveren en producten voor andere doeleinden dan kernfusie te ontwikkelen.

Brussels, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ „Study on the impact of the ITER project activities in the EU” ENER/D4/2017-458, (2018), Trinomics (Rotterdam) en Cambridge Econometrics.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het bijstandsprogramma voor de ontmanteling van de kerncentrale van Ignalina in Litouwen (het Ignalina-programma), en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1369/2013 van de Raad

(COM(2018) 466 final — 2018/0251 (NLE))

het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een specifiek financieel programma voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van kernafval, en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1368/2013 van de Raad

(COM(2018) 467 final — 2018/0252 (NLE))

en het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie en uitvoering van de programma's ter ondersteuning van de ontmanteling van de kerncentrales in Bulgarije, Slowakije en Litouwen

(COM(2018) 468 final)

(2019/C 110/26)

Rapporteur: **Rudy DE LEEUW**

Raadpleging	Europese Commissie, 12.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	20.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	177/8/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie en vestigt de aandacht op de suggesties voor toekomstige begeleidende maatregelen die in het advies worden geformuleerd.

1.2. Het Comité stelt niet voor om het voorstel te wijzigen, maar dringt erop aan de activiteiten in verband met de in het advies benadrukte punten beter te monitoren, met name wanneer het aankomt op:

- een benadering van de energiekeuze vanuit een streven naar duurzame ontwikkeling;
- een correcte inschatting van de specifieke situatie van in het bijzonder Litouwen, maar ook van de andere betrokken landen, rekening houdend met de sociaal-economische aspecten;
- de verspreiding over de hele EU van de kennis op het vlak van ontmanteling en de uitdaging van de opleiding van werknemers;
- een veilig en duurzaam beheer van het aldus gegenereerde kernafval;
- de versterking van de prestatie-indicatoren door daarbij rekening te houden met de prestaties op het stuk van de stralingsbescherming van de werknemers.

1.3. Naast deskundigen en overheden moet ook het maatschappelijk middenveld worden aangemoedigd en bijgestaan om zich in te zetten voor de monitoring van deze activiteiten.

1.4. Het Comité verzoekt de Europese Commissie om een beoordeling van de situatie ingevolge het einde van de levensduur van verschillende kerncentrales in de EU, alsook om een verslag met daarin voorstellen ter beperking van de kosten en risico's verbonden aan de ontmanteling van de reactoren en de opslag van radioactief afval. In het verslag moet ook aandacht worden besteed aan de gevolgen van de aanzienlijke vermindering van de EU-capaciteit voor opwerking van splijtstof en nucleair afval ten gevolge van de brexit en, omgekeerd, de overcapaciteit van het VK op dat gebied.

2. Samenvatting van de voorstellen

2.1. De Commissie stelt voor om in de periode van het meerjarig financieel kader na 2020 (MFK 2021-2027) de programma's voor financiële bijstand voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van kernafval voor Bulgarije (Kozloduy 1-4), Slowakije (Bohunice VI 1-2) en Litouwen (Ignalina 1-2) voor de volgende fase voort te zetten.

2.2. Haar voorstellen zijn gericht op twee wijzigingen:

- haar voorstel voor meer flexibiliteit in het gebruik van de begroting wordt als volgt geformuleerd: „... Er kan extra budgettaire flexibiliteit worden bereikt door middelen te herverdelen over de acties waar en wanneer dat nodig is, in overeenstemming met de voortgang van de acties.” Hierbij wordt rekening gehouden met het variabele en vaak onvoorspelbare niveau van uitgaven in een bepaald jaar;
- de tweede wijziging betreft de toetreding tot het ontmantelingsprogramma van een aantal nucleaire installaties van het GCO in Duitsland, Italië, België en Nederland.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Nu een van de doelstellingen van het programma is bereikt (beter inspelen op de behoeften en zorgen voor een veilige ontmanteling van faciliteiten), is het een goede zaak dat de volgende fase zich zal toespitsen op ontmantelingsactiviteiten die gepaard gaan met uitdagingen op het gebied van radiologische veiligheid. Die activiteiten zouden ook moeten worden geëvalueerd in het licht van een op duurzame energievoorziening gerichte aanpak in overeenstemming met de internationale overeenkomsten waarbij de EU partij is (de klimaatovereenkomst van Parijs, het streven van de EU naar een koolstofvrije economie enz.).

3.2. In het verslag betreffende de evaluatie en uitvoering van de EU-programma's ter ondersteuning van de ontmanteling van de kerncentrales in Bulgarije, Slowakije en Litouwen (hieronder „het verslag” genoemd) wordt bevestigd dat het financieel haalbaar is de programma's voort te zetten. De begrotingsramingen voor de voortzetting en afronding van de programma's voor Kozloduy en Bohunice komen voor de periode van het MFK na 2020 overeen met minder dan een kwart van de ramingen van het MFK 2014-2020, wat neerkomt op 63 miljoen EUR voor Kozloduy en 55 miljoen EUR voor Bohunice, en zullen ervoor zorgen dat de overeengekomen eindsituatie van de ontmanteling wordt bereikt. De begrotingsraming voor het meerjarig financieel kader na 2020 bedraagt 522 miljoen EUR, een bedrag dat het MFK 2014-2020 te boven gaat.

3.3. Het EESC onderstreept dat de situatie in Litouwen nog steeds zorgen baart. Het wijst erop dat de door de Commissie geplande begroting slechts 70 % van de behoeften voor die periode zou dekken en is dus van mening dat dit voorstel geen blijk geeft van solidariteit en toereikende financiële hulp voor een project dat ook van belang is voor de buurlanden. Een geslaagde ontmanteling van de kerncentrale van Ignalina is de grootste uitdaging op het gebied van nucleaire veiligheid in de Europese Unie en verdient te worden nagestreefd met waarborging van een vermindering van het risico voor de burgers van de Europese Unie.

3.4. Het initiatief van de Commissie om enkele GCO-installaties toe te voegen aan het programma voor Bulgarije en Slowakije valt toe te juichen. De begrotingsraming voor de ontmanteling van de nucleaire installaties van het GCO bedraagt 348 miljoen EUR. Het Comité benadrukt het belang van de voorbeeldfunctie die de EU moet vervullen bij het beheer van haar eigen GCO-activiteiten, aangezien de Commissie (GCO) hiervoor als vergunninghouder exclusieve bevoegdheid heeft. Krachtens het Euratom-Verdrag moet het GCO zijn historische nucleaire passiva beheren en zijn stilgelegde nucleaire installaties ontmantelen. Het programma heeft een groot potentieel om kennis te creëren en te delen. Op die manier helpt het de EU-lidstaten bij de ontmanteling van hun eigen installaties.

3.5. Met betrekking tot die kennis onderstreept het EESC ook dat het belangrijk is om de economische en sociale gevolgen van de ontmanteling te meten, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, alsook voor de gezondheidsindicatoren en de structurele ontwikkeling van een bepaalde regio in een bepaalde lidstaat. Het is cruciaal om de ontmantelingsactiviteiten aan te grijpen als een gelegenheid om een extra theoretische en praktische opleiding te geven aan de lokale arbeidskrachten op activiteitenterreinen die essentieel zijn voor de toekomst. Die opleidingen mogen niet van financiering worden uitgesloten.

3.6. Aansluitend bij de oproep tot nauwer toezicht zou het EESC graag zien dat binnen het programma middelen worden uitgetrokken voor passende deelname van lokale en nationale belanghebbende middenveldorganisaties met het oog op onafhankelijke, geloofwaardige en permanente publieke monitoring van activiteiten in het kader van deze financiële bijstand.

3.7. Het Comité stelt met voldoening vast dat Slowakije, Bulgarije en Litouwen aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt bij de ontmanteling van hun reactoren binnen de overeengekomen termijn. Deze landen zullen in de nabije toekomst echter met een aantal uitdagingen worden geconfronteerd wat betreft de ontmanteling van de kern van de reactor en andere werkzaamheden in de reactorgebouwen. In het verslag wordt weinig gezegd over de beperkingen van het beheer van kernafval, met name voor koolstof, en over oude reactoren in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het EESC stelt voor om in het verslag dieper in te gaan op het beheer van het nucleaire afval, wat een zeer belangrijk probleem is op lange termijn.

3.8. Het Comité wijst tevens op de goede praktijken, met name in de buurt van Ignalina, om voormalige werknemers van de kerncentrale te helpen bij het vinden van een nieuwe baan ter plaatse — wat niet alleen een sociaal waardevol streven, maar ook bevorderlijk is voor de ontwikkeling van specifieke ontmantelingsvaardigheden en overdracht van kennis. Het Comité vindt dat hiermee op een interessante manier in de behoeften van deze mensen wordt voorzien. Bovendien kan deze aanpak gepaard gaan met maatregelen voor de opleiding van de werknemers. Onderzoekinstellingen moeten worden gestimuleerd om actief deel te nemen aan dergelijke projecten, die op behoorlijke financiële steun moeten kunnen rekenen.

3.9. Het toepassingsgebied van de programma's is in overeenstemming met het veiligheidsbeleid van de EU, dat in drie richtlijnen is vastgelegd:

1. Richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad ⁽¹⁾ tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval;
2. Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad ⁽²⁾ tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad ⁽³⁾;
3. Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad ⁽⁴⁾ tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling.

3.10. Om historische redenen wijken de programma's echter gedeeltelijk af van de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de lidstaten om ervoor te zorgen dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de ontmanteling van kerncentrales en het beheer van radioactief afval. Het Comité heeft dit standpunt uit solidariteitsoverwegingen reeds onderschreven.

3.11. Bovendien is meer nucleaire veiligheid van cruciaal belang, niet alleen op regionaal of nationaal niveau, maar ook op Europees en mondiaal niveau. Dat er een gemeenschappelijke inspanning wordt geleverd voor een veilig beheer van de technologische problemen van de nucleaire ontmanteling en de verwerving van kennis ter zake, is dus niet alleen belangrijk voor de betrokken regio's of lidstaten, maar ook voor de Europese Unie in haar geheel. Daarom benadrukt het EESC dat er nauwe samenwerking nodig is tussen de lidstaten en de deelnemers aan de programma's enerzijds en de Commissie anderzijds.

3.12. Het Comité stelt met voldoening vast dat het programma het mogelijk heeft gemaakt om nieuwe, zeer doeltreffende instrumenten te ontwikkelen om de hoeveelheid afval te verminderen. Het beveelt de Commissie aan om proactief bij te dragen aan de uitwisseling van kennis over dit onderwerp.

3.13. Het Comité erkent de relevantie van de belangrijkste prestatie-indicatoren die worden gebruikt om de voortgang van de ontmanteling en de financiële kosten ervan te monitoren. Het benadrukt het voordeel van een zorgvuldige follow-up en een doeltreffende tenuitvoerlegging van de eisen van het programma en onderstreept dat de door de EU gefinancierde activiteiten een hoogwaardige werkgelegenheid moeten bevorderen met inachtneming van het hoogste niveau van veiligheid en stralingsbescherming, in overeenstemming met de hierboven genoemde relevante Europese richtlijnen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Aansluitend bij deze overwegingen is het Comité van mening dat het mogelijk moet zijn om een concreter beeld te krijgen van de toestand van de operationele stralingsbescherming op elke locatie in kwestie, alsook een ALARA-strategie („As Low As Reasonably Achievable”) uit te werken. Overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de risico's van blootstelling aan ioniserende straling draagt de betrokken lidstaat uiteraard de exclusieve verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat dit het geval is. De handhaving

⁽¹⁾ PB L 199 van 2.8.2011, blz. 48.

⁽²⁾ PB L 172 van 2.7.2009, blz. 18.

⁽³⁾ PB L 219 van 25.7.2014, blz. 42.

⁽⁴⁾ PB L 13 van 17.1.2014, blz. 1.

van de stralingsdosis waaraan werknemers worden blootgesteld, binnen het bereik van een geoptimaliseerde waarde van de effectieve dosis is een symptomatische indicator, en komt overeen met een van de doelstellingen van de programma's die gericht zijn op stralingsveiligheid. Deze gegevens moeten beschikbaar zijn in het register dat de veiligheids- en radiologische autoriteiten van de betrokken lidstaten bijhouden.

4.2. Een ander punt van zorg is de definitieve verwijdering van radioactief afval. Hiervoor is duidelijk alleen de lidstaat verantwoordelijk. Het Comité beveelt de Commissie niettemin aan om niet alleen het delen van kennis te ondersteunen, maar ook dynamische samenwerking tussen de lidstaten, wanneer dat wettelijk mogelijk is. Dit zal bijdragen tot een hoog veiligheidsniveau binnen redelijke economische parameters.

4.3. Samenwerking met lokale veiligheidsautoriteiten lijkt een punt waarover weinig informatie wordt gegeven. Niettemin moeten sommige problemen die in het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een specifiek financieel programma voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van kernafval, en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1368/2013 van de Raad aan het licht zijn gekomen, verder worden aangepakt, met name wanneer het door „*de lange vergunningsprocedures van de nationale autoriteiten.....] moeilijk is om het programma te beheren ...*”. De Commissie beschikt over veel instrumenten om deze samenwerking te verbeteren, met name via de ENSREG.

4.4. Het Comité wijst erop dat verschillende kerncentrales in de Europese Unie het einde van hun levensduur bereiken hebben of naderen, en ontmanteld moeten worden. Hoewel dat de exclusieve verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaat is, verzoekt het EESC de Europese Commissie om de situatie te beoordelen en een verslag in te dienen met voorstellen ter beperking van de kosten en risico's verbonden aan de ontmanteling van de reactoren en de opslag van radioactief afval. In het verslag moet ook aandacht worden besteed aan de gevolgen van de aanzienlijke vermindering van de EU-capaciteit voor opwerking van splijtstof en nucleair afval ten gevolge van de brexit en, omgekeerd, de overcapaciteit van het VK op dat gebied.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een verdrag tot oprichting van een multilateraal gerecht voor de beslechting van investeringsgeschillen

(COM(2017) 493 final)

(2019/C 110/27)

Rapporteur: **Philippe DE BUCK**

Corapporteur: **Tanja BUZEK**

Raadpleging	13.12.2017 (Europese Commissie)
Rechtsgrondslag:	Artikel 207 VWEU
Bevoegde afdeling	REX
Goedkeuring door de afdeling	23.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	206/3/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) erkent ten volle dat de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (ISDS) in handels- en investeringsverdragen voor een aantal belanghebbenden wat betreft aspecten als legitimiteit, consistentie en transparantie steeds controversiëler is geworden. Deze kritiek omvat onder meer, maar is niet beperkt tot procedurele en inhoudelijke overwegingen.

1.2. Het EESC heeft actief deelgenomen aan het debat over de hervorming en modernisering van de investeringsbescherming. Het heeft de adviezen REX/464 en REX/411 goedgekeurd, die beide meermaals bezorgdheid uiten en aanbevelingen doen.

1.3. Het EESC is dan ook ingenomen met de inspanningen van de Commissie om onder auspiciën van Uncitral te komen tot een multilaterale hervorming van de ISDS en acht het van essentieel belang dat de EU open blijft staan voor alle benaderingen en ideeën die in verband met de hervorming van de ISDS naar voren zijn gekomen.

1.4. Het EESC is met name ingenomen met de ruimere toezeggingen voor transparantie, waardoor niet-gouvernementele organisaties in staat worden gesteld de discussies te volgen en zelfs hieraan deel te nemen.

1.5. Het EESC acht het essentieel dat Werkgroep III van Uncitral de bijdrage van alle relevante belanghebbenden in een streven naar meer inclusiviteit verwelkomt en dringt aan op een betere en evenwichtigere selectie van belanghebbenden. Het EESC verzoekt de Commissie voorts alles in het werk te stellen om het EESC actief bij de werkzaamheden van werkgroep III te betrekken.

1.6. Het EESC heeft altijd beseft dat buitenlandse directe investeringen (BDI) in hoge mate bijdragen tot economische groei en dat buitenlandse investeerders dan ook wereldwijd moeten worden beschermd tegen rechtstreekse onteigening en discriminatie en soortgelijke rechten dienen te genieten als binnenlandse investeerders.

1.7. Anderzijds heeft het EESC ook altijd benadrukt dat het recht van staten om in het algemeen belang te reguleren niet mag worden ondermijnd.

1.8. In het kader van de oprichting van een multilateraal investeringsgerecht (MIC) benadrukt het EESC dat een aantal fundamentele kwesties moet worden aangepakt: het toepassingsgebied, de bescherming van het algemeen belang, de toegankelijkheid en de betrekkingen met de nationale rechter.

1.9. Het toepassingsgebied: hoewel het EESC meent dat een meer holistische benadering die zowel bezorgdheid over materiële als procedurele aspecten van investeringsbescherming omvat, de voorkeur zou hebben, stelt het EESC vast dat het toepassingsgebied van het mandaat beperkt is tot de procedurele aspecten van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten.

1.10. Algemeen belang: volgens het EESC is het essentieel dat het MIC op geen enkele wijze afbreuk doet aan het vermogen van de EU en de lidstaten om hun verplichtingen uit hoofde van internationale milieu-, mensenrechten- en arbeidsovereenkomsten na te komen, noch aan de bescherming van de consument. Verder moet het MIC beschikken over procedurele waarborgen tegen claims die gericht zijn op de nationale wetgeving inzake het algemeen belang. Daarom meent het EESC dat dit alleen in voldoende mate kan worden bereikt door de opname van een hiërarchieclausule en een uitzonderingsbepaling voor het algemeen belang.

1.11. Rechten van derden en tegenvorderingen: het EESC beschouwt het toestaan van bijdragen van *amicus curiae* als een eerste stap, die echter in wezen bedoeld is om ervoor te zorgen dat rechters er rekening mee moeten houden, en is verheugd dat in het mandaat de mogelijkheid wordt opgenomen dat derden kunnen interveniëren. Het beveelt aan om de rol van derde partijen te onderzoeken, zoals omwonenden, werknemers, vakbonden, milieugroeperingen of consumenten.

1.12. Betrekkingen met nationale rechtbanken: het MIC mag in geen geval afbreuk doen aan het rechtssysteem van de EU en de autonomie van het EU-recht. Het merkt op dat de betrekkingen tussen de nationale rechtbanken en het MIC door de verschillende belanghebbenden verschillend wordt beoordeeld, maar moedigt de Commissie aan om de uitputting van lokale middelen en de manier waarop zij in het kader van het MIC zou kunnen fungeren, nader onder de loep te nemen.

1.13. Onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechters: de benoeming van rechters op permanente basis is essentieel om een begin te maken met de opbouw van jurisprudentie en het verbeteren van de voorspelbaarheid, terwijl hun kwalificaties aantoonbare expertise op een breed rechtsgebied vereisen. Het EESC is ingenomen met de toezeggingen om duidelijke en hoogwaardige criteria vast te stellen om de rechtsstaat en het vertrouwen van de burgers te waarborgen en dringt aan op een transparante selectieprocedure die aan de beginselen van publieke controle wordt onderworpen.

1.14. Een effectief systeem: terwijl een secretariaat moet worden belast met het effectieve beheer van het MIC moeten voldoende middelen worden gegarandeerd voor het functioneren ervan en moeten de administratieve kosten op een billijke basis door de partijen worden gedekt, rekening houdend met verschillende criteria. Het midden- en kleinbedrijf (mkb) moet dezelfde mate van bescherming en toegang tot geschillenbeslechting tegen redelijke voorwaarden en kosten genieten. Alle besluiten van het MIC moeten uitvoerbaar zijn en openbaar worden gemaakt.

1.15. Hoog beschermingsniveau en mogelijke overgangperiode: er moet op gewezen worden dat geen van de door de EU of de lidstaten gesloten overeenkomsten automatisch onder de jurisdictie van een MIC zullen vallen en dat gedurende een eventuele overgangperiode de overeengekomen geschillenbeslechtingsprocedures zullen blijven gelden om een hoog niveau van bescherming van investeringen te waarborgen, gezien de grondwettigheid en levensvatbaarheid van een MIC krachtens het EU-recht.

2. Achtergrond

2.1. Het systeem voor investeringsbescherming, dat aan de hand van meer dan 3 200 verdragen sinds de jaren zeventig tot stand is gekomen, behelst wezenlijk clausules inzake investeringsbescherming en clausules inzake de procedure voor geschillenbeslechting die voorzien in een mechanisme waarbij buitenlandse investeerders conform de wettelijke bepalingen van de verdragen vorderingen kunnen instellen tegen de staten van ontvangst (ISDS).

2.2. Het EESC neemt kennis van een recente publicatie van beleidsanalist Joachim Pohl in het kader van de OESO-werkdocumenten over internationale investeringen, getiteld „Social benefits and costs of international investment agreements — a critical review of aspects and available empirical evidence” ⁽¹⁾.

2.3. De voorbije jaren stond de hervorming van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (ISDS) centraal in het debat over het investeringsbeleid van de EU, waarbij het systeem van investeringsbescherming van een aantal belanghebbenden steeds omstredener werd in verband met de legitimiteit, consistentie en transparantie. Deze kritiek heeft onder meer betrekking op procedurele en inhoudelijke overwegingen.

2.4. Deze zorgen werden met name geuit tijdens twee door de Europese Commissie gehouden openbare raadplegingen — de eerste tijdens de onderhandelingen over het trans-Atlantisch Partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) ⁽²⁾ in 2014, de tweede in het kader van multilaterale hervormingsinspanningen ten aanzien van de beslechting van investeringsgeschillen ⁽³⁾ in 2017.

⁽¹⁾ http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en

⁽²⁾ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179

⁽³⁾ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=233

2.5. Het Europees Parlement verzocht in zijn TTIP-resolutie van 8 juli 2015 de Commissie om „het ISDS-mechanisme te vervangen door een nieuw stelsel voor de afdoening van geschillen tussen investeerders en staten dat onderworpen is aan democratische beginselen en toetsing, waarbij potentiële geschillen op transparante wijze worden behandeld door van overheidswege benoemde beroepsrechters in openbare zittingen, in een hoger-beroepsinstantie is voorzien, gezorgd is voor consistentie in de uitspraken, de rechtsmacht van de rechters van de EU en van de lidstaten wordt gerespecteerd en particuliere belangen doelstellingen van overheidsbeleid niet kunnen ondermijnen”⁽⁴⁾.

Ontwikkelingen op EU-niveau

2.6. In reactie op de kritiek op het huidige ISDS-systeem en op druk vanuit het maatschappelijk middenveld om het te hervormen, stelde de Commissie het stelsel van investeringsgerechten (ICS) voor, een systeem voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten, en nam dit op in de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen de EU en Canada en de vrijhandelsovereenkomsten tussen de EU en Singapore en de EU en Vietnam.

2.7. In dit verband is in artikel 8.29 van de CETA een specifieke bepaling opgenomen, waarin de partijen worden opgeroepen om eventueel in de toekomst een multilateraal investeringsgerecht (MIC) op te richten: De partijen streven samen met andere handelspartners naar de oprichting van een multilateraal investeringsgerecht en een beroepsmechanisme voor de beslechting van investeringsgeschillen. Bij de instelling van zo'n multilaterale beroepsmogelijkheid neemt het Gemengd Comité voor de CETA een besluit waarin wordt bepaald dat over investeringsgeschillen in het kader van deze afdeling zal worden besloten volgens die multilaterale beroepsmogelijkheid, en waarin wordt voorzien in passende overgangsregelingen.

2.8. Geen van de voornoemde overeenkomsten is echter al geratificeerd en er is ook een zaak aanhangig bij het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot het stelsel van investeringsgerechten in de CETA⁽⁵⁾. Een uitspraak wordt pas over diverse maanden verwacht.

2.9. Er bestaat geen hoofdstuk over investeringsbescherming in de economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan vanwege het feit dat Japan het voorstel van de EU over het stelsel van investeringsgerechten niet kon aanvaarden.

Betrokkenheid van het EESC

2.10. Gedurende dit proces heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité actief deelgenomen aan het debat over de modernisering en hervorming van de bescherming van investeringen, en met name van het ISDS-systeem, onder meer door twee openbare hoorzittingen te organiseren in juni 2016⁽⁶⁾ en de meest recente in februari 2018⁽⁷⁾. In deze context keurde het EESC het advies REX/464 goed, „Het standpunt van het EESC inzake bepaalde belangrijke kwesties in het kader van de onderhandelingen over het trans-Atlantische partnerschap voor handel en investeringen (TTIP)”⁽⁸⁾, alsook advies REX/411 „Bescherming van investeerders en beslechting van geschillen tussen investeerders en staten in handels- en investeringsovereenkomsten tussen de EU en derde landen”⁽⁹⁾.

2.11. Het EESC beseftte dat buitenlandse directe investeringen (BDI) in hoge mate bijdragen tot economische groei; buitenlandse investeerders moeten dan ook wereldwijd worden beschermd tegen rechtstreekse onteigening en discriminatie en dienen soortgelijke rechten te genieten als binnenlandse investeerders.

2.12. Tegelijkertijd benadrukte het EESC dat het recht van een staat om in het algemeen belang te reguleren essentieel is en niet ondermijnd mag worden door de bepalingen van enige internationale investeringsovereenkomst (IIA). Een ondubbelzinnige bepaling met horizontale toepassing om dit recht te garanderen is essentieel.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//NL>

⁽⁵⁾ Op 6 september 2017 vroeg België om een advies van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de verenigbaarheid van het stelsel van investeringsgerechten met 1) de exclusieve bevoegdheid van het HvJ om te voorzien in de definitieve uitlegging van het recht van de Europese Unie; 2) het algemene gelijkheidsbeginsel en de vereiste van het „praktische effect” van het recht van de Europese Unie; 3) het recht op toegang tot de rechter, en 4) het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht. (https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ceta_summary.pdf).

⁽⁶⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/public-hearing-framework-eesc-own-initiative-opinion-position-eesc-specific-key-issues-ttip-negotiations>

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/multilateral-investment-court-hearing>

⁽⁸⁾ Zie het „Standpunt van het EESC inzake bepaalde belangrijke kwesties in het kader van de onderhandelingen over het trans-Atlantische partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 30).

⁽⁹⁾ Zie het initiatiefadvies van het EESC over Bescherming van investeerders en beslechting van geschillen tussen investeerders en staten in handels- en investeringsovereenkomsten tussen de EU en derde landen (PB C 332, 8.10.2015, blz. 45). Het advies bevat een bijlage waarin wordt verwezen naar een mogelijk multilateraal instrument voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten.

2.13. Tot slot was het EESC van mening dat het door de Europese Commissie voorgestelde stelsel van investeringsrechten een stap in de goede richting was, maar op een aantal terreinen verder moet worden verbeterd om als een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie te kunnen functioneren. Voorts stelde het EESC vast dat sommige belanghebbenden zich afvragen of een apart investeringsarbitragesysteem wel nodig is in goed functionerende en sterk ontwikkelde nationale rechtsstelsels.

2.14. Het EESC sprak zijn bezorgdheid uit over een aantal punten die meer specifiek betrekking hebben op ISDS in zijn advies over de bescherming van investeerders en beslechting van geschillen investeerders en staten in handels- en investeringsovereenkomsten tussen de EU en derde landen ⁽¹⁰⁾. Deze omvatten: belangenconflicten en partijdigheid van arbiters; lichtzinnige vorderingen; de aard van de arbitrage-industrie; het gebruik van ISDS zonder andere verhaalsmogelijkheden te zoeken; het onnodig gebruik van ISDS tussen landen met ontwikkelde rechtssystemen; de mogelijke onverenigbaarheid van ISDS met EU-wetgeving; en ondoorzichtige procedures.

Multilateraal niveau

2.15. Ondertussen vinden besprekingen over een hervorming van ISDS ook op multilateraal niveau plaats. Op 10 juli 2017 besloot de Commissie van de Verenigde Naties voor internationaal handelsrecht (Uncitral), na een formeel verzoek van tal van haar leden, waaronder de lidstaten van de Europese Unie ⁽¹¹⁾, een door regeringen geleide Werkgroep III op te richten, die gemachtigd is om (1) zorgen ten aanzien van ISDS in kaart te brengen en te onderzoeken, (2) te onderzoeken of hervorming in het licht van vastgestelde zorgen wenselijk is en (3), indien de Werkgroep zou concluderen dat hervorming wenselijk is, relevante oplossingen te ontwikkelen om die aan de Commissie aan te bevelen ⁽¹²⁾.

2.16. Vanuit een breder perspectief draagt de Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (Unctad) ook bij aan het huidige debat over de hervorming van ISDS door te voorzien in een analyse van de huidige IIA's-regeling en in aanbevelingen voor de modernisering van de IIA's. Deze omvatten het bevorderen van gemeenschappelijke interpretaties van verdragsbepalingen, het wijzigen of vervangen van achterhaalde verdragen, het verwijzen naar wereldwijde normen, het aangaan van multilaterale dialogen en beëindiging van of terugtrekking uit oude verdragen ⁽¹³⁾.

2.17. Volgens Unctad-statistieken, die tijdens de openbare hoorzitting van het EESC in februari 2018 naar voren kwamen, zijn de afgelopen jaren 107 investeringsovereenkomsten met ISDS beëindigd en niet vervangen. Vorig jaar zijn er meer investeringsovereenkomsten beëindigd dan afgesloten ⁽¹⁴⁾. Het EESC stelt vast dat sommige landen zijn begonnen hun benadering van ISDS te heroverwegen.

2.18. Naast de hervorming van de ISDS wil het EESC benadrukken dat diverse beleidsinstrumenten ook kunnen bijdragen tot een levensvatbaar investeringsklimaat, zoals:

- versterking van de nationale rechterlijke macht;
- het verstrekken van verzekeringen aan investeerders, bijvoorbeeld via het Multilateraal Agentschap voor Investeringsgaranties van de Wereldbank;
- het voorkomen van geschillen;
- meer verzoenende vormen van geschillenbeslechting, zoals bemiddeling;
- bevordering van investeringen, en
- geschillenbeslechting tussen staten.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 9.

⁽¹¹⁾ De EU is geen staat en dus geen lid, maar geniet binnen Uncitral een versterkte waarnemersstatus.

⁽¹²⁾ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/CN.9/WG.III/WP.142&Lang=E>

⁽¹³⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2017d3_en.pdf

⁽¹⁴⁾ Unctad IIA Issues Note, „Recent Developments in the International Investment Regime” (mei 2018), te raadplegen op <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Publications/Details/1186>

2.19. Tot slot neemt het EESC kennis van resolutie 26/9 van 26 juni 2014 van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties tot instelling van een intergouvernementele werkgroep voor onbepaalde duur voor transnationale bedrijven en andere ondernemingen met betrekking tot de rechten van de mens, met als mandaat het uitwerken van een internationaal juridisch bindend instrument, aan de hand waarvan de activiteiten van transnationale ondernemingen en andere ondernemingen overeenkomstig het internationaal recht inzake de mensenrechten moeten worden gereguleerd⁽¹⁵⁾. Dit zogenaamde bindende VN-verdrag, dat momenteel besproken wordt door de leden van de VN, is bedoeld om de internationale mensenrechtenverplichtingen voor de activiteiten van transnationale ondernemingen te codificeren. Volgens het EESC kan dit in de toekomst gevolgen hebben voor de handels- en investeringsverdragen.

Mandaat van de Commissie

2.20. De Europese Commissie publiceerde op 13 september 2017 haar aanbeveling voor een Besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een verdrag tot oprichting van een multilateraal gerecht voor de beslechting van investeringsgeschillen⁽¹⁶⁾. Het mandaat, zoals gewijzigd door de lidstaten, is op 20 maart 2018 door de Raad goedgekeurd⁽¹⁷⁾.

2.21. De aangenomen onderhandelingsrichtsnoeren beogen de oprichting van een permanente rechtbank met onafhankelijke rechters die in staat zijn om op basis van bilaterale of multilaterale overeenkomsten onwrikbare, voorspelbare en consistente besluiten te nemen over investeringsgeschillen tussen investeerders en staten, wanneer beide (of ten minste twee) partijen bij deze overeenkomsten zijn overeengekomen om ze onder de jurisdictie van de rechtbank te plaatsen. Er is ook voorzien in een beroepsribunaal. Over het algemeen dient de rechtbank kosteneffectief, transparant en efficiënt te functioneren; dit geldt ook voor de benoeming van de rechters. De rechtbank moet ook openstaan voor interventies van derden (waaronder bijvoorbeeld belanghebbende milieu- of arbeidsorganisaties).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met het werk van de Europese Commissie voor een multilaterale hervorming van de geschillenregeling voor investeerders en staten. Het EESC erkent ook de bredere dynamiek van de ISDS-hervorming, de multilaterale inspanningen in het kader van Uncitral en diverse nationale inspanningen.

3.2. Het EESC acht het essentieel dat de EU open blijft staan voor alle opties voor de hervorming van de ISDS, met name gezien de diverse andere benaderingen en ideeën die naar voren zijn gekomen in verband met de hervorming van de ISDS. Door andere landen en organisaties uitgewerkte voorstellen moeten met name door de Uncitral-werkgroep III in overweging worden genomen en beoordeeld.

3.3. In dit verband stelt het EESC vast dat de openbare raadpleging van de Commissie over „Opties voor een multilaterale hervorming van de beslechting van investeringsgeschillen” in de eerste plaats gericht was op technische kwesties omtrent de oprichting van een permanent MIC. Het EESC wil nadrukkelijk wijzen op de zeer uiteenlopende standpunten van belanghebbenden over de vraag of in de evaluatie van de Commissie rekening is gehouden met alternatieve meningen.

3.4. Hoewel de onderhandelingen voor de oprichting van een multilateraal investeringsgerecht nog niet van start zijn gegaan en naar verwachting een lange en complexe aangelegenheid zullen zijn, is het EESC ingenomen met de grotere inzet van de Europese Commissie voor transparantie, met name door de publicatie van het ontwerpmandaat voor de onderhandelingen. Het EESC prijst de Raad voor de publicatie van het door de lidstaten goedgekeurde definitieve mandaat. Dit is een belangrijke stap om ervoor te zorgen dat het debat en de eventuele onderhandelingen op transparante, verantwoorde en inclusieve wijze plaatsvinden.

3.5. Een debat onder auspiciën van Uncitral is een stap in de goede richting, met name wat betreft transparantie, aangezien niet-gouvernementele organisaties zo in staat worden gesteld de besprekingen te volgen en er zelfs aan deel te nemen. Het EESC merkt niettemin op dat nog niet alle relevante stakeholders toegang hebben gekregen tot de notulen en dat meer organisaties — die het bedrijfsleven, vakbonden en andere maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen — in de context van Werkgroep III door Uncitral zouden moeten worden uitgenodigd. Het besluitvormingsproces zou volledig transparant en op consensus gebaseerd moeten zijn.

⁽¹⁵⁾ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>

⁽¹⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2017:493:FIN>

⁽¹⁷⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/nl/pdf>

3.6. Het EESC acht het essentieel dat de werkgroep de inbreng van alle belanghebbenden in een streven naar meer inclusiviteit verwelkomt en dat de selectie van stakeholders verder wordt verbeterd en evenwichtiger wordt. In dit verband dringt het Comité er bij de Europese Commissie op aan om ervoor te zorgen dat het EESC een actievere rol kan gaan spelen.

3.7. De oprichting van een MIC is een langetermijnproject waarvoor de inzet van een kritische massa van staten die bereid zijn partijen bij het gerecht te worden, is vereist. Daarom zou de EU alle diplomatieke inspanningen moeten leveren die nodig zijn om derde landen te overtuigen aan de onderhandelingen deel te nemen. Het EESC acht het met name van belang dat dit project ook door ontwikkelingslanden wordt uitgevoerd en ondersteund.

3.8. Elk toekomstig MIC zou ernaar streven de procedure voor geschillenbeslechting in aanhangig gemaakte zaken tussen investeerders en staten uit hoofde van een brede reeks bestaande internationale investeringsovereenkomsten te stroomlijnen. Ondanks een zekere mate van overeenstemming tussen materiële clausules inzake investeringsbescherming in bilaterale investeringsverdragen of vrijhandelsovereenkomsten met hoofdstukken over investeringsbescherming zal volledige harmonisatie van het systeem moeilijk te bereiken zijn.

3.9. Dit zou een uitgebreidere hervorming vereisen. Hoewel het nog niet is ingevoerd en nog in behandeling is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ), zou ICS — zoals voorzien in de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) ⁽¹⁸⁾ tussen de EU en Canada, de vrijhandelsovereenkomsten tussen de EU en Singapore ⁽¹⁹⁾, de EU en Vietnam en de EU en Mexico, waarbij er nog meer zullen volgen ⁽²⁰⁾ — ervaring kunnen verschaffen voor en kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van regels voor een MIC.

3.10. De doelstelling van de aanbeveling van de Europese Commissie is een nieuw systeem van geschillenbeslechting tussen investeerders en staten op te zetten. Het EESC erkent dat een aantal door het maatschappelijk middenveld geuite zorgen door het nieuwe systeem zouden kunnen worden aangepakt. Niettemin blijven een aantal fundamentele kwesties onopgelost die verder moeten worden verduidelijkt.

Fundamentele kwesties

3.11. In het besef dat de multilaterale hervorming van de ISDS nog in de kinderschoenen staat, snijden belanghebbenden een aantal fundamentele kwesties aan in het kader van de oprichting van een MIC. Deze betreffen aspecten van het toepassingsgebied — of de hervorming nu betrekking heeft op materiële of procedurele aspecten van de bescherming van beleggingen, of beide; toegankelijkheid — of alleen beleggers vorderingen kunnen instellen op grond van een MIC of ook derden; en de toepassing van lokale rechtsmiddelen — of de beschikbare lokale rechtsmiddelen eerst moeten zijn gebruikt, voordat een belegger een zaak kan aanspannen op grond van een toekomstig MIC. In dit advies wordt op deze vragen ingegaan.

3.12. In dit verband wil het EESC erop wijzen dat bij de eventuele oprichting van een MIC rekening moet worden gehouden met zowel het subsidiariteitsbeginsel als artikel 1 van het VEU, dat bepaalt dat „besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen” ⁽²¹⁾.

3.13. Het EESC neemt nota van de vrees dat het MIC leidt tot uitbreiding van het ISDS-systeem zonder dat eerst naar behoren de bestaande zorgen over de ICS worden behandeld, waaronder de verenigbaarheid ervan met het EU-recht. Het EESC is het ermee eens dat een internationale investeringsrechtbank in geen geval een algemeen substituut mag worden voor binnenlandse geschillenbeslechting in landen met adequate rechtsstelsels.

3.14. Verscheidene belanghebbenden hebben grote bezorgdheid geuit over de eventualiteit dat de procedure wordt hervormd alvorens het door een toekomstig MIC toe te passen materiële recht te beoordelen en dat een geïnstitutionaliseerd multilateraal orgaan in staat wordt gesteld deze normen te interpreteren. Evenzo bestaat de vrees dat dit mogelijk op zichzelf tot een nieuwe juridische machtsbasis zal leiden. Andere belanghebbenden zijn het eens met de Europese Commissie, nl. dat het materiële recht in de ten grondslag liggende overeenkomsten wordt gedefinieerd.

⁽¹⁸⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/multilateral-investment-court-hearing>

⁽¹⁹⁾ In advies 2/15 van 16 mei 2017 verstrekke het Hof van Justitie van de Europese Unie duidelijkheid over de aard van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Singapore, waarbij het verklaarde welke delen van de overeenkomst onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen en welke delen onder zogeheten „gedeelde bevoegdheid” vallen en waarvoor de ratificatie door nationale parlementen is vereist. (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052nl.pdf>).

⁽²⁰⁾ Bijvoorbeeld de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Chili (die momenteel wordt geactualiseerd), de economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan (die in 2017 werd gesloten en geen hoofdstuk over investeringsbescherming bevat, maar waarvan de partijen zijn overeengekomen dat de kwestie in de toekomst verder zal worden besproken en aangepakt), alsook de toekomstige vrijhandelsovereenkomsten met Australië en Nieuw-Zeeland.

⁽²¹⁾ Bovendien maakt deze regel ook deel uit van internationale mensenrechtenverdragen, waaronder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (ECHR).

4. Omvang van de voorgestelde hervorming tussen materiële beschermingsclausules en de geschillenbeslechtingprocedure

4.1. Het EESC stelt vast dat de reikwijdte van de voorgestelde multilaterale hervorming beperkt is gebleven tot de procedurele aspecten van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten.

4.2. Hoewel het EESC van mening is dat een meer holistische benadering, die zowel bezorgdheid over materiële als procedurele aspecten van investeringsbescherming omvat, de voorkeur zou hebben, erkent het de complexiteit van een dergelijke benadering en de noodzaak om politieke steun op multilateraal niveau te vergaren.

4.3. Gelet op de besprekingen die onder auspiciën van Uncitral zijn gevoerd, heeft Werkgroep III een aantal problemen in kaart gebracht. Hiertoe behoort de vraag of er kan worden toegewerkt naar een procedurele hervorming van de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten vóór een materiële hervorming. Uncitral acht dit een moeilijke doch niet onmogelijke taak. In deze context zal Werkgroep III kwesties onderzoeken die verband kunnen houden met het procedurele aspect, maar die tegelijkertijd de legitimiteit en consistentie van het systeem als geheel significant kunnen beïnvloeden, zoals een gedragscode voor arbiters, financiering door derden en parallelle procedures.

4.4. Materiële investeringsbescherming wordt gewoonlijk verleend via een aantal beginselen, waaronder nationale behandeling, meestbegunstigingsbehandeling, eerlijke en billijke behandeling en garantie van overdracht van kapitaal. Er gelden echter beperkingen voor zaken die buitenlandse investeerders kunnen aanspannen om geschillen te beslechten. Vorderingen kunnen bijvoorbeeld niet alleen op gronden van gederfde winst of loutere wijziging van nationale wetgeving worden gebaseerd.

4.5. Staten nemen verschillende maatregelen om aan de geuite bezorgdheid tegemoet te komen. Deze variëren van meer holistische benaderingen, zoals het ontwikkelen van nieuwe overeenkomstmodellen die zijn gericht op de hervorming van zowel de materiële als de procedurele elementen van investeringsbescherming, tot meer gerichte benaderingen, toegespitst op de hervorming van ofwel de materiële ofwel de procedurele zijde van die bescherming. Het EESC stelt vast dat de EU al een begin heeft gemaakt met de bevordering van een meer holistische aanpak, in ieder geval op bilateraal niveau, via de ICS.

4.6. De Commissie streeft ernaar dat een MIC na de oprichting het standaardmodel voor investeringsgerelateerde geschillenbeslechting wordt in alle toekomstige overeenkomsten van de EU, terwijl het uiteindelijk ook de procedurele mechanismen in bestaande investeringsovereenkomsten van de EU en de lidstaten moet vervangen.

4.7. In dit verband zou de oprichting van een MIC, als het doorgaat, de bestaande ISDS zó moeten hervormen dat enerzijds effectieve bescherming van buitenlandse directe investeringen wordt gewaarborgd en anderzijds geheel aan de door belanghebbenden geuite zorgen wordt tegemoetgekomen. Wij zouden erop willen wijzen dat in dit opzicht aanzienlijke vooruitgang is geboekt, met name in de context van de meest recente moderne vrijhandelsovereenkomsten waarover de Unie onderhandeld heeft.

5. Het algemeen belang

5.1. Volgens het EESC is het essentieel dat het MIC op geen enkele wijze afbreuk doet aan het vermogen van de EU en de lidstaten om hun verplichtingen uit hoofde van internationale milieu-, mensenrechten- en arbeidsovereenkomsten na te komen, noch aan de bescherming van de consument.

5.2. In de eerste plaats moet de overeenkomst tot oprichting van het MIC een hiërarchieclausule bevatten die garandeert dat in geval van inconsistentie tussen een internationale investeringsovereenkomst en een internationale milieu-, sociale of mensenrechtenovereenkomst die voor een partij bij een geschil bindend is, de verplichtingen uit hoofde van de laatstvermelde internationale overeenkomst prevaleren, om te voorkomen dat voorrang wordt gegeven aan overeenkomsten van investeerders⁽²²⁾. Deze clausule is bijzonder belangrijk om ervoor te zorgen dat de partijen bij het MIC de nodige vrijheid hebben om de doelstellingen van de overeenkomst van Parijs te bereiken, die een belangrijke wijziging van de regelgeving vereist om een succesvolle energietransitie tot stand te brengen.

5.3. Er zijn procedurele waarborgen nodig tegen vorderingen die gericht zijn op nationale wetgeving inzake het algemeen belang, teneinde het recht van een partij te waarborgen om naar eigen goeddunken in zijn regelgeving het algemeen belang boven de bescherming van de investeerder te stellen. Het EESC meent dat dit alleen in voldoende mate kan worden bereikt door de opname van een uitzonderingsbepaling voor het algemeen belang. Dit moet echter vergezeld gaan van passende garanties dat deze niet wordt misbruikt voor protectionistische doeleinden. In dit verband moet het

⁽²²⁾ Voor een kritische analyse van eerdere ISDS-rechtszaken zie Andreas Kulick, *Global Public Interest in International Investment Law* (Cambridge University Press 2012), blz. 225-306.

reguleringsrecht op het gebied van sociale bescherming expliciet melding maken van collectieve overeenkomsten, inclusief tripartiete en/of algemene (erga omnes-) overeenkomsten, zodat zij niet als een schending van het gewettigd vertrouwen van een investeerder geïnterpreteerd kunnen worden ⁽²³⁾.

5.4. Het EESC merkt op dat artikel 8.18, lid 3, van de CETA er al voor zorgt dat een belegger geen claim mag indienen als de investering is gedaan door middel van frauduleuze, verkeerde voorstellingen, verzwijging, corruptie en gedragingen die neerkomen op misbruik van de procedure. Een eventuele toekomstige overeenkomst tot oprichting van het MIC moet ervoor zorgen dat deze clausule wordt uitgebreid tot het toepasselijke recht op het gebied van fraude, schendingen van de mensenrechten of schendingen van (internationale) milieu-, sociale of consumentenwetgeving.

5.5. Ook zouden in de regels van het MIC strenge criteria moeten worden opgenomen om lichtzinnige vorderingen te voorkomen en te zorgen voor vroegtijdige afwijzing van „schijnzaken”. Het is belangrijk dat er vooraf versnelde procedures bestaan voor de afwijzing van lichtzinnige claims, omdat dit ingaat op een van de punten van kritiek op het huidige systeem en ervoor zorgt dat het in de toekomst niet misbruikt zal worden. Bovendien zal zo'n versnelde procedure voor oneigenlijke vorderingen bijdragen tot een vermindering van de kosten voor het functioneren van de rechtbank.

5.6. Het EESC stelt vast dat tijdens zijn openbare hoorzitting onder meer de mogelijkheid van financiering van geschillen door derden aan de orde is gesteld. Financiering door derden strookt mogelijk niet met de oorspronkelijke doelstellingen van investeringsovereenkomsten en kan leiden tot perverse prikkels. Het EESC beveelt daarom aan om in het kader van het MIC de impact en de behoefte aan financiering door derden, en de regulering daarvan te onderzoeken ⁽²⁴⁾.

6. Rechten van derden en tegenvorderingen

6.1. Het EESC acht het een welkome eerste stap op weg naar een evenwichtig en rechtvaardig systeem om bijdragen van amici curiae ⁽²⁵⁾ toe te staan, die momenteel al mogelijk zijn in het kader van een groot aantal ISDS-procedures. Het EESC vindt het echter essentieel dat het verdrag tot oprichting van het MIC niet alleen opmerkingen van amici curiae toelaat, maar ook dat de rechters er bij hun beraadslagingen rekening mee moeten houden.

6.2. Het doet het EESC dan ook deugd dat in het mandaat voor het MIC de mogelijkheid van interventies door derden wordt opgenomen. Het EESC beveelt echter aan te onderzoeken of derden een rol kunnen spelen die verder gaat dan de huidige Uncitral-regels, teneinde te zorgen voor een evenwichtig en eerlijk systeem en effectieve rechten voor betrokken derden, zoals omwonenden, werknemers, vakbonden, milieugroeperingen of consumenten.

6.3. Het EESC is ingenomen met de inspanningen van de Commissie in het kader van het voorstel voor een Investeringsrecht in TTIP voor de mogelijkheid van interventies door derden en de verduidelijking in het mandaat dat zulke interventies openstaan voor alle belanghebbenden die een juridisch belang hebben bij een zaak. Het EESC verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de permanente criteria van het MIC niet onnodig beperkend zijn en eerlijke toegang tot procedures mogelijk maken, volledig strokend met en in de geest van de verplichtingen van de EU in het kader van het Verdrag van Aarhus.

6.4. Volgens sommige belanghebbenden moet het MIC ook in staat zijn om claims van derden en tegenvorderingen van staten tegen beleggers te horen, zoals conform bestaande ontwikkelingen in het kader van het oude ISDS-systeem. Deze kwestie roept een aantal juridische en praktische vragen op die zorgvuldig moeten worden onderzocht. Deze mogelijkheid hangt bijvoorbeeld af van het toepasselijke recht, d.w.z. de materiële bepalingen in de overeenkomsten die onder de bevoegdheid van het gerecht vallen.

6.5. Het EESC verzoekt de Commissie erop toe te zien dat het MIC op zijn minst niet de deur sluit voor vorderingen van betrokken derden op buitenlandse investeerders. In die zin zou een verdrag tot oprichting van het MIC bepalingen kunnen bevatten die dergelijke vorderingen mogelijk maken wanneer de partijen bij een internationale overeenkomst zijn overeengekomen dat het MIC bevoegd is voor zulke geschillen.

⁽²³⁾ Zie voetnoot 8.

⁽²⁴⁾ <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/third-party-funding-in-investor-state-dispute-settlement/>

⁽²⁵⁾ Amicus curiae: letterlijk vriend van het hof. Een persoon met een uitgesproken interesse in of opvattingen over het onderwerp van een zaak, maar geen partij bij de zaak, kan bij de rechtbank een verzoek indienen om een korte toelichting te geven, ogenschijnlijk namens een partij, maar eigenlijk om een redenering uiteen te zetten die bij zijn eigen opvattingen aansluit. Voor meer informatie: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/amicus+curiae>.

7. Betrekkingen met nationale rechtbanken

7.1. Het MIC mag in geen geval afbreuk doen aan het rechtssysteem van de EU en de autonomie van het EU-recht. Het EESC merkt op dat het in zijn advies REX/411 heeft gesteld dat er grote zorgen bestaan over de verhouding tussen de ISDS en de rechtsorde van de EU in verband met het EU-Verdrag en het constitutionele recht. Daarom meende het dat het „absoluut noodzakelijk [was] om het Hof van Justitie (HvJ) formeel om advies over ISDS te verzoeken, alvorens de bevoegde instellingen een besluit nemen en voordat er sprake is van voorlopige inwerkingtreding van een IIA, waarover de Commissie heeft onderhandeld.”

7.2. In dit verband wil het EESC de aandacht vestigen op twee door het Europees Hof van Justitie behandelde zaken, die gebaseerd waren op het vroegere ISDS-arbitragesysteem en relevant zijn voor de discussie. Ten eerste heeft het Hof van Justitie in zijn advies 2/15 van 16 mei 2017 over de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Singapore vastgesteld dat de EU geen exclusieve bevoegdheid heeft op het gebied van de ISDS, waarbij het oordeelde dat de ISDS „geschillen aan de rechterlijke bevoegdheid van de lidstaten” onttrekt. In de tweede plaats heeft het HvJ in zijn arrest in zaak C-284/16, Slowaakse Republiek tegen Achmea BV betreffende investeringsovereenkomsten binnen de EU, geoordeeld dat ISDS geschillen onttrekt aan de rechterlijke bevoegdheid van de lidstaten en, als gevolg daarvan, ook aan het stelsel van rechtsmiddelen in het rechtstelsel van de EU.

7.3. Het EESC prijst de Belgische regering voor haar verzoek om een advies conform artikel 218, lid 11, VWEU over de verenigbaarheid van het stelsel van investeringsrechten in de CETA met de EU-Verdragen, zoals bepleit door het EESC in zijn advies over bepaalde belangrijke kwesties in het kader van de onderhandelingen over het trans-Atlantische partnerschap voor handel en investeringen (TTIP)⁽²⁶⁾. Het EESC hoopt dat advies 1/17 van het HvJ de EU-instellingen de broodnodige richtsnoeren zal verschaffen voor belangrijke kwesties in verband met het Europees constitutioneel recht.

7.4. Het EESC erkent dat sommige belanghebbenden van mening zijn dat de meest doeltreffende manier om de bevoegdheden van de nationale rechtbanken te handhaven erin bestaat om de procesbevoegdheid van het multilateraal investeringsgerecht te beperken tot staten en internationale organisaties zoals de EU. Beslechting van geschillen tussen staten is ook het standaard mechanisme voor de beslechting van geschillen in het kader van het internationaal publiekrecht. Dit is reeds in verscheidene investeringsovereenkomsten gebruikt en verdient daarom de voorkeur in verband met het investeringsrecht. Het EESC merkt op dat andere belanghebbenden menen dat de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten in het geval van investeringen een efficiëntere optie is, die volgens hen een neutrale, gedepoliteerde en kosteneffectieve oplossing van geschillen biedt. Dit is nog steeds het standaardsysteem voor de beslechting van investeringsgeschillen sinds de invoering ervan tientallen jaren geleden.

7.5. Het EESC stelt vast dat de relatie tussen nationale gerechten en het multilateraal investeringsgerecht door verschillende belanghebbenden verschillend wordt bekeken. Terwijl sommigen menen dat het multilateraal investeringsgerecht als ultimatum remedium zou moeten worden beschouwd, d.w.z. na verplichte uitputting van lokale rechtsmiddelen, pleiten anderen ervoor dat de momenteel door de Commissie gevolgde „benadering van geen ommekeer” ook een goede basis vormt in de context van het multilateraal investeringsgerecht.

7.6. In het kader van de „benadering van geen ommekeer” heeft een belegger het recht zich rechtstreeks tot de lokale rechtbanken of het ICS/MIC te wenden. Als de zaak echter eenmaal in een bepaald forum is afgerond, kan een investeerder die niet opnieuw via een ander forum openen. Volgens sommige belanghebbenden komt deze aanpak met succes tegemoet aan de bezorgdheid die is ontstaan doordat beleggers in diverse fora om opheldering kunnen vragen voor dezelfde vermeende schending. Zij merken ook op dat verscheidene internationale investeringsovereenkomsten deze aanpak volgen⁽²⁷⁾. Volgens een analyse van de Unctad⁽²⁸⁾ probeert de no U-turn clause de gelijktijdige internationale vordering van een investeerder die beweert dat de IIA wordt geschonden, en een nationale procedure van de dochteronderneming van de investeerder die beweert dat een contract of het nationale recht wordt geschonden, uit te sluiten.

⁽²⁶⁾ Zie voetnoot 8.

⁽²⁷⁾ Veel door de VS en Canada gesloten overeenkomsten bevatten no-U-turnbepalingen. Bijvoorbeeld de Canada-Jordan BIT (2009) in artikel 26 over de voorwaarden voor de indiening van een verzoek om arbitrage.

⁽²⁸⁾ Unctad-reeks over Issues in International Investment Agreements II, Investor-State Dispute Settlement (Unctad, 2014): http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeia2013d2_en.pdf

7.7. De eis om eerst de nationale rechtsmiddelen uit te putten, is een grondbeginsel van het internationaal gewoonterecht en het internationaal recht inzake mensenrechten. Er zijn ook diverse investeringsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen die de aanvragers uitdrukkelijk verplichten om de nationale rechtsmiddelen uit te putten⁽²⁹⁾. De logica hierachter is dat de staat waar de schending heeft plaatsgevonden de gelegenheid krijgt om deze met eigen middelen te herstellen, binnen het kader van zijn nationale rechtstelsel, en dat deze regel telkens wordt toegepast wanneer internationale en nationale procedures bedoeld zijn om hetzelfde resultaat te bereiken⁽³⁰⁾. Het Internationaal Gerechtshof oordeelde dat dit zo belangrijk is dat het niet kan worden uitgelegd als impliciet nietig verklaard door een internationale overeenkomst⁽³¹⁾. Daarom achten sommige partijen het belangrijk dat deze regel expliciet wordt opgenomen in de overeenkomst tot oprichting van het MIC.

7.8. In het licht van het bovenstaande moedigt het EESC de Commissie aan om de uitputting van lokale middelen en de manier waarop zij in het kader van het MIC zou kunnen fungeren, nader onder de loep te nemen.

8. Onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechters

8.1. Ongeacht zijn institutionele structuur (een op zichzelf staande internationale organisatie of verbonden aan een bestaande instelling) zou de onafhankelijkheid van het MIC moeten worden gewaarborgd. De benoeming van rechters op permanente basis wordt beschouwd als een belangrijke factor voor de opbouw van jurisprudentie, waarbij dus de voorspelbaarheid wordt verbeterd en wordt afgestapt van de praktijk van ISDS, die vaak als „ad hoc” wordt gezien.

8.2. Als het MIC er komt, moeten vaste rechters het uiteindelijke doel zijn. In de beginfase van de oprichting van het gerecht moet het zich kunnen organiseren, rekening houdend met het aantal zaken dat het gerecht zal behandelen. Dit hangt af van het aantal initiële partijen bij het verdrag tot oprichting van het gerecht en het aantal overeenkomsten die zij onder de bevoegdheid van het gerecht brengen.

8.3. Hoewel de methode voor de benoeming van de rechters niet in de aanbevelingen van de Europese Commissie voor een mandaat is opgenomen, is het EESC ingenomen met het streven naar het vaststellen van duidelijke en strenge criteria, inclusief aangaande de kwalificaties van kandidaten en de naleving van een gedragscode, zoals de Magna Carta van rechters⁽³²⁾ — die het uitblijven van belangenconflicten en de onafhankelijkheid van de rechters zullen garanderen. Dit is essentieel om de rechtsstaat en het vertrouwen van het publiek te waarborgen.

8.4. Ten aanzien van de kwalificaties van rechters zou niet alleen aantoonbare expertise moeten worden gevraagd op het gebied van internationaal publiek recht maar ook op terreinen als investerings-, consumenten-, milieu-, mensen- en arbeidsrecht en geschillenbeslechting. Dit is cruciaal om ervoor te zorgen dat de rechters over de nodige ervaring beschikken om de verschillende soorten zaken te behandelen, en in staat zijn de juridische context volledig te begrijpen en naar behoren te beoordelen, die betrekking heeft op verschillende sectoren en soorten investeringen die onder de bevoegdheid van het gerecht zullen worden gebracht.

8.5. Voorts pleit het EESC voor een transparante procedure voor de benoeming van de rechters die criteria volgt die de gelijke vertegenwoordiging van alle partijen bij het verdrag tot oprichting van het gerecht zullen waarborgen. Het selectieproces moet transparant zijn en gebonden aan de beginselen van publieke controle.

8.6. Het waarborgen van transparantie, toegankelijkheid van informatie voor het bredere publiek alsook toegankelijkheid voor belanghebbenden, bijvoorbeeld middels accreditatie, is een ander cruciaal element voor het verbeteren van de geloofwaardigheid en de legitimiteit van het systeem. De normen van Uncitral betreffende transparantie van op een verdrag gebaseerde arbitrage tussen investeerders en staten en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake transparantie van op een verdrag gebaseerde arbitrage tussen investeerders en staten zouden een uitgangspunt moeten vormen voor de regels inzake transparantie in een toekomstig MIC.

9. Een doeltreffend systeem

9.1. Het doeltreffende beheer van een MIC zou aan een secretariaat moeten worden overgelaten. Hoewel het momenteel niet duidelijk is of het gerecht een nieuw opgerichte organisatie zal zijn of aan een bestaande internationale organisatie zal zijn verbonden, moeten aan het secretariaat voldoende middelen beschikbaar worden gesteld.

⁽²⁹⁾ Zie bijv. artikel 5 van de BIT Duitsland-Israël (1976), artikel 8 van de BIT Egypte-Zweden (1978), artikel 7 van de BIT Roemenië-Sri Lanka (1981), artikel 8 van de BIT Albanië-Litouwen (2007), artikel XI van de BIT Uruguay-Spanje (1992), artikel X van de BIT Uruguay-Polen (1991).

⁽³⁰⁾ Interhandel (Zwits. v. V.S.), Preliminary Objections, 1959 I.C.J. Rep. 6, in 27 (21 maart). Te raadplegen op <http://www.icj-cij.org/docket/files/34/2299.pdf>, in 27.

⁽³¹⁾ Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (Italië v. VS), arrest, 1989 I.C.J. Rep. 15, 28 I.L.M. 1109 (20 juli), par. 50.

⁽³²⁾ <https://rm.coe.int/16807482c6>

9.2. In het ontwerpmandaat wordt voorgesteld dat de administratieve kosten worden verdeeld tussen de partijen op een billijke grondslag, waarbij rekening wordt gehouden met factoren zoals de mate van economische ontwikkeling van de partijen, het aantal overeenkomsten per partij en de omvang van de internationale investeringsstromen of -bestanden van de partijen.

9.3. In het ontwerpmandaat wordt geen uitspraak gedaan over de verwijzing in de proceskosten (uitgezonderd de bezoldiging van rechters, die volgens het voorstel vast zou moeten zijn). Het EESC vraagt om duidelijkheid hierover.

9.4. Een aanzienlijk aantal directe buitenlandse investeringen wordt gedaan door kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), die tegen redelijke voorwaarden en kosten dezelfde mate van bescherming en toegang tot geschillenbeslechting moeten genieten.

9.5. De mogelijkheid te voorzien in een bemiddelingsmechanisme om partijen te helpen een geschil op minnelijke wijze op te lossen, zou ook moeten worden overwogen.

9.6. Alle besluiten van het MIC moeten uitvoerbaar zijn en openbaar worden gemaakt.

10. Hoog niveau van bescherming en mogelijke overgangperiode

10.1. Er zij op gewezen dat een belangrijke basisvoorwaarde voor een onder de bevoegdheid van het gerecht te brengen overeenkomst is dat beide partijen bij de overeenkomst hun toestemming moeten verlenen. Dit houdt concreet in dat geen van de door de EU of de lidstaten van de EU getekende overeenkomsten automatisch aan de bevoegdheid van het gerecht zal worden onderworpen, tenzij de derde partij hier ook mee instemt.

10.2. In dit verband blijven tijdens een mogelijke overgangperiode tussen het huidige ISDS-systeem en het ICS, en tot de oprichting van een MIC, de overeengekomen geschillenbeslechtingsprocedures gelden om een hoog niveau van bescherming van de investeringen te garanderen, gezien de grondwettigheid en de levensvatbaarheid ervan krachtens de EU-wetgeving, hangende de zaak die door België aan het Hof van Justitie van de EU is voorgelegd⁽³³⁾.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽³³⁾ Zie voetnoot 5.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)

[COM(2018) 465 final — 2018/0247 (COD)]

(2019/C 110/28)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.7.2018 Europese Commissie, 12.7.2018 Raad van de Europese Unie, 18.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	23.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	181/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) voor de periode 2021-2027.

1.2. Ook is het Comité het ermee eens dat prestaties centraal moeten staan in IPA III, zodat het algemene financieringsniveau beter kan worden afgestemd op de inzet die de begunstigden aan de dag leggen en de voortgang van de hervormingen. Het gebruik van prestatie-indicatoren zal de algemene evaluatie van IPA III verbeteren en strookt met de eerdere aanbevelingen inzake IPA II ⁽¹⁾.

1.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun overeenstemt met de nieuwe Commissiestrategie voor de Westelijke Balkan getiteld „Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan” (gepubliceerd op 6 februari 2018) alsook met de daarin beschreven zes vlaggenschipinitiatieven, die onderwerpen bestrijken van de verbetering van de rechtsstaat, de intensivering van de samenwerking op veiligheids- en migratiegebied, gezamenlijke onderzoeksteams en de Europese grens- en kustwacht tot de uitbreiding van de energie-unie met de Westelijke Balkan, het verlagen van roamingtarieven en de uitrol van breedband ⁽²⁾. Ook strookt het instrument met het EU-uitbreidingsbeleid in verband met een mogelijke toekomstige toetreding van Turkije.

1.4. Het Comité onderschrijft artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin wordt bepaald dat elke Europese staat die de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de rechten van de mens, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie.

1.5. Het Comité is ermee ingenomen dat in de door de Commissie voorgestelde IPA III-ontwerpverordening voor de periode 2021-2027 circa 14,5 miljard euro wordt uitgetrokken.

⁽¹⁾ EESC-advies over het instrument voor pretoetredingssteun/het Europees nabuurschapsinstrument, (PB C 11 van 15.1.2013, blz. 77).

⁽²⁾ De basisbeginselen van de EU-strategie voor de Westelijke Balkan zijn vastgelegd in de mededeling van de Commissie van 6 februari 2018 getiteld „Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan”, COM(2018) 65 final.

- 1.6. Ook is het een goede zaak dat 25 % van de EU-uitgaven naar klimaatdoelstellingen zal gaan.
- 1.7. IPA III laat meer ruimte voor flexibiliteit door de toewijzingen aan de partners niet van meet af aan vast te leggen, wat eveneens de goedkeuring van het Comité wegdraagt. Het programmeringskader voor het IPA moet op de evoluerende behoeften zijn gebaseerd en voor een evenwicht tussen voorspelbaarheid en prestatiegebonden financiering zorgen.
- 1.8. Zowel de Commissie als de (potentiële) kandidaat-lidstaten moeten de opmerkingen naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van IPA II ⁽³⁾ en een groot aantal van de eerdere aanbevelingen van het EESC ⁽⁴⁾ volledig overnemen.
- 1.9. Het EESC onderstreept het belang van pretoetredingssteun voor het stimuleren van economische hervormingen en het scheppen van een gunstig en voorspelbaar ondernemingsklimaat; bedoeling is immers om ondernemerschap te bevorderen, de oprichting van bedrijven te ondersteunen en kleine en middelgrote ondernemingen te helpen groeien, om zo het concurrentievermogen en de economische groei te stimuleren en nieuwe en fatsoenlijke banen te scheppen.
- 1.10. Het EESC benadrukt het belang van economische hervormingsprogramma's en wijst erop dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties op een zinvolle manier moeten worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van deze programma's. Er moeten meer middelen, met inbegrip van organisatiesubsidies, worden uitgetrokken voor de capaciteitsopbouw van de sociale partners en maatschappelijke organisaties, zodat zij daadwerkelijk hun steentje kunnen bijdragen. Ook moet worden ingezet op verbetering van de kwaliteit en de inhoud van de sociale dialoog in de (potentiële) kandidaat-lidstaten.
- 1.11. Het bedrag dat in het kader van IPA III wordt uitgetrokken kan een belangrijke rol spelen bij de integratie van de economieën van de Westelijke Balkan in de EU.
- 1.12. Het EESC wijst erop dat de vooruitgang van de IPA-begunstigden op het vlak van hervormingen van cruciaal belang is voor de absorptie (tussen 64,3 en 88,9 % voor IPA II) en het gebruik van de fondsen en beklemtoont dat de cultuur van samenwerking tussen de begunstigden van de Westelijke Balkan moet worden versterkt. Het geval van Turkije is een stuk complexer en delicaat. De verlening van financiële steun aan een land waar de burgerrechten steeds meer bedreigd worden moet omzichtig worden aangepakt; ook moet in een dergelijk geval het conditionaliteitsbeginsel worden toegepast.
- 1.13. De pretoetredingssteun moet worden gebruikt om de bestuurlijke capaciteit van de (potentiële) kandidaat-lidstaten te vergroten en hen voor te bereiden op het gebruik van de structuurfondsen en de deelname aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU.
- 1.14. Het EESC is er stellig van overtuigd dat de EU strikte en efficiënte mechanismen moet invoeren om toezicht te houden op de verdeling van de pretoetredingssteun over alle (potentiële) kandidaat-lidstaten. Met name in het geval van Turkije moet worden getracht een einde te maken aan de chronische vertragingen in diverse sectoren.
- 1.15. Het EESC stelt voor om de uitvoering van IPA III te versnellen, met name in de eerste jaren, om te voorkomen dat er structurele achterstand ontstaat ten aanzien van het sluiten van contracten en de uitvoering, en om de huidige vertraging geleidelijk in te lopen. De Commissie zou bijzondere aandacht moeten besteden aan indirect beheer met de begunstigden. Uit de tussentijdse evaluatie is gebleken dat de impact op het vlak van grotere betrokkenheid weliswaar positief is, maar dat de prestaties inzake contracten te wensen overlaten en er grote vertragingen bij de uitvoering zijn geweest, met name in Turkije.
- 1.16. Het is belangrijk dat bij de monitoring wordt uitgegaan van de in het Commissievoorstel vastgelegde indicatoren. De relevante prestatie-indicatoren zullen worden vastgesteld en opgenomen in het IPA-programmeringskader en voor de ontvangers van EU-middelen zullen evenredige verslagleggingsvereisten gelden. De uitbreidingsverslagen zullen als referentiepunt voor de beoordeling van de resultaten van de IPA III-bijstand worden genomen. Het prestatieverslagleggingssysteem moet ervoor zorgen dat de gegevens voor het monitoren van de uitvoering en de resultaten tijdig en doeltreffend worden verzameld.
- 1.17. De Commissie moet haar acties geregeld aan toezicht onderwerpen en evaluaties opstellen van de vorderingen. Bij die evaluaties zullen de effecten van het instrument op het terrein worden nagegaan op basis van de relevante indicatoren en doelstellingen en van een gedetailleerde analyse van de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, meerwaarde voor de EU en samenhang met andere beleidsterreinen van de EU. Ook zal in de evaluaties rekening worden gehouden met de opgedane ervaringen, om zo na te gaan of er lacunes of problemen zijn, de mogelijkheden voor verdere verbetering van de acties of de resultaten daarvan te bekijken en om een optimale exploitatie/impact na te streven.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

⁽⁴⁾ Zie verwijzing in voetnoot 1.

1.18. Het EESC is ervan overtuigd dat er benchmarks moeten worden vastgesteld en dat de (potentiële) kandidaat-lidstaten beste praktijken moeten overnemen, zodat zij de middelen beter kunnen benutten.

1.19. Het EESC benadrukt dat in de nieuwe ontwerpverordening ook belang wordt gehecht aan meer coördinatie en samenwerking met andere donoren en financiële instellingen, waaronder de particuliere sector.

1.20. De Commissie zou moeten nagaan of en hoe de tenuitvoerlegging ook op langere termijn kan worden bekeken. Dit zal de voorspelbaarheid vergroten en de tijdsdruk verlichten, vooral wanneer er sprake is van aanzienlijke vertragingen tijdens de huidige periode.

1.21. De algemene kwaliteit van de (werk)documenten die worden gebruikt voor de planning van de sectorale aanpak moet worden verbeterd, en de betrokken partijen moeten meer inzicht krijgen in deze planning. De Europese Commissie zou daarom beter in staat moeten worden gesteld om horizontale kwesties te integreren. Over het algemeen moet de capaciteit van de verschillende instellingen die bij de uitvoering van de pretoetredingssteun betrokken zijn worden versterkt. Het gaat in dit verband ook om een evenredig gebruik van de technische bijstand ter ondersteuning van deze instellingen in de (potentiële) kandidaat-lidstaten.

1.22. Het is de bedoeling om via IPA III meer begrip te kweken voor de fundamentele waarden van de EU en om de bevolking van de (potentiële) kandidaat-lidstaten de meerwaarde van de pretoetredingssteun te doen inzien. Dit moet gebeuren via subsidieprogramma's die door de delegaties van de Europese Unie worden beheerd.

1.23. Het EESC kan zich erin vinden dat de pretoetredingssteun wordt gekoppeld aan (a) de rechtsstaat, (b) goed bestuur en grondrechten, (c) sociaal-economische ontwikkeling, (d) overname van EU-beleid en -acquis, (e) goede nabuurschapsbetrekkingen en verzoening en (f) regionale samenwerking.

2. De rechtsstaat, goed bestuur en grondrechten

2.1. De kloof tussen de normen in de EU en in de (potentiële) kandidaat-lidstaten is nog groot. De situatie in Turkije is er met name na de mislukte staatsgreep van juli 2016 en de afkondiging van de staat van beleg nog gecompliceerder op geworden.

2.2. IPA III moet blijven investeren in projecten die verband houden met de rechtsstaat en waarmee al diverse landen werden geholpen bij het opzetten van degelijke en professionele justitiële en rechtshandhavingsorganen, die onafhankelijk en zonder externe invloed kunnen optreden.

2.3. Specifieke aandacht moet uitgaan naar het opzetten van een efficiënt systeem voor de bescherming van de grenzen, het beheer van migratiestromen, het voorkomen van humanitaire crises en het verlenen van asiel aan mensen in nood. Technische bijstand van de EU ter ondersteuning van goed bestuur op deze gebieden kan zeer nuttig zijn. Bovendien moeten alle (potentiële) kandidaat-lidstaten mechanismen ontwikkelen om georganiseerde misdaad te voorkomen en terrorisme en illegale immigratie een halt toe te roepen. Turkije zou zich meer moeten inzetten voor de uitvoering van de overeenkomst met de EU die op 28 maart 2016 werd ondertekend en tot doel heeft een einde te maken aan de irreguliere migratie via Turkije naar Europa ⁽⁵⁾.

2.4. De openbare sector in alle (potentiële) kandidaat-lidstaten worstelt nog steeds met problemen als cliëntelisme, ondoorzichtigheid, corruptie en ongelijkheid.

2.5. Ook ondervinden minderheden in alle (potentiële) kandidaat-lidstaten nog steeds veel problemen als gevolg van discriminerend gedrag.

2.6. Het EESC is er stellig van overtuigd dat in het kader van de pretoetredingssteun prioriteit moet worden verleend aan initiatieven om de openbare sector te hervormen en te depolitiseren, de transparantie en de verantwoordingsplicht te bevorderen, de e-overheid te versterken en het beheer te verbeteren. In dit verband moet de pretoetredingssteun worden gebruikt om een zo breed mogelijk scala aan maatschappelijke organisaties op een zinvolle manier te betrekken bij de uitwerking van overheidsbeleid.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

2.7. Daarnaast moet worden erkend dat het maatschappelijk middenveld een cruciale rol speelt in de bescherming van de rechtsstaat, wat inhoudt dat initiatieven van het maatschappelijk middenveld prioriteit moeten krijgen in de programma's voor pretoetredingssteun.

2.8. Voorts moet ook de financiering van instellingen die voorvechters zijn van gelijkheid en de eerbiediging van de burgerrechten, centraal komen te staan in de pretoetredingssteun.

3. Sociaal-economische ontwikkeling

3.1. Dat deze partners behoefte hebben aan financiële steun blijkt duidelijk uit de aanhoudend hoge werkloosheidscijfers (bijv. 21,6 % in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en 35,3 % in Kosovo^(*)) voor het eerste kwartaal van 2018) en de trage inhaalslag ten opzichte van de EU-landen in termen van het bbp per hoofd van de bevolking.

3.2. Het EESC is zich er terdege van bewust dat armoede, hoge werkloosheid, de informele economie, lage lonen, corruptie, wanpraktijken, de emigratie van geschoolde werknemers en de braindrain alle partners in de Westelijke Balkan⁽⁶⁾ en Turkije treffen.

3.3. Onderwijs — maar ook de gelijke toegang tot onderwijssystemen — speelt in alle partners van de Westelijke Balkan en Turkije een cruciale rol bij de bevordering van Europese waarden, het cultiveren van verdraagzaamheid tegenover minderheden, de bevordering van gendergelijkheid, de bestrijding van vooroordelen en de versterking van de sociale samenhang.

3.4. Met de uitvoering via IPA III van een „agenda voor sociale samenhang” moeten de efficiëntie en doeltreffendheid van onderwijssystemen worden verbeterd om zo de vaardigheidskloof te dichten en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden weg te werken, en om de uitdagingen op de arbeidsmarkt als gevolg van digitale en technologische veranderingen in de economie het hoofd te bieden. Ook het optrekken van de financiële steun voor programma's voor beroepsopleiding, het leerlingwezen en een leven lang leren, en het nauwer betrekken van de sociale partners en andere relevante maatschappelijke organisaties bij de uitwerking van deze programma's, zou het mogelijk maken deze discrepanties op de arbeidsmarkt aan te pakken en de hoge werkloosheid en het aantal openstaande vacatures terug te dringen.

3.5. Het EESC onderstreept het belang van de invoering via de pretoetredingssteun van mechanismen voor armoedebestrijding en verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt, met name voor jongeren, vrouwen en minderheidsgroepen, om zo emigratie en braindrain te voorkomen.

3.6. Verdieping en verbreding van de sociale dialoog is volgens het Comité een *conditio sine qua non* voor sociaal-economische ontwikkeling. Voor de sociale partners is een belangrijke rol weggelegd bij de uitwerking en uitvoering van het beleid.

3.7. Het EESC is er stellig van overtuigd dat de verbetering van het vermogen om de macro-economische stabiliteit te versterken en de ondersteuning van het streven naar een functionerende markteconomie die het hoofd kan bieden aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie, bij de verdeling van de pretoetredingssteun een prioriteit moet zijn voor alle potentiële kandidaat-lidstaten. Ook moet aandacht worden besteed aan het bedrijfsleven in de begunstigde landen van IPA III. Er mag niet voorbij worden gegaan aan ondernemerschap, zelfstandigen, kleine en middelgrote ondernemingen en microfinanciering.

3.8. Ook moet bij de verdeling van de steun bijzondere aandacht uitgaan naar de verbetering van de marktgerichtheid van de particuliere sector en het concurrentievermogen van particuliere ondernemingen.

3.9. In het kader van IPA III zouden exploitatiesubsidies voor maatschappelijke organisaties met een looptijd van ten minste 36 maanden beschikbaar moeten worden gesteld.

3.10. IPA II-regelingen voor de herverdeling van kleine subsidies die gericht zijn op plattelands- en basisorganisaties en kleine maatschappelijke organisaties moeten meer gewicht krijgen, met name door de maatschappelijke organisaties systematisch veel nauwer te betrekken bij de planning van de regelingen voor herverdeling van subsidies.

3.11. Via de instellingen voor pretoetredingssteun moet steun worden verleend aan de bevordering en verspreiding van digitale technologieën, milieubescherming en het vaststellen van de hoogste normen voor nucleaire veiligheid.

(*) Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

(6) EESC-advies over Economische en sociale samenhang en Europese integratie van de Westelijke Balkan — uitdagingen en prioriteiten, (PB C 262 van 25.7.2018, blz. 15).

3.12. Voorts moet als eerste pretoetredingssteun worden verstrekt aan instellingen ter bevordering van gelijke toegang tot onderwijs voor jonge kinderen, de ontwikkeling van beroepsonderwijs, de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs en de bevordering van een leven lang leren, mechanismen of organen die de arbeidsverhoudingen reguleren, de procedure voor collectieve onderhandelingen en de beslechting van arbeidsconflicten, en de procedure voor een gestructureerde sociale dialoog tussen de sociale partners.

4. Overname van EU-beleid en -acquis

4.1. De kloof tussen de normen in de EU en in de (potentiële) kandidaat-lidstaten is groot.

4.2. Er moet worden getracht de normen, beleidsmaatregelen en praktijken van (potentiële) kandidaat-lidstaten nauwer af te stemmen op die van de Unie, met inbegrip van de regels voor staatssteun.

4.3. Het EESC benadrukt dat (potentiële) kandidaat-lidstaten zich niet alleen moeten bezighouden met de harmonisatie van het wetgevingsgedeelte van het *acquis communautaire*, maar zich ook vertrouwd moeten maken met het beleid dat momenteel in de EU wordt besproken en ontwikkeld, en zich daaraan waar nodig moeten aanpassen; we denken dan aan de Europese Pijler van sociale rechten, de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling van de VN (MDG's) en de Agenda voor duurzame ontwikkeling voor 2030, alsook aan de samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van vluchtelingen- en migrantenstromen en geïntegreerde grenscontrole.

5. Goede nabuurschapsbetrekkingen en verzoening

5.1. De (potentiële) kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan en Turkije ondervinden nog steeds de gevolgen van oorlog en conflicten, etnische haat, irredentistische bewegingen en bevroren conflicten die opnieuw dreigen uit te breken. Er moet deze landen dan ook met klem worden verzocht om de meest prangende bilaterale geschillen te regelen vóór hun toetreding tot de EU, maar eisen om alle openstaande kwesties op te lossen zou het toetredingsproces kunnen vertragen. Conflictoplossing en economische groei zouden gebaat zijn bij het vernieuwen van de handels- en andere economische betrekkingen.

5.2. Het EESC verwelkomt initiatieven van publieke culturele en onderwijsinstellingen, de academische wereld en maatschappelijke organisaties waarmee wordt gestreefd naar verzoening en goede betrekkingen met de buurlanden, en waarbij kritisch wordt gekeken naar het verleden.

5.3. Het integratieproces kan worden versneld door de capaciteiten van de maatschappelijke organisaties en de sociale partners, met inbegrip van beroepsorganisaties, te versterken, en organisaties in de EU en in de begunstigde landen aan te zetten tot netwerken op alle niveaus.

5.4. Het EESC is van mening dat IPA III moet voorzien in financiële middelen voor maatschappelijke organisaties die gericht zijn op het verbeteren van de ruimte voor betrokkenheid en participatie van de burgers. De steun voor de infrastructuur van het maatschappelijk middenveld en regionale thematische platforms en netwerken van het maatschappelijk middenveld moet in het kader van IPA III worden uitgebreid.

6. Regionale samenwerking

6.1. Energie- en vervoersnetwerken moeten bij de ontwikkeling en interconnectiviteit van de regio een rol van betekenis spelen. Op die manier zouden de burgers van de (potentiële) kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan en Turkije een duidelijk beeld krijgen van de voordelen die toetreding tot de EU op sociaal, economisch en milieugebied zal meebrengen. Zo kunnen energie-efficiëntie en energiebesparing bijvoorbeeld het bedrijfsleven ten goede komen en zowel groene als traditionele banen scheppen.

6.2. Bij de verdeling van de pretoetredingssteun moet voorrang worden gegeven aan instellingen en initiatieven die kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten met elkaar verbinden op het vlak van energie, communicatie, digitalisering, innovatie, vervoer en milieubescherming. Een mooi praktijkvoorbeeld in dit verband is de samenwerking tussen de Bulgaarse stad Kula en het Servische Boljevac bij de aankoop van gespecialiseerde voertuigen, verkenningdrones en persoonlijke beschermingsmiddelen voor de bestrijding van bosbranden⁽⁷⁾.

6.3. Het EESC steunt het Verdrag tot oprichting van de Vervoersgemeenschap, dat op 12 juli 2017 door de EU en de (potentiële) kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan is ondertekend, en zou graag zien dat deze samenwerking wordt uitgebreid. In dit verband zouden de Commissie, de Europese Investeringsbank en de Westelijke Balkanpartners hun investeringen moeten richten op de koppeling van het EU-TEN-V-kernnetwerk en de infrastructuur in de Westelijke Balkan. Daartoe is een gezamenlijk programma nodig, moeten de beschikbare middelen in kaart worden gebracht en moet een gemeenschappelijk tijdschema worden vastgesteld.

⁽⁷⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/NL/C-2018-3051-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

6.4. De verbetering van de infrastructuur zal de vervoers- en energiekosten doen dalen en belangrijke investeringen in de regio alsook de intraregionale handel vergemakkelijken. Bovendien zullen het stimuleren van de digitalisering en de geleidelijke verlaging van de roamingkosten in de Westelijke Balkan bijdragen aan de ontwikkeling van het bedrijfsleven, een hogere productiviteit en een betere levenskwaliteit. Het gebrek aan infrastructuur is echter niet het grootste obstakel voor de samenwerking tussen de Westelijke Balkanpartners. Vijandigheden uit het verleden en onopgeloste geschillen maken dat de samenwerking zowel inhoudelijk als qua reikwijdte beperkt blijft. Dit zou gedeeltelijk kunnen worden verholpen door grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten in het kader van het IPA te stimuleren.

6.5. Er moet gebruik worden gemaakt van de media en andere vormen van communicatie om het EU-optreden en het belang daarvan in de (potentiële) kandidaat-lidstaten voor het voetlicht te brengen. Daarnaast moet tijdens alle fasen van het toetredingsproces worden gestreefd naar verbetering van de capaciteit van de lokale ambtenaren op het gebied van projectbeheer en -uitvoering.

7. IPA III-ontwerpverordening: specifieke opmerkingen

7.1. Het voorstel bouwt voort op de ervaringen en resultaten van de vorige programmeringsperioden, en sluit in de ogen van het Comité mooi aan bij de doelstellingen. Het Comité wijst er echter nogmaals op dat de (potentiële) kandidaat-lidstaten voor heel andere uitdagingen staan dan de lidstaten zelf, en dat een grote mate van flexibiliteit daarom van cruciaal belang is.

7.2. Het EESC staat volledig achter de doelstellingen van IPA III, maar wil benadrukken dat de directe effecten op korte termijn moeilijk waarneembaar zijn. Het beveelt daarom aan om grondig na te gaan wat voor de meeste begunstigden de toegevoegde waarde van toekomstige maatregelen is in termen van betrokkenheid, politiek gewicht en belangenbehartiging. Dat de begrotingssteun in de huidige programmeringsperiode heeft gefungeerd als motor achter institutionele verandering en de intensivering van de beleidsdialoog in de ontvangende landen (bijvoorbeeld Servië, Montenegro en Albanië), verdient alle lof.

7.3. Gezien de moeilijke situatie waarin de overgrote meerderheid van de begunstigden verkeert, pleit het EESC ervoor dat bij het opstellen van de documentvereisten voldoende aandacht naar vereenvoudiging gaat, en dat er scherp op wordt toegezien dat de begunstigden de resultaten met hun eigen inbreng mee vorm geven. Daartoe moeten de inspanningen op het vlak van indirect beheer met het begunstigde land worden voortgezet en moeten maatregelen voor capaciteitsopbouw worden genomen, om zo de belanghebbenden te helpen zich constructief in te zetten voor het algemene programmeringsproces.

7.4. De complementariteit van IPA III met de acties in de (potentiële) kandidaat-lidstaten die uit andere bronnen worden gefinancierd, moet worden versterkt.

7.5. Het EESC stelt voor om tijdens het onderhandelingsproces op nationaal niveau speciale maatregelen te nemen voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten, zodat de chronische vertragingen, knelpunten en tekortkomingen van de huidige programmeringsperiode kunnen worden verholpen. Uiteraard moet in het kader van de beleidsdialoog rekening worden gehouden met de relatief beperkte omvang van de IPA-middelen in vergelijking met de nationale begrotingen van sommige begunstigden en met de noodzaak van een stabiele consensus tussen de Europese Commissie en nationale instellingen van de begunstigden.

8. Beste praktijken

8.1. Aanvraagmodellen: Er is behoefte aan verdere vereenvoudiging en met name harmonisatie binnen het IPA, maar ook ten opzichte van andere donoren en nationale wetgevingseisen. Er zijn te veel richtsnoeren en instructies — op dit vlak is er ongetwijfeld ruimte voor harmonisatie; details kunnen dan in een apart hoofdstuk worden opgenomen.

8.2. De kwalificaties, kennis en vaardigheden van de aanbestedende diensten, inclusief die van de controle- en auditorganen, moeten worden verbeterd, met name in gevallen waarin interpretatie noodzakelijk is en het veel tijd kost om te reageren.

8.3. Bij sommige subsidieregelingen worden te hoge eisen gesteld op het vlak van de analyse van de projectomgeving, de situatie in de regio's enz.; voor gewone aanvragers is een en ander zeer belastend. Dit kan ook omgekeerd. De aanbestedende diensten zouden deskundigen kunnen inhuren om dergelijke analyses uit te voeren en de levensvatbaarheid van een project te beoordelen.

8.4. Een gebruikersvriendelijkere benadering voor aanvragers: aanvraagpakketten kunnen van tevoren worden herzien of geraadpleegd door de respectieve administraties (of verantwoordelijken voor technische bijstand) en er moet extra tijd worden gegeven om aan de administratieve vereisten te voldoen.

- 8.5. Contractwijzigingen: er moet worden gezorgd voor flexibiliteit en een snellere verwerking. Gewoonlijk wordt een programma voor een à twee jaar vastgesteld en volgt er een lange aanvraagprocedure; flexibele regelingen voor het wijzigen van contracten zijn daarom noodzakelijk.
- 8.6. Public relations, profilering en zichtbaarheid: er is ruimte voor vereenvoudiging en optimalisatie van de eisen. Ook moet de zichtbaarheid van de door de EU gefinancierde projecten worden verbeterd.
- 8.7. Sectorfiches en projectfiches met betrekking tot de streefwaarden van de indicatoren moeten worden afgestemd op de feitelijke uitvoeringsperiode.
- 8.8. Overeenkomsten inzake sectorale hervormingen zullen bijdragen tot de tenuitvoerlegging van beleidshervormingen en het bereiken van sectorspecifieke resultaten. Mogelijke maatregelen in het kader van IPA III zijn: aanwerving van geschoold personeel en verlening van adequate en permanente technische ondersteuning voor de operationele structuur. De belangrijkste spelers moeten meer inspraak krijgen. Uitdagingen op het vlak van programmering: de opeenvolging van contracten in het kader van het programma kan ertoe leiden dat de contracttermijn wordt overschreden en dat vervolgens problemen opduiken bij de uitvoering.
- 8.9. Tijdens de verslagperiode van het IPA II is gewezen op potentiële risico's, waaruit blijkt dat meer aandacht moet worden besteed aan betrokkenheid en efficiënte interministeriële samenwerking en coördinatie. Een en ander heeft te maken met de complexiteit van de maatregelen en de gedeelde verantwoordelijkheid van specifieke nationale instellingen, rekening houdend met het feit dat verschillende bestuursniveaus verantwoordelijk zijn voor de geplande hervormingen.
- 8.10. De problemen bij de voorbereiding van aanbestedingen/contracten op projectniveau betreffen voornamelijk moeilijkheden bij het voldoen aan de gestelde voorwaarden en de coördinatie en de samenhang met de andere gerelateerde projecten/contracten, maar ook het gebrek aan capaciteit voor het tijdig opstellen van gedegen aanbestedingsdocumentatie.
- 8.11. Wat contracten betreft leert de ervaring dat in de toekomst rekening moet worden gehouden met de volgende punten: het gebrek aan capaciteit, dat het gevolg is van personeelsschommelingen in de begunstigde instellingen; de gebrekkige kwaliteit van de door de begunstigden ingediende documentatie; het gebrek aan interne deskundigheid voor complexe projecten; de noodzaak van grotere betrokkenheid van de belangrijkste spelers; problemen in verband met de opeenvolging van contracten in het kader van het programma, wat kan leiden tot het verbreken van het contract en/of het overschrijden van de uitvoeringstermijn; het tijdig voldoen aan de voorwaarden, en dergelijke meer.
- 8.12. Een vaak voorkomend probleem is de discrepantie tussen de indicatoren in de sector-/projectfiches en de waarden die aan het einde van de verslagperiode worden bereikt. Voorts is de kwaliteit en de reikwijdte van de indicatoren in sommige gevallen ontoereikend, wat efficiënt toezicht op de uitvoering van het programma in de weg staat.
- 8.13. De inhoud van sommige contracten onder decentraal beheer wordt bepaald door de resultaten van eerdere contracten die door centrale autoriteiten werden beheerd. Het kan daarom moeilijk worden om aanbestedingen op tijd rond te krijgen en contracten onder het beheer van decentrale overheden uit te voeren.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking en het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid

[COM(2018) 460 final 2018/0243(COD)]

(2019/C 110/29)

Rapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.7.2018 Europese Commissie, 12.7.2018 Raad van de Europese Unie, 18.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie Artikel 206 Euratom-Verdrag
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	23.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	176/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. *Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking*

1.1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité staat achter de algemene en specifieke doelstellingen van het voorstel en meent dat de stroomlijning van de instrumenten die worden gebruikt met betrekking tot de nabuurschapslanden en derde landen welkom en nuttig is. De EU moet een constructieve, realistische en pragmatische relatie opbouwen met de nabuurschapslanden en derde landen, waarin waarden centraal moeten blijven staan.

1.1.2. Het Comité stelt vast dat de Commissie, de andere Europese instellingen en de lidstaten in dit voorstel de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld, de democratie en de stelsels voor de bescherming van de mensenrechten vastberaden ondersteunen. De werking van het nieuwe geconsolideerde instrument moet in alle fasen, van de planning tot en met het toezicht en de evaluatie, gericht zijn op de bevordering van de waarden van de EU, waaronder de rechtsstaat, integriteit, pluralisme, democratie en bescherming van de mensenrechten. In dit verband dringt het Comité er bij de Europese Commissie op aan om de middelen voor de thematische programma's voor mensenrechten, democratie en het maatschappelijk middenveld flink te verhogen.

1.1.3. Het Comité onderschrijft het doel van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, nl. het wereldwijd hooghouden en uitdragen van de waarden en belangen van de Unie met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen en beginselen van het externe optreden. De mededeling stelt verder dat bij de uitvoering van deze verordening de samenhang met andere gebieden van het externe optreden en met ander relevant beleid van de EU zal worden gewaarborgd, zoals naar voren komt in de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling (Agenda 2030). Op alle niveaus — nationaal, binnen de EU, in andere landen en mondiaal — moet rekening worden gehouden met de effecten van beleidsmaatregelen op duurzame ontwikkeling.

1.1.4. Het Comité wil de Europese Unie er hierbij aan herinneren dat de Agenda 2030 streeft naar een wereld waarin elk land, rekening houdend met de verschillende niveaus van nationale ontwikkeling en capaciteiten, aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, sociale ontwikkeling, met inbegrip van fatsoenlijk werk voor iedereen, en milieubescherming geniet. Een wereld waarin democratie, goed bestuur en de rechtsstaat, alsmede een gunstig klimaat op nationaal en internationaal niveau, essentiële onderdelen voor duurzame ontwikkeling zijn.

1.1.5. Deze grote verantwoordelijkheid om het actieplan van Agenda 2030 voor mensen, planeet en welvaart te ondersteunen, vereist een ruimere nadruk op de ondersteunende instrumenten, de manier waarop deze zijn georganiseerd en verbonden zijn met de lastige realiteit van de wereldpolitiek. Stroomlijning en eenmaking van de gebruikte instrumenten is een grote stap voorwaarts op weg naar efficiënte, op prioriteiten gerichte actie om de voorgestelde doelstellingen gestalte te geven. De EU is vaak in staat om resoluut op te treden ter ondersteuning van de meest kwetsbare groepen en individuen. Dit is een verantwoordelijkheid die in stand moet worden gehouden en naar behoren moet worden gedragen.

1.1.6. Nabuurschaps- en derde landen worden geconfronteerd met een aantal grote, uiteenlopende en overlappende problemen. In het huidige mondiale klimaat, waarin hervormingen ter bevordering van democratisering, politieke stabilisering en economische ontwikkeling lijken te stagneren, moet de EU haar inspanningen opvoeren in plaats van opgeven. Zij moet permanent contact onderhouden met de regeringen van nabuurschapslanden en derde landen en hen motiveren en aanmoedigen op verantwoorde wijze samen te werken. De partnerschapsbetrekkingen met deze regeringen moeten solide en assertief zijn en duidelijk gericht op verbetering van de levensomstandigheden van de mensen die er wonen.

1.1.7. Het Comité is er voorstander van dat de EU tussen nu en 2030 proactief optreedt om een einde te maken aan armoede en honger, om de ongelijkheden in en tussen landen te bestrijden, om vreedzame, rechtvaardige en inclusieve samenlevingen op te bouwen, om de mensenrechten te beschermen en gendergelijkheid te bevorderen, om de positie van vrouwen en meisjes te versterken, en om de duurzame bescherming van de planeet en haar natuurlijke hulpbronnen te waarborgen.

1.1.8. Het Comité is ingenomen met het besluit in dit voorstel om de administratieve lasten voor de EU-instellingen en de lidstaten te verminderen en zich meer te richten op de politieke doelstellingen en de inzet voor externe partners. Het Comité is ingenomen met en steunt de belangrijke vooruitgang die met het voorstel wordt geboekt: meer vereenvoudiging en flexibiliteit en betere monitoring van de resultaten.

1.1.9. Het Comité is ingenomen met het feit dat de begrotings- en controlebevoegdheden van het Europees Parlement zouden worden uitgebreid door de integratie in de EU-begroting van activiteiten die thans worden gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

1.1.10. Het Comité spoort de Europese Commissie aan om voort te bouwen op de voordelen en vorderingen die met de voorgaande instrumenten zijn bereikt. Zo heeft het instrument voor democratie en mensenrechten alle economische, sociale en culturele rechten erkend en de sociale dialoog bevorderd⁽¹⁾. De maatschappelijke organisaties die ijveren voor vrijheid, democratie, mensenrechten en eerlijke verkiezingen werden gesteund, ondanks de vijandige houding van sommige regeringen tegenover hen. Deze inzet moet worden gehandhaafd en bevorderd.

1.1.11. Het Comité wijst op het belang van democratische en verkiezingsprocessen in de nabuurschapslanden en derde landen en moedigt de Europese Commissie aan om voorrang te verlenen aan de ontwikkeling van solide en onafhankelijke verkiezingsorganen. De EU-instellingen moeten nauw samenwerken met de Commissie van Venetië, de Raad van Europa, de OVSE en de netwerken van verkiezingsdeskundigen om hun cruciale steun voor eerlijke en solide verkiezingsprocessen inhoud te geven.

1.1.12. Het Comité moedigt de lidstaten aan om, gezien hun langdurige betrekkingen met de nabuurschapslanden en derde landen, ten volle samen te werken om de resultaten van de werking van het instrument te verbeteren.

1.1.13. Het Comité steunt de aanbevelingen in het advies van het Comité van de Regio's en spoort de Commissie aan om er steeds voor te zorgen dat de betrokken partijen, met inbegrip van de lokale en regionale overheden, naar behoren worden geraadpleegd en tijdig over relevante informatie beschikken, zodat zij een zinvolle rol kunnen spelen bij het opstellen, uitvoeren en monitoren van programma's. Het Comité benadrukt ook dat democratie op subnationaal niveau in de uitgangspunten moet worden opgenomen, aangezien de burgers op lokaal en regionaal niveau de democratie het meest direct kunnen ervaren.

1.2. Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid

1.2.1. Wat het Europees instrument voor nucleaire veiligheid betreft is het na de kernramp in Fukushima zonneklaar dat de problemen en risico's van het gebruik van kernenergie mondiaal zijn. Helaas gaat het voorstel op strategisch en politiek niveau niet in op de legitieme vraag van burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven naar de langetermijnplanning voor kernenergie.

⁽¹⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), rapporteur: de heer Iuliano (PB C 182 van 4.8.2009, blz. 13); advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Rol van maatschappelijke organisaties en de sociale partners in het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) van de Europese Unie, rapporteur: de heer Iuliano, (PB C 44 van 11.2.2011, blz. 123).

1.2.2. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om ook activiteiten op nucleair gebied op te nemen die stroken met het ontwikkelings- en internationalesamenwerkingsbeleid op het gebied van gezondheid, landbouw, industrie en sociale projecten die de gevolgen van een nucleair ongeval aanpakken. Het is echter niet duidelijk hoe de beschikbare begroting en de bestaande institutionele kaders dit voornemen in de praktijk kunnen waarmaken.

1.2.3. De rol van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie is van essentieel belang. Het agentschap moet de verantwoordelijkheid op zich nemen om te zorgen voor transparantie en vroegtijdige waarschuwing met betrekking tot de bouw van nieuwe kerncentrales wereldwijd. De EU moet volledig samenwerken met mondiale instellingen en organisaties om de nucleaire veiligheid te bevorderen.

1.2.4. Nieuwe inspanningen zijn geboden om te garanderen dat bestaande en geplande centrales in de Europese nabuurschap volgens strenge transparantie- en veiligheidsnormen werken. Het Comité dringt er bij alle lidstaten op aan om deze doelstelling te steunen en van nucleaire veiligheid een hoofddoelstelling van de bilaterale en multilaterale betrekkingen met de partnerlanden te maken.

1.2.5. Verder, gezien de grootste mondiale uitdagingen op het gebied van kernenergie en de aanwezigheid van een groot aantal kerncentrales in de omgeving, acht het Comité de geraamde financiële middelen voor de uitvoering van deze verordening voor de periode 2021-2027 van 300 miljoen EUR in huidige prijzen zeer ontoereikend.

2. Algemene opmerkingen

2.1. *Achtergrond van het voorstel — Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking*

2.1.1. In de mededeling worden de voornaamste prioriteiten en het algemene budgettaire kader voor de EU-programma's voor extern optreden vastgesteld onder de rubriek „Nabuurschap en internationaal beleid”, waaronder de vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

2.1.2. Dankzij dit voorstel zal de EU een actieve rol kunnen blijven spelen bij de bevordering van de mensenrechten, welvaart, stabilisering, ontwikkeling, veiligheid, bestrijding van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie, handel, de bestrijding van de klimaatverandering en de bescherming van het milieu, naast andere kwesties. Zij zal een bredere aanpak kunnen hanteren en over meer flexibiliteit beschikken om middelen over te hevelen als veranderingen in de internationale context dat noodzakelijk maken.

2.1.3. Dit voorstel biedt een kader waarbinnen beleidsmaatregelen op het gebied van het externe optreden en internationale verplichtingen ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het beleid omvat internationale verbintenissen, zoals de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, de overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering, de actieagenda van Addis Abeba, het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering (2015-2030) en Resolutie 2282 (2016) van de VN-Veiligheidsraad over het bewaren van de vrede. Binnen de EU omvat het beleidskader de verdragsbepalingen inzake het externe optreden, die nader zijn uitgewerkt in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling, het vernieuwde partnerschap EU-Afrika en het herziene Europese nabuurschapsbeleid, naast andere beleidsdocumenten. De verordening vormt tevens het kader voor de uitvoering van het nieuwe partnerschap dat de opvolger zal worden van de Overeenkomst van Cotonou, waarbij een associatie en partnerschap worden vastgesteld tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds.

2.1.4. Bij de effectbeoordeling is geconcludeerd dat de meeste instrumenten, afgezien van instrumenten met een zeer specifieke aard zoals humanitaire hulp, waarvoor het beginsel van neutraliteit geldt, zouden kunnen worden samengevoegd in één instrument, namelijk de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees Ontwikkelingsfonds, het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling, het externe leningsmandaat, het Europees nabuurschapsinstrument, het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het Garantiefonds, het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede en het Partnerschapsinstrument. De instrumenten die apart moeten blijven, zijn: het instrument voor pretoetredingssteun; humanitaire hulp; de begroting voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid; de begroting voor landen en gebieden overzee, met inbegrip van Groenland; het Uniemechanisme voor civiele bescherming; het Unievrijwilligersinitiatief; steun voor de Turks-Cypriotische gemeenschap; de reserve voor noodhulp; en de nieuwe Europese vredesfaciliteit.

2.1.5. Door een aantal instrumenten samen te voegen in één breed instrument, kunnen de beheers- en toezichtsystemen worden gerationaliseerd, zodat de administratieve belasting voor de EU-instellingen en de lidstaten kan afnemen. In plaats van zich te concentreren op uiteenlopende programmeringsprocessen, zou de discussie meer worden toegespitst op politieke doelstellingen en de samenwerking met externe partners. Bovendien zullen de acties die cumulatieve financiering ontvangen uit verschillende programma's van de Unie, slechts één keer aan een audit worden onderworpen die alle betrokken programma's en hun respectieve toepasselijke regels bestrijkt.

2.1.6. Vereenvoudiging betekent niet dat er minder controle of verantwoordingsplicht zou zijn. Het interinstitutionele evenwicht zal volledig bewaard blijven. De begrotings- en controlebevoegdheden van het Europees Parlement zouden zelfs worden uitgebreid door de integratie in de EU-begroting van activiteiten die momenteel worden gefinancierd door het Europees Ontwikkelingsfonds.

2.1.7. De financiële middelen bestaan uit:

a) 68 000 miljoen EUR voor geografische programma's:

- voor de nabuurschapslanden van de EU: ten minste 22 000 miljoen EUR;
- voor Afrika ten zuiden van de Sahara: ten minste 32 000 miljoen EUR;
- voor Azië en Stille Oceaan: 10 000 miljoen EUR;
- voor Amerika en Caribisch Gebied: 4 000 miljoen EUR;

b) 7 000 miljoen EUR voor thematische programma's:

- voor mensenrechten en democratie: 1 500 miljoen EUR;
- voor maatschappelijk middenveld: 1 500 miljoen EUR;
- voor stabiliteit en vrede: 1 000 miljoen EUR;
- voor mondiale uitdagingen: 3 000 miljoen EUR;

c) 4 000 miljoen EUR voor acties voor snelle respons.

2.1.8. De in artikel 6, lid 2, genoemde bedragen worden overeenkomstig artikel 15 aangevuld met de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten van 10 200 miljoen EUR.

2.1.9. De meest behoeftige landen, met name de minst ontwikkelde landen, lage-inkomenslanden en landen in crisis-, postcrisis- of fragiele en kwetsbare situaties, met inbegrip van kleine insulaire ontwikkelingslanden, dienen bij de toewijzing van middelen prioriteit te krijgen.

2.1.10. De programma's „stabiliteit en vrede” en „mensenrechten en democratie”, alsook de acties voor snelle respons, staan open voor entiteiten uit alle landen, omdat de Unie er belang bij heeft om over een zo breed mogelijk spectrum van begunstigden te beschikken in het licht van de wereldwijde reikwijdte van de acties, de moeilijke omstandigheden waarin bijstand wordt verleend, en de noodzaak om snel te handelen. Internationale organisaties komen ook in aanmerking.

2.1.11. De nieuwe Europese consensus over ontwikkeling (hierna „de consensus” genoemd), die op 7 juni 2017 is ondertekend, voorziet in een kader voor een gemeenschappelijke benadering van ontwikkelingssamenwerking door de Unie en haar lidstaten voor de uitvoering van de Agenda 2030 en de actieagenda van Addis Abeba. Uitbannen van armoede, tegengaan van discriminatie en ongelijkheid, niemand aan zijn lot overlaten en de weerbaarheid vergroten staan centraal in het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking.

2.1.12. Zoals overeengekomen in de consensus zal 20 % van de officiële ontwikkelingshulp in het kader van deze verordening worden besteed aan sociale integratie en menselijke ontwikkeling, waaronder gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen.

2.1.13. Om ervoor te zorgen dat middelen beschikbaar worden gesteld daar waar zij het meest nodig zijn, met name voor de minst ontwikkelde landen en de landen die in een kwetsbare situatie en conflicten verkeren, zou deze verordening een bijdrage moeten leveren tot de collectieve doelstelling om 0,2 % van het bruto nationaal inkomen van de Unie te reserveren voor de minst ontwikkelde landen gedurende de looptijd van de Agenda 2030.

2.1.14. Deze verordening moet de noodzaak weerspiegelen om op strategische prioriteiten te focussen, zowel geografisch (het Europese nabuurschap en Afrika, de landen die kwetsbaar zijn en die steun het meest nodig hebben) als thematisch (veiligheid, migratie, klimaatverandering en mensenrechten).

2.1.15. Het Europees nabuurschapsbeleid, zoals herzien in 2015, is gericht op het stabiliseren van de nabuurschapslanden en het versterken van de veerkracht, met name door de drie dimensies van duurzame ontwikkeling in evenwicht te brengen: de economische, sociale en ecologische. Om zijn doel te bereiken concentreert het herziene Europese nabuurschapsbeleid zich op vier prioritaire gebieden: goed bestuur, democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, met bijzondere aandacht voor nadere contacten met het maatschappelijk middenveld, economische ontwikkeling, veiligheid, migratie en mobiliteit, met inbegrip van de aanpak van de dieperliggende oorzaken van illegale migratie en gedwongen ontheemding.

2.1.16. Hoewel de democratie en de mensenrechten, met inbegrip van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen, in de hele tenuitvoerlegging van deze verordening geïntegreerd moeten worden, moet de steun van de Unie in het kader van de thematische programma's voor de mensenrechten en de democratie en het maatschappelijk middenveld een specifieke aanvullende rol spelen vanwege het mondiale karakter ervan en het feit dat deze steun niet afhankelijk is van de toestemming van regeringen of overheidsorganen van de betrokken derde landen.

2.1.17. Het maatschappelijk middenveld moet een breed spectrum van actoren omvatten met diverse rollen en mandaten, waarbij alle niet-overheidsstructuren zijn betrokken die geen winstoogmerk hebben, die onpartijdig en gewelddoos zijn, en waardoor mensen gedeelde doelstellingen en idealen proberen na te streven, hetzij van politieke, culturele, sociale of economische aard. Deze organisaties zijn werkzaam op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau en omvatten stedelijke en rurale, formele en informele organisaties.

2.1.18. Deze verordening moet de Unie in staat stellen om te reageren op de uitdagingen, behoeften en kansen die verband houden met migratie, in aanvulling op het migratiebeleid van de Unie en de toezeggingen voor Agenda 2030. Deze verbintenis (SDG 10.7) erkent de positieve bijdrage van migranten aan inclusieve groei en duurzame ontwikkeling; erkent dat internationale migratie een multidimensionale realiteit is die van groot belang is voor de ontwikkeling van de landen van herkomst, doorreis en bestemming en die coherente en alomvattende antwoorden vergt, en zich ertoe verbindt om internationaal samen te werken om een veilige, ordelijke en reguliere migratie te garanderen waarbij de mensenrechten volledig worden geëerbiedigd en migranten humaan worden behandeld, ongeacht hun status als migrant, vluchteling of als ontheemde. Dergelijke samenwerking moet ook de veerkracht verbeteren van de gemeenschappen die vluchtelingen opvangen.

2.2. Specifieke opmerkingen

2.2.1. De doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) vormen een goede basis voor meer samenhang tussen het interne en externe beleid en het Comité vindt dat men zich moet focussen op de SDG's 16.3, 16.6 en 16.7 (bevordering van de democratie, de rechtsstaat, transparante instellingen en participatieve en representatieve besluitvorming) om de inspanningen te bundelen en strategische richting te geven.

2.2.2. Het voordeel van het nieuwe instrument is dat het de samenhang van externe maatregelen en acties bevordert. Deze samenhang moet worden bevorderd, zowel op het niveau van de Europese governance van het instrument als op het niveau van de nabuurschapslanden en derde landen. De centrale en lokale overheden van deze landen zijn niet in gelijke mate uitgerust om de programma's te coördineren en uit te voeren. Met de hulp van de EU en met de steun en deelname van het maatschappelijk middenveld en de sociale actoren moeten er regelingen worden getroffen voor de coördinatie van de verschillende activiteiten op het niveau van elke regering.

2.2.3. Het scala aan uitdagingen en behoeften in de partnerlanden betekent dat er voor elk land een betere planning nodig is. Dit wordt erkend in de Uitvoeringsmiddelen van Agenda 2030 en SDG 17, waar staat dat de omvang en ambitie van de nieuwe Agenda een vernieuwd wereldwijd partnerschap vergen om de uitvoering ervan te waarborgen. Dit partnerschap zal in een geest van mondiale solidariteit werken. Het zal een intensieve wereldwijde inzet ter ondersteuning van de uitvoering van alle doelstellingen en streefcijfers vergemakkelijken, waarbij regeringen, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld en andere actoren worden samengebracht en alle beschikbare middelen worden gemobiliseerd.

2.2.4. Volgens het Comité moet er een dergelijk proces worden uitgewerkt, dat moet leiden tot een geïntegreerd plan voor elk land, gebonden is aan een politieke consensus en een prioriteit voor het bestuursniveau moet zijn. Dit plan zal in de praktijk synergieën en complementariteit opleveren en helpen bij het in kaart brengen van maatregelen en het effect van de Europese steun in de partnerlanden.

2.2.5. Het Comité is van oordeel dat het streven naar vereenvoudiging van de administratieve en financiële procedures een prioriteit moet worden, zodat het voor maatschappelijke organisaties en lokale overheden veel gemakkelijker wordt om toegang te krijgen tot financiële steun van de EU.

2.2.6. Het Comité onderschrijft dat het totaalbedrag voor het externe optreden niet lager zou mogen zijn dan de gecombineerde som van het Europees Ontwikkelingsfonds en de andere externe financieringsinstrumenten. Ook stemt het in met de overdracht van flexibiliteit van het EOF naar de EU-begroting.

2.2.7. Het Comité wijst op het belang van SDG 16, met name de governancestructuur van het nieuwe instrument en de besluitvormingsprocedures daarvan. Als vertegenwoordiger van het Europese maatschappelijk middenveld, met expertise en banden in vele nabuurschapslanden en derde landen is het Comité bereid een rol te vervullen in alle fasen van de maatregelen en projecten van dit instrument.

2.2.8. Het Comité hoopt dat de vervanging van het bestaande Europees instrument voor democratie en mensenrechten, dat SDG 16 steunt, met name op het gebied van mensenrechten, fundamentele vrijheden en democratie in derde landen, geenszins van invloed zal zijn op de reikwijdte en structuur van die maatregelen, maar deze juist zal versterken.

2.2.9. Het Comité waardeert het dat op nationaal en internationaal niveau de noodzaak gevoeld wordt om dringend maatregelen te nemen om de klimaatverandering te bestrijden en steunt de doelstelling van de EU om ten minste 25 % van haar begroting hieraan te besteden.

2.2.10. Het Comité wijst nogmaals op de verklaring van Agenda 2030 over de onderlinge verbanden en het geïntegreerde karakter van de SDG's, die van cruciaal belang zijn voor de verwezenlijking van deze agenda. Wij bevelen aan horizontale programma's op te zetten die verschillende relevante actieterreinen bestrijken en in de afzonderlijke derde landen tastbare resultaten kunnen opleveren. Zo heeft de klimaatverandering een negatieve invloed op de landbouwactiviteiten in Afrika bezuiden de Sahara. Het feit dat het niet mogelijk is het land te bewerken, leidt tot uiteenvallende gemeenschappen en vormt een belangrijke oorzaak van migratie naar Europa. Feitelijk kunnen deze mensen als „klimaatvluchtelingen” worden beschouwd, en dit vereist een complexe reactie, waarbij de woestijnvorming een halt moet worden toegevoerd en steunprogramma's moeten worden uitgerold, zowel voor degenen die gevaar lopen als voor degenen die hebben besloten te migreren.

2.2.11. Derde landen die ook landen van herkomst van migranten en vluchtelingen zijn, moeten worden geholpen om hun capaciteiten en economische infrastructuur te verbeteren en de grootste problemen — op economisch, politiek, sociaal en milieugebied — het hoofd te bieden. Het instrument moet de diepere oorzaken van migratie aanpakken, met name met betrekking tot de vluchtelingen, en strategisch gebruikmaken van de bestaande middelen om vrede, stabiliteit, democratie en welvaart in de partnerlanden te bevorderen.

2.2.12. Het Comité stelt vast dat 10 % van de financiële middelen zal worden besteed aan de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding en de ondersteuning van migratiebeheer en bestuur, met inbegrip van de bescherming van de rechten van migranten en vluchtelingen overeenkomstig de doelstellingen van deze verordening. Het Comité grijpt deze gelegenheid aan om de EU en de lidstaten eraan te herinneren dat zij hun internationale verplichtingen ten aanzien van migranten moeten nakomen.

2.2.13. Evenals bij de eerder genoemde planning bepleit het Comité bij het toezicht op, de evaluatie van en de verslaglegging over de uitvoering van de verordening een aanpak per land te hanteren. Bundeling van de acties en indicatoren per land kunnen bijdragen aan een beter beeld van synergieën en complementariteit, of het gebrek daaraan, en de samenhang ervan met de fundamentele doelstellingen van het EU-beleid.

2.2.14. Over het algemeen roept het Comité de Europese Commissie ertoe op om ervoor te zorgen dat de relevante belanghebbenden in de partnerlanden, met inbegrip van maatschappelijke organisaties en lokale overheden, terdege worden geraadpleegd en op tijd toegang hebben tot relevante informatie, zodat zij een zinvolle rol kunnen spelen bij de opzet, uitvoering en daarmee verband houdende monitoring van programma's.

2.2.15. Het Comité juicht het toe dat het beginsel om verantwoordelijkheden na te komen op de partnerlanden wordt toegepast en meent dat het gebruik van de systemen van de partnerlanden voor de uitvoering van de programma's ook het juiste uitgangspunt is. Er moet echter op worden gewezen dat dit alleen kan gebeuren als de juiste voorwaarden aanwezig zijn en als er geloofwaardige garanties zijn ten aanzien van de efficiëntie, integriteit en onpartijdigheid van deze systemen.

2.2.16. Wat de geografische programmering en de formulering van een specifiek, op maat gesneden kader voor samenwerking betreft, beveelt het Comité de Europese Commissie aan om niet alleen rekening te houden met nationale indicatoren, maar zich ook te richten op territoriaal bepaalde gemeenschappen die dreigen te worden genegeerd. Plattelandsgemeenschappen en gemeenschappen die ver verwijderd zijn van hoofdsteden en stedelijke centra zijn vaak uiterst precair en kwetsbaar. Ze moeten als eerste zichtbaar worden en in het planningsproces in aanmerking worden genomen.

2.2.17. Bij de geografische programmering moet ook gekeken worden naar de situatie van niet-territoriale sociale groepen en gemeenschappen die met ernstige problemen te maken kunnen krijgen, zoals jongeren, ouderen, mensen met een handicap en andere categorieën.

2.3. Achtergrond van het voorstel — Het Europees Instrument voor nucleaire veiligheid

2.3.1. Het doel van het nieuwe Europees instrument voor nucleaire veiligheid is het vaststellen van doeltreffende en efficiënte normen voor nucleaire veiligheid in derde landen overeenkomstig artikel 206 van het Euratom-Verdrag. Daarbij wordt voortgebouwd op de ervaringen die op het vlak van nucleaire veiligheid binnen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie werden opgedaan.

2.3.2. Deze verordening heeft tot doel de in het kader van de [NDICI-verordening] gefinancierde activiteiten inzake nucleaire samenwerking aan te vullen, in het bijzonder om een hoog niveau van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, alsmede de toepassing van efficiënte en effectieve veiligheidscontroles voor nucleair materiaal in derde landen te bevorderen, voortbouwend op de activiteiten binnen de Gemeenschap en overeenkomstig de bepalingen van deze verordening. Deze verordening heeft in het bijzonder ten doel:

- a) het bevorderen van een effectieve nucleaire veiligheidscultuur en de toepassing van de strengste normen inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, en het gestaag verbeteren van nucleaire veiligheid;
- b) een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval en een verantwoorde en veilige ontmanteling en sanering van voormalige nucleaire terreinen en installaties;
- c) het waarborgen van efficiënte en effectieve veiligheidssystemen.

2.3.3. De in het kader van dit voorstel gefinancierde acties moeten in overeenstemming zijn met, en een aanvulling vormen op, de acties die worden uitgevoerd in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, dat nucleaire activiteiten bestrijkt, het instrument voor pretoetredingssteun, het besluit betreffende de landen en gebieden overzee, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de nieuwe Europese vredesfaciliteit, die buiten de EU-begroting valt.

2.3.4. De nucleaire industrie van de EU is actief op een mondiale markt met een waarde van 3 biljoen EUR tot 2050 en biedt rechtstreeks werk aan een half miljoen mensen. In 14 lidstaten zijn 129 kernreactoren in bedrijf en in 10 van deze landen staat de bouw van nieuwe reactoren op stapel. De EU beschikt wereldwijd over de meest geavanceerde juridisch bindende normen voor nucleaire veiligheid en Europese bedrijven zijn sterk betrokken bij de wereldwijde productie van splijtstof. (EESC-persmededeling *EESC spoort EU aan om bredere nucleaire strategie goed te keuren (PINC)*, nr. 57/2016, 22/09/2016)

2.4. Specifieke opmerkingen

2.4.1. Het Comité is verheugd over het voorstel, gedaan in de vorm van een verordening, die uniforme, bindende, volledige en rechtstreekse toepassing waarborgt. De EU en de Gemeenschap kunnen ook de activiteiten van de lidstaten aanvullen — en zij zijn hier ook verantwoordelijk voor — op het gebied van de aanpak van potentieel gevaarlijke situaties of in het geval van bijzonder dure interventies. Zoals het voorstel vermeldt, blijven in sommige gebieden waar de lidstaten niet actief optreden, de EU en de Gemeenschap de belangrijkste en soms de enige spelers.

2.4.2. Na de kernramp in Fukushima is het zonneklaar dat de problemen en risico's van het gebruik van kernenergie mondiaal zijn. De EU heeft een uniek profiel, waardoor zij een van de belangrijkste verantwoordelijke en geoutilleerde actoren is in het wereldwijde streven naar nucleaire veiligheid en schone energietechnologieën.

2.4.3. Helaas gaat het voorstel op strategisch en politiek niveau niet in op de legitieme vraag van burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven naar de langetermijnplanning voor kernenergie. Het is onduidelijk hoe de EU haar middelen zal gebruiken om de grootste vraagstukken op het gebied van kernenergie aan te pakken in verband met de toenemende bezorgdheid en behoefte aan schone en betaalbare energie in de EU en in de wereld.

2.4.4. De rol van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie is van essentieel belang. Het agentschap moet de verantwoordelijkheid op zich nemen om te zorgen voor transparantie en vroegtijdige waarschuwing met betrekking tot de bouw van nieuwe kerncentrales wereldwijd. De EU moet volledig samenwerken met mondiale instellingen en organisaties om de nucleaire veiligheid te bevorderen.

2.4.5. De EU moet de strengste normen op het gebied van nucleaire veiligheid actief bevorderen en ervoor zorgen dat de meest geavanceerde Europese procedures, beste praktijken en technologie wereldwijd worden bevorderd om ervoor te zorgen dat nieuw geplande installaties en reactoren veilig zijn.

2.4.6. Nieuwe inspanningen zijn geboden om te garanderen dat bestaande en geplande centrales in de Europese nabuurschap volgens strikte transparantie- en veiligheidsnormen werken. Het Comité dringt er bij alle lidstaten op aan om deze doelstelling te steunen en van nucleaire veiligheid een hoofddoelstelling van de bilaterale en multilaterale betrekkingen met de partnerlanden te maken.

2.4.7. Het Comité blijft bij zijn standpunt dat de Europese Commissie in haar voorstel voor een indicatief programma (PINC) inzake doelstellingen voor de nucleaire productie en investeringen de hete hangijzers uit de weg is gegaan: het concurrentievermogen van kernenergie, de bijdrage ervan aan de continuïteit van de energievoorziening, de bijdrage ervan aan de klimaatveranderings- en koolstofdoelstellingen, de veiligheid, de transparantie en de voorbereiding op noodsituaties. ⁽²⁾

2.4.8. Het Comité verwelkomt het streven van de Commissie om te zorgen voor samenhang en complementariteit met het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, ook door activiteiten op nucleair gebied te verrichten die een aanvulling vormen op de bredere doelstellingen ervan, met name vreedzame toepassingen van kernenergie, conform het ontwikkelings- en internationalesamenwerkingsbeleid voor gezondheid, landbouw, industrie en sociale projecten die de gevolgen van een nucleair ongeval aanpakken. Het is echter niet duidelijk hoe de beschikbare begroting en de bestaande institutionele kaders dit voornemen in de praktijk kunnen waarmaken.

2.4.9. Gezien de grootste mondiale uitdagingen op het gebied van kernenergie en de aanwezigheid van een groot aantal kerncentrales in de omgeving, acht het Comité de geraamde financiële middelen voor de uitvoering van deze verordening voor de periode 2021-2027 van 300 miljoen EUR in huidige prijzen zeer ontoereikend.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²⁾ Europees Economisch en Sociaal Comité, advies over het Indicatief programma op het gebied van kernenergie, rapporteur: Brian Curtis, goedgekeurd op 22 september 2016 (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 104).

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL