

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 327



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

56e jaargang
12 november 2013

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I Resoluties, aanbevelingen en adviezen	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	491e plenaire zitting op 10 en 11 juli 2013	
2013/C 327/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Nog niet onderzocht economisch potentieel voor het concurrentievermogen van de EU — hervorming van overheidsondernemingen” (verkennend advies)	1
2013/C 327/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië	5
	III Voorbereidende handelingen	
	EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ	
	491e plenaire zitting op 10 en 11 juli 2013	
2013/C 327/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek over langetermijnfinanciering van de Europese economie COM(2013) 150 final/2	11

NL

Prijs:
7 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Numer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2013/C 327/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen COM(2012) 793 <i>final</i>	15
2013/C 327/05	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 Europees actieplan inzake detailhandel COM(2013) 36 <i>final</i>	20
2013/C 327/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek inzake oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-food toeleveringsketen tussen ondernemingen in Europa COM(2013) 37 <i>final</i>	26
2013/C 327/07	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 - Slimme regelgeving - Inspelen op de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen COM(2013) 122 <i>final</i>	33
2013/C 327/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een ondersteuningsprogramma voor ruimtebewaking en -monitoring — COM(2013) 107 <i>final</i> — 2013/0064 (COD)	38
2013/C 327/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten (Her-schikking) COM(2013) 162 <i>final</i> — 2013/0089 (COD)	42
2013/C 327/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen” — COM(2013) 207 <i>final</i> — 2013/0110 (COD)	47
2013/C 327/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 COM(2013) 228 <i>final</i> — 2013/119 (COD)	52
2013/C 327/12	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 andere kijk op onderwijs: investeren in vaardigheden voor betere sociaaleconomische resultaten COM(2012) 669 <i>final</i>	58

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

491e PLENAIRE ZITTING OP 10 EN 11 JULI 2013

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Nog niet onderzocht economisch potentieel voor het concurrentievermogen van de EU — hervorming van overheidsondernemingen” (verkenkend advies)

(2013/C 327/01)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Vytautas LEŠKEVIČIUS, viceminister van Buitenlandse Zaken, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) op 15 april 2013 namens het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap om een verkennend advies gevraagd over

"Nog niet onderzocht economisch potentieel voor het concurrentievermogen van de EU – hervorming van overheids-ondernemingen".

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, keurde haar advies goed op 27 juni 2013.

Het EESC heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 170 stemmen vóór en 10 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1 In onderhavig verkennend advies gaat het EESC na welke specifieke bijdrage overheidsondernemingen aan het concurrentievermogen van de EU kunnen leveren. De bedoeling daarvan is nauwkeurig uit te zoeken welke specifieke belangen daarbij op het spel staan voor politici en instellingen van de EU.

1.2 Uitgangspunt voor dit advies zijn de Verdragen waarin de lidstaten ruime discretionaire bevoegdheid wordt toegekend bij de bepaling, organisatie en financiering van hun diensten van algemeen belang (DAB). Ook zijn de lidstaten volgens de Verdragen bevoegd om zelf ondernemingen uit te kiezen die met de uitvoering van hun DAB worden belast en te bepalen welke statuut (particuliere onderneming, staatsbedrijf of publiek-priyaat partnerschap) die ondernemingen krijgen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De Verdragen laten de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet. In artikel 345 van het VWEU is bepaald dat de EU geen uitsluitel geeft over de publieke of particuliere aard van houders van aandelen in ondernemingen en de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laat.

1.3 Een overheidsinstantie kan voor haar optreden beslissen om een beroep te doen op een overheidsonderneming. Zo'n besluit wordt per geval genomen, met inachtneming van de analyse van een sector, de doelstellingen en taken die zijn vastgelegd en de koers die voor de lange termijn is uitgezet.

1.4 Richtlijn 80/723/EEG van 25 juni 1980 van de Commissie betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven behelst de volgende definitie van het begrip "openbaar bedrijf": elk bedrijf waarop overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende voorschriften.

Een overheersende invloed wordt vermoed aanwezig te zijn, wanneer de overheidsdiensten, al dan niet rechtstreeks, ten aanzien van een bedrijf:

a) *de meerderheid van het geplaatste kapitaal van de onderneming bezitten, of*

b) *over de meerderheid van de stemmen beschikken die aan de door de onderneming uitgegeven aandelen zijn verbonden, of*

c) *meer dan de helft van de leden van het bestuurs-, leidinggevend of toezichhoudend orgaan van de onderneming kan aanwijzen.*

1.5 Historisch gezien hebben alle lidstaten ooit een staatsbedrijf opgezet, ofwel door zo'n onderneming op te richten, ofwel door een bestaand particulier bedrijf te nationaliseren of tot gemeentebedrijf te maken. De redenen daartoe waren velerlei:

- verwezenlijking van strategische doeleinden (omwille van de binnenlandse of externe veiligheid of van de continuïteit van de voorziening van bepaalde basisgoederen of -diensten);
- aanleg van voor de economie en de samenleving noodzakelijke infrastructuur;
- vrijmaking van middelen voor grote investeringen (vooral na de Eerste en de Tweede Wereldoorlog);
- bevordering van nieuwe activiteiten die niet noodzakelijkerwijs rendabel zijn op de korte termijn;
- ondervanging van het falen van de markt (natuurlijk monopolie, uitbesteding) of van particuliere initiatieven;
- aanreiking van oplossingen in het geval van financiële, economische, sociale of milieucrisis;
- vervulling van taken van de overheid.

1.6 De gebruikelijke indicatoren voor de rentabiliteit van economische bedrijvigheid volstaan niet om de maat op te nemen van de doeltreffend- en doelmatigheid van overheids-ondernemingen en/of van de noodzaak om die ondernemingen te hervormen. Daartoe moeten ook de door de overheid voor die ondernemingen vastgelegde doelstellingen en taken in aanmerking worden genomen.

1.7 Volgens de officiële Europese definitie is concurrentievermogen het vermogen om de levensstandaard van zijn inwoners duurzaam te verbeteren en hun een hoge mate van werkgelegenheid en sociale samenhang te bieden.

1.8 De EU verliest ieder jaar wat terrein als het gaat om productiviteit. Terreinvlies en verlies aan concurrentievermogen gaan gelijk op. Tekenend voor die achteruitgang is dat er niet genoeg wordt geïnnoveerd en dat investeringen in infrastructuur, technologie en menselijk kapitaal uitblijven.

1.9 Het concurrentievermogen en de aantrekkingskracht van de EU zijn dus afhankelijk van investeringen in infrastructuur, onderwijs en opleiding, onderzoek en ontwikkeling, gezondheidszorg, sociale en milieubescherming enz. - kortom, op tal van gebieden waar de overheid overheidsondernemingen kan inzetten als een instrument voor haar optreden.

1.10 Alleen zijn de staat en overheidsinstanties niet per se smetteloos in hun optreden. Overheidsondernemingen kunnen ook tekort schieten vanwege:

- administratieve, bureaucratische of "politieke" controle;
- ontbrekende verantwoordelijkheid voor de overheidsinstantie, die zich ertoe kan beperken om uitsluitend financiële doelstellingen of vermogensvermeerdering na te streven;
- uitbuiting van de overheidsonderneming voor andere doeleinden dan de bestaansreden ervan.

1.11 Een overheidsonderneming kan deel uitmaken van een defensieve of offensieve strategie van de bevoegde overheid:

- "defensief" omdat wordt getracht om de gevolgen van de crisis zoveel mogelijk te beperken, te redden wat er te redden valt als een bedrijf over de kop gaat, werkgelegenheid in stand te houden, een bedrijf in afwachting van een opkoper tijdelijk te nationaliseren, duidelijk misbruik door een particuliere onderneming te bestraffen enz.;
- "offensief" omdat een industriebeleid of nieuwe technologie wordt gepromoot, een beleidsmaatregel van de overheid ten uitvoer wordt gelegd, nieuwe beleidsdoeleinden worden uitgewerkt, nieuwe doelstellingen worden nagestreefd (biodiversiteit, hernieuwbare energie, omschakeling van de energievoorziening) of een nieuw ontwikkelingsmodel (duurzaam of inclusief) wordt toegepast.

1.12 Een en ander impliceert dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet uit de weg gaat en een strategische koers uitzet zonder afbreuk te doen aan de hoge mate van autonomie van ondernemingen bij hun eigen bedrijfsvoering. Desalniettemin moet de overheid erop toezien dat voorzieningen worden getroffen voor een daadwerkelijke controle en echte regulering van overheidswege, hetgeen met zich meebrengt dat hun overheids-ondernemingen moeten worden bestuurd volgens het beginsel van participatie door alle betrokken partijen en door de vertegenwoordigers van de werknemers in die ondernemingen.

1.13 Om de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) waarvoor ze door de lidstaten zijn opgericht, te verlenen, houden overheids-ondernemingen zich bezig met industriële en handelsactiviteiten waardoor ze vaak rechtstreekse concurrenten worden voor andere ondernemingen.

1.14 Met name ondernemingen die netwerken bedienen (netwerken voor stroom, gas, elektronische communicatie, vervoer, post), behoren tot de staatsbedrijven die actief zijn in een geliberaliseerde en aan concurrentie onderhevige omgeving en waarvoor het beslist noodzakelijk is dat de burgers, maar ook het merendeel van de particuliere ondernemingen voortdurend toegang hebben tot hun dienstverlening en leveringen en dat die verstrekte diensten en geleverde producten van hoge kwaliteit en betaalbaar zijn. Om al die redenen spelen dergelijke overheids-ondernemingen een doorslaggevende rol voor de nationale economie en het concurrentievermogen van een lidstaat. Idem dito voor andere sectoren, zoals die van de audiovisuele industrie, huisvesting, gezondheidszorg en sociale bijstand, waar burgers bij marktfalen niet altijd hun grondrechten kunnen laten gelden.

2. Wat in onderhavig verkennend advies wordt onderzocht

2.1 Het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap heeft in haar brief met name gevraagd om een verkennend advies over mogelijke verbeteringen van de efficiëntie van overheids-ondernemingen en over hun belang voor het concurrentievermogen van een lidstaat. Kortom, het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap vraagt om een analyse van de huidige situatie en van voorbeelden van geslaagde (of mislukte) methoden op dit gebied. Die analyse ontbreekt vooralsnog in de EU, net zo goed als een structurele hervorming met betrekking tot de beoordeling van de doeltreffendheid van dit soort ondernemingen in de context van de coördinatie van economisch beleid en de impact daarvan op de eengemaakte markt.

2.2 Ook al bestrijkt de EU-wetgeving slechts enkele specifieke actiegebieden van overheidsondernemingen (staatssteun en DAEB), toch stelt het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap voor om, met het oog op de hervorming van de overheidsondernemingen, in EU-verband alleen niet-wetgevende maatregelen te nemen en voor het nieuwe wetgevingskader geen doelstellingen vast te leggen. Ook de mogelijke privatisering van overheidsondernemingen zou tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten moeten blijven behoren.

2.3 Het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap betreft dat er noch in de lopende of geplande initiatieven, noch in documenten die de Commissie tot dusverre heeft uitgevaardigd, ruimte is ingelast voor een algemene discussie over de hervorming van overheidsondernemingen, hun beheer, de verbetering van hun doeltreffendheid en hun bijdrage aan het concurrentievermogen en de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Vooralsnog hebben de Commissie en het Europees Parlement zich op slechts twee aspecten geconcentreerd: naleving van de regels inzake staatssteun en naleving van de regels inzake de verlening van DAEB.

3. Voorstellen van het EESC

3.1 Het EESC kan alleen maar instemmen met het verzoek van het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap om een analyse van de huidige situatie en van voorbeelden van geslaagde (of mislukte) methoden op dit gebied. Die analyse ontbreekt vooralsnog in de EU, evenals de analyse van een structurele hervorming met betrekking tot de beoordeling van de doeltreffendheid van dit soort ondernemingen in de context van de coördinatie van economisch beleid en de impact daarvan op de eengemaakte markt.

3.2 Krachtens de Verdragen hebben de EU en de lidstaten een geconsolideerde verplichting om toe te zien op de goede werking van DAEB en moeten zij daaraan met name voldoen door geleidelijk aan een dynamisch systeem te ontwikkelen waardoor de prestaties van die diensten kunnen worden geëvalueerd. Zolang daarvan nog geen sprake is, voldoen die evaluaties nog niet aan de behoeften van de burgers en bieden zij niet wat nodig is voor de nationale en Europese economie.

3.3 De evaluatie van de prestaties van DAEB moet zodanig zijn dat daardoor de doeltreffend- en doelmatigheid ervan kunnen worden vergroot en DAEB kunnen worden aangepast aan de veranderende behoeften van burgers en ondernemingen. Ook moet die evaluatie de overheid van de informatie voorzien die nodig is om de meest steekhoudende keuzen te kunnen maken. Een andere cruciale rol van die evaluatie bestaat erin om de voorwaarden te scheppen voor een harmonische schikking tussen markt en algemeen belang en tussen economische, sociale en milieudoelstellingen.

3.4 Het EESC heeft al eerder, nl. in zijn advies over "Een onafhankelijke evaluatie van de diensten van algemeen belang" ⁽²⁾, concrete voorstellen gedaan voor de wijze waarop DAB in de EU kunnen worden uitgewisseld, tegenover elkaar gesteld, vergeleken en gecoördineerd. Anders gezegd wordt het de taak van de EU om, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de in het bij de herziene Verdragen gevoegde protocol vastgelegde beginselen, vaart te zetten achter de totstandbrenging van een dergelijke onafhankelijke evaluatie. Met het oog daarop

moet de EU, in overleg met de vertegenwoordigers van alle betrokkenen, een voor Europa geharmoniseerde beoordelingsmethode uitwerken waarvoor van gemeenschappelijke indicatoren wordt uitgegaan, en de instrumenten voor de werking daarvan in het leven roepen.

3.5 Het EESC heeft zich al in eerdere adviezen afgevraagd hoe overheidsondernemingen nog meer zouden kunnen bijdragen aan het economisch herstel en het concurrentievermogen van de EU. In het licht van die vraagstelling heeft het zich gebogen over de kwestie van Europese DAEB.

3.6 Er bestaat al sinds 8 oktober 2011 een statuut van de Europese vennootschap. Dit statuut, waarvan sinds 8 oktober 2004 gebruik kan worden gemaakt, maakt het mogelijk voor ondernemingen die in meer dan één lidstaat werkzaam zijn, om één enkele EU-rechtelijke vennootschap te vormen en dus om overal dezelfde regels toe te passen, d.w.z. één systeem voor de bedrijfsvoering en de bekendmaking van financiële informatie. Ondernemingen die daarvoor kiezen, behoeven zich niet langer te houden aan de nationale wetgeving van iedere lidstaat waarin zij een dochteronderneming hebben, wat leidt tot een vermindering van hun administratieve kosten.

3.7 Er zou dan ook moeten worden nagedacht over de invoering van een "statuut van een Europese overheidsonderneming", waarop in 2011 is gezinspeeld door de Commissie n.a.v. Galileo ⁽³⁾, een onderneming die inmiddels de facto een "Europese overheidsonderneming" is.

3.8 Zo kan met name worden overwogen om Europese overheidsondernemingen in het leven te roepen voor grote trans-Europese netwerken van infrastructuur (wat volgens de Verdragen als "gemeenschappelijk beleid" moet worden beschouwd) op het gebied van energievoorziening en vervoer, waarbij zou moeten worden samengewerkt met nationale of lokale bedrijven die werkzaam zijn in deze sectoren. Dan kunnen de nieuwe bepalingen en bevoegdheden uit het Verdrag van Lissabon worden toegepast, vooral als het gaat om het beleid van de EU op het gebied van de energievoorziening (artikel 194 van het VWEU).

3.9 Het EESC pleit in zijn advies over het Groenboek Naar een Europees energienetwerk voor een continue, duurzame en concurrerende energievoorziening ⁽⁴⁾ voor een bezinning op de wenselijkheid en haalbaarheid van een Europese DAB om de burgers van energie te voorzien, met een gemeenschappelijke aanpak van prijsstelling, belastingen, financiële regels, veiligheidsvoorschriften, continuïteit, economische ontwikkeling en klimaatbehoud.

3.10 De Commissie spreekt zich in dit Groenboek uit voor een Europees beheerder van het gastransmissiesysteem. Met het oog daarop zou geleidelijk aan een onafhankelijke onderneming moeten worden opgericht die met het beheer van een eengemaakt gastransmissienetwerk voor de hele EU wordt belast.

⁽³⁾ Effectbeoordeling van het Voorstel voor een verordening houdende verdere toepassing van het Europese satellietnavigatieprogramma (2014-2020) (SEC(2011) 1446)

⁽⁴⁾ PB C 306 van 16 december 2009, blz. 51

⁽²⁾ PB C 162 van 25 juni 2008, blz. 42

3.11 Een dergelijke dienstverlening voor de hele EU zou, los van het statuut van de verlener van die diensten (overheids-onderneming, particulier bedrijf, ppp), een meerwaarde bieden op gebieden die van doorslaggevend belang zijn en een multi- of transnationaal karakter hebben (continuïteit van de energievoorziening, veiligstelling van de waterreserves, instandhouding van de biodiversiteit, handhaving van de luchtkwaliteit, interne en externe veiligheid enz.), omdat het daarbij gaat om diensten die op EU-niveau efficiënter kunnen worden verleend dan op nationaal of lokaal niveau.

3.12 Daarom is het EESC voorstander van publiek(EU en lidstaten)-private partnerschappen om de continuïteit van de energievoorziening te vergroten en aan onderling verbonden energienetwerken (gas, elektriciteit, olie) een geïntegreerde sturing te geven. Ook het netwerk van windmolens op zee zou volgens het EESC verder moeten worden ontwikkeld en dergelijke windmolenparken zouden vaker moeten worden aangesloten bij netwerken op het land. Op die manier kunnen de kosten van de uitbating van die parken, alsook de investeringen daarin, beduidend worden verlaagd. Ook kan daarvan een stimulans uitgaan om in nieuwe netwerkprojecten te investeren ⁽⁵⁾.

3.13 In het licht van de bevoegdheden die iedere lidstaat - bijvoorbeeld op het gebied van de energiemix - heeft, zijn sociale en maatschappelijke kwesties (beheer en benutting van

natuurlijke hulpbronnen, kernenergie, klimaatverandering, duurzaam beheer en veiligheid) niet gebonden aan de traditionele landsgrenzen. Daarvoor kunnen veel bevredigendere oplossingen worden gevonden als wordt uitgegaan van een Europese zienswijze op begrippen als "algemeen belang" en "adequate dienstverlening".

3.14 Daarnaast kan worden nagedacht over de economische activiteiten van Europese uitvoerende agentschappen.

3.15 Daarvan zijn er momenteel zes ⁽⁶⁾, die samen voor 2007-2013 programma's vertegenwoordigen ter waarde van zo'n 28 miljard euro. Het leeuwendeel van die programma's bestrijkt gebieden waar de EU bevoegd is om de lidstaten te ondersteunen.

3.16 Aan de ene kant kunnen deze agentschappen worden gezien als een vorm van onderaanneming van bepaalde functies van de Commissie, waarop de vraag kan worden gesteld in hoeverre die agentschappen dus wel echt onafhankelijk zijn; aan de andere kant grijpen deze agentschappen vanwege hun taken en verantwoordelijkheden regelrecht in in economische en sociale activiteiten. Zijn we wel zo ver af van de ruime definitie die het Europese Hof van Justitie aan de begrippen "economische activiteit" en "sociale activiteit" heeft gegeven?

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 65

⁽⁶⁾ Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-TEA), Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERC), Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA), Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI), Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten (EAHC), Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië

(2013/C 327/02)

Rapporteur: **Ionuț SIBIAN**

Corapporteur: **Christoph LECHNER**

Europees commissaris Šefčovič heeft in een brief van 12 december 2012 het Europees Economisch en Sociaal Comité, op grond van art. 262 van het Verdrag en art. 9 van het Samenwerkingsprotocol tussen het EESC en de Commissie, verzocht een verkennend advies op te stellen over

De rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 171 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de inspanningen die de Servische regering zich de afgelopen tien jaar heeft getroost om de economie en instellingen van het land te hervormen. Het proces in aanloop naar de toetreding tot de EU moet door het land worden aangegrepen om de hervormingen te consolideren en daadwerkelijk ten uitvoer te leggen. Participatie van het maatschappelijk middenveld bij de afstemming van de Servische wetgeving op het EU-acquis is daarbij van het grootste belang. Het roept de Servische regering en de EU-instellingen op het maatschappelijk middenveld sterker te ondersteunen en nauw te betrekken bij de volgende stappen in het EU-toetredingsproces.

1.2 Het EESC toont zich verheugd over het besluit van de Europese Raad om het groene licht te geven voor toetredingsonderhandelingen met Servië, die uiterlijk in januari 2014 van start zullen gaan. Het feliciteert Belgrado en Priština met de ondertekening van het "Eerste akkoord over de principes voor een normalisering van de betrekkingen" (Brussel, 19 april 2013) en het in mei goedgekeurde implementatieplan, en roept beide partijen op om, met steun van de EU, over te gaan tot uitvoering ervan. Het maatschappelijk middenveld dient in de uitvoering te worden betrokken, aangezien het als geen ander ertoe kan bijdragen de verschillende partijen met elkaar te verenigen.

1.3 Het dringt erop aan dat de Servische overheidsinstanties meer openbare hoorzittingen en raadplegingen organiseren met het maatschappelijk middenveld, vanaf de eerste stadia in de beleidsvorming tot de fase van uitvoering. Het is uitermate belangrijk dat het maatschappelijk middenveld betrokken wordt bij cruciale beleidsonderdelen van het hervormingsproces, zoals de rechtsstaat, regionale samenwerking en verzoening, sociaal-economische ontwikkeling, milieu, landbouw, rechten van minderheden en bestrijding van discriminatie.

1.4 De regering dient bijzondere aandacht te besteden aan de bestrijding van mensenhandel, georganiseerde criminaliteit en corruptie. De veiligheid van mensenrechtenactivisten en activisten uit het maatschappelijk middenveld die betrokken zijn bij de

bestrijding van de georganiseerde criminaliteit dient daarbij voorop te staan en door de regering te worden gewaarborgd.

1.5 Hoewel aanzienlijke vooruitgang is geboekt om tot een meer een inclusieve samenleving te komen, moet er nog hard worden gewerkt aan de opbouw van een samenleving waarin iedereen gelijk is ongeacht zijn of haar geslacht, seksuele geaardheid, afkomst of godsdienst. Het EESC roept de regering op geen moment te verliezen met de tenuitvoerlegging van de anti-discriminatiestrategie die in juni 2013 is goedgekeurd. Het beveelt de Commissie aan middels het jaarverslag, in nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld, toe te zien op de implementatie van deze strategie.

1.6 Een goede zaak is de dienst voor samenwerking met het maatschappelijk middenveld (Office for Cooperation with Civil Society (OCCS)), die is ondergebracht bij de deskundigengroep van de minister-president van het coördinatieorgaan voor de toetreding tot de EU. Positief is ook de deelname van het maatschappelijk middenveld, waaronder vertegenwoordigers van de sociale partners, aan de Raad voor EU-integratie van de minister-president. Het zou goed zijn als deze succesvolle praktijken nog verder worden uitgebouwd: overwogen zou kunnen worden om maatschappelijke organisaties, waaronder vertegenwoordigers van de sociale partners, op te nemen in het toekomstige onderhandelingssteam van Servië voor toetreding tot de EU. Hoe dan ook dient op regelmatige basis breed overleg met het maatschappelijk middenveld plaats te vinden om vast te stellen wat de belangrijkste gemeenschappelijke standpunten en aanbevelingen zijn. Voor subgroepen van de deskundigengroep van het coördinatieorgaan is het belangrijk mensen met expertise uit het maatschappelijk middenveld uit te nodigen.

1.7 Het EESC roept de Commissie op het pretoetredingsinstrument IPA II te gebruiken om de capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld (m.i.v. de sociale partners) sterker te ondersteunen en daarbij meer de nadruk te leggen op de bevordering van partnerschappen tussen maatschappelijke

organisaties onderling maar ook tussen maatschappelijke organisaties en de overheid. De middelen uit de faciliteit voor het maatschappelijk middenveld (DG Uitbreiding) dienen te worden verhoogd en meer ten goede te komen aan projecten die door de sociale partners zijn opgezet. Wil het Servisch maatschappelijk middenveld een volwaardige bijdrage kunnen leveren aan het EU-integratieproces, dan dient capaciteitsopbouw een prioriteit te blijven en moet er worden gewerkt aan een vereenvoudiging van de procedures voor de selectie en uitvoering van projecten en aan de toekenning van institutionele subsidies en indirecte steun. Behalve financiële ondersteuning is het wenselijk dat mechanismen worden ondersteund waarmee de dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid kan worden versterkt.

1.8 Het EESC dringt erop aan dat de EU-delegatie in Servië doorgaat met het verstrekken van indirecte steun aan kleinere maatschappelijke organisaties via grotere maatschappelijke organisaties om de fondsen toegankelijk te maken voor het hele maatschappelijk middenveld.

1.9 Transparantere overheidsuitgaven zijn en blijven één van de voornaamste punten in de strategie ter ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast moeten er betere mechanismen komen voor de planning en uitkering van cofinancieringsmiddelen voor EU-projecten die door maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd en moeten er meer middelen worden vrijgemaakt voor cofinanciering.

1.10 Het EESC roept de Servische regering op extra inspanningen te doen om een institutioneel en juridisch bestel op te bouwen dat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. Om de particuliere liefdadigheid te bevorderen (op basis van het bestaande model in Midden- en Oost-Europese landen) pleit het EESC ervoor de invoering van een wettelijke regeling voor de fiscale aftrek van giften te overwegen, die de burger de kans geeft een deel van zijn inkomstenbelasting ten goede te laten komen aan maatschappelijke organisaties (de zgn. "percentage law"). Daarnaast stelt het EESC voor belastingprijkels in te voeren om donaties van burger en bedrijfsleven aan te moedigen.

1.11 De recentelijk goedgekeurde wet inzake overheidsaanbestedingen heeft het voor maatschappelijke organisaties alleen maar moeilijker gemaakt om mee te dingen naar overheidsopdrachten. Het EESC zou graag willen dat wordt bekeken of deze wet niet kan worden aangepast. Met deze wet worden namelijk verplichte financiële waarborgen ingevoerd, die voor maatschappelijke organisaties onhaalbaar zijn, wat hen ervan kan weerhouden mee te doen aan een openbare aanbesteding (voor sociale dienstverlening, maar net zo goed voor dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg en onderwijs).

1.12 Het EESC roept de Servische regering op een alomvattende strategie uit te werken om de grijze economie tegen te gaan en in te perken. Dit zou de financiële positie van het land ten goede komen en oneerlijke mededinging helpen tegengaan, waardoor een gunstiger ondernemingsklimaat wordt gecreëerd en de sociale rechten van werknemers geen dode letter blijven. Het zou tevens het vertrouwen in de instellingen helpen herstellen en de rechtsstaatgedachte bevorderen.

1.13 Het EESC onderstreept het belang van de sociale dialoog en roept de belanghebbende partijen op optimaal gebruik te maken van de bestaande instellingen, in de eerste plaats de

sociaaleconomische raad (SER). Het roept de regering op de positie van de sociaaleconomische raad verder te versterken en de raad systematischer te raadplegen over alle beleidsonderdelen en vraagstukken waarbij werkgevers en werknemers legitieme belangen hebben. De dialoog dient regelmatig en gestructureerd en niet *ad hoc* van aard te zijn, en moet ook doeltreffender en meer gericht op resultaat zijn.

1.14 Het EESC zou graag zien dat bevordering van de sociale dialoog onderdeel wordt van de prioriteiten van de EU-instellingen m.b.t. Servië en een navenante plaats krijgt in de programma's van de Commissie voor Servië. Dit betekent o.m. een grotere rol voor de sociaaleconomische raad, die officieel dient te worden betrokken bij en geraadpleegd in elk stadium van de toekomstige toetredingsonderhandelingen en mee dient toe te zien op de naleving van de toekomstige stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de EU en Servië. De sociaaleconomische raad dient de mogelijkheid te krijgen EU-instellingen van commentaar en advies te voorzien bij de evaluatie van de door Servië geboekte vorderingen op weg naar het EU-lidmaatschap.

1.15 Verder moet de sociale dialoog op regionaal en gemeenteniveau worden aangemoedigd, voortbouwend op de regionale structuren die door de sociaaleconomische raad zijn opgezet. Ook op sectorniveau dient de dialoog stelselmatiger te worden ontwikkeld, m.n. in het bedrijfsleven. Voor evenwichtiger betrekkingen tussen werkgevers en werknemers in Servië zou het goed zijn collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten (en ten uitvoer te leggen) voor zo veel mogelijk bedrijfstakken. De lokale en regionale overheden dienen onophoudelijk herinnerd te worden aan de voordelen en het belang van de sociale dialoog.

1.16 Het EESC neemt nota van de tripartiete werkgroep die is opgezet om de arbeidswetgeving, m.i.v. de stakingswetgeving, de wetgeving inzake de registratie van vakbonden en de wetgeving inzake de representativiteit van de sociale partners, te herzien. Het roept de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de Europese Commissie op deze werkzaamheden te ondersteunen teneinde de Servische wetgeving en praktijk volledig op één lijn te brengen met de internationale en Europese normen.

1.17 Capaciteitsopbouw van de sociale partners voor een actieve deelname aan de sociale dialoog dient deel uit te maken van de prioriteiten van de EU-steunprogramma's. De ontwikkeling van de sociale partners dient te worden ondersteund, opdat ze doeltreffender kunnen participeren in economische, sociale en juridische aangelegenheden, m.i.v. de EU-toetredingsonderhandelingen. O.m. hun organisatiestructuren, hun interne communicatie en hun capaciteit om de belangen van hun leden te behartigen moeten worden versterkt.

1.18 Het EESC wijst erop dat de grondrechten van werknemers nog steeds regelmatig worden geschonden in Servië en dat de mechanismen om dergelijke schendingen te voorkomen en te bestraffen niet afdoende zijn. Het dringt erop aan dat de Servische regering de werkwijze van het agentschap voor de vreedzame beslechting van arbeidsgeschillen herzielt. Gedacht zou kunnen worden aan de oprichting van rechtbanken voor arbeidsgeschillen. Daarnaast verzoekt het EESC de

Commissie in haar jaarverslag een hoofdstuk op te nemen waarin, in nauwe samenwerking en consultatie met de nationale en Europese vakbonden en de ILO, aandacht wordt besteed aan de fundamentele werknemers- en vakbondsrechten.

1.19 Vrouwelijke ondernemers uit Servië spelen een belangrijke rol in de Balkanregio en beschikken over efficiënte netwerken. Momenteel wordt gewerkt aan een samenhangende regionale aanpak om het vrouwelijk ondernemerschap op lokaal niveau te ontwikkelen. Het EESC pleit ervoor de Europese, regionale en nationale steun uit te breiden om vaart te zetten achter dit proces en sneller de sociaaleconomische vruchten hiervan te kunnen plukken. Fundamenteel is dat wordt erkend hoe belangrijk het vanuit sociaaleconomisch oogpunt is om vrouwelijke ondernemers in Servië te ondersteunen.

1.20 Het EESC beveelt aan dat er een gemengd raadgevend comité (GRC) EU-Servië wordt opgericht voor het EESC en het Servisch maatschappelijk middenveld. Dit gezamenlijke orgaan voor het maatschappelijk middenveld zou moeten worden opgericht zodra de toetredingsonderhandelingen met Servië officieel zijn geopend. Via dit orgaan kunnen maatschappelijke organisaties van weerszijden diepgaander met elkaar in dialoog treden en de politieke autoriteiten bijdragen vanuit het veld aanreiken m.b.t. de hoofdstukken in de toetredingsonderhandelingen.

2. Achtergrond van het advies

2.1 Servië heeft de afgelopen tien jaar aanzienlijke inspanningen gedaan om zijn institutioneel bestel, rechtskader en economische regulering te hervormen, teneinde te voldoen aan de internationale en Europese normen en een open en doeltreffende markteconomie te bevorderen.

2.2 Met de ondertekening in 2008 van de stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO) tussen de EU en Servië hebben de Servische autoriteiten duidelijk voor EU-lidmaatschap gekozen en kreeg het hervormingsproces een nieuwe impuls. In 2010 is een tussentijdse overeenkomst inzake handel en handelsgerelateerde zaken (onderdeel van de SAO) in werking getreden.

2.3 De nieuwe regering, die in 2012 aantrad, heeft de door Servië aangegane verbintenis tot het EU-lidmaatschap bevestigd. De regering heeft concrete stappen genomen om de hervormingen voort te zetten, waarbij zij zich in de eerste plaats heeft gericht op corruptiebestrijding, consolidering van de rechtsstaat, bescherming van de rechten van minderheden en economisch herstel. Daarnaast heeft zij inspanningen gedaan om de regionale samenwerking te bevorderen.

2.4 In december 2012 heeft de Raad de Commissie verzocht in het voorjaar van 2013 verslag uit te brengen over de voorstellen van Belgrado in de dialoog met Priština en de hervormingen die het land heeft ondernomen met het oog op toetreding tot de EU. Op basis van dit verslag heeft de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst van 28 juni 2013 besloten dat de voorwaarden zijn vervuld om de toetredingsonderhandelingen te beginnen met Servië.

2.5 Op 19 april 2013 zijn Belgrado en Priština het in de tiende ronde van de door de EU geleide besprekingen uiteindelijk eens geworden over de toekomst van het door Servië geleide

Noord-Kosovo, wat geresulteerd heeft in de ondertekening van het *"Eerste akkoord over de principes voor een normalisering van de betrekkingen"*. In mei is door beide partijen een implementatieplan goedgekeurd. Met steun van de EU hebben ze een comité opgericht dat belast wordt met de tenuitvoerlegging van dit akkoord.

3. Politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen

3.1 Servië verkeert nog volop in een transitieproces. Er heeft al enige privatisering plaatsgevonden, maar de economie berust nog voor een groot deel op overheidsbedrijven, die dringend geherstructureerd moeten worden. De werkloosheid is aanzienlijk gestegen (24 % van de beroepsbevolking in 2012). Jongeren proberen te emigreren. De bevolking vergrijsst. Een groot deel van de bevolking is nog steeds werkzaam in de landbouw en woont op het platteland, waar de ontwikkeling achterblijft bij gebrek aan investeringen. De informele economie is wijdverspreid, wat de ontwikkeling van de economie in haar totaliteit ondermijnt, de overheidsbegroting uitholt en werknemers in een positie plaatst zonder enige sociale bescherming. Corruptie, al dan niet verbonden met georganiseerde criminaliteit, remt niet alleen de economische ontwikkeling af maar ook de ontwikkeling van degelijke instellingen. Verder moet het justitiesysteem dringend op de schop, wil de eerbiediging van de rechten van burgers en organisaties ook echt kunnen worden gewaarborgd.

3.2 Het EESC heeft deze problemen belicht in zijn advies *"De rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië"* van 29 mei 2008. Het wijst hierin echter ook op de inspanningen van de overheid om de noodzakelijke hervormingen door te voeren. Er is veel nieuwe regel- en wetgeving ingevoerd. Nieuwe instellingen, m.n. voor de sociale dialoog met de sociale partners en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld, zijn opgericht, en de rechten van minderheden worden officieel erkend. Hoewel het proces nog niet is voltooid, is het in praktijk brengen van al deze institutionele en juridische veranderingen het grootste probleem.

3.3 Servië heeft 77 verdragen en conventies van de Raad van Europa (RvE) ondertekend, met als belangrijkste het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de Conventie voor de bescherming van nationale minderheden, de Conventie ter voorkoming van foltering, het Verdrag inzake de bescherming van kinderen, het Verdrag ter bestrijding van corruptie en het Europees Sociaal Handvest. Het heeft daarnaast acht conventies ondertekend die nog geratificeerd moeten worden, waaronder het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Op internationaal niveau heeft Servië 75 ILO-Verdragen ondertekend (waarvan er inmiddels 73 in werking zijn getreden).

3.4 Zoals ook de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa heeft benadrukt zijn voor veel van deze conventies bijkomende maatregelen nodig om erop toe te zien dat ze naar behoren ten uitvoer worden gelegd ⁽¹⁾. Hij noemde o.m. nadrukkelijk het probleem van de vermiste personen en de mensen die tijdens de oorlog verdreven zijn uit het gebied waar ze woonden, de welig tierende discriminatie van Roma, het geweld tegen vrouwen en de wijdverspreide homohaat.

⁽¹⁾ Thomas Hammarbergh. Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa. Verslag over zijn bezoek aan Servië van 12-15 juni 2011. CommDH(2011)29.

3.5 Hoewel de regering in oktober 2011 een mediastrategie heeft goedgekeurd, komen geweld en bedreigingen tegen journalisten nog steeds voor. Economische en politieke inmenging in de media zijn eveneens een realiteit, hetgeen de onafhankelijkheid van de media in het gedrang brengt en het voor journalisten moeilijk maakt hun werk te doen. Vakbondsactivisten worden nog steeds lastiggevallen of ontslagen omwille van het feit dat ze lid van een vakbond zijn.

3.6 Het EESC stelt nadrukkelijk dat consolidering van het hervormingsproces, hervorming van het justitiële apparaat en eerbiediging van de burger-, sociale en mensenrechten prioriteit zijn voor Servië. De betrekkingen tussen de EU en Servië dienen zich onmiskenbaar hierop te richten. Ook voor de maatschappelijke organisaties hebben deze punten prioriteit. Hun actieve participatie dient dan ook op alle manieren te worden aangemoedigd.

4. Huidige situatie en rol van het maatschappelijk middenveld

4.1 De vrijheid van vergadering en vereniging zijn grondwettelijk gewaarborgd en worden over het algemeen geëerbiedigd. De vrijheid van vereniging staat niettemin onder druk door toenemende bedreigingen van gewelddadige nationalistische groeperingen.

4.2 Het Servisch maatschappelijk middenveld is voornamelijk in de steden gevestigd en ongelijk vertegenwoordigd over de regio's. Op het platteland zijn de maatschappelijke organisaties dun gezaaid en laten hun capaciteiten nog te wensen over. Meer steun is nodig om de ontwikkeling van verenigingen en organisaties aan te moedigen en de capaciteitsopbouw en oprichting van netwerken van maatschappelijke organisaties die in plattelandsgebieden en/of in kleine steden gevestigd zijn te bevorderen.

4.3 Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar de landbouwsector, de ontwikkeling van agrarische belangenverenigingen en de participatie van de landbouwsector in de sociale dialoog. De sector neemt nog steeds een cruciale plaats in Servië in: bijna een kwart van de beroepsbevolking werkt in de landbouw en ook economisch is het één van de belangrijkste sectoren. In het toekomstige toetredingsproces zullen de landbouwsector en het landbouwbeleid dan ook cruciale punten zijn. Het aanpassen van de wet- en regelgeving aan het EU-acquis zal daarbij nog een bijzonder grote uitdaging worden voor de Servische landbouwsector.

4.4 Goed georganiseerde en gestructureerde belangengroepen zouden niet alleen bevorderlijk zijn voor het verdedigen van de agrarische belangen, maar bovenal ook een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het aankomende integratieproces door specifieke steunprogramma's uit te werken en ten uitvoer te leggen voor de landbouwsector en voor plattelandsgebieden en de mensen die er wonen.

4.5 Het maatschappelijk middenveld kent verscheidene actieve partnerschappen en samenwerkingsverbanden, maar bij gebrek aan middelen en steun blijven hun actieradius en invloed beperkt. Op het gebied van privaat-publieke partnerschappen zouden de SECO⁽²⁾ en KOCD⁽³⁾ kunnen uitgroeien tot succesvolle praktijken, mits hun bijdragen ook echt in aanmerking worden genomen in de beschouwingen en er sprake is van duurzame en systematische financiering en ondersteuning.

4.6 De belangrijkste factoren die een duurzame ontwikkeling van maatschappelijke organisaties in de weg staan, zijn onvoldoende en niet op welomlijnde prioriteiten gebaseerde overheidssteun, gebrek aan sponsoring door het bedrijfsleven, gebrek aan individuele donaties, internationale donoren die zich terugtrekken, gebrekkige samenwerking met de lokale overheden en de gebrekkige verantwoordingsplicht van beleidsmakers in het algemeen. Gewerkt moet worden aan een versterking van de ledenbasis van de maatschappelijke organisaties. Daarvoor moet in de nodige steunmaatregelen worden voorzien. Een kleine ledenbasis is niet goed voor hun imago en erkenning. Ook de overheidsmiddelen zijn nog steeds niet goed geregeld op alle niveaus. Over het algemeen kunnen de maatschappelijke organisaties maar weinig invloed uitoefenen op de sociale en politieke agenda, m.u.v. een twaalfal machtige organisaties, waarvan de meeste in Belgrado gevestigd zijn.

4.7 Het EESC juicht de inspanningen toe om het rechtskader voor verenigingen en stichtingen te verbeteren, o.a. in de vorm van de *Wet inzake verenigingen* (oktober 2009), de *Wet inzake stichtingen* (november 2010), de *Wet inzake vrijwilligerswerk* (mei 2010) en de *Vereenvoudigde boekhoudingsprocedures voor kleine verenigingen en stichtingen* (nog niet goedgekeurd). Daarnaast zijn er andere belangrijke wetten goedgekeurd, maar nog niet ten uitvoer gelegd, zoals de in 2011 goedgekeurde bijstandswet. Het EESC ondersteunt de ontwikkeling van een wettelijk geregeld kader dat ervoor moet zorgen dat maatschappelijke organisaties eerlijke toegang krijgen tot publieke middelen ten behoeve van de ondersteuning van de sociale dienstverlening.

4.8 Het EESC juicht de wijzigingen in art. 41 (hoorzittingen) van het reglement van orde van de regering toe. In dit artikel worden de criteria voor verplichte openbare hoorzittingen vastgelegd, die de regel i.p.v. de uitzondering worden, en redelijke tijdsplanningen vastgelegd voor de duur ervan. Nu moet ervoor worden gezorgd dat dit mechanisme adequaat wordt toegepast. In de eerste plaats moeten de overheidsinstanties bewust worden gemaakt van de voordelen van samenwerking met maatschappelijke organisaties, zowel in de eerste stadia van beleidsvorming als later bij de beleidsuitvoering. Verder dient te worden overwogen om procedures voor de aanwijzing van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in verschillende overheidsorganen op nationaal en lokaal niveau in te voeren en te bevorderen, met inachtneming van succesvolle praktijken in de buurlanden en voorstellen vanuit het maatschappelijk middenveld.

⁽²⁾ SECO is gericht op netwerkvorming en capaciteitsopbouw op het gebied van EU-integratie en participatie van het maatschappelijk middenveld aan het programmeringsproces van IPA.

⁽³⁾ KOCD's zijn netwerken van organisaties op het gebied van de sociale bescherming van benadeelde groepen die een gemeenschappelijk front vormen in de dialoog met de bevoegde beleidsmakers.

4.9 De dienst voor samenwerking met het maatschappelijk middenveld (OCCS) is in 2011 in werking getreden. Hoofddoelstellingen in het uitvoeringsplan voor 2013-2014 zijn:

- uitwerking van een strategie voor het creëren van een klimaat dat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in Servië en oprichting van een nationale raad voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld;
- bevordering van nieuwe financieringsbronnen als basis voor een duurzame ontwikkeling: institutionele subsidies, maatschappelijk verantwoord ondernemen, charitatieve activiteiten van het bedrijfsleven, sociaal ondernemerschap, uitwerking van criteria voor het gebruik van de openbare ruimte door maatschappelijke organisaties enz.,
- verder werken aan een institutioneel bestel dat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld door speciale eenheden of taken te creëren binnen de desbetreffende ministeries van de regering, de mogelijkheden bekijken voor de oprichting van een fonds voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en de mechanismen versterken voor samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld en het Servische nationale parlement.

4.10 Het EESC neemt met voldoening kennis van de inspanningen van de OCCS om middels de publicatie van een *jaaroverzicht van de aan verenigingen en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld uit de Servische overheidsbegroting toegekende middelen* meer transparantie te brengen in de financiering van maatschappelijke organisaties van overheidswege. Om volledigheid van de verzamelde gegevens en een jaarlijkse publicatie te verzekeren is het echter nodig dat de dienst meer beslissingsbevoegdheid krijgt teneinde de respons van de overheidsinstanties op de verschillende bestuursniveaus te vergroten. Het EESC vindt het dan ook een goede zaak dat de EU-delegatie de OCCS middels een driejarig programma voor technische bijstand, dat in december 2012 ⁽⁴⁾ van start is gegaan, ondersteunt.

4.11 Cijfers van 2011 hebben aangetoond dat er, ondanks het feit dat hier vanuit het maatschappelijk middenveld grote behoefte aan is, maar weinig middelen zijn toegewezen en daadwerkelijk zijn uitgekeerd voor de cofinanciering van programma's en projecten, ook als de steun van sponsors verzekerd was.

5. Sociale dialoog

5.1 De sociale dialoog is een fundamentele voorwaarde voor economische ontwikkeling en onontbeerlijk om de sociale samenhang in Servië te verzekeren. In 2008 is een Algemene Collectieve Arbeidsovereenkomst ondertekend. In april 2011 heeft de Servische sociaaleconomische raad een nieuwe sociaaleconomische overeenkomst goedgekeurd, ondertekend door de voorzitters van de werkgevers- en werknemersorganisaties en de Servische minister-president, waarin de partijen zich verplichten tot een aantal belangrijke maatregelen. In deze overeenkomst wordt bevestigd dat de sociale dialoog een basisvoorwaarde is

om gedeelde ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken, succesvolle oplossingen te vinden voor problemen die uit de crisis voortvloeien en op sociaaleconomisch vlak vooruitgang te boeken in Servië. In 2012 heeft de sociaaleconomische raad een akkoord ondertekend over het minimumloon. Op sectorniveau zijn er in 2011 en 2012 vier sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) ondertekend voor de landbouwsector, de bouwsector, de chemische industrie en de metaalindustrie. De minister van arbeid heeft deze cao's uitgebreid tot alle overheidsbedrijven. Ook voor het grootste deel van de overheidssector gelden cao's. Ambtenaren die werkzaam zijn in de gezondheidszorg vallen hieronder, maar ook alle ambtenaren die werkzaam zijn bij de lokale en nationale overheid, in de culturele sector, in het onderwijs en bij de politie.

5.2 De sociaaleconomische raad, die in 2005 officieel werd opgericht, vormt het institutionele platform voor tripartiet overleg. Daarnaast zijn er inmiddels 18 lokale sociaaleconomische raden, maar minder dan de helft daarvan is volledig operationeel, wat vooral te wijten is aan de vrijblijvende houding van de regionale overheden. De sociaaleconomische raad kampt met verschillende problemen die hem in zijn werking belemmeren. Het voornaamste probleem is het gebrek aan financiële en personele middelen. De raad is er evenwel in geslaagd permanente werkgroepen op te richten voor economische zaken, wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en gezondheid en veiligheid op de werkplek. Vertegenwoordigers van de sociale partners nemen tegenwoordig regelmatig deel aan de vergaderingen van de sociaaleconomische raad, in tegenstelling tot de regering, die dikwijls vertegenwoordigd wordt door ambtenaren. Sinds de heroprichting van de raad in september 2012 nemen laatstgenoemden echter actiever deel aan de werkzaamheden. Zelfs de minister-president is nu lid van de raad. Het blijft evenwel moeilijk voor de raad om zittingen te houden.

5.3 Hoewel de sociale dialoog al succesvol is gebleken, zou hij een stevigere inbedding moeten krijgen en moeten worden uitgebreid. Met name in het bedrijfsleven hebben de sociale partners weinig te zeggen. Er worden wel cao's ondertekend, maar dat betekent nog niet dat ze ook worden omgezet, en hele terreinen maken nog geen deel uit van de sociale dialoog. Op nationaal niveau wordt de sociaaleconomische raad nog steeds niet systematisch geraadpleegd over alle zaken die binnen zijn bevoegdheidsterrein vallen, of de raadpleging is puur formeel: maar al te vaak doet de regering niets met zijn aanbevelingen. Een positieve uitzondering is het ministerie van arbeid, dat alle wetsvoorstellen en ontwerpstrategieën aan de raad voorlegt. Ditzelfde ministerie heeft onlangs bovendien voorgesteld een tripartiete werkgroep op te richten voor de herziening van de arbeidswetgeving. Ook de onderwijswetgeving is op een aantal punten verbeterd met drie wetsvoorstellen, die door het ministerie van Onderwijs ter consultatie zijn voorgelegd aan de Raad. Deze positieve signalen ten spijt krijgt de sociaaleconomische raad nog steeds nauwelijks gehoor als het gaat om het algemeen economisch beleid of maatregelen die van directe invloed zijn op de activiteiten van ondernemingen en werknemers.

5.4 In 2005 is het agentschap voor de vreedzame beslechting van arbeidsgeschillen opgericht, dat individuele en collectieve arbeidsgeschillen moet helpen slechten. Het agentschap richt zich in de eerste plaats op individuele casussen waarbij de arbiter een bindend besluit kan nemen en over dezelfde rechtsmiddelen beschikt als een rechtbank. In de praktijk is het agentschap er echter niet echt in geslaagd een echt alternatief te vormen. De meeste conflicten worden nog steeds voor

⁽⁴⁾ Voor het technische bijstandsprogramma is 1,2 miljoen euro uitgetrokken. De nadruk ligt op steun voor verdere wijzigingen in het rechtskader voor maatschappelijke organisaties, de invoering van een regelgevingskader voor transparante overheidssteun en het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het besluitvormingsproces.

het gerecht gebracht, dat, zoals alom bekend, overbelast is. Bij collectieve arbeidsgeschillen heeft het agentschap de rol van bemiddelaar en kan het de strijdende partijen dus niet dwingen tot een akkoord te komen, maar moet het proberen de partijen ervan te overtuigen vrijwillig een vreedzame oplossing accepteren.

5.5 In 2013 zal Servië als alles goed gaat een "nationaal programma voor fatsoenlijk werk" ondertekenen met de ILO. De bedoeling is dat Servië met behulp van dit programma de sociale wetgeving en procedures in al hun aspecten herzielt en volledig in overeenstemming brengt met de internationale normen, en met steun van de EU-fondsen en programma's de capaciteit van de sociale partners versterkt zodat zij doeltreffend kunnen bijdragen aan de sociale dialoog.

5.6 Niet in de laatste plaats met het oog op de EU-toetredingsonderhandelingen is het van essentieel belang dat de sociale partners nauwer worden betrokken bij het economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid van de regering. Ze dienen ook betrokken te worden bij de voorbereidingen die ervoor moeten zorgen dat Servië aan de criteria voldoet om in aanmerking te komen voor steun uit het Europees Sociaal Fonds en andere EU-fondsen. Alleen dan zullen ze hun toekomstige rol in de fora voor de participatiedemocratie op EU-niveau naar behoren kunnen vervullen.

6. Sociale partners – actuele situatie

6.1 De werkgeversorganisatie SAE (Serbian Association of Employers) is de belangrijkste nationale belangenvereniging van werkgevers in Servië en vertegenwoordigt de Servische ondernemers in de sociaaleconomische Raad. Het feit dat het merendeel van Servië's grootste ondernemingen alsook andere organisaties, zoals de Vereniging van het midden- en kleinbedrijf (Association of Small and Medium-sized Entrepreneurs, ASME), geen lid zijn, zwakt haar legitimiteit als deelnemer aan de sociale dialoog echter af.

6.2 De Servische kamer van koophandel en industrie, die de grootste vereniging van ondernemingen is, kon vanwege een systeem van verplicht lidmaatschap in het verleden niet meedoen aan de werkzaamheden van de sociaaleconomische raad. Op 1 januari 2013 is echter het systeem van vrij lidmaatschap goedgekeurd in Servië en de Kamer zet zich actief in om ten volle bij te dragen tot de sociale dialoog, zeker als het gaat om zaken als het beroepsonderwijs, bevordering van de buitenlandse handel en regionale ontwikkeling. De Kamer zet zich

in voor een versterking van de positie van de Servische Werkgeverscentrale in de sociaaleconomische raad om ervoor te zorgen dat deze met deelname van alle werkgeversorganisaties in een goed functionerend raadplegingsproces het gehele spectrum van werkgeversbelangen kan vertegenwoordigen.

6.3 Met het oog op de hoge werkloosheidscijfers zouden werkgevers meer invloed moeten kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van een gunstig ondernemingsklimaat. Ondernemerschap en de snellere oprichting van ondernemingen, m.n. kleine en middelgrote ondernemingen (kmo), die één van de belangrijkste bronnen voor nieuwe arbeidsplaatsen vormen, dienen te worden bevorderd. De grootste belemmeringen voor een gunstiger ondernemingsklimaat zijn: gebrek aan transparantie en voorspelbaarheid van het juridisch kader, een onaantrekkelijk belastingstelsel, m.i.v. parafiscale heffingen, toegang tot financiering, de registratieprocedures voor ondernemingen, de administratieve formaliteiten voor buitenlandse handel enz. Het Servische bedrijfsleven voelt zich over het algemeen onvoldoende betrokken bij het wetgevingsproces en de effectbeoordelingen, m.n. wat de impact op het midden- en kleinbedrijf betreft.

6.4 De vakbonden zijn versnipperd en zwak. De meeste zijn aangesloten bij de twee grootste vakverenigingen, het Verbond van onafhankelijke vakverenigingen (SSSS) en de Onafhankelijke vakcentrale (Nezavisnost). Daarnaast zijn er twee andere vakcentrales die claimen representatief te zijn, nl. de Verenigingen van vrije en onafhankelijke vakbonden van Servië (ASNS) en de Confederatie van vrije vakbonden (KSSS). Deze representativiteit moet getoetst worden aan een nieuwe wet ter zake die thans op tafel ligt. Volgens het ministerie van arbeid zijn er zo'n 2 000 bedrijfstakbonden die geen lid zijn van een nationaal vakverbond. Alle relevante werknemersorganisaties dienen nauwer te worden betrokken bij de besluitvorming aan werknemerszijde. De Servische vakbonden spelen een fundamentele rol bij de versterking van de sociale dialoog.

6.5 Het moeizame transitieproces en de economische crisis hebben de vakbonden nog sterker verdeeld en verzwakt. De omslachtige registratieprocedure voor vakbonden, het gebrek aan steun en de intimidatie, in sommige gevallen, van managers die niet bereid zijn tot een sociale dialoog op ondernemingsniveau staan een normale ontwikkeling van werknemersvertegenwoordiging in de weg en ondermijnen de sociale dialoog. Positief is in dit licht echter de efficiënte samenwerking die de laatste jaren van de grond is gekomen tussen de SSSS en Nezavisnost.

Brussel, 10 juli 2013

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Henri MALOSSE

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

491e PLENAIRE ZITTING OP 10 EN 11 JULI 2013

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek over langetermijnfinanciering van de Europese economie

COM(2013) 150 final/2

(2013/C 327/03)

Rapporteur: **Michael SMYTH**

De Europese Commissie heeft op 25 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Groenboek over langetermijnfinanciering van de Europese economie

COM(2013) 150 final/2.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2013 goedgekeurd

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en 3 tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Eén van de belangrijkste onderdelen van een strategie om Europa terug op de weg naar duurzame groei te krijgen, is ervoor zorgen dat er voldoende langetermijnfinanciering beschikbaar is tegen redelijke kosten. De Commissie heeft er goed aan gedaan om nu een raadplegingsdocument over dit thema uit te brengen.

1.2 Het EESC is verheugd dat het Groenboek zich op productieve investeringen en de vorming van materieel en immaterieel kapitaal met een lange levensduur richt, maar dringt er wel bij de Commissie op aan meer aandacht te schenken aan de noodzaak om meer kapitaalinvesteringen met "maatschappelijk nut" te financieren.

1.3 Ervan uitgaande dat banken in de toekomst een minder prominente rol als verstrekkers van langetermijnfinanciering zullen spelen, zullen er kansen ontstaan voor andere intermediairs, zoals nationale en multilaterale ontwikkelingsbanken, institutionele beleggers, staatsfondsen en - van cruciaal belang - obligatiemarkten. Het is daarbij echter wel zaak dat er geen belemmeringen worden gecreëerd voor de banken om hun rol als belangrijkste leveranciers van langetermijnfinanciering te vervullen. En ook moeten er regelingen komen om te voorkomen dat financiers en kapitaal de gereguleerde sector de rug toekeren.

1.4 Het EESC is ingenomen met de recente herkapitalisatie van de EIB, die daardoor beter als hefboom voor aanvullende private financiering voor investeringen zal kunnen fungeren en een krachtigere anticyclische rol bij de financiering van investeringen en bij de kredietverstrekking aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) zal kunnen vervullen. Hoewel een kapitaalinjectie van 10 miljard EUR aanzienlijk is, is volgens het EESC onder de huidige omstandigheden nog meer nodig.

1.5 Ook de invoering van EU 2020-projectobligaties valt te verwelkomen, al gaat het nog om een testfase. Deze projectobligaties zijn door de Commissie samen met de EIB ontwikkeld. Er zou ook overwogen moeten worden om soortgelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan in het geval van staatsfondsen.

1.6 Indien het met initiatieven als projectobligaties lukt om de markt voor obligatiefinanciering te verruimen, dan zouden ze uitgebreid moeten worden als de testfase eenmaal afgerond en geëvalueerd is.

1.7 In het Groenboek wordt de rol van spaartegoeden bij het aanbod aan langetermijnfinanciering voor investeringen nader bekeken. Sommige lidstaten hebben speciale regelingen opgezet om gebruik te maken van langetermijnspaargelden voor bredere

maatschappelijke investeringen. Het valt echter ook te overwegen om een breed opgezet spaarinstrument - op het niveau van de EU of de eurozone - in te voeren waarbij eventueel een extra hoge rente wordt geboden.

1.8 Sommige lidstaten slagen er tamelijk goed in om pensioen- en anders gerelateerd sparen te stimuleren door slim gebruik van het fiscale stelsel. Burgers hebben er vaak bezwaar tegen dat zij eerst belasting moeten betalen over het inkomen dat zij verdienen, en vervolgens nog eens over langetermijnsparergelden uit het inkomen dat na belasting overblijft. Het zou in het kader van maatschappelijk verantwoord investeren mogelijk moeten zijn om adequate producten te ontwerpen en op de markt te brengen waarbij mensen binnen een bepaalde jaarlijkse limiet zelfs belastingvrij of tegen een laag belastingtarief kunnen sparen, om op die manier financiële langetermijnplanning aan te moedigen.

1.9 Kortetermijndenken binnen het financiële stelsel heeft het aanbod van voldoende langetermijncapitaal sterk belemmerd en houdt nauw verband met de corporate governance. Het is niet eenvoudig de stimulansen dusdanig te veranderen dat prestaties op langere termijn meer aandacht krijgen. Het EESC is ingenomen met de suggesties van de Commissie met betrekking tot uitgebreid stemrecht en dividend voor langetermijninvesteerders en wijzigingen op de richtlijn inzake de rechten van aandeelhouders. Daarnaast zou overwogen kunnen worden op gecoördineerde wijze belastingvoordelen te verlenen over vermogenswinsten om fondsbeheerders ertoe aan te sporen aandelen langer aan te houden.

1.10 Het Groenboek bevat ook enkele interessante suggesties ten aanzien van durfkapitaal. Het EESC heeft al voorgesteld dat de rol van het EIF zich niet beperkt tot het verstrekken van leningen, maar ook de verschaffing van durfkapitaal omvat. Dat stond de oprichters ervan in 1994 aanvankelijk ook voor ogen. Als het EIF net als de EIB geherkapitaliseerd zou worden, dan zou het kunnen uitgroeien tot één van de grootste verstrekkers van durfkapitaal voor kmo's.

1.11 Aangezien nationale en regionale overheden kmo's al proberen te helpen het hoofd boven water te houden en op termijn te groeien via organen voor regionale ontwikkeling, ligt het voor de hand dat deze organen een rol gaan spelen in het beheer van zulke handelsplatformen voor de sector. Dit kan variëren van het beoordelen van de kredietwaardigheid van kmo's als klant tot het verstrekken van beperkte garanties aan institutionele beleggers.

1.12 Het EESC zou graag zien dat meer nadruk wordt gelegd op maatschappelijk verantwoord investeren en stelt voor een waarnemingspost op te richten die de voorwaarden voor langetermijninvesteringen in het oog houdt.

2. Het Groenboek: inleiding en achtergrond

2.1 De belangrijkste reden van de Europese Commissie om dit Groenboek uit te brengen, is de noodzaak om Europa terug op de weg naar slimme, duurzame en inclusieve groei te krijgen. Europa wordt geconfronteerd met grote investeringsbehoeften op lange termijn om de basis voor duurzame groei te kunnen leggen. Pogingen om in deze behoeften te voorzien worden ernstig bemoeilijkt doordat huishoudens en ondernemingen momenteel niet bereid zijn om risico's te nemen en veel

regeringen begrotingsconsolidatiemaatregelen moeten treffen, waardoor het financieringsaanbod voor investeringen op langere termijn wordt beperkt.

2.2 De traditionele kanalen voor financiële bemiddeling schieten momenteel ernstig tekort. Banken zijn van oudsher de belangrijkste financieringsbronnen in de EU voor investeringen, maar veel van hen zijn nu vooral bezig met hefboomwerkingafbouw (*deleveraging*) en dus niet in staat hun normale taak te vervullen. In het Groenboek wordt verder gekeken dan de huidige crisis en wordt getracht manieren te vinden om de noodzakelijke langetermijnfinanciering voor investeringen te kunnen verschaffen.

2.3 De Commissie richt zich op productieve investeringen en de vorming van materieel en immaterieel kapitaal met een lange levensduur, dat minder procyclisch neigt te zijn dan kapitaal met een kortere levensduur. De Commissie definieert langetermijnfinanciering als het proces door middel waarvan het financiële stelsel de financiering verstrekt voor de betaling van investeringen die zich over een lange projecttermijn uitstrekken.

2.4 Europa heeft een programma ter hervorming van de financiële sector uitgevoerd om de stabiliteit op en het vertrouwen in de financiële markten te vergroten. Stabiliteit van het financiële stelsel is een noodzakelijke voorwaarde voor het bevorderen van langetermijnfinanciering, maar er is meer nodig. De Commissie geeft aan op welke andere terreinen actie ondernomen moet worden:

- de capaciteit van financiële instellingen om langetermijnfinanciering te kanaliseren;
- de efficiëntie en effectiviteit van financiële markten om langetermijnfinancieringsinstrumenten aan te bieden;
- beleid ter aanmoediging van langetermijnsparen -investeringen; en
- het gemak waarmee kmo's toegang krijgen tot bancaire en niet-bancaire financiering.

3. Opmerkingen over de voorstellen

3.1 Capaciteit van financiële instellingen om langetermijnfinanciering te kanaliseren

3.1.1 Commerciële banken. De analyse die de Commissie maakt van de problemen met het veiligstellen van langetermijnfinanciering in Europa is in essentie juist. De vooraanstaande rol die banken altijd hebben gespeeld bij het verstrekken van langlopende kredieten is aan het veranderen. In de toekomst zouden ze wat dit betreft weleens minder belangrijk kunnen worden. Het is duidelijk dat sommige van de nieuwe regels voor het bankwezen de met het Groenboek beoogde stimulering van langetermijninvesteringen in de weg kunnen zitten. In het Groenboek wordt er slechts op gewezen dat banken door recente en waarschijnlijk nog in het verschiet liggende hervormingen een minder actieve rol zullen krijgen in de bemiddelingsketen. De prudentiële vereisten van Basel III en de stimulansen voor banken om langetermijnfinanciering te blijven verstrekken moeten beter op elkaar worden afgestemd. Hoe dan ook dienen zich waarschijnlijk kansen aan voor andere intermediairs zoals nationale en multilaterale ontwikkelingsbanken, voor institutionele beleggers, voor een ruimer gebruik van obligatiemarkten en voor staatsfondsen.

3.1.2 Nationale en multilaterale ontwikkelingsbanken. Deze instellingen delen het risico van particuliere investeerders en actoren bij de ontwikkeling van belangrijke projecten en helpen aldus marktfalen voorkomen. Met hun op de langere termijn gerichte strategische maatregelen spelen zij bovendien een anti-cyclische rol. De EIB en het EIF zijn als het op risicodeling aankomt steeds meer op de voorgrond getreden. Dankzij haar recente herkapitalisatie, die volgens het EESC weliswaar niet voldoende was, zal de EIB beter als hefboom voor aanvullende private financiering voor investeringen kunnen fungeren. De EIB zou meer moeten doen ter ondersteuning van grote grensoverschrijdende infrastructuurprojecten waarvoor de financiering moeilijk is rond te krijgen.

3.1.3 Het Comité is ingenomen met de EU 2020-projectobligaties, die momenteel worden getest in een aantal PPP-projecten voor investeringen in energie-, vervoers- en ICT-infrastructuur⁽¹⁾. De Commissie bespreekt de mogelijke rol die is weggelegd voor staatsfondsen bij de financiering van langetermijninvesteringen. Net als de projectobligaties, die de Commissie en de EIB gezamenlijk hebben ontwikkeld, zouden zij nu ook samen met staatsfondsen een initiatief kunnen ontwikkelen dat de beschikbare hoeveelheid financiën voor langetermijninvesteringen zou vergroten.

3.1.4 Wat institutionele beleggers betreft wordt er in het Groenboek op gewezen dat de noodzaak van een effectieve regulering van activarisco's bij verzekeringsondernemingen en de noodzaak om hen tot het financieren van langetermijninvesteringen aan te zetten weleens op gespannen voet met elkaar zouden kunnen staan. Tussen de Commissie en de Europese verzekeringsautoriteiten is hierover momenteel overleg gaande. Om voor verschillende soorten institutionele beleggers een aantal risicodelingsmechanismen in het leven te helpen roepen wil de Commissie met voorstellen komen over langetermijninvesteringfondsen. Dat zou een goede zaak zijn. Pensioenfondsen zouden wat langetermijninvesteringen betreft een prominere rol kunnen gaan spelen, maar zij zien een aantal belemmeringen van institutionele, regelgevende en politieke aard in de weg staan. Ze zijn vooral bang dat beleidsmakers hen ertoe proberen te dwingen om bepaalde soorten projecten te financieren die niet in het belang van hun leden zijn. Pensioenfondsen moeten worden geraadpleegd over de vraag hoe deze belemmeringen gereduceerd of overwonnen kunnen worden. Oprichting van een bankenunie zou in dit verband een goede zaak kunnen zijn.

3.1.4.1 Ook door middel van belastingprijkels voor vennootschappen zouden institutionele beleggers een grotere rol kunnen gaan spelen in de verstrekking van langetermijnfinanciering. Een systeem van degressieve belastingvoordelen voor investeringen in grote infrastructuurprojecten zou institutionele beleggers tot een grotere participatie kunnen aanzetten.

3.2 *De efficiëntie en de effectiviteit van de financiële markten om langetermijnfinancieringsinstrumenten aan te bieden*

3.2.1 Om de beschikbare middelen voor langetermijnfinancieringen uit te breiden moeten sommige kapitaalmarkten zich volgens het Groenboek ontwikkelen en tot wasdom komen.

Obligatiemarkten in de EU blijven in ontwikkeling achter bij die in de VS en worden door kleine en middelgrote ondernemingen als verboden terrein beschouwd. Zelfs over projectobligaties waren de ratingbureaus slechts gematigd positief, waaruit wel blijkt dat het nog heel wat voeten in de aarde zal hebben om een obligatiemarkt van enige omvang van de grond te krijgen. Indien het met initiatieven als projectobligaties, die tot 4,6 miljard euro voor nieuwe infrastructuurprojecten kunnen opleveren, lukt om de markt voor obligatiefinanciering uit te breiden, dan zouden ze een extra impuls moeten krijgen als de testfase eenmaal afgerond en geëvalueerd is.

3.3 *Beleid ter aanmoediging van langetermijnsparen en -investeringen*

3.3.1 Er is veel nagedacht over de factoren die langetermijnsparen in financiering beïnvloeden. Sommige lidstaten hebben geprobeerd het aanbod van langetermijnsparen te stimuleren, maar er moet nog veel meer gedaan worden. Het Groenboek bevat de optie om spaarinstrumenten voor de hele EU in te voeren die meer langetermijnsparen moeten opleveren voor maatschappelijke doeleinden. Deze suggestie is misschien voordelig in het kader van de toenemende grensoverschrijdende infrastructuur. Het kan ook leiden tot meer arbeidsmobiliteit en pensioenplanning in de interne markt. Wellicht moeten er nieuwe spaarproducten worden aangeboden tegen hoge of wisselende tarieven om langetermijnsparen te bevorderen.

3.3.2 Belasting. Het verband tussen belasting, langetermijnsparen en langetermijninvesteringen is tamelijk nauwkeurig onderzocht. De toepassing van de vennootschapsbelasting op investeringen lijkt gunstiger voor schuldfinanciering dan voor financiering met eigen vermogen. Als geschikte hervorming om meer gebruik te maken van eigen vermogen om langetermijninvesteringen te financieren, kan worden gedacht aan degressieve belastingvoordelen. Zulke systemen worden op grote schaal gebruikt bij de belasting van kapitaalwinst en zij kunnen zo opgezet worden dat zij opwegen tegen sommige van de huidige fiscale voordelen van de schuldfinanciering.

3.3.3 Wat het langetermijnsparen en het belastingstelsel betreft, wijst de Commissie op het belang van een stabiel, geschikt aanbod van spaargelden en van de prikkels die vereist zijn om dit aanbod mogelijk te maken. Sommige lidstaten slagen er tamelijk goed in om pensioen- en anderszels gerelateerd sparen te stimuleren door slim gebruik van het fiscale stelsel. Burgers hebben er vaak bezwaar tegen dat zij eerst belasting moeten betalen over het inkomen dat zij verdienen, en vervolgens nog eens over langetermijnspaargelden uit het inkomen dat na belasting overblijft. Het zou mogelijk moeten zijn om adequate producten te ontwerpen en op de markt te brengen waarbij mensen binnen een bepaalde jaarlijkse limiet zelfs belastingvrij of tegen een laag belastingtarief kunnen sparen, om op die manier financiële langetermijnplanning aan te moedigen.

3.3.4 Aan het gebruik van belastingprijkels om gewenste langetermijnresultaten te bereiken kleven nadelen. Ernstige zaken als "deadweight losses" en arbitrage moeten ook aan de orde komen. Desondanks is het gebruik van fiscale stimuli binnen een consistente en solide langetermijnplanning geboden om het gewenste investeringsniveau tot stand te brengen.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld COM(2009) 615 final.

3.3.5 Bedrijfsbestuur. Kortetermijndenken staat centraal binnen langetermijninvesteringen en is nauw verbonden met corporate governance. Tot nu toe waren de stimuli voor fondsbeheerders, investeringsbankiers en bedrijfsmanagers voor de korte termijn gedacht. Het veranderen van deze prikkels om aan te zetten tot een hoger niveau van langetermijnprestaties zal zeker niet eenvoudig zijn. Het Groenboek bevat een aantal interessante opties, waaronder uitgebreid stemrecht en dividend voor langetermijninvesteerders en wijzigingen op de richtlijn inzake de rechten van aandeelhouders. Misschien is een proactiever gebruik van belastingvoordelen voor kapitaalwinst een middel om deelneming voor langere termijn door fondsbeheerders te stimuleren.

3.4 *Het gemak waarmee kleine en middelgrote ondernemingen toegang krijgen tot bancaire en niet-bancaire financiering*

3.4.1 In het Groenboek staat dat kmo's in veel lidstaten steeds moeilijker aan financiering kunnen komen om te overleven en om te groeien. Los van de gevolgen van het verminderen van de schulden staan kmo's voor een gefragmenteerde en onsamenhangende set alternatieve financieringsbronnen. Lokale banken zijn de binding met de regio meestal kwijt of deze is veel zwakker geworden. De verzwakte relatie tussen banken en kmo's moet opnieuw opgebouwd of versterkt worden. Er zijn diverse initiatieven genomen om kmo's niet-bancaire financieringsbronnen te verschaffen, waaronder toegang tot enkele durfkapitaalfondsen, het gebruik van activa-financiering⁽²⁾, aanbodketenfinanciering en crowd funding. Er moet veel meer worden gedaan. Verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen zijn bereid een prominentere rol te spelen, maar dat vereist passende stimuli, waarvan de Commissie nu werk zou moeten maken. Bij toekomstige maatregelen voor kmo's moet ervoor worden gezorgd dat die bedrijven volledig van die maatregelen, in de geplande vorm en omvang, kunnen profiteren. Zulks zonder dat, voor zover die maatregelen via de banken gestalte krijgen, deze bijkomende lasten kunnen opleggen.

3.4.2 Durfkapitaal. De Commissie stelt een "paraplufonds" voor om een kritieke massa aan financiering met durfkapitaal te vormen. Verder zou het voorgestelde fonds van waarborgen voor institutionele beleggers de markt kunnen verruimen. Het EESC heeft al voorgesteld dat de rol van het EIF verder gaat dan het verstrekken van leningen en ook de verschaffing van durfkapitaal omvat⁽³⁾. Dat stond de oprichters ervan in 1994 aanvankelijk voor ogen. Als het EIF, net als de EIB, geherkapitaliseerd zou worden, dan zou het tot één van de grootste verstrekkers van durfkapitaal voor kmo's kunnen uitgroeien.

3.4.2.1 Meer durfkapitaal voor kmo's gaat gelijk op met de uitbreiding van bestaande of het scheppen van nieuwe handelsplatformen voor financiering via eigen vermogen ten behoeve van kmo's. Het Groenboek bevat dienaangaande een aantal zinvolle voorstellen. Aangezien nationale en regionale overheden al bezig zijn om via organen voor regionale ontwikkeling het overleven en de groei van kmo's te bevorderen, ligt het voor de hand dat deze organen een rol gaan spelen in het beheer van zulke handelsplatformen. Dit kan variëren van het beoordelen van de kredietwaardigheid van cliënten onder kmo's tot het verstrekken van beperkte garanties aan institutionele beleggers.

3.4.3 Het EESC had graag gezien dat in het Groenboek meer steun werd uitgesproken voor beleggingen in maatschappelijk verantwoorde fondsen door middel van invoering van passende financiële en fiscale regelgeving, alsook door aanbestedingsbeleid. In dit verband valt er iets te zeggen voor de oprichting van een Europese Waarnemingspost voor langetermijninvesteringen. Dit orgaan zou, samen met de actieve deelname van maatschappelijke organisaties, de ontwikkelingen kunnen volgen in de vraag en het aanbod van langetermijninvesteringen en -sparen en kunnen bijdragen aan een adequaat aanbod van informatie die van belang is voor economische actoren om weloverwogen besluiten te nemen inzake langetermijninvesteringen.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld het *Funding for Lending Scheme* http://www.hm-treasury.gov.uk/ukecon_fundingforlending_index.htm.

⁽³⁾ PB C 143, 22.5.2012, blz. 10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen

COM(2012) 793 final

(2013/C 327/04)

Rapporteur: **de heer PEZZINI**

De Europese Commissie heeft op 18 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen

COM(2012) 793 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 168 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is een gemeenschappelijke aanpak van de douanerisico's en de veiligheid van de toeleveringsketen geboden om een uniforme en niet-discriminerende toepassing van de Europese regelgeving door de betrokken autoriteiten te waarborgen op het hele grondgebied van de douane-unie, die krachtens artikel 3 VWEU uitsluitend onder de bevoegdheid van de Europese Unie valt.

1.2 Het is een krachtig voorstander van de voorstellen van de Commissie, die erop gericht zijn een grotere doeltreffendheid en efficiëntie van het risicobeheer en de goederenstromen over de grenzen van de EU heen te garanderen aan de hand van een **gemeenschappelijke strategie** en passende informatiesystemen voor risicobeheer op EU-niveau.

1.3 Het is erg bezorgd over het feit dat de douane-unie – die is opgericht bij het Verdrag van Rome in 1957 en sinds 1968 ten uitvoer wordt gelegd als gemeenschappelijk beleid ter waarborging van één handelsruimte van vrij verkeer van personen en goederen, waarbij een één-loket-systeem wordt gehanteerd voor de douanepraktijken van alle marktdeelnemers die in de hele EU op gelijke wijze worden behandeld – nog op uiteenlopende wijze wordt geïnterpreteerd en ten uitvoer wordt gelegd, hetgeen een doeltreffend en efficiënt beheer van douanerisico's verhindert, en aldus ook de handelsstromen en het vrije verkeer van goederen in de EU vertraagt.

1.4 Het is van cruciaal belang dat de douanecapaciteiten overal op het Europese grondgebied worden verbeterd om een hoog niveau van risicobeheer in de hele douane-unie te garanderen. Een en ander betreft de uniforme toepassing van definities, classificaties, gegevensverzameling en –overdracht aan de EU-databank, aan de hand van ondubbelzinnige gemeenschappelijke criteria, die via één systeem ter waarborging van de kwaliteit worden geverifieerd en gemonitord, en waarbij overtreders worden gestraft.

1.5 Het EESC zou graag zien dat gemeenschappelijke bindende technische normen worden ontwikkeld zodat aan alle buitengrenzen van de Unie een kwaliteitsvol risicobeheer op uniforme wijze wordt toegepast. Een en ander moet gepaard gaan met communautaire inspanningen ter ontwikkeling van een hoge deskundigheid, waarbij ook rekening wordt gehouden met de verschillende verplichtingen die gekoppeld zijn aan de specifieke situatie op nationaal vlak.

1.6 Tussen de verschillende databanken van het Europese systeem voor markttoezicht moet volledige interoperabiliteit worden verzekerd, op basis van een gemeenschappelijke strategie en via krachtige ondersteuning van de communautaire programma's voor technologische ontwikkeling, zodat de autoriteiten op de verschillende niveaus realtime-uitwisseling van informatie wordt gegarandeerd en het mogelijke gevaar van dumping op gezondheids-, milieu- en sociaal gebied krachtiger kan worden bestreden.

1.7 De communautaire inspanningen ter ontwikkeling van gekwalificeerd personeel en ter versterking van de beheerscapaciteit moeten worden opgevoerd, ook via maatregelen om het evenwicht in de verdeling van de controletaken te herstellen en door de oprichting van een gemeenschappelijke centrale douane-taskforce die, op verzoek, snel kan optreden in probleemsituaties.

1.8 Volgens het EESC is het zaak het partnerschap tussen de douaneautoriteiten, de vervoerders en de geautoriseerde marktdeelnemers te versterken, door de status en de voordelen ervan kracht bij te zetten, teneinde optimale samenwerking bij het risicobeheer te verzekeren, via uitwisseling van data vanuit één centraal punt, zonder nutteloze bureaucratische overlappingen.

1.9 Er moet werk worden gemaakt van een vernieuwd governancestelsel, waarbij alle nationale en communautaire autoriteiten, Europese agentschappen, waarschuwings- en informatiesystemen worden betrokken, teneinde een beter gestructureerde en systematische samenwerking tussen douane- en andere relevante autoriteiten op de interne markt te verzekeren.

1.10 Het pakket maatregelen dat in het meerjarenplan voor markttoezicht is vastgesteld moet op samenhangende en gecoördineerde wijze ten uitvoer worden gelegd, om een eind te maken aan dubbele controles, verschillen in toegepaste criteria, herhaling van verzoeken om dezelfde gegevens, uiteenlopende interpretaties door de verschillende autoriteiten voor controle en markttoezicht, en gebrekkige interoperabiliteit.

2. Inleiding

2.1 De douane-unie valt krachtens artikel 3 VWEU onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

2.2 Reeds in 2004 heeft het EESC de noodzaak van een heroriëntering als volgt geformuleerd: "Terecht wordt aan de strategische zijde van het beleid inzake de douanediensdiensten de laatste tijd extra nadruk gelegd op het feit dat de Unie na de uitbreiding nieuwe buitengrenzen zal hebben, met alle uitdagingen voor het gemeenschappelijke douanebeleid van dien. Daarnaast is ook de context van het douanebeleid veranderd, doordat er sinds de 11-septemberaanval een grotere bezorgdheid bestaat over de veiligheidsprocedures om burgers in de Unie te beschermen." ⁽¹⁾

2.3 Gelet op de ernstige werkingsproblemen waarmee de douane-unie door de uiteenlopende toepassing van de communautaire wetgeving te kampen heeft, die de algemene efficiëntie in het gedrang dreigen te brengen door ondoeltreffendheid, verspilling en gebrek aan afstemming tussen behoeften en beschikbare middelen, wijst het EESC erop dat er "één douanebeleid moet worden gevoerd op basis van uniforme, actuele, transparante, doeltreffende en vereenvoudigde procedures waarmee kan worden bijgedragen tot een Europese Unie die wereldwijd de economische concurrentie aankan ..." ⁽²⁾.

2.4 Dankzij de douane-unie, die de operationele arm is voor een groot deel van de maatregelen van het EU-handelsbeleid, worden tal van internationale overeenkomsten die verband houden met de handelsstromen van de EU geïmplementeerd. Via de administraties van de lidstaten ontwikkelen zich belangrijke horizontale processen voor gegevensbeheer, beheer van de marktdeelnemers en "risicobeheer, met inbegrip van het in kaart brengen, evalueren, analyseren en inperken van de talloze verschillende soorten risico's en risiconiveaus die samenhangen met de internationale handel in goederen" ⁽³⁾.

2.5 De invoering van een gemeenschappelijke benadering voor geïntegreerd risicobeheer, op de plaatsen van binnenkomst en vertrek, zou kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen inzake:

- een betere toewijzing van personele en financiële middelen door ze, waar nodig, te concentreren;

- volledige en uniforme toepassing van de communautaire douanewetgeving;
- een geïntegreerd samenwerkingssysteem voor overheden-bedrijven-vervoerders;
- stroomlijning van praktijken en vermindering van transactietijden en -kosten.

3. Rol van de douane op veiligheidsgebied

3.1 Zoals in de Commissiemededeling over de stand van de douane-unie eind 2012 is aangegeven, "is de douaneadministratie de enige openbare overheid die bevoegd is voor het toezicht en de controle van alle goederen die de buitengrenzen van de EU overschrijden en die, eenmaal zij door de douaneautoriteiten op een bepaalde plek in de EU zijn toegelaten, vrij kunnen circuleren over het hele grondgebied van de Unie" ⁽⁴⁾.

3.2 Vanuit deze unieke positie hebben de douaneautoriteiten voornamelijk als opdracht toezicht te houden op het internationale handelsverkeer van de EU en dragen zij bij tot de uitvoering van de externe aspecten van de interne markt, van het gemeenschappelijk handelsbeleid en van andere maatregelen die verband houden met de handel en de veiligheid van de hele toeleveringsketen.

3.3 Het EESC beklemtoont dat "een goed functionerende douane-unie een conditio sine qua non is voor het Europese integratieproces, die op uniforme wijze op het hele grondgebied van de EU moet zorgen voor een efficiënt, veilig en transparant vrij verkeer van goederen, een optimale bescherming van de consument en het milieu, en een doeltreffende aanpak van fraude en vervalsing" ⁽⁵⁾. Het pleit dan ook voor één douanebeleid op basis van uniforme, bijgewerkte, transparante, doeltreffende en vereenvoudigde procedures.

3.4 Hoewel de operationele werking van de douane-unie gebaseerd is op gemeenschappelijke wetgeving en beleid, is ze toch erg complex en wordt ze nog ten uitvoer gelegd door 27 verschillende administratieve diensten in de EU. Een en ander vergt de inzet van zowel menselijke, technische als financiële middelen op verschillende niveaus, wat de toepassing van douaneafhandelings- en controleprocedures betreft maar ook voor het beheer en de verwerking van de gegevens en de marktdeelnemers, de beheersing van de verschillende niveaus van risico's die verbonden zijn met internationaal goederenverkeer en met de veiligheid van de toeleveringsketen.

3.5 Er moet worden vermeden dat de lidstaten in een "keurslijf" worden gedwongen wat de toepassing van de douanewetgeving betreft, zodat zij kunnen blijven rekening houden met de grootte van de betrokken handelsstromen. De lidstaten hebben in dit verband de voorzieningen uitgebreid om het handelsverkeer te vergemakkelijken: dematerialisatie van de formaliteiten, vereenvoudigde procedures en toepassing van de status van geautoriseerde marktdeelnemer.

3.6 Iedere harmonisatie moet gebaseerd zijn op "beste praktijken" en niet op het Europese gemiddelde niveau.

⁽¹⁾ PB C 110 van 30.4.2004, blz. 72.

⁽²⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 68.

⁽³⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁵⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 68.

3.7 Wil men de kosten rationaliseren, de werkzaamheden richten op het behalen van resultaten, ook wat het financieel aspect, de inkomsten betreft, en concrete vooruitgang boeken, dan moet volgens het EESC bij de controles niet zozeer gebruik worden gemaakt van een methodologie voor afzonderlijke acties maar wel van een "systemische methodologie" (*systems-based approach*) op basis van risicobeoordeling.

4. Risicobeheer van de toeleveringsketen

4.1 In een context van voortdurend groeiende handelsstromen en steeds complexere nieuwe modellen die in een steeds hoger tempo opgang maken, staat de operationele werking van de douane-unie ook onder steeds toenemende druk, daar er steeds meer taken moeten worden verricht en de betrokken partijen steeds meer verwachtingen creëren. Voor de modernisering van de operationele taken in een geïnformatiseerde douanecontext wordt uitgegaan van:

- de toepassing van nieuwe procedures op Europese schaal;
- grotere investeringen in nieuwe informatietechnologie;
- nieuwe vaardigheden van het betrokken personeel.

4.2 Met het oog op doeltreffende gemeenschappelijke strategieën voor analyse, controle en beheer van risico's is in alle betrokken administraties een culturele heroriëntatie nodig naar gemeenschappelijke strategische doelstellingen en methodes, in een kader van gezamenlijke risicobeheersing met andere internationale agentschappen en partners, vooral op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu.

4.3 Met het oog op een doeltreffend risicobeheer is nauwere samenwerking geboden tussen de douaneautoriteiten en de autoriteiten voor markttoezicht op nationaal en Europees niveau, zo niet zal het erg moeilijk zijn gemeenschappelijke risicocriteria en specifieke risicoprofielen op te stellen.

4.4 Bij de invoering van een gemeenschappelijke aanpak van het risicobeheer op plaatsen van binnenkomst en vertrek moet ermee rekening worden gehouden dat de controlebevoegdheid thans krachtens ruim 60 rechtshandelingen⁽⁶⁾ aan de douanediens ten gedelegeerd is, terwijl de markttoezichtautoriteiten een gedelegeerde bevoegdheid hebben voor een reeks van onderling afhankelijke processen, gaande van steekproefsgewijze inspectie, laboratoriumproeven, interpretatie van resultaten, beoordeling van risico's tot corrigerende en bestraffende maatregelen, teneinde de veiligheid van de producten op de markt te verbeteren, zoals is voorgeschreven in de Single Market Act I⁽⁷⁾ en II⁽⁸⁾.

4.5 Voor het uitstippelen van de methodologie voor de risicobeoordeling zou er een gemeenschappelijk systeemplatform - ook via administratieve samenwerkingsgroepen - van douaneautoriteiten en markttoezichtautoriteiten op verschillende niveaus

moeten komen, dat profijt moet kunnen trekken van de verschillende gegevensbanken die in uiteenlopende contexten actief zijn.

4.6 De douane- en markttoezichtautoriteiten zouden hun middelen en vaardigheden moeten bundelen om "kmo-vriendelijke methoden toe te passen"⁽⁹⁾, ook door richtsnoeren aan te reiken vanwege de twee autoriteiten. Tegelijkertijd is een versterking nodig van de coördinatie en de samenwerking, de uitwisseling van informatie en gemeenschappelijke activiteiten, ten einde zendingen met een verhoogd veiligheidsrisico op gerichte wijze te beheren.

5. Rol van het partnerschap douane-marktdeelnemers-vervoerders

5.1 Het partnerschap tussen douaneautoriteiten, marktdeelnemers en vervoerders is van cruciaal belang om de integriteit van de toeleveringsketen te waarborgen voor burgers, bedrijven en overheden.

5.2 Een dergelijk partnerschap moet gebaseerd zijn op solide mechanismen van wederzijds vertrouwen waarbij ervan wordt uitgegaan dat:

- de algemene verplichtingen van de marktdeelnemers op elkaar worden afgestemd, teneinde de veiligheid van de producten en duidelijke verantwoordelijkheden van fabrikanten, invoerders en distributeurs te waarborgen, aan de hand van doortastende maatregelen met het oog op de beveiliging van de toeleveringsketen;
- de marktdeelnemers gecodificeerde kwaliteitsgegevens meedelen, ten behoeve van alle overheden die betrokken zijn bij het risicobeheer, waarbij goederen en betrokken reële personen identificeerbaar en traceerbaar zijn;
- de marktdeelnemers in de hele Unie en op gelijk welke plek aan haar buitengrenzen gegarandeerd gelijk behandeld worden wat risicobeheer betreft, zodat verschillen in behandeling vermeden worden;
- er nauwer wordt samengewerkt met bedrijven die goederen over de grenzen vervoeren;
- de administratieve, procedurele en bureaucratische lasten voor de marktdeelnemers en met name de kmo's beperkt worden gehouden.

5.3 Reeds in de overeenkomst van Kyoto van de Werelddouaneorganisatie (WDO)⁽¹⁰⁾ betreffende de (herziene) vereenvoudiging van de douanecontrole is voorzien in een beperking van hinderlijke controles, zoals dat ook het geval was bij de WTO-onderhandelingen over de facilitering van het handelsverkeer⁽¹¹⁾, ook al is er na de gebeurtenissen van 11 september 2001 een tendens ontstaan om systematische controles te verscherpen.

⁽⁶⁾ Bijlage 2 van SEC(2011) 1317 final "Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014-2020" (programma FISCUS).

⁽⁷⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁸⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 76 final, actie 9.

⁽¹⁰⁾ WDO 2003.

⁽¹¹⁾ Art. III van de GATT ter beperking van de noodzakelijke procedures voor invoer- en uitvoeracties.

5.4 Er moet een eind worden gemaakt aan de versnippering van de informatiestromen en een oplossing worden gevonden voor de problemen die samenhangen met de capaciteitsverschillen tussen de lidstaten op het gebied van risicobeheer, teneinde een gelijk niveau van elektronisch beheer en risicoanalyse te garanderen. Fundamenteel gaat het erom een gemeenschappelijke Europese cultuur inzake risicobeheer en beveiliging van de toelevering te ontwikkelen.

6. Nieuwe technologieën: interoperabiliteit van de systemen en informatie-uitwisseling

6.1 De meerjarige O&O-programma's van de Europese Unie - met name het zevende kaderprogramma, maar ook IDABC ⁽¹²⁾ en ISA ⁽¹³⁾ voor de interoperabiliteit van overheidsadministraties - hebben de grondslag gelegd voor de ontwikkeling van verschillende gemeenschappelijke projecten op het gebied van risicobeheer, aan de hand van nieuwe instrumenten waarmee kan worden voorkomen dat nationale processen en domeinen van de informatica-infrastructuur of -toepassingen van de ene tot de andere lidstaat sterk verschillen.

6.2 Het is van essentieel belang dat de inspanningen op het gebied van innovatie en O&O ten aanzien van risicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen door de EU worden gecoördineerd, om ervoor te zorgen dat de technologieën snel worden verspreid en op de markt worden gebracht. Met name demonstratieprojecten ("proof-of-concept") en proefproductielijnen vormen een onontbeerlijke voorwaarde om technologieën op industriële schaal te kunnen verspreiden. Dergelijke initiatieven kunnen worden gefinancierd door publiek-private partnerschappen via de structuurfondsen, Horizon 2020 of andere EU-programma's.

7. Gestructureerde en systematische samenwerking en coördinatie tussen douane- en andere overheden

7.1 Kort geleden nog heeft het EESC beklemtoond dat het "een **nauwere samenwerking** tussen de douanediens ten, de markttoezichtautoriteiten, de diensten van de Commissie en de Europese agentschappen noodzakelijk acht, zodat er meer controle kan worden uitgeoefend op de kwaliteit van de ingevoerde goederen" ⁽¹⁴⁾. Daarbij wees het ook op de noodzaak passende informatie en daarmee samenhangende opleiding te verstrekken.

7.2 Volgens de Commissie "moeten de capaciteit en de middelen van de lidstaten beter worden samengevoegd om de EU-doelstellingen inzake risicobeheer effectiever te verwezenlijken aan de hele buitengrens", ook via "het gebruik van een realtime elektronisch risicosysteem ... om de nationale technische capaciteit aan te vullen".

7.3 De kwestie van de samenwerking en de coördinatie op het gebied van risicobeheer is volgens het EESC een van de heikele punten in het Commissievoorstel, niet alleen wat de systematische coördinatie van de overheden van de lidstaten

betreft, maar ook op het niveau van de Unie zelf, tussen de verschillende directoraten-generaal en operationele agentschappen.

8. Algemene opmerkingen

8.1 Het EESC juicht het initiatief van de Commissie toe om de efficiëntie en doeltreffendheid van het risicobeheer en de handelstromen over de EU-grenzen heen te waarborgen, middels een gelaagde gemeenschappelijke strategie om de aard en het niveau van het risico en de verschillende mogelijke oplossingen vast te stellen, binnen een Europees kader van coördinatie tussen verschillende instanties en op basis van een uniforme aanpak en vooraf vastgestelde en overeengekomen criteria.

8.2 Het EESC is ervan overtuigd dat het noodzakelijk is het proces van **elektronische douaneafhandeling** te centraliseren en de Commissie passende computersystemen voor **Europees risicobeheer** ter beschikking te stellen, op basis van een netwerk van interoperabele gegevensbanken en met systematisch gebruik van gestandaardiseerde werkmethode n die de werknemers, de consumenten en de bedrijven beschermen tegen de risico's van dumping op sociaal, milieu- en gezondheidsgebied.

8.3 Volgens het EESC moet de douanecapaciteit absoluut worden versterkt, zodat op gelijk welke plaats van het Europese grondgebied een passend niveau van risicobeheer wordt gegarandeerd op basis van ondubbelzinnige gemeenschappelijke criteria, die aan de hand van een gemeenschappelijk systeem voor kwaliteitsbewaking worden geverifieerd en gemonitord en waarbij inbreuken worden bestraft.

8.4 Een en ander moet correct worden ingepast in het **meerjarig actieplan voor markttoezicht waarbij 20 concrete acties** ⁽¹⁵⁾ worden voorgesteld die tegen 2015 moeten worden uitgevoerd en die met name betrekking hebben op het:

- ondersteunen door de douane- en de markttoezichtautoriteiten van de uitvoering van de richtsnoeren in de lidstaten (actie 17);
- verbeteren van de efficiëntie van grensveiligheids- en conformiteitscontroles (actie 18);
- in kaart brengen van de verschillen in aanpak van veiligheids- en conformiteitscontroles voor producten die in de Unie binnenkomen (actie 19);
- ontwikkelen van een gemeenschappelijke risicobenadering van douanecontroles op het gebied van productveiligheid en -conformiteit (actie 20).

8.5 Het EESC is van mening dat het beheer van de douanecontroles en van het markttoezicht niet afzonderlijk kunnen worden benaderd en dat gezamenlijk moet worden gestreefd naar een **gemeenschappelijke Europese aanpak**, volledige interoperabiliteit van de instrumenten voor analyse, verzameling en verwerking van online gegevens, **door de verschillende betrokken overheden**.

⁽¹²⁾ Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens (interoperabele levering van pan-Europese e-overheidsdiensten aan overheidsdiensten, ondernemingen en burgers). IDABC draagt bij aan het i2010-initiatief ter modernisering van de Europese overheidssector.

⁽¹³⁾ Interoperability Solutions for European Public Administrations Program (Interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsdiensten) 2010–15.

⁽¹⁴⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 68.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 76 final.

8.6 Het is voorstander van een systeem ter versterking van de capaciteit van de lidstaten op het gebied van risicobeheer, teneinde uniforme kwaliteitsstandaarden te waarborgen aan de hand van een gemeenschappelijk verificatie-, controle-, monitoring- en eventueel bestraffingsmechanisme, maar ook via een grotere gemeenschappelijke inspanning voor de opleiding van deskundig personeel, dat vooral daar nodig is waar het werk het zwaarst en de kosten het hoogst zijn, bv. aan de grenzen van de Schengen-zone.

8.7 De communautaire inspanningen ter ontwikkeling van gekwalificeerd personeel en ter versterking van de beheerscapaciteit moeten in dit verband worden opgevoerd, ook door de oprichting van een gemeenschappelijke centrale douanetaskforce voor snelle interventie in probleemsituaties.

8.8 Om duidelijke en samenhangende communautaire normen in de hele interne markt en overeenkomstige

veiligheidsniveaus te garanderen moet absoluut **nauwer worden samengewerkt en moet informatie worden uitgewisseld** - op basis van hoge gemeenschappelijke standaarden - tussen douane-administraties, markttoezichtautoriteiten, de Commissiediensten en de Europese agentschappen, teneinde de kwaliteit van de goederen die de grenzen overschrijden beter te controleren.

8.9 Het EESC onderschrijft de **conclusies van de Raad** betreffende de vorderingen die zijn gemaakt in het kader van de strategie voor de ontwikkeling van de douane-unie⁽¹⁶⁾ ten aanzien van de **verbetering van de governance van die douane-unie**, van haar capaciteit haar eigen impact te meten en uniforme toepassing van de wetgeving te bevorderen, samenwerking tussen de agentschappen te verbeteren en vooral "een bredere aanpak van de internationale toevorketen te hanteren", het handelsverkeer te faciliteren en "reële en tastbare voordelen te bieden voor geautoriseerde marktdeelnemers".

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ PB C 80 van 19.3.2013, blz. 11.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een Europees actieplan inzake detailhandel

COM(2013) 36 final

(2013/C 327/05)

Rapporteur: **mevrouw RONDINELLI**

De Europese Commissie heeft op 18 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen 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 Europees actieplan inzake detailhandel

COM(2013) 36 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 174 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de holistische aanpak van het Actieplan en heeft reeds zijn mening gegeven over veel van de 11 voorgestelde maatregelen. De uitvoering hiervan vergt echter nog heel wat tijd en ondersteuning, ook economische ondersteuning.

1.2 Het EESC is van mening dat sommige maatregelen niet aan de verwachtingen zullen voldoen of niet volledig kunnen worden uitgevoerd, omdat geen rekening wordt gehouden met de gevolgen van de economische crisis op de sector, vooral in de landen die het hardst door de bezuinigingsmaatregelen worden getroffen.

1.3 Bij de uitvoering van het Actieplan zou rekening moeten worden gehouden met de diversiteit, die vaak tot uiting komt in de verschillende vormen van de kmo's (kleine en middelgrote ondernemingen) en micro-ondernemingen.

1.4 Het EESC stemt in met het voorstel om een permanente groep voor het concurrentievermogen van de detailhandel op te richten en hoopt dat de Europese sociale partners, de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties en van de kmo's hiervan deel kunnen uitmaken.

1.5 De consument zou volgens het EESC niet alleen de beschikking moeten hebben over relevante en waarheidsgetrouwe informatie, maar hij zou hiervan ook echt kennis moeten kunnen nemen. De presentatie ervan moet dan ook overzichtelijk en gemakkelijk te begrijpen zijn (de taal mag niet te technisch of juridisch zijn).

1.6 De lidstaten moeten worden aangemoedigd om vast te stellen welke vormen van detailhandel onder het algemeen (sociaal of cultureel) belang vallen, dat in de dienstenrichtlijn wordt genoemd.

1.7 Het EESC dringt erop aan dat ondernemingen worden gestimuleerd om de online- en offlinehandel, die nu nog vaak als elkaars tegenpolen worden beschouwd, te integreren. Zo kan een einde worden gemaakt aan problemen in verband met openingstijden en sluitingsdagen van winkels.

1.8 De overmatige concentratie van de distributiehandel veroorzaakt verschillende problemen, zoals objectieve moeilijkheden om echte concurrentie tot stand te brengen.

1.9 De praktijk van onjuiste verrekeningsprijzen (transfer pricing), waarbij de handelsprijzen binnen dezelfde groep worden bepaald op basis van beoordelingscriteria die verband houden met de belastingplichtigheid van de betrokken groep en niet met de normale marktwerking, moet volgens het EESC op Europees niveau worden aangepakt, zoals in een ander advies reeds werd bepleit ⁽¹⁾.

1.10 Het EESC beveelt aan duurzame handel na te streven en verspillingen terug te dringen, onder meer door het systeem van bulkverkoop te bevorderen, waarbij er minder vervuילend verpakkingsmateriaal wordt gebruikt.

1.11 De Commissie moet actief streven naar innovatie en verandering, met alle instrumenten waarover zij beschikt, omdat concurrentie een voorwaarde voor verandering is maar deze niet zelf op gang brengt.

1.12 Het EESC acht het van fundamenteel belang dat de gevraagde bekwaamheden matchen met de vaardigheden van de werknemers. De betrokkenheid van het bedrijfsleven mag niet beperkt blijven tot de inhoud van de opleidingen, maar moet ook gerichte investeringen omvatten.

⁽¹⁾ EESC-advies over "Financiële en belastingparadijzen", parr. 3.25 en 3.26, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 7.

1.13 Op basis van de ervaringen van de Europese vaardighedenraad voor de handel spoort het EESC de lidstaten aan om bilaterale organismen op te zetten tussen de sociale partners ter ontwikkeling van de beroepsopleiding (afstemming van vaardigheden, opleidingsplannen, financiering, in kaart brengen van de opleidingsbehoefte, uitvoering en feedback van opleidingen).

1.14 Het EESC steunt het initiatief van de Commissie om een dialoog met alle belanghebbenden op gang te brengen, teneinde doeltreffende maatregelen op EU-niveau vast te stellen voor de bestrijding van de informele economie en zwartwerk. Het hoopt dat de lidstaten een sterke politieke bereidheid aan de dag zullen leggen, die de Commissie zou kunnen coördineren via een versterkt partnerschap.

2. Totstandbrenging van een interne markt voor distributiehandel

2.1 Om een interne markt voor de distributiehandel tot stand te brengen in het kader van de Europa 2020-strategie bevat het Actieplan een routekaart met 5 prioriteiten en 11 maatregelen die tegen 2014 moeten zijn uitgevoerd. De Commissie zal toezien op de ontwikkelingen en zal in 2015 verslag uitbrengen over de geboekte vooruitgang.

2.2 Binnen de EU speelt de distributiehandel een essentiële rol in het stimuleren van groei, het scheppen van werkgelegenheid en de totstandkoming van innovatieve en duurzamere consumptiemodellen. De sector is goed voor 11 % van het BBP van de EU en voor bijna 15 % van de werkgelegenheid, wat neerkomt op circa 36 miljoen werknemers in meer dan 6 miljoen ondernemingen of 29 % van alle ondernemingen, waarvan een hoog percentage bestaat uit kmo's en micro-ondernemingen.

2.3 In het Actieplan wordt benadrukt dat de distributiehandel steeds meer is geïntegreerd met andere economische sectoren en dat het onderscheid daartussen steeds vager wordt. Er wordt op gewezen dat er belemmeringen blijven bestaan voor de totstandbrenging van een efficiënte, concurrerende en geïntegreerde interne markt voor de distributiehandel. Het is dan ook zaak het concurrentievermogen en de productiviteit van de sector te verbeteren en de economische, ecologische en sociale prestaties ervan te versterken, rekening houdend met de verscheidenheid in het algemeen en met de situatie van kmo's en micro-ondernemingen in het bijzonder.

2.4 Ondanks de modernisering die zich de afgelopen 20 jaar in de sector heeft voltrokken, dreigen veel commerciële kmo's momenteel failliet te gaan, niet alleen als gevolg van de grotere prijsconcurrentie en de erosie van de winstmarges, maar ook wegens de economische crisis, die een aanzienlijke daling van de consumptie en de aankoopbereidheid heeft veroorzaakt.

2.5 De financiële crisis, de stijging van de grondstoffenprijzen, de vergrijzing, de vraag naar duurzamere oplossingen en de technologische innovatie (zoals elektronische betalingen en selfscanning) zorgen voor een ingrijpende verandering van de bedrijfsprocessen en -modellen, zowel van de grote distributieketens als van kmo's.

2.6 Het EESC stemt in met het voorstel om een permanente groep voor het concurrentievermogen van de detailhandel op te richten (bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, belanghebbende partijen en kmo's), die de problemen van de

sector op de Europese politieke agenda zal zetten, mogelijkheden voor ontwikkeling zal aanwijzen, zal toezien op de geboekte vooruitgang en aanbevelingen zal formuleren. Het EESC dringt erop aan dat de Europese sociale partners van de sector (UNI-Europa commerce en Eurocommerce), die sinds eind jaren '80 een constructieve sociale dialoog hebben gevoerd, deel gaan uitmaken van deze groep, naast vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, met name consumentenorganisaties en organisaties van kmo's.

2.7 Het EESC dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan alle eerlijke en evenwichtige vormen van handelsvereniging en samenwerking tussen zelfstandige detailhandelaars en tussen de grote distributieketens enerzijds en zelfstandige detailhandelaars anderzijds te stimuleren en te bevorderen, op basis van contracten met duidelijke en evenwichtige garanties.

3. Meer rechten voor de consument (maatregelen 1 en 2)

3.1 Rechten zijn pas echt rechten wanneer zij worden uitgeoefend, en om te worden uitgeoefend moeten zij gekend zijn. Informatie staat niet gelijk aan kennis, wat het eerste recht van consumenten is, en hen de vrijheid geeft hun aankoopbeslissingen zelf te bepalen en daarbij het welzijn en zowel het individuele als het collectieve belang na te streven. Tegenwoordig wordt de consument bij zijn aankopen overstelpt met een enorme hoeveelheid informatie.

3.2 Een van de grootste problemen waar de sector momenteel mee kampt is het feit dat de marketing van de grote distributieketens bijna uitsluitend is gericht op de verkoopprijs, en dat er nauwelijks aandacht is voor de prijs-kwaliteitverhouding. Het gevolg hiervan is dat de kwaliteit van levensmiddelen in veel lidstaten achteruit gaat, mede omdat natuurlijke ingrediënten worden vervangen door andere stoffen. Dit beperkt de keuze voor de consument, die vaak wel bereid is meer te betalen voor een kwaliteitsproduct maar dat niet kan vinden in het aanbod.

3.3 Kennis van de productkenmerken stelt de consument in staat bewuste aankopen te doen, waardoor er in het aanbod meer ruimte komt voor kwaliteit, diversifiëring en dienstverlening. Maar dat er meer informatie beschikbaar is betekent niet dat er ook meer kennis is. Vaak is zelfs het tegenovergestelde waar: geconfronteerd met een overdaad aan informatie verkiest de consument deze vaak niet te lezen, wegens gebrek aan tijd of omdat het taalgebruik te technisch of onbegrijpelijk is.

3.4 Naast richtsnoeren voor goede praktijken en gedragscodes (maatregel 1) ⁽²⁾ zou de Commissie doeltreffende en bindende instrumenten in het leven moeten roepen, zodat producenten en distributeurs worden gedwongen om consumenten toegankelijke informatie te geven over alle kenmerken van hun producten, diensten en prijzen die essentieel zijn voor andere sociale, milieu-, territoriale en economische doeleinden. Bovendien zou alle noodzakelijke informatie moeten worden vervat in korte en begrijpelijke teksten. Zo kunnen consumenten vrij besluiten of zij een bepaald kenmerk belangrijker vinden dan een ander, en hoeven zij niet uitsluitend af te gaan op reclameboodschappen.

⁽²⁾ Het verslag over de "Comparison Tools" is gepresenteerd tijdens de Europese consumententop van 18 maart 2013.

3.5 Het aanbodsysteem geeft veel nuttige kennis waarop de consument zijn keuzes kan baseren, maar concentreert zich voornamelijk op productaspecten die verband houden met de aankoop en het gebruik gedurende de eerste periode, met de nadruk op de aanvankelijke tevredenheid en zonder aandacht voor het verdere gebruik van het product (de recycleerbaarheid van de verpakking, de levensduur, de beschikbaarheid van ondersteuning en reserveonderdelen, de eventuele tweedehandswaarde en de aftersales-dienstverlening).

3.6 Naast het voorstellen van methoden voor het meten van en communiceren over de algemene milieueffecten van producten en organisaties (maatregel 2) ⁽³⁾, zou de Commissie de taak op zich moeten nemen om de kennis op grond waarvan de consumenten hun aankoopbeslissingen nemen, aan te vullen ⁽⁴⁾. Hiervoor zou zij duidelijke aanwijzingen moeten geven inzake:

- de mate van recycleerbaarheid van de producten en hun verpakkingen;
- de hoeveelheid verpakking die strikt noodzakelijk is (om te worden vervoerd, om nuttige informatie te bevatten, om het product te bewaren, om hygiënische redenen, en om de houdbaarheid tijdens de hele gebruiksperiode te waarborgen) ten opzichte van het verpakkingsmateriaal dat als overbodig kan worden beschouwd;
- de mate waarin de productie- en distributieketens beantwoorden aan de voorschriften op het gebied van productie, milieubescherming en de rechten van werknemers;
- de toegankelijkheid van de aftersales-dienstverlening.

3.7 Het EESC stelt dan ook voor deze maatregel op doeltreffende en realistische wijze uit te voeren, om de consumenten beter te beschermen en om ondernemingen, met name kmo's, te helpen deze in de praktijk te brengen.

4. Een betere toegang tot duurzame en concurrerende detailhandelsdiensten (maatregelen 3, 4 en 5)

4.1 De dienstenrichtlijn, die bepaalde vereisten verbiedt, maakt een uitzondering voor "planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang", en "doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen". Als "dwingende redenen van algemeen belang" noemt de richtlijn onder meer expliciet "behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid".

4.2 Er zijn vormen van detailhandel die karakteristiek zijn voor de cultuur en levensstijl in een bepaald gebied. Deze vormen - en alleen deze - moeten kunnen concurreren in een

systeem van vergelijkbare ondernemingen, dat voortdurend streeft naar verbetering van de kwaliteit en efficiëntie, en waar de consument profijt bij heeft. Wanneer deze handelsondernemingen worden weggedrukt door grote organisaties is, op korte termijn, het vrijemarktbeginnsel misschien wel gerealiseerd, maar gaat een deel van het cultureel erfgoed en van de levensstijlen voorgoed verloren, terwijl de gemeenschap en het grondgebied er ook nog eens economisch op achteruitgaan.

4.3 De concurrentie heeft de detailhandelszaken ertoe aangezet de kwaliteit van hun diensten te verbeteren en efficiënter te werk te gaan. De Commissie moet absoluut een onderscheid maken tussen een gezonde concurrentie tussen gelijkwaardige ondernemingen, die aanzet tot een voortdurende verbetering van de kwaliteit en de efficiëntie in het voordeel van de consumenten, en andere vormen van economische en handelsconflicten tussen ondernemingen.

4.4 Het is dus belangrijk dat er binnen een regio een gezonde concurrentie is tussen ondernemingen van een bepaalde sector, ongeacht hun omvang, niet om andere ondernemingen te kunnen wegconcurreren maar omdat zij zo een opwaartse spiraal op gang kunnen brengen. Dit betekent betere diensten, een groter assortiment, praktischere structuren, betere prijzen en instandhouding van de identiteit van de lokale gemeenschap.

4.5 Het feit dat grote ketens de traditionele winkels verdrukken, dankzij hun economische kracht, brengt schade toe aan het cultureel erfgoed, de levensstijlen en het sociaaleconomisch weefsel dat kenmerkend is voor een bepaald gebied en de lokale gemeenschap. Er staat dus meer op het spel dan het assortiment en de prijzen die de consument moet betalen.

4.6 Wat de maatregelen 3 en 4 betreft zou de Commissie, overeenkomstig de dienstenrichtlijn, de lidstaten moeten stimuleren om na te gaan of en welke vormen van detailhandel de doelstellingen van sociaal en cultureel beleid kunnen helpen verwezenlijken. De traditionele en onafhankelijke lokale detailhandel zou dus onder het algemeen belang moeten worden geschaard wanneer deze kenmerkend is voor een bepaald gebied. Wel moet worden voorkomen dat lokale gevestigde belangen zich doen gelden onder het mom van algemene belangen van de samenleving, zoals milieu en stadsplanning. Daarom is het zaak dat de Commissie ondubbelzinnig aangeeft welke algemene belangen aanvaardbaar zijn in een bepaald gebied, en dat zij iedere regio/ieder gebied vraagt om zelf een rangorde van drie prioritaire belangen vast te stellen die moeten worden nagestreefd bij de beoordeling van nieuwe handelsvestigingen.

4.7 De online-detailhandel kan de fysieke detailhandel niet vervangen, maar de twee modellen moeten met elkaar worden geïntegreerd, vooral omdat de detailhandel een essentiële sociale functie vervult, die verder gaat dan het leveren van goederen en diensten tegen de laatste prijs.

4.8 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om in overleg met de lidstaten en in samenwerking met kmo-organisaties, opleidingen voor kmo's aan te bieden over de wijze waarop de verschillende verkoopvormen - online en traditioneel - kunnen worden geïntegreerd.

⁽³⁾ De "Interne markt voor milieuvriendelijke producten", op 9 april 2013 goedgekeurd door de Commissie.

⁽⁴⁾ Voorbeelden van informatie die kennis is geworden: de herkomst van vlees en de toeleveringsketen; het territoriaal bereik van het GSM-sigitaal; "nul kilometer"-producten in de agrolevensmiddelen-industrie.

4.9 De ontwikkelingsmogelijkheden voor de online-handel zijn onvoorspelbaar omdat zij afhangen van hoe de markten en de instellingen hiermee omgaan. De Commissie zou alle mogelijke maatregelen moeten nemen om *non-sale* diensten te bevorderen, oftewel diensten die niet rechtstreeks verband houden met een specifieke aankoop, en die door de *offline*-detailhandel worden verleend.

4.10 Tegenwoordig bieden winkels hun klanten veel gratis diensten (zoals de etalage - *window shopping*), waarvan de kosten worden terugbetaald door de verkoopmarge. Daarom ontmoedigen veel producenten online-verkopen, en dwingen zij de klanten om hun aankopen offline te doen. Steeds meer consumenten kopen echter zowel online (waar zij producten en prijzen kunnen vergelijken) als offline (waar zij de producten kunnen aanraken en uitproberen). Het EESC beveelt aan de concurrentie tussen online en offline te doorbreken door deze beter te integreren en door de dienstverlening door traditionele winkels op te waarderen, omdat er bij fysiek winkelen echte sociale contacten zijn die niet door digitale contacten kunnen worden vervangen. Er is behoefte aan integratie, niet aan vervanging.

4.11 Het EESC wijst erop dat iedere lidstaat een andere wetgeving heeft op het gebied van openingstijden van winkels, werken op zondag en nachtwerk. Ook binnen veel lidstaten staat deze wetgeving ter discussie, vanwege de concurrentie tussen zelfstandigen, kmo's en micro-ondernemingen en de gevolgen voor het personeel. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om dit obstakel voor de verwezenlijking van de een-gemaakte markt en het Europees sociaal model weg te werken, mede door de online- en offline-handel met elkaar te integreren.

5. Correctere handelsbetrekkingen in de toeleveringsketen voor de detailhandel (maatregel 5) ⁽⁵⁾

5.1 Het EESC wijst erop dat de sector van de distributiehandel een van de meest geconcentreerde sectoren is. In iedere lidstaat wordt de markt immers gedomineerd door 3 à 5 ondernemingen, vaak multinationals. Dit veroorzaakt een groot probleem op het stuk van de mededinging, omdat de sector te machtig is geworden ten aanzien van de leveranciers, die veel talrijker zijn.

6. Een duurzamere toeleveringsketen voor de detailhandel ontwikkelen (maatregelen 6 en 7)

6.1 Het EESC steunt maatregel 6 die erop is gericht detailhandelaren te steunen om maatregelen uit te voeren ter beperking van het levensmiddelenafval ⁽⁶⁾, en is ingenomen met het besluit om in 2013 een mededeling over duurzame levensmiddelen goed te keuren.

6.2 Ook steunt het EESC maatregel 7 van de Commissie om "toeleveringsketens milieuvriendelijker en duurzamer te maken" door het energieverbruik en de productie van verontreinigende materialen terug te dringen. Wat de verontreinigende materialen betreft stelt het EESC onder meer voor om voor de verkoop massaconsumptiegoederen een op bulkverkoop gebaseerd distributiemodel te bevorderen, als alternatief voor verpakte producten. Voor de concrete uitvoering van deze maatregel, die is

bedoeld om de productie van te verwerken verpakkingsmateriaal terug te dringen, beveelt het EESC de Commissie aan om alle betrokken actoren te raadplegen.

6.3 Deze praktijk wordt tegenwoordig op zeer beperkte schaal en voor zeer weinig producten toegepast, maar kan aanzienlijk worden uitgebreid. De voordelen zijn:

- Minder verpakkingsmateriaal. Wanneer consumenten het product uit een dispenser moeten halen worden zij gestimuleerd om geen nieuwe verpakking te kopen maar om een oude, lege verpakking te hergebruiken.
- Veiligheid en hygiëne. De dispenser biedt een doeltreffender bescherming van het product, omdat het niet wordt aange- raakt door mensen die het product toch niet kopen.
- Minder verspilling. Wanneer producten in bulk worden gekocht kan de hoeveelheid beter worden gedoseerd, en wordt voorkomen dat er meer moet worden gekocht dan men nodig heeft, wat de belangrijkste oorzaak van verspilling is.
- Betere communicatie voor merken. Dispensers voor bulkverkoop hebben meestal een groter formaat dan losse verpakkingen, zodat een groter oppervlakte kan worden gebruikt voor het geven van informatie dan op een klein etiket.

6.4 Dit model wordt nu al toegepast op kleine schaal, bijvoorbeeld voor de verkoop van verse melk. De verkoop van benzine is daarentegen een voorbeeld van een product dat nu al op zeer grote schaal in bulk wordt verkocht. Dit is op zich geen milieuvriendelijk product, maar bij de distributie ervan wordt geen gram plastic gebruikt en er wordt niets verspild.

6.5 Dit model vraagt een structurele aanpassing van de verkooppunten, die moeten worden uitgerust met vulpijpen tussen het magazijn en het winkelrek of tenminste met systemen voor het bijvullen van de dispensers. In ieder geval zouden winkelrekken geen statische en ongedifferentieerde dragers meer zijn.

6.6 Om een reële kans van slagen te hebben zou dit nieuwe model moeten worden gestimuleerd door de grote distributeurs die het leeuwendeel van de consumptieproducten verdelen, omdat zij de nodige capaciteiten en middelen hebben om deze grote transformatie in gang te zetten. Hierbij is tevens een sleutelrol weggelegd voor de kmo's.

6.7 De Commissie zou deze verandering kunnen helpen stimuleren door te wijzen op de sociale en milieuvoordelen en door alle instrumenten - ook economische en financiële - te gebruiken waarover zij beschikt, om concrete initiatieven en projecten te bevorderen.

7. Innovatievere oplossingen (maatregelen 8, 9 en 10)

7.1 Het herstel van de reële economie is mede afhankelijk van de innovatie (maatregel 8) waartoe de sector in staat zal zijn, en het is dan ook van cruciaal belang dat kmo's meer en gemakkelijker geld kunnen lenen van de banken om innovatieve projecten en activiteiten op te starten.

⁽⁵⁾ EESC-advies over "Oneerlijke handelspraktijken in de toeleveringsketen" (Zie bladzijde 26 van dit Publicatieblad)

⁽⁶⁾ EESC-advies over "Preventie en beperking van voedselverspilling", rapporteur: Somville, PB C 161 van 6.6.2013, blz. 46.

7.2 Anders dan in de VS is het van essentieel belang dat bedrijfsinvesteringen in innovatie vergezeld gaan van maatregelen ten behoeve van de bescherming van werknemers en de kwaliteit van de werkgelegenheid.

7.3 De Commissie lijkt ervan uit te gaan dat deze veranderingen zullen voortkomen uit het toegenomen "concurrentievermogen van de detailhandel", wat de enige doelstelling van de in de mededeling voorgestelde maatregelen lijkt te zijn. Maar terwijl het gebrek aan concurrentie een obstakel voor verandering is, biedt concurrentie op zich geen garantie dat de verandering zal plaatsvinden.

7.4 De Commissie omschrijft detailhandelaren als "innovatieversterkers". Zij erkent dat kmo's - omdat zij in meer rechtstreeks contact staan met de consumenten - beter aanvoelen wat de nieuwe behoeften zijn en dus - omdat zij bovendien flexibeler zijn - hun aanbod beter kunnen aanpassen aan de variabele en heterogene vraag.

7.5 Sommige veranderingen van het systeem of model vragen echter een projectcapaciteit en, vooral, een sterke onderhandelingspositie, die maken dat grote ondernemingen hierbij een niet te verwaarlozen rol spelen. De Commissie moet alles in het werk stellen om alle bedrijven - kleine, middelgrote en grote - te betrekken bij de innovatie- en veranderingsprocessen.

7.6 Het EESC is ingenomen met het voorstel om een databank op te zetten met alle etiketteringsregels van de EU en de lidstaten inzake levensmiddelen (maatregel 9) ⁽⁷⁾.

7.7 Het EESC steunt de maatregelen van de Commissie om een betere integratie van de markt voor kaart-, internet- en mobiele betalingen te garanderen (maatregel 10) ⁽⁸⁾ en hoopt dat deze betalingen snel meer ingeburgerd raken.

8. Een betere werkomgeving (maatregel 11)

8.1 Het *matchen* van de vaardigheden is van fundamenteel belang voor een kwalitatieve verbetering van de werkgelegenheid ⁽⁹⁾ in deze sector, waarin mensen vaak hun eerste stappen op de arbeidsmarkt zetten als starter of herintreder, en die niet altijd wordt beschouwd als een aantrekkelijke of interessante sector om carrière te maken.

8.2 Om het concurrentievermogen en de productiviteit van de detailhandel te vergroten is het van fundamenteel belang dat er een betere afstemming is tussen de gevraagde bekwaamheden en de vaardigheden van de werknemers (maatregel 11), die de mogelijkheid moeten krijgen om hun eigen prestaties te verbeteren, mede gezien de toegenomen automatisering.

8.3 De Commissie wil de samenwerking tussen de sociale partners versterken, om het beleid op het gebied van opleiding en omscholing te verbeteren, onder meer in het kader van de Europese raad voor sectorale vaardigheden.

8.4 Ondanks de maatregelen van technologische innovatie blijft de productiviteit van de sector vrij laag en hebben kmo's moeite om te investeren in nieuwe technologieën, innovatie en de beroepsopleiding van de eigen werknemers.

8.5 Het Actieplan mag er echter niet aan voorbijgaan dat de sector, binnen de interne markt, de gevolgen ondervindt van sociale dumping en oneerlijke concurrentie tussen handelsondernemingen, ongeacht hun omvang. De arbeidsverhoudingen en de stelsels van collectieve onderhandelingen verschillen immers per lidstaat, wat verschillende ontwikkelingsmodellen en investeringsstrategieën oplevert.

8.6 De analyse zou niet alleen betrekking moeten hebben op de afstemming tussen de gevraagde en de aanwezige vaardigheden, maar ook op alle andere problemen die de totstandkoming van een echt geïntegreerde en concurrerende Europese een-gemaakte markt voor de detailhandel in de weg staan, zoals de arbeidsomstandigheden, de arbeidsorganisatie, de lage salarissen, de flexibiliteit, precair werk en het hoge percentage schijnzelfstandigen.

8.7 In de mededeling wordt voorgesteld te investeren in opleiding, wat onder de gedeelde verantwoordelijkheid valt van overheden, particulieren en de onderwijssector. Ook schrijft de Commissie dat ondernemingen een belangrijke rol moeten spelen bij het vormgeven van nieuwe studie- en opleidingsprogramma's en het organiseren van stages. Het EESC vindt dat de betrokkenheid van de ondernemingen niet beperkt mag blijven tot het vaststellen van de opleidingsbehoeften, maar dat zij ook proactief moeten kunnen deelnemen met gerichte investeringen met het oog op de verwerving van de vereiste vaardigheden ⁽¹⁰⁾.

8.8 Deze overheids- en particuliere investeringen, die elkaar moeten aanvullen, zouden niet alleen jongeren moeten helpen om toe te treden tot de arbeidsmarkt maar ook de categorieën die het moeilijker hebben om terug werk te vinden (langdurig werklozen, oudere werknemers, immigranten en gehandicapten). Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de werkgelegenheid voor vrouwen, die bij reorganisaties meer risico lopen hun baan te verliezen en die het moeilijker hebben om werk en privéleven te combineren.

8.9 Het *matchen* van de vaardigheden en de versterking van de partnerschappen tussen scholen en bedrijven en van het leerlingwezen zullen niet leiden tot een grotere mobiliteit van werknemers en een toename van de productiviteit als er niet tegelijkertijd werk wordt gemaakt van de Europese erkenning van diploma's, stages, leerlingplaatsen en verworven vaardigheden.

⁽⁷⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 77 en PB C 204 van 9.8.2008, blz. 47.

⁽⁸⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 52.

⁽⁹⁾ 32 % van de werknemers is niet of nauwelijks gekwalificeerd, tegen een gemiddelde van 27 %; 15 % van de werknemers in deze sector is jonger dan 24 jaar, gemiddeld is dat 9 %; 60 % van de werknemers zijn vrouwen.

⁽¹⁰⁾ In sommige landen, zoals Italië en Frankrijk, zijn in het kader van bilaterale lichamen of paritaire commissies belangrijke initiatieven ontwikkeld dankzij de interprofessionele fondsen voor opleiding.

8.10 Ondanks de nationale inspanningen is zwartwerk nog altijd een hardnekkig probleem, waardoor ondernemingen te maken hebben met een oneerlijke concurrentie voor wat de arbeidskosten betreft. Werknemers die in de informele economie werken ontberen niet alleen een ziektekostenverzekering en sociale bescherming, maar hebben ook geen toegang tot opleidingen en stages, met alle negatieve gevolgen van dien voor hun mogelijkheden om professionele vaardigheden op te doen.

8.11 Het valt dan ook toe te juichen dat de Commissie een dialoog met alle belanghebbenden wil voeren om na te gaan

welke effecten de informele economie heeft op de arbeidsomstandigheden, en om doeltreffende EU-maatregelen vast te stellen ter bestrijding ervan. Het EESC is van mening dat dit initiatief des te doeltreffender zal zijn wanneer de lidstaten blijken van een sterke politieke wil, die de Commissie dan kan coördineren in een versterkt partnerschap.

8.12 Het EESC acht het van essentieel belang dat de maatregelen ter bestrijding van zwartwerk en de informele economie een vast onderwerp van discussie worden voor de sociale partners in het kader van de Europese sociale dialoog ⁽¹¹⁾.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Gemeenschappelijk standpunt UNI-Europa Commerce en Eurocommerce, 24 april 2012.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek inzake oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-food toeleveringsketen tussen ondernemingen in Europa

COM(2013) 37 final

(2013/C 327/06)

Rapporteur: **Igor ŠARMÍR**

De Europese Commissie heeft op 18 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Groenboek inzake oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-food toeleveringsketen tussen ondernemingen in Europa

COM(2013) 37 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 140 stemmen vóór en 1 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC heeft nota genomen van de publicatie van het Groenboek door de Europese Commissie en is van mening dat dit document een duidelijke positieve ontwikkeling inhoudt wat betreft het Commissiestandpunt inzake oneerlijke handelspraktijken.

1.2 Voor het EESC zijn oneerlijke handelspraktijken niet enkel "onfair" of "onethisch", maar ook strijdig met de fundamentele rechtsbeginselen, maar ook met de belangen van zowel de vraag- als de aanbodzijde. Aangezien deze praktijken eigenlijk neerkomen op misbruik van een dominante positie, stelt het EESC voor hier over "handelswanpraktijken" te spreken, zoals ook in de Franse of Engelse terminologie gebruikelijk is.

1.3 Naar de mening van het EESC zijn de huidige omvang en intensiteit van oneerlijke handelspraktijken het rechtstreeks gevolg van de bedrijfsconcentraties van de afgelopen 30 jaar.

1.4 Volgens het EESC heeft het forum op hoog niveau voor een beter functionerende voedselvoorzieningsketen tot nog toe onduidelijke resultaten opgeleverd en volstaan de voorgestelde oplossingen niet om het probleem van oneerlijke handelspraktijken op te lossen. Het EESC roept de Commissie dan ook op verdere initiatieven te nemen.

1.5 Het EESC twijfelt er niet aan dat oneerlijke handelspraktijken in alle contractuele verhoudingen voorkomen, maar is ervan overtuigd dat de situatie bijzonder ernstig is bij supermarkketens en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) in de landbouw- en levensmiddelensector. In deze sectoren nemen de oneerlijke handelspraktijken immers vormen en dimensies aan die elders ongezien zijn.

1.6 Het EESC is bijzonder ermee ingenomen dat de Commissie zich in haar Groenboek uitdrukkelijk afvraagt of er daadwerkelijk van contractuele vrijheid sprake is in betrekkingen die in aanzienlijke mate onevenwichtig zijn. Dit is ook het EESC-standpunt ter zake.

1.7 Naar de mening van het EESC geeft het Groenboek van de Commissie erg goed de essentie en de belangrijkste vormen van oneerlijke handelspraktijken weer. Anderzijds is het EESC er echter van overtuigd dat de Europese Commissie een eenduidige definitie van oneerlijke handelspraktijken zou moeten aanreiken, in de lijn van de definitie die al in Richtlijn 2005/29/EG wordt gehanteerd: er bestaat immers enige gelijkheid tussen de praktijken die in het Groenboek worden behandeld en "misleidende handelspraktijken" ⁽¹⁾.

1.8 Oneerlijke handelspraktijken zijn nog belangrijker in een "klimaat van angst" waarin de zwakkere contractpartij vreest de samenwerking met de sterkere contractpartij te verliezen. Dit is o.a. het geval wanneer grootwinkelbedrijven onredelijke druk uitoefenen op hun toeleveranciers en/of wanneer zij te hoge prijzen aanrekenen aan de detailhandelaren en bijgevolg aan de consumenten.

1.9 Volgens het EESC hebben oneerlijke handelspraktijken niet enkel negatieve gevolgen in verhoudingen tussen handelaars en zijn niet enkel de zwakkere contractpartijen er het slachtoffer van. Dit geldt ook voor de consument en de "economische belangen van de lidstaten", wat in het Groenboek niet voldoende wordt benadrukt.

⁽¹⁾ Zie het advies van het EESC over Misleidende handelspraktijken (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 61-65).

1.10 Het EESC is van mening dat de wetten die in alle lidstaten worden aangenomen om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, het gevolg zijn van het onhoudbare karakter van de huidige situatie. Hoewel deze wetten om verschillende redenen nog niet tot een bevredigende oplossing hebben geleid, kan niet worden beweerd dat ze nergens toe hebben geleid. Positieve resultaten zijn bijvoorbeeld een hogere transparantie bij de winstverdeling en stopzetting van de meest schandalige misbruiken.

1.11 Ofschoon het EESC niet over informatie beschikt die erop zou wijzen dat de hierboven vermelde nationale wetten een negatieve impact hebben op het vrij verkeer van goederen in de EU, kunnen ze tot zekere beperkingen leiden. Geen enkele van deze wetten is echter protectionistisch van aard: ze zijn evenzeer van toepassing op lokale ondernemingen als op ondernemingen uit andere lidstaten.

1.12 Het EESC beveelt aan dat er in alle verdere voorstellen om het probleem van oneerlijke handelspraktijken op te lossen wordt uitgegaan van het feit dat contractuele vrijheid in een aantal relaties niet bestaat.

1.13 Het EESC raadt aan om in toekomstige voorstellen voor reglementering betreffende onevenwichtige handelsrelaties rekening te houden met het bestaan van een "angstfactor". Er moet worden gezorgd voor het onvermijdelijk noodzakelijke evenwicht tussen contractanten zodat ze eerlijk met elkaar omgaan. Daarom mag regelgeving inzake oneerlijke praktijken er niet uitsluitend op zijn gericht om de zwakste contractpartij te beschermen, maar zou ze ook de bescherming van het "economische belang van de lidstaten" tot doel moeten hebben, zodat de benadeelde leveranciers van levensmiddelen bijvoorbeeld niet actief moeten deelnemen aan administratieve en gerechtelijke procedures.

1.14 Het EESC roept de Commissie op een wetgevingsvoorstel goed te keuren waarin oneerlijke handelspraktijken worden verboden. Basis hiervoor zou een indicatieve lijst moeten zijn van de meest typische vormen van oneerlijke handelspraktijken waarbij de sterkere contractpartij haar eigen gebruikelijke kosten en risico's op de zwakkere partij probeert af te wentelen.

1.15 Het EESC roept de Commissie op om in samenwerking met de nationale mededingingsautoriteiten en op basis van de concrete ervaring van de afgelopen decennia over te gaan tot een radicale herziening van de bestaande - duidelijk verouderde - mededingingsregels teneinde tot faire mededinging te komen en tot faire uitwisseling van relevante informatie in deze sector om alle daadwerkelijke machtsposities aan te pakken.

2. Inleiding

2.1 In het Groenboek wordt een onderscheid gemaakt tussen de toeleverings- en distributieketen voor levensmiddelen en de toeleverings- en distributieketen voor andere producten. Dit is volkomen gerechtvaardigd, aangezien de voedselvoorzieningsketen in vergelijking met andere erg specifieke kenmerken vertoont.

2.2 De afgelopen twee decennia hebben de bedrijven in de toeleverings- en distributieketen een aanzienlijke consolidering gekend, wat in de praktijk tot oligopolies heeft geleid. Wat levensmiddelen betreft, is dit zeker het geval in de distributiesector, iets minder in de verwerkingsindustrie en het minst in de primaire landbouwproductie. Ten gevolge hiervan zijn er grote onevenwichtigheden in de voedselvoorzieningsketen ontstaan, aangezien oligopolies over een reusachtige onderhandelingspositie beschikken ten opzichte van hun handelspartners, die veel meer gefragmenteerd zijn.

2.3 Het EESC is ervan overtuigd dat de ontstane structurele onevenwichtigheden in sommige gevallen tot oneerlijke handelspraktijken hebben geleid en dat deze praktijken niet enkel onfair, oneerlijk of onethisch zijn, maar ook ingaan tegen fundamentele rechtsbeginselen.

2.4 Het klopt niet, zoals in het Groenboek wordt beweerd, dat oneerlijke handelspraktijken voor het eerst in 2009 op EU-niveau werden besproken. 2009 is het jaar dat het onderwerp voor de eerste maal op de agenda van de Commissie stond. Reeds in 2005 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité echter al een belangrijk advies⁽²⁾ uitgebracht waarin een aantal negatieve aspecten van het gedrag van distributieketen erg kritisch werden benaderd, op een ogenblik dat het thema oneerlijke handelspraktijken nog taboe was. Er moet ook worden gewezen op de schriftelijke verklaring van een aantal Europees Parlementsleden uit 2007⁽³⁾, waarin de Commissie rechtstreeks werd opgeroepen om de nodige stappen te zetten om het probleem te verhelpen.

2.5 Volgens het EESC heeft het forum op hoog niveau voor een beter functionerende voedselvoorzieningsketen tot nog toe nogal onduidelijke resultaten opgeleverd, aangezien het voorgestelde kader voor de tenuitvoerlegging van goede praktijken niet tot eensgezindheid heeft geleid inzake de aanpak van oneerlijke handelspraktijken, iets wat onder meer door drie Europese commissarissen is betreurd⁽⁴⁾.

2.6 In het verslag van het Europees mededingingsnetwerk wordt bevestigd dat oneerlijke handelspraktijken een realiteit vormen, met name in de voedingssector. Dit bevestigt de overtuiging van het EESC dat het misbruik dat supermarkten maken van hun sterkere economische positie ten opzichte van kleine en middelgrote levensmiddelenproducenten en -verwerkers vele malen erger is dan in andere contractuele betrekkingen. Dit blijkt ook uit het feit dat de afgelopen jaren enkel de levensmiddelenleveranciers van de grote distributieketen hierover hebben geklaagd, en niemand anders.

⁽²⁾ Zie PB C 255 van 14.10.2005, blz. 44.

⁽³⁾ Schriftelijke verklaring 0088/2007 van Europees Parlementsleden over het onderzoek naar en het optreden tegen misbruik van machtsposities door grote, in de Europese Unie werkzame supermarkten

⁽⁴⁾ Europese Commissie, persbericht, Brussel, 5 december 2012 *Improving the functioning of the food supply chain*.

2.7 Het EESC neemt er nota van dat de Commissie bevestigt dat de schadelijke gevolgen van het gebruik van oneerlijke handelspraktijken de volledige EU-economie betreffen en de loutere contractuele betrekkingen tussen bedrijven overschrijden.

3. Definitie van "oneerlijke handelspraktijken"

3.1 Het begrip "oneerlijke handelspraktijken"

3.1.1 Tot nog toe werd de contractuele vrijheid in handelsrelaties nooit officieel in vraag gesteld, zelfs niet in de betrekkingen tussen distributieketens en kleine en middelgrote levensmiddelenproducenten. Tot voor kort was de contractuele vrijheid één van de belangrijkste argumenten die distributieketens en overheden aanvoerden tegen reglementering van oneerlijke handelspraktijken, omdat de contractuele vrijheid daardoor zou worden aangetast. Volgens het EESC is het een teken aan de wand dat dit standpunt in het Groenboek verlaten is en dat er expliciet wordt aangegeven dat er geen contractuele vrijheid bestaat in het geval van een duidelijk onevenwicht tussen de economische machtposities van twee contractpartijen.

3.1.2 Voor het EESC is de erkenning van de afwezigheid van contractuele vrijheid de basisvoorwaarde om op een efficiënte manier te zoeken naar omvattende oplossingen voor de problemen die voortvloeien uit de bestaande onevenwichtigheden in de toeleverings- en distributieketen, vooral met betrekking tot levensmiddelen.

3.1.3 In dit deel van het Groenboek geeft de Commissie erg goed de essentie en de belangrijkste vormen van oneerlijke handelspraktijken weer. Met name in de verhouding tussen distributeurs en levensmiddelenproducenten beschikt de zwakkere partij niet over een daadwerkelijk alternatief, aangezien de markt slechts een erg beperkt aantal grote afnemers telt, die dan nog een erg gelijkaardige houding tegenover de producenten aan nemen.

3.1.4 Uit verschillende oneerlijke handelspraktijken die in het Groenboek worden vermeld, blijkt duidelijk dat sommige afnemers er niet voor terugdeinzen alle mogelijke middelen te gebruiken om ten koste van de andere partij extra voordelen te bekomen die hoegenaamd niet te verantwoorden vallen. Dit is met name het geval bij het aanrekenen van diensten die een fictief karakter hebben, voor de andere partij zonder waarde zijn of door haar niet werden gevraagd.

3.1.5 Met betrekking tot de vragen die in dit deel van het Groenboek worden gesteld, neemt het EESC de volgende standpunten in.

— Vraag 1 - Het EESC is van mening dat de definitie van oneerlijke handelspraktijken in het Groenboek in de lijn zou moeten liggen van de definitie in Richtlijn 2005/29/EG. In het Groenboek worden volgens het EESC echter wel de juiste beginselen en parameters van oneerlijke handelspraktijken geïdentificeerd.

— Vraag 3 - Het concept oneerlijke handelspraktijken mag niet louter worden beperkt tot de contractuele onderhandelingsfase, maar zou moeten worden toegepast voor de volledige duur van de handelsrelatie.

— Vraag 4 - In theorie kunnen oneerlijke handelspraktijken in alle stadia van de toeleverings- en distributieketenvoorkomen, maar in de hier besproken vorm komen ze enkel voor in de verhouding tussen distributieketens en kleine en middelgrote levensmiddelenproducenten en -verwerkers. Het is bijvoorbeeld niet bewezen dat levensmiddelenmultinationals, die ook een oligopoliepositie innemen, hun leveranciers vergoedingen aanrekenen voor opname van hun producten in het assortiment of voor fictieve diensten. Toch moeten er ook gevallen worden vermeld waarbij levensmiddelenmultinationals voor levering van hun producten (waar veel vraag naar is) als voorwaarde stellen dat er geen gelijkaardige producten bij hun concurrenten worden betrokken.

— Vraag 5 - De "angstfactor" is algemeen bekend, vooral in de betrekkingen tussen distributieketens en kleine en middelgrote levensmiddelenproducenten. De oorzaak ervan ligt in de expliciete of impliciete dreiging om de samenwerking met de leverancier stop te zetten, met alle ernstige economische gevolgen van dien. In elke poging om de oneerlijke handelspraktijken te reglementeren moet met deze angstfactor rekening worden gehouden, omdat deze erop neer komt dat de leverancier er bij eventuele administratieve of gerechtelijke procedures wellicht van zal afzien klacht zal in te dienen of zelfs bewijzen aan te voeren.

3.2 Voorbeelden van oneerlijke handelspraktijken

3.2.1 Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie gebruik maakt van informatie die bij een aantal nationale mededingingsautoriteiten is ingewonnen. Het EESC beveelt aan dat niet alleen met de vermelde organen zou worden samengewerkt, maar inzonderheid ook met de Franse en Tsjechische autoriteiten, die directe ervaring hebben met de tenuitvoerlegging van nationale wetgeving ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Bij inspecties hebben die antimonopolie-autoriteiten het recht om boekhoudkundige documenten (contracten, facturen, bankafschriften enz.) te onderzoeken waaruit het gebruik van oneerlijke handelspraktijken rechtstreeks kan blijken.

3.2.2 Uit de voorbeelden van de Britse, Spaanse en Ierse mededingingsautoriteiten blijkt dat het niet aangewezen is een groot deel van de aangewende praktijken louter als "onethisch" te bestempelen, aangezien ze duidelijk de grenzen van de legaliteit overschrijden (zeker als er sprake is van "bullying en intimidatie").

3.3 Mogelijke gevolgen van oneerlijke handelspraktijken

3.3.1 Het lijkt geen twijfel dat oneerlijke handelspraktijken door de sterkere contractpartij een negatieve weerslag hebben op de zwakkere contractpartij, met als logisch gevolg een afremming van de investeringen en innovatie op productieniveau. Naar de mening van het EESC wordt de impact hiervan op de consument echter onvoldoende beklemtoond, aangezien het duidelijk om meer gaat dan om het verhinderen van innovatie. In dit deel van het Groenboek wordt echter met geen woord gerept over de risico's voor de nationale economische belangen, die in de voorafgaande onderdelen van het Groenboek wel gedeeltelijk ter sprake worden gebracht. Deze risico's zijn het duidelijkst aanwezig in de Centraal- en Oost-Europese landen, waar de distributie van levensmiddelen volledig in handen is van

ondernemingen uit andere lidstaten. Aangezien lokale producenten, voor het overgrote deel kmo's, er niet in staat zijn om aan de vaak veel te ver gaande voorwaarden te voldoen, dreigt de hele agrolevensmiddelensector in deze landen in te storten, waarbij landen die traditioneel zelf voor hun basisvoedselproductie konden instaan, nu in grote mate hun voedselzekerheid verloren zijn. Daarbij wordt de lokale productie vervangen door invoer van producten van een vaak erg twijfelachtige kwaliteit.

3.3.2 Met betrekking tot de vragen die in dit deel van het Groenboek worden gesteld, neemt het EESC de volgende standpunten in.

- Vraag 6 - In de levensmiddelensector komen oneerlijke handelspraktijken frequent voor in de dagelijkse praktijk. Ze gaan vooral uit van distributieketens.
- Vraag 7 - Leveranciers van andere producten dan levensmiddelen zijn duidelijk veel minder vaak het slachtoffer van oneerlijke handelspraktijken vanwege distributieketens. Wellicht is dit te wijten aan hun geringere afhankelijkheid van grote distributienetwerken, aangezien leveranciers van speelgoed, sportartikelen of kleding over een veel groter koperspotentieel beschikken dan levensmiddelenproducenten. Oneerlijke handelspraktijken komen voor in de franchiserelaties zowel in de food- als in de non-fooddetailhandelssector, waar in wezen dezelfde problematiek speelt als deze beschreven in het advies inzake de toeleveringsketen van levensmiddelen, daar er eveneens sprake is van dezelfde onevenwichtige relatie tussen een sterke partij (franchisegever/keten) en een veel zwakkere partij (franchisenemer) en waar bijgevolg hetzelfde uitgangspunt van het ontbreken van contractuele (onderhandelings)vrijheid van toepassing is. De franchisenemer tekent een toetredingscontract aan de voorwaarden opgelegd door de franchisegever en heeft geen andere keuze indien hij het contract wil binnenhalen. De gemaakte opmerkingen inzake de angstfactor, de aanrekening van kosten eigen aan de distributeur (franchisegever) aan de toeleverancier (franchisenemer), zonder tegenprestatie/meerwaarde voor de franchisenemer, gelden ook voor franchiserelaties. Tijdens de uitvoering van het contract legt de franchisegever vaak eenzijdig wijzigingen op aan de gemaakte afspraken via "handleidingen", dus buiten contract.
- Vraag 8 - Oneerlijke handelspraktijken hebben een grote impact op de investerings- en innovatiemogelijkheden van kmo's in de landbouw- en levensmiddelensector. Ondernemingen investeren minder in de bescherming van bepaalde aspecten die van algemeen belang zijn, zoals leefmilieu, arbeidsvoorwaarden, dierenwelzijn en klimaat, omdat ze door hun afhankelijkheid van een klein aantal afnemers in een onzekere situatie verkeren.
- Vraag 9 - De invloed van oneerlijke handelspraktijken in B2B-betrekkings wordt uitvoerig onderzocht in een specifieke studie ⁽⁵⁾. Het huidige systeem is inzonderheid op lange

termijn nadelig voor de consument, aangezien er geen plaats is voor investeringen in duurzame productie en innovatie. Uiteindelijk betaalt de consument weer het gelag ten gevolge van marktfalen op het vlak van leefmilieu, klimaat, arbeidsvoorwaarden en dierenwelzijn. Om dit tegen te gaan lijkt het redelijker dat consumenten nu iets meer voor hun levensmiddelen zouden betalen, aangezien de mededinging tussen de distributieketens momenteel enkel rond de laagst mogelijke consumentenprijs draait en alles daaraan opgeofferd wordt.

- Vraag 10 - Oneerlijke handelspraktijken hebben een averechts effect op de werking van de eengemaakte markt, aangezien ze het kmo's aanzienlijk moeilijker maken om er een plaats te veroveren. Het zijn immers de grote distributieketens die beslissen wat waar wordt verkocht, waarbij het vaak niet de beste prijs-kwaliteitsverhouding is die als criterium wordt gehanteerd, maar eerder de "bereidheid" of "mogelijkheid" om oneerlijke handelspraktijken te aanvaarden.

4. Wettelijke kaders inzake oneerlijke handelspraktijken

4.1 Uit een analyse van de bestaande wettelijke kaders op nationaal en EU-niveau komen twee gegevens naar voren. In de eerste plaats is het gebruik van oneerlijke handelspraktijken door sommige sterke economische actoren tegenwoordig een algemeen bekend en vaststaand feit, wat de bevoegde autoriteiten in verschillende lidstaten heeft doen besluiten dat de huidige situatie om een regelgeving vraagt.

4.2 De huidige omvang van oneerlijke handelspraktijken, met name in de contacten tussen grote detailhandelsketens en levensmiddelenproducenten, laat vooral zien dat de bestaande mededingingswetgeving verouderd is. Sommige vormen van oneerlijke handelspraktijken duiden op een ernstige distorsie van het mededingingsklimaat en op het bestaan van echte machtsposities, die door de bestaande wetgeving inzake monopolies onaangeroerd worden gelaten.

4.3 Behalve een herziening van de mededingingswetgeving denkt het EESC dat het volledig legitiem is om het gebruik van bepaalde oneerlijke handelspraktijken op EU-niveau te verbieden en te zorgen voor de noodzakelijke harmonisatie van de ongelijke juridische randvoorwaarden. Wel moet er een logisch verband zijn tussen de regulering van oneerlijke handelspraktijken en de herziene wetgeving inzake monopolies, zodat uitsluitend de initiatiefnemers van oneerlijke handelspraktijken - oftewel de partijen die in een machtspositie verkeren - worden gestraft.

4.4 Om doeltreffend te zijn moet deze geharmoniseerde wetgeving rekening houden met de "dreiging om uit het assortiment te worden geschrapt" en dus met het onvermogen van de zwakkere contractpartners, met name kmo's die aan supermarkten leveren, om een klacht in te dienen. Deze wetgeving moet meer doen dan alleen maar de problemen in B2B-betrekkings aanpakken.

⁽⁵⁾ Consumers International, «The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?», 2012.

4.5 Hieronder volgen de antwoorden van het EESC op de vragen die in het Groenboek worden gesteld:

- Vraag 11 - De door sommige lidstaten goedgekeurde regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken heeft voorsnog geen bevredigende resultaten opgeleverd. Dit is volgens het EESC deels te wijten aan het feit dat het grootste deel van deze regelgeving pas recent is goedgekeurd (in Italië, Slowakije, de Tsjechische republiek, Hongarije en Roemenië), maar ook aan het feit dat de rechtsgrondslag niet expliciet gelegen is in het ontbreken van de contractvrijheid, hoewel de erkenning van het bestaan van oneerlijke handelspraktijken impliceert dat er iets niet helemaal in orde is met die contractvrijheid. Het zou echter verkeerd zijn te stellen dat deze nationale wetten helemaal niets hebben opgeleverd. In landen die een regelgeving hebben goedgekeurd worden de meest buitensporige contractvoorwaarden niet meer opgelegd, en moeten supermarkten meer geavanceerde methoden gebruiken als zij voordelen wensen te behalen waarop zij geen recht hebben. De grootste vooruitgang is geboekt in Frankrijk, waar de kortingen die door grootwinkelbedrijven worden opgelegd aan leveranciers onder druk van de wetgeving en de handhavingsmaatregelen tot een aanvaardbaar niveau zijn gedaald (10 à 15 % in plaats van de 50 à 60 % zoals in het verleden) ⁽⁶⁾. Het gevolg is een veel grotere transparantie in de verdeling van de voordelen binnen de voedselvoorzieningsketen.
- Vraag 12 - Hoe dringend het is om een specifieke wetgeving goed te keuren hangt onder meer af van de mate waarin oneerlijke handelspraktijken voorkomen, maar dit verschilt van land tot land. Er zijn verschillende situaties in Zuid-Europa, in de landen in Midden- en Oost-Europa en in Noord-Europa. Bovendien heeft ook iedere regio zijn eigen cultuur en traditie. Daarom hebben sommige landen nu al een regelgevingskader (of zelfreguleringskader), en andere niet.
- Vraag 14 - Het EESC is ervan overtuigd dat nieuwe harmoniseringsmaatregelen op EU-niveau noodzakelijk zijn (zie par. 4.2, 4.3 en 4.4).
- Vraag 15 - Een bepaald positief effect van de regelgeving is nu al merkbaar (zie hierboven). Er zijn enkele bezwaren in verband met de invoering van regelgeving op dit gebied, maar deze vertrekken vanuit de veronderstelling dat er contractvrijheid heerst. Aangezien hiervan geen sprake is in de contractuele betrekkingen waarover het hier gaat, zijn deze bezwaren ongegrond.

5. Handhavingsregels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken

5.1 Handhavingsmechanismen op nationaal niveau

5.1.1 Het EESC is het eens met de Commissie dat de huidige handhavingsmechanismen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken over het algemeen niet afdoende zijn. Er wordt onvoldoende erkend dat er geen echte contractvrijheid is en dat ondernemingen bang zijn iets te ondernemen tegen oneerlijke praktijken uit vrees van de leverancierslijst geschrapt te worden. Frankrijk, waar de toezichthoudende autoriteit op basis van

inofficiële informatie en op eigen initiatief kan optreden, is tot nu toe het meest efficiënt in de aanpak van deze problemen. Het punt is daarnaast dat de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken vooral gericht is op het beschermen van de nationale economische belangen en niet zozeer op het beschermen van de zwakkere contractpartner.

5.1.2 In sommige lidstaten is er wetgeving om perk en paal te stellen aan de praktijk van oneerlijke contractvoorwaarden, maar in andere lidstaten niet. Bovendien zijn er grote verschillen tussen de onderscheiden wetgevingen. Het staat buiten kijf dat deze twee factoren een zekere belemmering vormen voor de grensoverschrijdende handel (vraag 16).

5.1.3 De enige zinvolle manier om gemeenschappelijk een einde te maken aan de verschillen in de toepasselijke wetgeving en de schadelijke gevolgen die hieruit voortvloeien is volgens het EESC de goedkeuring van harmonisatiewetgeving ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken (vraag 17).

5.2 Handhavingsmechanismen op EU-niveau

5.2.1 Het EESC onderschrijft de vaststelling van de Commissie dat er op dit moment geen specifiek handhavingsmechanisme op EU-niveau is dat oneerlijke handelspraktijken tegengaat. De bevoegde nationale autoriteiten moeten 's zijns inziens absoluut de bevoegdheid krijgen om ambtshalve maatregelen te nemen, anonieme klachten in behandeling te nemen en sancties op te leggen, wil er iets aan de angstfactor kunnen worden gedaan (vraag 18).

6. Soorten oneerlijke handelspraktijken

6.1 Het EESC gaat akkoord met de vaststelling dat er binnen de hele food- en non-foodtoeleveringsketen sprake is van oneerlijke handelspraktijken, maar acht, in overeenstemming met wat het hierboven uiteen heeft gezet, de situatie het meest zorgwekkend bij de supermarkten en kleine en middelgrote producenten.

6.2 Zo is in het geheel niet duidelijk waar de vergoeding voor dient die een aspirant-leverancier moet betalen voor opname op de leverancierslijst. In het merendeel van de gevallen biedt betaling van deze vergoeding, die vooraf te betalen is om überhaupt tot enige commerciële overeenkomst te komen, de leverancier geen enkele waarborg dat de koper ook daadwerkelijk de betrokken goederen afneemt en hem niet, zonder opgave van redenen, weer van de lijst haalt.

6.3 Het opleggen van kortingen aan de leverancier is in het grootwinkelbedrijf schering en inslag. Het EESC heeft vraagtekens bij het algemeen nut daarvan, om het zachtjes uit te drukken. Enerzijds wijzen de kortingen op misbruik van een dominante positie, aangezien er vaak ongevraagde en fictieve diensten achter schuilgaan, anderzijds zorgen ze voor een zeer ondoorzichtige winstverdeling. Door de kortingen hebben leveranciers (en waarnemers) er nauwelijks zicht op hoeveel hun daadwerkelijk is betaald voor de geleverde waar. In de praktijk komt het erop neer dat de leverancier om te mogen leveren akkoord moet gaan met diensten die de koper hem verleent. Naar de mening van het EESC moeten vergoedingen van dergelijke diensten van de koper aan de leverancier, mits daadwerkelijk geleverd en gerechtvaardigd, worden doorberekend in de levensmiddelenprijzen.

⁽⁶⁾ Informatie afkomstig van het Franse directoraat-generaal voor de mededinging, de consumptie en de fraudebestrijding.

6.4 Hieronder volgen de antwoorden van het EESC op de vragen die in het Groenboek m.b.t. dit onderwerp worden gesteld:

- Vraag 19 - Het EESC zou de betaling voor fictieve en ongevraagde diensten, buitensporig hoge vergoedingen voor daadwerkelijk geleverde diensten en de overdracht van bedrijfsrisico's en marketingkosten op de leverancier toevoegen aan de lijst van oneerlijke handelspraktijken.
- Vraag 20 - Het opstellen van een lijst van verboden oneerlijke handelspraktijken, die regelmatig wordt bijgewerkt, is een eerste vereiste om de strijd tegen dergelijke praktijken aan te binden, maar is niet genoeg. Er moet een definitie van oneerlijke handelspraktijken worden uitgewerkt die breed genoeg is om die gevallen te dekken die niet onder de brede definitie vallen van "goed handelsgedrag" overeenkomstig de criteria van "goede trouw" en "contractueel evenwicht" en de gemeenschappelijke regels van ondernemingen in de betrokken economische sectoren.
- Vraag 21 - Het EESC is van mening dat elke schakel in de toeleveringsketen zijn eigen kosten en risico's moet dragen om een eerlijk aandeel in de algehele winstmarge te krijgen. M.a.w. de producent moet de kosten en risico's dragen die verbonden zijn met de productie en de leverancier de kosten en risico's die verbonden zijn met de verkoop.
- Vraag 23 - Het EESC is van mening dat eerlijke praktijken neergelegd moeten worden in een regeling op EU-niveau.
- Vraag 24 - Het EESC zou graag zien dat de zaken op EU-niveau geregeld worden via een bindend wetgevingsinstrument, d.w.z. in de vorm van een verordening.
- Vraag 25 - Naar de mening van het EESC wordt in het groenboek niet voldoende aandacht besteed aan de gevolgen die oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen hebben voor de consument en het nationale economische belang.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

Bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

Paragraaf 1.10

Als volgt wijziging:

"Het EESC is van mening dat de wetten die in alle lidstaten worden aangenomen om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, het gevolg zijn van het onhoudbare karakter van de huidige situatie. Hoewel deze wetten om verschillende redenen nog niet tot een bevredigende oplossing hebben geleid, kan niet worden beweerd dat ze nergens toe hebben geleid. Toch zijn we nog ver weg van ~~Positieve resultaten zijn bijvoorbeeld~~ een hogere transparantie bij de ~~prijsstelling~~ winstverdeling en stopzetting van de meest schandalige misbruiken."

Motivering

Volgt mondeling.

Stemuitslag:

Voor: 54

Tegen: 63

Onthoudingen: 27

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Slimme regelgeving - Inspelen op de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen

COM(2013) 122 final

(2013/C 327/07)

Rapporteur: **mevrouw DARMANIN**

Corapporteur: **de heer BURNS**

De Europese Commissie heeft op 18 april 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Slimme regelgeving - Inspelen op de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen

COM(2013) 122 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie het streven naar slimme regelgeving hoog op de agenda zet. Regelgeving is noodzakelijk, maar moet wel goed worden ontworpen zodat EU-beleidsdoelen tegen zo laag mogelijke kosten worden verwezenlijkt. Het EESC prijst de inspanningen die de Europese Commissie zich sinds jaar en dag getroost om het ontwerpen en toepassen van betere regelgevingsinstrumenten te bevorderen, waarbij het ook gaat om effectbeoordelingen (EB's) en inschakeling van belanghebbenden.

1.2 In dit verband wijst het EESC op het volgende:

- a) Slimme regelgeving is voor het gehele bedrijfsleven noodzakelijk, maar vooral voor kleine en met name micro-ondernemingen, die door rompslomp extra zwaar worden getroffen.
- b) Alle diensten van de Commissie zij eraan herinnerd dat de test voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) integrerend onderdeel uitmaakt van EB's. De Europese wetgever wordt verzocht om bij het opstellen van effectbeoordelingen en wetgevingsteksten rekening te houden met de specifieke kenmerken van kleine en micro-ondernemingen binnen de mkb-groep.
- c) Het EESC is ingenomen met het REFIT-programma, bedoeld om lasten en inefficiënte maatregelen voor het mkb in kaart te brengen. Dit programma zou gebruikt moeten worden om bestaande regelgeving die niet langer doelmatig is op te sporen en om voor te stellen deze in te trekken, alsook om bestaande wetgeving te versterken. Het EESC zou graag zien dat de Commissie zo snel mogelijk met nieuwe *fitness checks* (gezondheidstests) komt, waarbij de prioriteit moet

uitgaan naar teksten die deel uitmaken van de in de mededeling genoemde top 10 van meest belastende wetgevingsteksten, met speciale nadruk op micro-ondernemingen.

- d) Een beginsel van het REFIT-programma is dat EB's gebruiksvriendelijker worden gemaakt door een standaardformaat te hanteren en een duidelijke samenvatting te verschaffen waarin de belangrijkste kwesties worden benadrukt, inclusief de implementatiekosten voor met name micro-ondernemingen.
- e) Het EESC is er voorstander van dat er op termijn één enkel, onafhankelijk effectbeoordelingscomité (Impact Assessment Board, IAB) in het leven wordt geroepen voor alle EU-instellingen. Deze onafhankelijke IAB zou externe deskundigen moeten inschakelen om Commissievoorstellen nader onder de loep te nemen, teneinde te garanderen dat de verschillende betrokken concepten goed worden begrepen.
- f) Het EESC onderschrijft dat micro-ondernemingen geen groepsvrijstellingen moeten krijgen, maar dat er bij wetgevingsvoorstellen veeleer moet worden uitgegaan van een benadering per geval, nadat er een grondige effectbeoordeling is gemaakt.
- g) De Commissie zou in een bijlage gedetailleerd moeten aangeven welke wijzigingen er n.a.v. de raadpleging zijn aangebracht en wat daarvoor de redenen zijn.
- h) De Commissie zou voortdurend moeten toezien op het mkb-scorebord, dat via een centrale coördinerende dienst in nauwe samenwerking met mkb-organisaties is opgezet.

- i) Het EESC pleit voor een nieuw programma om onnodige regelgevingsdruk te verminderen en ervoor te zorgen dat slimmere regelgeving er niet toe leidt dat bedrijven ervan vrijgesteld worden om de regels inzake bescherming van werknemers, gendergelijkheids- of milieunormen toe te passen. In dit verband dringt het er sterk op aan om de groep Stoiber een nieuw mandaat te geven voor de periode tot 2020, zodat deze, in samenwerking met mkb-organisaties, beleidsmaatregelen die met name op kleine en micro-ondernemingen betrekking hebben, in de gaten kan houden en ten uitvoer kan leggen.
- j) Het EESC verzoekt Raad en Parlement om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven ook te beperken bij de beleidsvorming rond EU-wetgeving.
- k) Het EESC stelt voor dat de lidstaten op het vlak van slimme regelgeving goede praktijken uitwisselen teneinde overregulering (*goldplating*) te voorkomen.

2. Commissievoorstel

2.1 In november 2011 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd, getiteld "Regeldruk voor het mkb verminderen – EU-regelgeving aanpassen aan de behoeften van micro-ondernemingen ⁽¹⁾", waarin maatregelen worden voorgesteld die specifiek voor het mkb zijn bedoeld. In dit verslag wordt ingegaan op het "denk eerst klein"-beginsel uit de Small Business Act ⁽²⁾ (SBA), dat inhoudt dat bij het opstellen van wetgeving rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het mkb en dat de bestaande regelgeving moet worden vereenvoudigd. Ook toonde de Commissie zich bereid om de mkb-regeldruk aan te pakken via het nieuwe programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT) ⁽³⁾, dat in december 2012 is gelanceerd.

2.2 De voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad bedoelde Commissiededeling "Slimme regelgeving - Inspelen op de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen ⁽⁴⁾", die op 7 maart 2013 is goedgekeurd, bevat een overzicht van alle maatregelen die de Commissie sinds 2011 heeft genomen betreffende de regeldruk voor het mkb. In deze mededeling wordt bekeken welke vooruitgang er is geboekt op het vlak van:

- het bespreken van de rol van effectbeoordelingen voor mkb-regelgeving;
- de invoering van een jaarlijks mkb-scorebord;
- de waarborging van gezonde regelgeving te zorgen via check-ups.

3. Opmerkingen

3.1 *Het opstellen van slimme regelgeving is voor het mkb, en met name voor micro-ondernemingen, van cruciaal belang.*

3.1.1 Initiatieven voor betere regelgeving worden door het EESC altijd gesteund en aangemoedigd, zoals uit zijn adviezen duidelijk blijkt ⁽⁵⁾. Slimme regelgeving is voor het gehele bedrijfsleven noodzakelijk, maar vooral voor kleine en micro-ondernemingen, die door rompslomp onevenredig zwaar worden getroffen. Bij het opstellen van nieuwe wetgeving en in het gehele besluitvormingsproces dient toepassing van het "denk eerst klein"-beginsel dan ook als leidraad te fungeren.

3.1.2 Middelgrote en kleine ondernemingen lopen uiteen naargelang van hun omvang, werkterrein, doelstellingen, financiering, management, geografie en rechtspositie ⁽⁶⁾. Bij het opstellen van regelgeving voor deze bedrijven moeten beleidsmakers deze verschillen in aanmerking nemen. Ze moeten in het achterhoofd houden dat afzonderlijke wetgevingsteksten misschien niet bijzonder veel druk veroorzaken, maar dat kleine of micro-ondernemingen die van plan zijn om nieuwe ideeën uit te werken, bestaande markten te vergroten of meer personeel in dienst te nemen, door met name de opeenstapeling van regels en wetgeving worden ontmoedigd.

3.1.3 Dit heeft tot gevolg dat vele bedrijven uit het mkb, met name kleine en micro-ondernemingen, wetgeving veeleer zien als iets waardoor bedrijven in hun ontwikkeling worden gesmoord in plaats van als een middel om groei in de hand te werken. Volgens het EESC zal slimmere regelgeving op EU-niveau geen effect sorteren tenzij bij wetgeving duidelijk wordt aangegeven welke bedrijven men ermee tracht te helpen en welke vrijstellingen (indien daarvan al sprake is) deze bedrijven krijgen of mogen claimen. Het EESC dringt er derhalve sterk op aan om volledig werk te maken van de mkb-test gedurende alle effectbeoordelingen die in de verschillende DG's worden gemaakt. Het EESC is van mening dat in de mkb-test ook moet worden gekeken naar de kosten en baten die voorstellen kunnen hebben in het licht van de bedrijfsgrootte, waarbij een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. Wordt er geen behoorlijke mkb-test uitgevoerd, dan krijgt het voorstel een negatief advies van de Impact Assessment Board.

3.2 De rol van effectbeoordelingen

3.2.1 Effectbeoordelingen ⁽⁷⁾ spelen volgens het EESC dan ook een belangrijke rol in de Europese beleidsvorming in mkb-aangelegenheden. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie met uitgebreide, doelgerichte en logische effectbeoordelingen komt. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen. In effectbeoordelingen moet ook

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification/sme/sme_en.htm.

⁽²⁾ Zie het advies van rapporteur Lannoo *Evaluatie van de "Small Business Act" voor Europa*, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 51.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v4.pdf.

⁽⁵⁾ Zie het advies van rapporteur Pegado Liz *Slimme regelgeving*, PB C 248 van 25.8.2011, blz. 87.

⁽⁶⁾ Zie het advies van rapporteur Cabra de Luna *Diversiteit van ondernemingsvormen* (initiatiefadvies), PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22. Voorbeeld: Beroepsregels in acht nemen om de belangen van hun cliënten en het algemeen belang te dienen.

⁽⁷⁾ Zie paragraaf 4 A van het advies van rapporteur Pegado Liz *Slimme regelgeving*, PB C 248, 25.8.2011, blz. 87.

een kostenanalyse worden gemaakt. Door de hogere kosten waarmee bedrijven als gevolg van regulering worden geconfronteerd, worden sommige activiteiten die zonder regulering winstgevend zouden zijn, onrendabel. Hierdoor worden bepaalde marginale bedrijven uit de markt gedrukt, hetgeen een negatieve weerslag heeft op het potentieel aan particuliere economische activiteiten. Het EESC verzoekt de Commissie om jaarlijks een door onafhankelijke derden geverifieerde verklaring uit te geven waarin wordt aangegeven wat de totale nettokosten zijn voor bedrijven als gevolg van de regelgevingsvoorstellen. In deze verklaring moet ook melding worden gemaakt van belangrijke wijzigingen van beleidsvoorstellen als gevolg van effectbeoordelingen.

3.2.2 Effectbeoordelingen zijn weliswaar technische documenten, maar door hun omvang en taalgebruik kunnen zij ontoegankelijk worden, vooral voor kleine ondernemingen die een bijdrage willen leveren. Het Comité raadt aan de effectbeoordelingen gebruiksvriendelijker te maken ⁽⁸⁾ door een standaardmodel te gebruiken en er een duidelijke samenvatting aan toe te voegen waarin de hoofdpunten worden opgesomd en aandacht wordt besteed aan elke mkb-subgroep.

3.2.3 Het EESC pleit voor een onafhankelijk en transparant onderzoek van ontwerpeffectbeoordelingen door belanghebbenden, met inbegrip van bedrijfsorganisaties die kleine, middelgrote en micro-ondernemingen vertegenwoordigen, om ervoor te zorgen dat zij van hoge kwaliteit zijn en volgens de richtsnoeren zijn opgesteld ⁽⁹⁾.

3.2.4 In effectbeoordelingen moet tot in detail worden nagegaan hoe en in welke mate gebruik moet worden gemaakt van speciale maatregelen en modellen (zoals vrijstellingen, vereenvoudigingen, enz.) om de regeldruk voor het mkb te verminderen. Het EESC juicht het toe dat de mkb-toets vaker wordt toegepast, maar wijst erop dat grondig en per geval moet worden nagegaan welke impact de regelgeving heeft op de drie verschillende subgroepen en dat vervolgens moet worden onderzocht in hoeverre micro-ondernemingen een vrijstelling kunnen krijgen voor nieuwe regelgeving of in aanmerking komen voor een 'light versie' daarvan.

3.2.5 Het EESC constateert dat de Commissie lijkt af te stappen van haar plannen om micro-ondernemingen algemene vrijstelling te verlenen van EU-regelgeving bij de uitvoering van effectbeoordelingen. Het EESC juicht deze stap toe en onderstreept het feit dat slimme wetgeving moet worden afgestemd op de kenmerken en de omvang van het bedrijf en niet te gecompliceerd mag zijn. Mits aan deze voorwaarden wordt voldaan, kunnen bedrijfseigenaren hier gemakkelijk op reageren door passende interne procedures te ontwikkelen die aan de doelstellingen van slimme wetgeving voldoen.

3.2.6 Micro- en kleine ondernemingen erkennen dat zij dicht bij hun klanten staan dan grote multinationals. Zij erkennen ook dat klanten steeds vaker gebruik willen maken van lokale

bedrijven die ethisch verantwoord bezig zijn en de lokale omgeving een warm hart toedragen. Het EESC wijst de Commissie erop dat het daarom essentieel is dat bedrijven zich aan de kwaliteitsnormen en -regels houden die voor ondernemingen, hun producten en hun diensten gelden, als zij succesvol willen zijn en op verschillende markten willen blijven concurreren. Als micro-ondernemingen worden vrijgesteld van regelgeving inzake consumenten- en milieubescherming, bijvoorbeeld, is het mogelijk dat zij daar later schade van ondervinden ⁽¹⁰⁾.

3.2.7 Onverminderd het bovenstaande vindt het EESC dat met effectbeoordelingen ook zorgvuldig dient te worden gemeten welk domino-effect er kan uitgaan van maatregelen die bedoeld zijn om de rompslomp te verminderen door de regelgeving voor het mkb te wijzigen. Ze kunnen namelijk neveneffecten veroorzaken die het sociale evenwicht en de betrekkingen met de overheidsadministratie (zwartwerk, kennis van fiscale gegevens, sociale bijdragen, kwalificatie en aard van arbeidsovereenkomsten, enz.) kunnen aantasten.

Slimme regelgeving voor het mkb moet er van nature voor zorgen dat er geen of in ieder geval geen negatieve externe effecten mee gepaard gaan. Het EESC herinnert de Commissie er dan ook aan dat slimme regelgeving de rechten van werknemers ⁽¹¹⁾ niet mag ondermijnen en hun basisniveau van bescherming, uit het oogpunt van met name gezondheid en veiligheid op het werk, niet mag verminderen.

3.3 Het scorebord voor het mkb

3.3.1 Het EESC is blij met de invoering van een jaarlijks scorebord voor het mkb, waardoor het mogelijk wordt specifieke maatregelen in het hele besluitvormingsproces te volgen. Wij zijn benieuwd naar de implementatie en resultaten ervan.

3.3.2 Het EESC vindt dat de Commissie het scorebord voor het mkb voortdurend in de gaten moet houden door middel van een gecentraliseerde coördinatie dienst, in nauwe samenwerking met de verschillende instellingen en organen van de EU. Ook de lidstaten en mkb-organisaties worden uitgenodigd om hieraan deel te nemen.

3.4 Verbetering van de raadpleging van het mkb

3.4.1 Het EESC is ingenomen met het feit dat belanghebbenden tijdens de voorbereidings- en raadplegingsfase kunnen beschikken over routekaarten die informatie verschaffen over eventuele initiatieven van de Commissie. Raadplegingen van belanghebbenden moeten op grote schaal bekend worden gemaakt zodat zij tijdig kunnen reageren. Zij moeten echter niet op kwantiteit, maar op kwaliteit zijn gebaseerd en worden onderbouwd door empirisch bewijs verkregen tijdens interviews met echte bedrijfsmensen, inclusief werknemers, en ondernemingsorganisaties, bezoeken of observatie van micro- en kleine ondernemingen. Het EESC wijst de Commissie erop dat routekaarten altijd een eerste ruwe schatting van de verwachte kosten moeten bevatten zodat belanghebbenden de mogelijke

⁽⁸⁾ De recente effectbeoordeling over het Pakket inzake technische controles omvatte 102 pagina's, en die over gegevensbescherming maar liefst 241.

⁽⁹⁾ Zie paragraaf 4 B van het advies van rapporteur Pegado Liz *Slimme regelgeving*, PB C 248, 25.8.2011, blz. 87.

⁽¹⁰⁾ BEUC – *Smart regulation - BEUC response to the stakeholder consultation* http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/beuc_en.pdf

⁽¹¹⁾ http://www.etuc.org/IMG/pdf/our_priorities_soc_dial_in_smes.pdf.

effecten op hun reikwijdte kunnen checken. Het Comité herinnert de Commissie eraan dat uitgebreide raadpleging van belanghebbenden cruciaal is voor het verzamelen van gegevens van hoge kwaliteit, evenals voor het opstellen van voorstellen voor slimme regelgeving.

3.4.2 Nadat de raadpleging heeft plaatsgevonden blijven veel bedrijfsverenigingen en hun leden achter met de vraag of hun pogingen om mogelijke problemen en mogelijke oplossingen in kaart te helpen brengen wel nut hebben gehad. Het EESC pleit ervoor dat sommigen van hen officieel als externe deskundigen zouden moeten worden ingeschakeld door de IAB om Commissievoorstellen nader onder de loep te nemen, teneinde te garanderen dat goed wordt begrepen wat er allemaal op het spel staat.

3.4.3 Het EESC heeft geconstateerd dat het aantal gedelegeerde handelingen dat door wetgevers wordt vastgesteld de laatste jaren relatief is toegenomen. Veel van de besluiten die via gedelegeerde handelingen worden genomen, hebben aanzienlijke gevolgen voor het mkb. Daarom vindt het Comité dat ook bepaalde belangrijke gedelegeerde handelingen, die wellicht substantiële economische, sociale en/of milieueffecten hebben voor een specifieke sector of voor de belangrijkste stakeholders, tijdens de raadpleging aan bod moeten komen.

3.4.4 Het EESC breekt een lans voor een echte, structurele "mkb-dialoog" met verschillende partijen bij het opstellen van wetgeving. Dit partnerschap moet ervoor zorgen dat alle kleine en middelgrote ondernemingen en hun organisaties, met name bedrijfsverenigingen van kleine ondernemers die het "denk eerst klein"-beginsel en het "only once"-beginsel van de *Small Business Act* ⁽¹²⁾ toepassen, hieraan deelnemen om maximale efficiency te bereiken.

3.4.5 Het EESC is in principe voorstander van het *Enterprise Europe Network* (EEN). Het betreurt dat het potentieel van dit netwerk nog niet is benut omdat veel Europese kleine en middelgrote ondernemingen kennelijk niet weten dat het bestaat. De diensten die door het EEN worden aangeboden, moeten in nauwe samenwerking met mkb-organisaties worden afgestemd op de reële wensen en behoeften van het mkb.

Het Comité is van mening dat gastorganisaties van het *Enterprise Europe Network* ertoe moeten worden aangemoedigd om meer middelen uit te trekken voor de behoeften van het mkb in de contacten met de overheid. Het Comité is van mening dat deze ondersteuning vooral gericht moet zijn op de kleinste ondernemingen, die rechtstreeks moeten worden geraadpleegd door hun lokale *Enterprise Europe Network Center* in het geval van regelgevingskwesties. De resultaten van het persoonlijk contact en de input van mkb-organisaties moeten door alle diensten van de Commissie in overweging worden genomen teneinde het "denk eerst klein"-beginsel in praktijk te brengen.

3.4.6 Het EESC is verheugd dat het mandaat van de Groep van onafhankelijke deskundigen op hoog niveau inzake administratieve lasten ⁽¹³⁾ (de groep *Stoiber*) is verlengd. Het EESC zou

vooral graag zien dat de groep een nieuwe belangrijke rol krijgt en de Commissie gaat helpen met de voorbereiding, monitoring en uitvoering van het beleid inzake micro- en kleine ondernemingen, in nauwe samenwerking met mkb-organisaties en vakbonden.

3.4.7 Het EESC neemt kennis van de top 10 van meest belastende EU-wetgeving voor het mkb ⁽¹⁴⁾. Het Comité verzoekt de Commissie zo snel mogelijk op zijn bevindingen te reageren met de publicatie van specifieke vereenvoudigingsvoorstellen.

3.5 Rekening houden met de behoeften van het mkb

3.5.1 Het EESC is er voorstander van om de totstandkoming van mkb-beleid te onderwerpen aan een gezondheidstest voor de regelgeving ⁽¹⁵⁾ (het zogenaamde REFIT-programma). Het EESC kijkt met belangstelling uit naar de resultaten van de proefevaluaties ⁽¹⁶⁾, en dringt er bij de Commissie op aan om nieuwe gezondheidstests op te nemen in haar programma voor 2014 op gebieden die van cruciaal belang zijn voor het genereren van groei en werkgelegenheid. De Commissie zou alle uitgevoerde en geplande gezondheidstests op haar website moeten publiceren.

3.5.2 Daarnaast stelt het EESC voor een alomvattende gezondheidstest uit te voeren voor EU-regelgeving waar bedrijven mee te maken krijgen wanneer zij handel drijven met derde landen. Het EESC is van mening dat de regeldruk voor deze bedrijven hoog is en dat een gezondheidstest een aanzienlijke bijdrage zou kunnen leveren aan het EU-beleid voor slimme regelgeving, groei en handel.

3.5.3 De Commissie zou het REFIT-programma moeten gebruiken om zo snel mogelijk aan te geven welke regelgeving en welke hangende voorstellen kunnen worden ingetrokken omdat ze achterhaald zijn, en verder te gaan met de consolidatie van de bestaande regelgeving, in het kader van de vereenvoudiging. Alle doelstellingen voor vermindering van de regeldruk moeten meetbaar zijn en gericht zijn op tastbare, positieve veranderingen voor het bedrijfsleven.

3.5.4 Het EESC is van mening dat een betere keuze van rechtsinstrumenten moet worden gebruikt, waaronder mechanismen voor zelf- en coregulering ⁽¹⁷⁾.

3.6 Naar betere governance en een coördinatiemechanisme voor de totstandkoming van mkb-beleid

3.6.1 Het EESC wijst erop dat slimme regelgeving de gedeelde verantwoordelijkheid is van eenieder die betrokken is bij de EU-beleidsvorming op zowel Europees als nationaal niveau.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_en.htm?locale=FR.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_NL_ACT_part1_v2.pdf.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>

⁽¹²⁾ Idem, par. 2

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm.

3.6.2 Op Europees niveau:

- Terwijl de Commissie toezegt dat zij de administratieve kosten voor bedrijven zo laag mogelijk wil houden, zouden ook de Raad en het Parlement vergelijkbare stappen moeten nemen om de administratieve rompslomp voor bedrijven terug te dringen of te beperken tot het niveau van de Commissievoorstellen.
- Als de Raad en het Parlement dit niveau overstijgen, dienen zij hiervoor een rechtvaardiging te geven. Het EESC roept het Parlement en de Raad dan ook op zich ertoe te verbinden om voor fundamentele wijzigingen van Commissievoorstellen effectbeoordelingen uit te voeren.

3.6.3 Op nationaal niveau:

- Het EESC is van mening dat het beginsel van slimme regelgeving alleen zal werken indien er ook een slimme toepassing is. De lidstaten moeten voorkomen dat vereenvoudigingsmaatregelen die op EU-niveau worden genomen bij omzetting in nationale wetgeving worden tenietgedaan. Overregulering belemmert de ontwikkeling van de ondernemingszin. Het EESC stelt dan ook voor om een specifieke

opleiding verplicht te stellen voor politici, departementale ambtenaren en anderen die betrokken zijn bij de omzetting van EU-regelgeving in nationale wetten.

- Dit neemt echter niet weg dat lidstaten desgewenst hogere normen kunnen hanteren.
- Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de lidstaten ondersteuning te bieden in de vorm van vergaderingen en workshops voor overheidsambtenaren, om het uitvoeringsproces te stroomlijnen. Voorts zou de Commissie de follow-up van de uitvoering zorgvuldig moeten coördineren, in nauwe samenwerking met de verschillende DG's en met de lidstaten.
- Het EESC stelt voor dat de Commissie en de lidstaten nauwer gaan samenwerken om voorbeelden van beste praktijken op het gebied van effectbeoordelingen uit te wisselen, ten einde vergelijkbare, transparante en flexibele procedures te ontwikkelen. Ook dringt het er bij de lidstaten op aan om meer voorbeelden van beste praktijken als het gaat om de vereenvoudiging van mkb-regelgeving uit te wisselen⁽¹⁸⁾ (zoals -e-government oplossingen voor ondernemingen, om te kunnen voldoen aan de regelgeving en deze te begrijpen⁽¹⁹⁾).

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm

Zie het volgende voorbeeld: http://www.bru.gov.mt/15-6-reduction-in-administrative-burden-registered_news-posted-on-17th-december-2012. Malta heeft begin 2006 een Better Regulation Unit (BRU) opgericht, nadat de regering had toegezegd de voorwaarden te zullen scheppen voor een betere regelgeving.

⁽¹⁹⁾ <http://www.irma-international.org/viewtitle/21237/> Ron Craig "E-government and SMEs".

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een ondersteuningsprogramma voor ruimtebewaking en -monitoring

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD)

(2013/C 327/08)

Rapporteur: de heer IOZIA

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 14 en 20 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een ondersteuningsprogramma voor ruimtebewaking en -monitoring

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) bevestigt dat het voor Europa belangrijk is om te beschikken over een eigen ruimtebewakingssysteem ter bescherming van zijn ruimtevaartinfrastructuur en de lancering van ruimtevaartmaterieel. Het staat dan ook positief tegenover het initiatief van de Europese Commissie, die voor het eerst dit onderwerp behandelt en voorstellen doet om ook op dit terrein de Europese samenwerking en integratie te bevorderen.

1.2 Het is een goed idee van de Commissie om de lidstaten operationele voorstellen aan haar ter goedkeuring te laten voorleggen als de verwachte informatie in kwalitatief en kwantitatief opzicht duidelijk van Europees belang is en als iedereen er baat bij heeft dat kennis over o.a. methodes en data-analysecapaciteiten wordt uitgewisseld.

1.3 Het EESC is zich ervan bewust dat het lastig is om oplossingen uit te werken waar alle lidstaten zich in kunnen vinden. Het ziet het Commissievoorstel dan ook als een eerste belangrijke stap op weg naar ambitieuzere samenwerkingsdoelen. Met dit programma zijn grote militaire belangen gemoeid, wat de oprichting van een gemeenschappelijke infrastructuur zeer complex maakt. Het EESC hoopt echter dat juist met behulp van dit initiatief zo'n infrastructuur zo snel mogelijk kan worden gerealiseerd. Het is in ieder geval positief dat nu de basis wordt gelegd voor samenwerking tussen civiele en militaire belanghebbenden. Ook het ESA, het Europees defensieagentschap en het directoraat Crisisbeheersing en Planning zouden hierbij moeten worden betrokken.

1.4 Het budget dat gedurende de zeven jaar dat het programma zal lopen, voor ruimtebewaking en -monitoring wordt uitgetrokken, zou prioritair moeten worden benut om de fundamenteën te leggen voor een onafhankelijke Europese capaciteit,

waarnaar een deel van de capaciteit die nu binnen de defensieapparaten van de lidstaten aanwezig is, zou moeten worden overgeheveld. Zo'n Europese capaciteit moet vorm krijgen door gebruik te gaan maken van de al in Europa aanwezige optische telescopen (Canarische Eilanden) en minstens één Europese radar te bouwen van hetzelfde type als de radars waarover defensie beschikt. Aldus zou sprake zijn van een duurzame investering, die met andere capaciteiten en kennis op civiel vlak zou kunnen worden aangevuld ter verbetering van de levenskwaliteit van de Europese burgers.

1.5 Voor de zeven jaar dat het programma zal lopen, moet met behulp van specifieke bepalingen het dienstverleningsniveau worden vastgelegd dat van de nationale partners wordt verwacht t.a.v. hoeveelheid te verschaffen gegevens, typologie, frequentie, kwaliteit en beschikbaarheid, en wel op zo'n manier dat de noodzakelijke instrumenten voorhanden zijn om die dienstverlening te beoordelen, op soortgelijke wijze als bij de onderzoeksprogramma's van het zevende kaderprogramma, waarvoor duidelijke en coherente criteria bestaan.

1.6 Het EESC beveelt aan om ruime criteria te hanteren voor de deelname aan het programma. De tekst van artikel 7, lid 1, onder a, zou in dit opzicht moeten worden verduidelijkt. Cruciaal is dat aan het programma niet alleen landen kunnen deelnemen die al over een onafhankelijke capaciteit beschikken (bijv. Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk), maar alle lidstaten die capaciteit voor gegevensverwerking kunnen leveren. Het voorstel zou wat dit betreft moeten worden herzien.

1.7 Het geheel van ruimtebewakingsactiviteiten, onder de noemer omgevingsbewustzijn in de ruimte (Space Situational Awareness - SSA), omvat behalve ruimtebewaking en -monitoring ook ruimteweer (zonmagnetische activiteit) en de monitoring van aardscheerders (Near Earth Objects - NEO).

1.8 Algemeen wordt erkend dat zonneactiviteit een minstens even groot gevaar vormt voor ruimtevaartinfrastructuur als ruimteschroot, zo niet een veel groter gevaar als de effecten van zeer intense zonneactiviteiten in aanmerking worden genomen. Met name daarom vindt het EESC dat beide zaken, zoals de oorspronkelijke definitie van SSA impliceert, tegelijkertijd moeten worden gemonitord. Het verzoekt de Commissie dan ook een alomvattend en geïntegreerd kader vast te stellen voor de vele aspecten van de bescherming van ruimtevaartinfrastructuur. Daarbij zou zij in het bijzonder moeten samenwerken met het ESA, dat al actief betrokken is bij een programma ter bescherming tegen zonnestraling. In de conclusies van de conferentie over veiligheid in de ruimte (Madrid, 10 en 11 maart 2011, genoemd in de effectbeoordeling) wordt duidelijk gesproken over meer samenwerking in dit verband tussen alle betrokkenen, met name EU, ESA en de lidstaten.

1.9 Het EESC staat achter het voorstel van de Commissie om de samenwerking aan te halen met de VS en andere landen die geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan een gezamenlijk project ter bescherming van ruimtevaartinfrastructuur en ter voorkoming van gevaarlijke en soms rampzalige botsingen van die infrastructuur met ruimteschroot, ook zeer kleine brokstukken, waardoor dure en onmisbare satellieten kapot kunnen gaan.

2. Het Commissiedocument

2.1 In de voorliggende mededeling wordt een nieuw Europees programma voorgesteld voor ruimtebewaking en monitoring van objecten in de baan van de aarde (*Space Surveillance and Tracking* - SST).

2.2 Dit programma wordt ingesteld omdat de Europese ruimtevaartinfrastructuur (specifiek die voor de programma's Galileo en Copernicus/GMES) en de Europese lanceringen van ruimtevaartmaterieel moeten worden beschermd tegen botsingen met ruimteschroot.

2.3 In de mededeling worden ook het rechtskader van het programma en de financiering ervan voor de periode 2014-2020 vastgesteld.

2.4 Bij de mededeling is een verslag ⁽¹⁾ gevoegd waarin met name vijf financierings- en beheersregelingen voor het programma worden besproken (kenmerken, kosten en baten).

2.5 De eigenlijke wetgevingstekst wordt voorafgegaan door een toelichting op de achtergrond van het programma.

2.6 De indicatieve totale bijdrage van de Unie aan de implementatie van SST bedraagt 70 miljoen euro voor de periode 2014-2020.

2.7 Die kosten omvatten een bijdrage in het functioneren van de sensoren waarover de deelnemende lidstaten al beschikken - meestal als onderdeel van hun militaire infrastructuur - en een waarschuwingdienst, die gebruikmaakt van gegevens die

worden aangeleverd door de deelnemende lidstaten en die wordt verzorgd door het satellietcentrum van de Europese Unie (EUSC).

2.8 Deelname aan het programma is facultatief. Landen die willen meedoen, dienen te beschikken over al functionerende sensoren (telescopen, radars) en voldoende technische en personele middelen of capaciteit voor gegevensverwerking.

2.9 Volgens de samenvatting van de bij het voorstel gevoegde effectbeoordeling bedragen de kosten van botsingen tussen ruimteschroot en operationele Europese satellieten minimaal 140 miljoen euro per jaar in Europa. Geschat wordt dat dit bedrag zal oplopen tot 210 miljoen euro, omdat het aantal satellietdiensten de komende jaren naar verwachting met 50 % zal groeien. Deze cijfers vormen een erg voorzichtige raming en omvatten niet de kosten "op het terrein", d.w.z. de economische verliezen doordat de dienstverlening die van de satellieten afhankelijk is, wordt onderbroken.

2.10 Bijna al deze kosten komen niet zozeer door het fysieke verlies van satellieten, maar veeleer door een vermindering van hun operationele levensduur ten gevolge van de manoeuvres die worden uitgevoerd om botsingen te vermijden.

2.11 Diverse lidstaten beschikken momenteel over eigen ruimtebewakingsdiensten. De Commissie is echter van mening dat de betrokkenheid van de EU nodig is om de vereiste investeringen voor de financiering van het project bijeen te brengen, om de benodigde beheerstructuren in te stellen, om een gegevensbeleid te formuleren en om te waarborgen dat de bestaande en toekomstige capaciteiten op een gecoördineerde manier worden benut.

2.12 Tot nu toe vormt het *Space Surveillance Network* (SSN) van de VS, dat wordt beheerd door het Amerikaanse ministerie van defensie, de informatiebron voor alle waarschuwingssdiensten. De samenwerking tussen EU en VS op dit vlak, die wordt gekenmerkt door het gratis ter beschikking stellen van gegevens door de Amerikanen, schiet tekort, omdat de verstrekte gegevens niet nauwkeurig genoeg zijn en worden beheerd op een wijze waarop de EU geen invloed heeft.

2.13 De instelling van Europese ruimtebewaking en -monitoring sluit dan ook goed aan op de strategie van de EU om op als cruciaal beschouwde gebieden, waaronder toegang tot de ruimte, onafhankelijk te zijn.

2.14 Naar schatting wordt momenteel 65 % van de sensoren voor satellieten met lage omloopbaan (LEO) geheel of gedeeltelijk beheerd door defensieorganisaties ⁽²⁾.

2.15 Het Europees Ruimteagentschap (ESA) is niet de geschikte instantie om het programma uit te voeren omdat het niet is toegerust om vertrouwelijke gegevens te verwerken, zoals de data afkomstig van sensoren van militaire eenheden.

⁽¹⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie *Impact Assessment* [effectbeoordeling], SWD(2013) 55 final.

⁽²⁾ *Study on Capability Gaps concerning Space Situational Awareness*, ONERA, 2007.

2.16 De Europese organisatie die zou moeten worden belast met de operationele activiteiten voor de coördinatie van de dienstverlening, is het satellietcentrum van de Europese Unie (EUSC). Het EUSC is een agentschap van de EU dat bij het Gemeenschappelijk Optreden van de Raad van 20 juli 2001 is ingesteld en dat geospaiale beeldinformatiediensten en -producten aan civiele en militaire gebruikers levert op diverse classificatieniveaus. Dit agentschap zou de verstrekking van SST-diensten kunnen faciliteren en zal (in samenwerking met de deelnemende lidstaten) werken aan de oprichting en exploitatie van de SST-dienstenfunctie, een van de doelstellingen van het ondersteuningsprogramma voor SST. Momenteel voorziet het statuut van het EUSC echter niet in optreden op het gebied van SST.

2.17 Er wordt van uitgegaan dat voor het beheer van het programma een organisatieschema met 50 personeelsposten nodig is (m.i.v. de medewerkers die door de deelnemende lidstaten, het EUSC en de Commissie ter beschikking worden gesteld).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Volgens het EESC creëert het voorstel onvoldoende instrumenten en capaciteit op Europees niveau om gegevens te verzamelen en te analyseren. Daarom zal de EU zich na de vijfjarige financieringsperiode van het programma zich in dezelfde situatie bevinden als vijf jaar daarvoor en zou zij dan waarschijnlijk het programma moeten verlengen om ervoor te zorgen dat de defensieorganisaties van de deelnemende lidstaten de gewenste gegevens blijven aanleveren.

3.2 Wat de voorgestelde financiering van 70 miljoen euro betreft, worden geen eisen gesteld aan de beschikbaarheid, kwaliteit en relevantie van de gegevens die de nationale instanties moeten verstrekken. Daardoor is het lastig criteria te formuleren voor de beoordeling van de dienstverlening. Dat zal pas kunnen als de Commissie de nog op te stellen uitvoeringshandelingen heeft vastgelegd.

3.3 De lidstaten vinden dat het ESA onvoldoende garanties biedt voor de verwerking van vertrouwelijke gegevens. Daarom wordt het EUSC daarmee belast. In de lidstaten echter die over een dienst voor ruimtebewaking en -monitoring beschikken (bijv. het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland), zijn ruimtevaart- en defensieorganisaties gezamenlijk daarvoor verantwoordelijk. In de praktijk kunnen beide organisaties op dit vlak dus blijkbaar efficiënt samenwerken. Het is dan ook onduidelijk waarom het ESA niet bij de dienstverlening wordt betrokken, temeer omdat dit agentschap al deelneemt aan een mondiaal initiatief om te waarschuwen tegen rampen en die te beheersen (*International Charter on Space and Major Disasters*).

3.4 Ruimtebewaking en -monitoring is een van de drie pijlers van het voorbereidingsprogramma voor omgevingsbewustzijn in de ruimte (Space Situational Awareness - SSA), waarvan het ESA sinds 2009 de preoperationele fase leidt. De twee andere zijn ruimteweer en aardscheerders.

3.5 Het SSA-voorbereidingsprogramma van het ESA kent een budget van 55 miljoen euro. De relatie tussen dit programma en het nu voorgestelde is niet helder. Vooral onduidelijk is hoe de SST-dienstverlening zich zou verhouden tot een soortgelijke dienstverlening voor de uitvaardiging en het beheer van waarschuwingen over zonneactiviteit.

3.6 De ernst van de schade aan ruimtevaartinfrastructuur veroorzaakt door botsingen met ruimteschroot zou moeten worden vergeleken met die ten gevolge van zonnemagnetische activiteit. Volgens onderzoek van het Amerikaanse NOAA-agentschap⁽³⁾ zijn de economische verliezen ten gevolge van de beschadiging van satellieten door zonnestormen zeer aanzienlijk. In 2003 werd door intense zonneactiviteit de Japanse satelliet ADEOS 2 met een waarde van 640 miljoen dollar vernield. In 1997 veroorzaakte een magnetische storm het uitval van de 270 miljoen dollar kostende telecommunicatiesatelliet Telstar en in 1989 leidde een magnetische storm in Canada tot een negen uur durende algehele stroomonderbreking met een geraamde schade van 6 miljard dollar.

3.7 Men denkt dat een superzonnestorm zoals die zich in 1859 heeft voorgedaan, vandaag de dag zal leiden tot een schade van alleen al 30 miljard dollar aan geostationaire satellieten en dat de aan het elektriciteitsnet veroorzaakte schade het totale schadebedrag zal kunnen laten oplopen tot 1 à 2 triljoen dollar, waarbij het 4 tot 10 jaar zou duren om dat net volledig te herstellen⁽⁴⁾.

3.8 Zonneactiviteit vormt minstens een even groot risico voor ruimtevaartinfrastructuur als ruimteschroot. Beide zaken zouden derhalve tegelijkertijd moeten worden gemonitord, zoals ook tijdens de conferentie in Madrid van maart 2011 werd aanbevolen. Uit de mededeling blijkt echter niet duidelijk wie zorg zal dragen voor de uitvoering van operationele dienstverlening voor waarschuwingen over zonneactiviteit.

3.9 In het voorstel voor de bescherming van de Europese ruimtevaartinfrastructuur zou ook moeten worden ingegaan op een aanvullende activiteit, nl. de monitoring van het ruimteweer, alsmede op uitvoeringstermijnen en de integratie tussen beide soorten activiteiten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Op grond van artikel 5, lid 2, wordt geen nieuwe capaciteit gecreëerd, maar wordt slechts de bestaande capaciteit van de lidstaten opnieuw benut. In hoofdstuk 2 van de toelichting echter wordt expliciet opgemerkt dat de huidige middelen onvoldoende zijn. Het is dus totaal onduidelijk wat voor soort systeem de Commissie precies voor ogen heeft, ook niet met een blik op de vijf regelingen die in de bijgevoegde effectbeoordeling worden besproken.

4.2 De technische kenmerken van het systeem voor ruimtebewaking en -monitoring zijn niet expliciet vastgelegd. Weliswaar worden de doelstellingen ervan beschreven, maar de lidstaten zullen tijdens toekomstige besprekingen bepalen hoe het systeem eruit komt te zien.

⁽³⁾ *Value of a Weather-Ready Nation*, 2011, NOAA.

⁽⁴⁾ Zie: National Research Council. (2008), *Severe Space Weather Events. Understanding Societal and Economic Impacts: A Workshop Report*. Washington, DC, The National Academies Press.

4.3 Verhouding militair/civil. Qua opzet is er sprake van een civiel systeem. De meeste informatie is echter van militaire oorsprong. Er bestaan geen duidelijke regels of protocollen op grond waarvan het leger verplicht is de desbetreffende gegevens aan civiele partijen te verstrekken. Ook hierover zou op een later tijdstip meer duidelijkheid moeten komen.

4.4 Verhouding lidstaten/EU. In het voorstel valt te lezen dat alle sensoren in het bezit zijn van afzonderlijke lidstaten en dat ook blijven. Er lijken geen expliciete eisen te zijn om een minimale informatie-uitwisseling te garanderen.

4.5 Definitie van de dienstverlening. In het voorstel wordt de dienstverlening niet duidelijk omschreven. Het EESC kan dus niet inschatten of die voldoende is voor de projecten die deel uitmaken van het programma.

4.6 De Raad heeft in zijn resolutie "Vooruitgang boeken met het Europees ruimtevaartbeleid" van 26 september 2008 gewezen

op de noodzaak "een capaciteit te ontwikkelen die [...] beantwoordt aan de behoeften van de Europese gebruikers inzake omgevingsbewustzijn in de ruimte".

4.7 Het is belangrijk door te gaan met de ontwikkeling van zowel het SST-programma als de huidige SSA-programma's.

4.8 De in paragraaf 1.4.4 genoemde "resultaat- en effectindicatoren" lijken op elkaar en bieden operationeel gezien weinig mogelijkheden om de doeltreffendheid van het programma achteraf te beoordelen.

4.9 Los van de beschrijving van de governance van het systeem, is niet goed uitgewerkt hoe het in de praktijk moet gaan werken. Deelname van de lidstaten is niet verplicht. Het EESC vraagt zich af wat er minimaal nodig is om de dienstverlening te laten functioneren.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten (Herschikking)

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD)

(2013/C 327/09)

Algemeen rapporteur: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 15 en 16 april 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten (Herschikking)

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD).

Op 16 april 2013 heeft het bureau de afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie met de voorbereidende werkzaamheden belast.

Tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli 2013) heeft het Comité wegens de urgentie van de werkzaamheden de heer Hernández Bataller als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies uitgebracht, dat met 116 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Gezien het onbetwistbare economische belang van merken en de positieve impact daarvan op de werking van de interne markt, is het huidige rechtskader voor supranationale bescherming duidelijk ontoereikend. Met dit voorstel voor een richtlijn wordt echter een stap vooruitgezet ten opzichte van de huidige situatie, die wordt gekenmerkt door grote verschillen tussen de regelingen voor gemeenschapsmerken en die voor nationale merken.

1.2 Het EESC pleit derhalve voor een betere bescherming van de intellectuele eigendomsrechten die zijn verbonden aan het rechtmatig gebruik van een handelsmerk, alsook, voor zover mogelijk, voor een Europese registratie van merken. Tevens moedigt het EESC de Commissie ertoe aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM) te steunen bij het toezicht op de naleving van deze rechten.

1.3 Volgens het recht van de Unie beschikt de houder van een merk zowel over het uitsluitende recht om het merk voor winstgevendende doeleinden te gebruiken (*ius utendi*) als over de mogelijkheid om te voorkomen dat het gebruik ervan wordt gehinderd door acties van derden door middel van imitatie of wederrechtelijke toeëigening van de onderscheidende kenmerken (*ius prohibendi*). Het EESC zou graag zien dat er preventieve en herstelmaatregelen worden genomen tegen piraterij, waardoor de concurrentiepositie van Europese bedrijven wordt ondermijnd.

1.4 Maar in de huidige regelgeving wordt niet duidelijk aangegeven wanneer de houder van een merk de nodige actie mag ondernemen om een dergelijk gebruik te voorkomen.

1.5 Dit hele harmoniseringsproces zou de komende jaren moeten leiden tot de onderlinge afstemming van het merkenrecht en uiteindelijk tot Europese regelgeving voor merken in het kader waarvan o.a. een flexibele, uniforme en kostenefficiënte procedure zou moeten worden ingesteld die het voor de belanghebbenden gemakkelijker maakt om vrijwillig een handelsmerk te registreren en een eind maakt aan de bestaande verschillen in wetgeving.

1.6 Het EESC zou een actieve rol moeten spelen in de wetgevingsprocedure voor goedkeuring van alle handelingen betreffende intellectuele eigendom; het betreurt derhalve dat het niet is geraadpleegd over het voorstel tot wijziging van de verordening inzake het Gemeenschapsmerk.

1.7 Het EESC hoopt dat er in de toekomst een regeling bestaat die een uniforme bescherming van merken voor bedrijven en consumenten waarborgt.

2. Inleiding

2.1 Op internationaal niveau wordt het merkenrecht geregeld door het Verdrag van Parijs van 20 maart 1883 tot bescherming van de industriële eigendom, laatstelijk herzien te Stockholm op 14 juli 1967 en gewijzigd op 28 september 1979 ⁽¹⁾ (hierna: "Verdrag van Parijs").

2.2 Overeenkomstig artikel 19 van het Verdrag van Parijs behouden de staten waarop het van toepassing is, zich het recht voor afzonderlijk onderling bijzondere overeenkomsten te treffen tot bescherming van de industriële eigendom.

⁽¹⁾ *Recueil des traités des Nations Unies*, deel 828, nr. 11851.

2.3 Deze bepaling heeft gediend als rechtsgrondslag voor het vaststellen van de Overeenkomst van Nice betreffende de internationale classificatie van de waren en diensten voor de inschrijving van merken, die door de diplomatieke conferentie van Nice is aangenomen op 15 juni 1957, laatstelijk herzien te Genève op 13 mei 1977 en gewijzigd op 28 september 1979 ⁽²⁾. De classificatie van Nice wordt om de vijf jaar door een comité van deskundigen herzien.

2.4 Volgens de database van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) zijn enkel de Republiek Cyprus en de Republiek Malta geen partij bij de Overeenkomst van Nice; wel gebruiken zij de classificatie van Nice.

2.5 Merkenrechtelijke bescherming is in wezen territoriaal. Een merk is immers een eigendomsrecht dat een teken in een bepaald gebied beschermt.

2.5.1 De bescherming van intellectuele eigendom is opgenomen in artikel 17, lid 2, van het Europees Handvest van de grondrechten, dat tot het primaire recht van de Unie behoort.

2.5.2 Ook wordt in artikel 118 VWEU bepaald dat het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt de maatregelen vaststellen voor de invoering van Europese titels om een eenvormige bescherming van de intellectuele eigendomsrechten in de hele Unie te bewerkstelligen, en voor de instelling van op het niveau van de Unie ge-centraliseerde machtigings-, coördinatie- en controleregelingen.

2.6 In de Europese Unie bestaan bescherming van nationale merken en bescherming van gemeenschapsmerken naast elkaar. Een houder van een nationaal merk kan de aan dit merk verbonden rechten uitoefenen op het grondgebied van de lidstaat krachtens het nationale recht, dat het merk bescherming biedt. Een houder van een gemeenschapsmerk kan hetzelfde doen op het grondgebied van de achtentwintig lidstaten omdat het merk op dit hele grondgebied wordt beschermd.

2.7 Het merkenrecht van de lidstaten is gedeeltelijk geharmoniseerd door Richtlijn 89/104/EEG van de Raad van 21 december 1988, later gecodificeerd als Richtlijn 2008/95/EG.

2.8 Naast en gekoppeld aan de nationale systemen voor handelsmerken, werd bij Verordening (EG) nr. 40/94 van de Raad van 20 december 1993 zake het Gemeenschapsmerk, gecodificeerd als Verordening (EG) nr. 207/2009, een op zichzelf staand systeem ingevoerd voor de registratie van unitaire rechten die in de hele EU gelijke werking hebben. In deze context werd het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM) opgericht, dat verantwoordelijk is voor de inschrijving en het beheer van gemeenschapsmerken.

2.9 In de afgelopen jaren heeft de Commissie een openbare discussie over intellectuele eigendom aangezwengeld, waaraan is deelgenomen door het EESC, en in 2011 heeft zij een herziening van het stelsel van merken in Europa aangekondigd, teneinde dit stelsel, zowel op EU- als op nationaal niveau te moderniseren door het in zijn geheel effectiever, efficiënter en consistent te maken.

2.10 In zijn resolutie van 25 september 2008 betreffende een algemeen Europees plan ter bestrijding van namaak en piraterij heeft de Raad gepleit voor herziening van Verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad van 22 juli inzake het optreden van de douaneautoriteiten ten aanzien van goederen waarvan wordt vermoed dat zij inbreuk maken op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten en inzake de maatregelen ten aanzien van goederen waarvan is vastgesteld dat zij inbreuk maken op dergelijke rechten ⁽³⁾. Het EESC hoopt dat het rechtskader op bepaalde punten wordt verbeterd om de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door douaneautoriteiten te versterken en passende rechtszekerheid te garanderen.

2.11 Het Europese merkenstelsel is gebaseerd op het beginsel van coëxistentie en complementariteit tussen nationale bescherming van merken en bescherming van merken op het niveau van de Unie.

2.12 Terwijl de verordening betreffende het Europees merk voorziet in een geheel stelsel waarin alle kwesties van materieel en formeel recht worden bestreken, is het huidige niveau van onderlinge aanpassing van wetgevingen waarin de richtlijn voorziet, beperkt tot een aantal welbepaalde materiële regels, en daarom wil de Commissie er met dit voorstel voor zorgen dat de materiële regels wezenlijk overeenstemmen en de voornaamste procedureregels ten minste verenigbaar zijn.

2.13 Het doel van dit voorstel is het bevorderen van innovatie en economische groei door de stelsels voor merken in de hele EU voor bedrijven toegankelijker en efficiënter te maken in de zin van lagere kosten en grotere eenvoud, snelheid, voor-spelbaarheid en rechtszekerheid.

2.14 Het initiatief om de richtlijn te herschikken is ingegeven door de volgende doelstellingen:

- modernisering en verbetering van de bestaande bepalingen van de richtlijn door het wijzigen van verouderde bepalingen, het vergroten van de rechtszekerheid en het verduidelijken van merkenrechten wat betreft de werkingssfeer en de grenzen daarvan;
- grotere harmonisatie van nationale merkenwetgevingen en -procedures om deze beter verenigbaar te maken met het stelsel van Gemeenschapsmerken, door:
 - a) verdere materiële regels toe te voegen;
 - b) in de richtlijn belangrijke procedurele regels op te nemen in overeenstemming met de bepalingen van de verordening, vooral regels die gericht zijn op bestaande verschillen die uit het oogpunt van de gebruikers aanzienlijke problemen veroorzaken en waar stroomlijning absoluut noodzakelijk wordt geacht om in Europa een harmonieus, complementair systeem van merkenbescherming tot stand te brengen;
- bevorderen van samenwerking tussen de bureaus van de lidstaten en het BHIM teneinde de convergentie van praktijken en de ontwikkeling van gemeenschappelijke instrumenten te bevorderen, door aan deze samenwerking een rechtsgrond te bieden.

⁽²⁾ *Recueil des traités des Nations Unies*, deel 818, nr. I-11849.

⁽³⁾ PB L 196 van 2.8.2003, blz. 7.

2.15 Het voorstel voor een richtlijn beoogt verbeteringen aan te brengen in de bepalingen betreffende:

- de definitie van een merk, door te voorzien in de mogelijkheid zaken te registreren die kunnen worden voorgesteld met technische middelen die voldoende waarborgen bieden;
- de rechten die verbonden zijn aan het merk, zoals omschreven in de artikelen 10 en 11 inzake onverminderd oudere rechten verleende rechten; gevallen van dubbele gelijkheid; gebruik als handelsnaam of maatschappelijke benaming; gebruik voor vergelijkende reclame; verzendingen van commerciële aanbieders; in het douanegebied binnengebrachte waren, voorbereidende handelingen en beperking van de aan het merk verbonden rechtsgevolgen.

2.16 Voorts beoogt het voorstel een grotere harmonisering van het materiële recht, middels de bescherming van geografische aanduidingen en traditionele aanduidingen, de bescherming van bekende merken, aandacht voor het recht van merken als vermogensbestanddelen, zoals overdracht of zakelijke rechten, en regulering van collectieve merken.

2.17 Wat het op één lijn brengen van de voornaamste procedureregels betreft, komen zaken aan de orde als de aanduiding en classificatie van waren en diensten, ambtshalve onderzoek, cijfers, de oppositieprocedure, het niet-gebruiken als verweer in een oppositieprocedure, de vordering tot vervallen- of nietigverklaring, en het niet-gebruiken als verweer in een procedure tot nietigverklaring.

2.18 Ook wordt gestreefd naar de bevordering van de samenwerking tussen diensten en biedt artikel 52, in aanvulling op het rechtskader voor samenwerking dat bij de herziening van de verordening, een rechtsgrond voor de bevordering van de samenwerking tussen het BHIM en de diensten voor intellectuele eigendom van de lidstaten.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een richtlijn van de Commissie, dat zeer gelegen komt op een moment dat de wereldeconomie gekenmerkt wordt door felle concurrentie en door economische terugval in Europa.

3.1.1 Een merk zorgt enerzijds voor het creëren van bedrijfswaarde en voor klantenbinding en anderzijds voor bescherming van de consument.

3.1.2 Dit laatste is erg belangrijk, en wel om verschillende redenen:

- ten eerste, omdat de bescherming van merken de consument zoekkosten bespaart;
- ten tweede, omdat een merk de consument een constant kwaliteitsniveau garandeert, waardoor de producent verplicht is zorg te besteden aan het product of de dienst;
- ten derde, omdat investeringen in verbetering en innovatie noodzakelijk zijn, waardoor het vertrouwen van consumenten in ondernemingen toeneemt.

3.2 Met dit voorstel voor een richtlijn wordt het huidige juridische kader voor merken in de lidstaten op de volgende drie punten aanzienlijk verbeterd:

- het registreren van merken wordt in de hele EU gemakkelijker, en dus goedkoper, en neemt minder tijd in beslag;
- de rechtszekerheid neemt toe omdat de interne en supranationale regels op dit vlak beter op elkaar aansluiten en de bevoegde autoriteiten hun werkzaamheden beter coördineren;
- de bescherming van de intellectuele eigendom wordt op een hoger niveau gebracht, met name doordat de regeling voor goederen in doorvoer duidelijker wordt, er nieuwe criteria worden opgenomen voor de registratie van bijvoorbeeld klankmerken en er bepaalde eisen worden gesteld aan de bescherming van o.a. geografische aanduidingen of van niet-EU-talen.

3.3 Het voorstel bevat eveneens, in het licht van de economische, commerciële en juridische ontwikkelingen, belangrijke nieuwe elementen als de definitie van een merk, op grond waarvan een merk ook door andere dan grafische middelen kan worden weergegeven en nauwkeuriger kan worden aangeduid; dit biedt de mogelijkheid merken te registreren die kunnen worden voorgesteld met technische middelen die voldoende waarborgen bieden.

3.4 Het is een goede zaak dat het voorstel een grotere harmonisering van het materiële recht beoogt, middels de bescherming van geografische aanduidingen en traditionele aanduidingen, de bescherming van bekende merken, de behandeling van merken als vermogensbestanddelen, zoals overdracht, en de belangrijkste aspecten van de commerciële exploitatie van merken. De invoering van collectieve en garantiemerken door middel van dit voorstel is een hele belangrijke stap voor zowel ondernemingen als consumenten.

3.5 Tot slot is het EESC blij dat de belangrijkste procedures op elkaar worden afgestemd omdat hiermee gemeenschappelijke regels worden vastgesteld voor de aanduiding en classificatie van goederen en diensten, overeenkomstig de door het Hof vastgestelde beginselen, alsook voor het ambtshalve onderzoek en voor de procedures voor oppositie en vervallen- en nietigverklaring.

3.6 Het EESC is ook verheugd over het feit dat het opstellen van dit voorstel voor een richtlijn met veel publiciteit gepaard is gegaan en dat de desbetreffende sectoren van het maatschappelijk middenveld erbij zijn betrokken.

3.7 Toch plaatst het EESC enkele vraagtekens bij het onderwerp en de inhoud van dit voorstel, zonder afbreuk te doen aan het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 207/2009 waarin een op zichzelf staand systeem werd ingevoerd voor de registratie van unitaire rechten, dat samen met het voorstel voor een richtlijn één wetgevingspakket vormt.

3.8 In verband hiermee is het EESC verbaasd dat het niet is geraadpleegd over het voorstel COM(2013) 161 final van 27 maart 2013 tot wijziging van de genoemde verordening inzake het Gemeenschapsmerk.

3.9 Aangezien dit voorstel rechtstreeks van invloed is op de werking van de interne markt (artikel 118 VWEU) en op het niveau van consumentenbescherming (artikel 169 VWEU), moet het EESC - volgens een contextuele en samenhangende interpretatie van de verdragsbepalingen, die het EESC uitdrukkelijk een adviserende rol toewijzen op dit gebied - absoluut worden betrokken bij de wetgevingsprocedure tot goedkeuring van dit voorstel.

3.10 Volgens het recht van de Unie beschikt de houder van een merk zowel over het uitsluitende recht om het merk voor winstgevendende doeleinden te gebruiken (*ius utendi*) als over de mogelijkheid om te voorkomen dat het gebruik ervan wordt gehinderd door acties van derden door middel van imitatie of wederrechtelijke toeëigening van de onderscheidende kenmerken (*ius prohibendi*), artikel 9 van Verordening (EG) nr. 207/2009.

3.11 Maar in de huidige regelgeving wordt niet duidelijk aangegeven wanneer de houder van een merk de nodige actie mag ondernemen om een dergelijk gebruik te voorkomen.

3.11.1 Hoewel het aantal gevallen waarin de houder van een merk het gebruik daarvan door derden kan verbieden, flink wordt uitgebreid in het voorstel voor een richtlijn (artikel 10) en hiervoor zelfs een nieuwe bepaling wordt ingevoerd, nl. over inbreuk op de rechten van de houder via een aanbiedingsvorm, verpakking of andere middelen (artikel 11) of over het gebruik van het merk dat op naam van een gemachtigde of vertegenwoordiger ingeschreven is (artikel 13), komt het de bevoegde rechter toe de juiste reikwijdte van het recht te bepalen, wanneer de belanghebbende een gerechtelijke procedure aanspant.

3.11.2 Daarom is het de taak van elk gerechtelijk orgaan om na te gaan of er al dan niet sprake is van een risico van verwarring of wederrechtelijke toeëigening van het beschermde merk door derden, en mocht dit zo zijn, dan moet dit orgaan de compensatie vaststellen voor de houder overeenkomstig de vordering.

3.11.3 Bijgevolg wordt in het voorstel voor een richtlijn geen uniforme bescherming geboden voor de rechten van houders om hun merken te gebruiken noch voor consumenten wanneer zij worden getroffen door het onrechtmatige of frauduleuze gebruik van een handelsmerk.

3.12 Het complementaire karakter van het supranationale systeem en de nationale systemen voor bescherming van de rechten van merkhouders houdt derhalve een duidelijk risico in en werpt de vraag op of deze bescherming wel de meest doeltreffende en snelle oplossing is die met het voorstel voor een richtlijn wordt beoogd.

3.12.1 Zo is er bijvoorbeeld geen garantie dat de verschillen tussen landen, die het gevolg zijn van de incorrecte omzetting van de bepalingen van Richtlijn 2004/48/EG (betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten), worden weggevoerd waar het gaat om maatregelen betreffende:

— het doen staken van inbreuken, met inbegrip van de mogelijkheid tot vernietiging van de goederen en de desbetreffende productiemiddelen of het opleggen van dwangsommen;

— schadeloosstelling of de mogelijkheid dat de desbetreffende uitspraak wordt gepubliceerd.

3.12.2 Deze rechtsonzekerheid wordt nog groter als de rechten van de merkhouder in meerdere lidstaten worden geschon-

3.13 om nog maar te zwijgen over het feit dat het voorstel een aantal bepalingen bevat die deze bescherming complexer maken.

3.13.1 In lid 3 van artikel 4 (absolute gronden voor weigering of nietigheid) staat bijvoorbeeld dat "een merk nietig kan worden verklaard wanneer de aanvraag om inschrijving van het merk te kwader trouw is ingediend" en dat "een lidstaat ook kan bepalen dat een dergelijk merk niet wordt ingeschreven".

3.14 Aangezien, volgens de BHIM, het ontbreken van het voornemen tot gebruik geen grond is voor het vaststellen van kwader trouw, vragen wij ons af welke autoriteit uniforme criteria gaat opstellen aan de hand waarvan de bevoegde instanties kunnen vaststellen of er andere aanwijzingen zijn voor kwade trouw?

3.15 Deze lacune in de wetgeving is paradoxaal gezien de nieuwe bepaling in artikel 10, lid 5, van het voorstel voor een richtlijn, waarin staat dat de houder van een ingeschreven merk het recht heeft derden te verhinderen waren binnen te brengen die afkomstig zijn uit landen die niet tot de douane-unie behoren zonder dat deze daar in de vrije handel worden gebracht. Dit voorstel strookt dus niet met de geldende jurisprudentie van het Hof van Justitie over goederen in doorvoer (zaak C-466/09 en C-495/09, Philips/Nokia) en maakt elk vermoeden of bewijs van goede trouw jegens derden ongeldig ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Artikel 10, lid 5, van het voorstel luidt als volgt: "De houder van een merk heeft eveneens het recht derden te verhinderen waren binnen te brengen in het douanegebied van de lidstaat waar het merk is ingeschreven zonder dat deze daar in de vrije handel worden gebracht, wanneer deze waren, met inbegrip van verpakking, uit derde landen afkomstig zijn en zonder toestemming een merk dragen dat gelijk is aan het voor deze waren ingeschreven merk of in zijn belangrijkste onderdelen niet van dat merk kan worden onderscheiden." Het gaat er, kortom, dus om dat er een doeltreffend mechanisme tot stand moet worden gebracht om vervalsing van buiten de EU geproduceerde goederen aan te pakken en te voorkomen dat belanghebbenden gebruik maken van de juridische fictie dat goederen in doorvoer het douanegebied van de EU niet binnenkomen.

3.16 Anderzijds zou dit soort illegale handelspraktijken gemakkelijker kunnen worden tegengegaan en aangepakt als het voorstel een specifieke rechtsgrond zou bevatten op basis waarvan de Commissie actie zou kunnen ondernemen en samen zou kunnen werken met instanties in derde landen waar deze handelspraktijken op grote schaal en systematisch voorkomen.

3.17 Er schort ook het een en ander aan artikel 45, lid 1, van het voorstel, waarin in algemene zin wordt bepaald dat de lidstaten een doeltreffende en snelle administratieve procedure moeten invoeren om bij hun diensten oppositie in te stellen tegen de inschrijving van een aanvraag op de in artikel 5 bedoelde gronden. Er zou meer informatie voorhanden moeten zijn over de aard van deze procedure en er zou een redelijke termijn moeten worden vastgesteld waarbinnen de bevoegde nationale instanties actie kunnen ondernemen, overeenkomstig artikel 41, lid 1, van het Europees Handvest van de grondrechten (recht op goed bestuur).

3.18 Om redenen van efficiency en voorspelbaarheid die eigen zijn aan de supranationale bescherming van merkhouders moet ook de inhoud van andere bepalingen van het voorstel, zoals de artikelen 44 en 52, worden herzien. In artikel 44 staat dat bij de inschrijving en vernieuwing van een merk een (algemene) aanvullende taks moet worden betaald voor elke klasse van waren en diensten buiten de eerste klasse; daarvoor zou een maximum moeten worden vastgesteld.

3.19 Wat artikel 52 betreft, waarin wordt bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de diensten onderling en met het Agentschap samenwerken om convergentie van praktijken en instrumenten te bevorderen en om samenhangende resultaten te bereiken in het onderzoek en de inschrijving van merken, zou een specifieke bepaling moeten worden opgesteld die de Commissie, overeenkomstig het bepaalde in artikel 291, lid 2, de bevoegdheid geeft om een dwingende "gedragscode" in te voeren.

3.20 Administratieve samenwerking tussen de BHIM en de bevoegde nationale diensten moet als een zaak van gemeenschappelijk belang worden beschouwd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 197 VWEU. In verband hiermee zou het bijzonder nuttig zijn om informatie en medewerkers uit te wisselen en opleidingsprogramma's te bevorderen, alsook hiervoor overheidsmiddelen te voorzien.

3.21 Dit hele harmoniseringsproces zou de komende jaren moeten leiden tot de onderlinge afstemming van het merkenrecht en uiteindelijk tot Europese regelgeving voor merken in het kader waarvan o.a. een flexibele, uniforme en kostenefficiënte procedure zou moeten worden ingesteld die het voor de belanghebbenden gemakkelijker maakt om vrijwillig een handelsmerk te registreren.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen”

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD)

(2013/C 327/10)

Rapporteur: **mevrouw PICHENOT**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 2 en 21 mei 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 50, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

"Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen"

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 95 stemmen vóór en 31 tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité is ingenomen met de voorstellen van de Commissie tot wijziging van de jaarrekeningenrichtlijnen, zowel m.b.t. de bekendmaking van niet-financiële informatie als m.b.t. de diversiteit in de managementorganen. Deze beperkte wijzigingen maken deel uit van de verbetering van het EU-kader van inzake corporate governance ⁽¹⁾.

1.2 Het Comité beveelt het Europees Parlement en de Raad aan om het evenwicht dat is bereikt met deze wijzigingen, die de transparantie op sociaal, maatschappelijk, milieu- en bestuursvlak (MVO) vergroten, in aanmerking te nemen. Het voorstel van de Commissie vormt een flexibele en adequate regeling om de communicatie richting aandeelhouders, investeerders, personeel en andere belanghebbenden te verbeteren. Om te voorkomen dat kleinere bedrijven extra verplichtingen opgelegd krijgen, is het voorstel uitsluitend gericht tot grote ondernemingen.

2. Aanbevelingen

2.1 Het Comité erkent dat er met een **evenwichtige combinatie van onderstaande elementen** voor kan worden gezorgd dat de aandeelhouders tijdens de algemene vergadering niet-financiële informatie wordt verstrekt en de belanghebbende partijen van grote ondernemingen worden geïnformeerd. De regeling zorgt voor de beoogde transparantie en samenhang.

— In het jaarverslag zal substantiële niet-financiële informatie worden opgenomen;

— deze informatie heeft met name betrekking op milieu-, maatschappelijke en personeelsaangelegenheden, naleving van mensenrechten en bestrijding van corruptie;

— deze informatie heeft betrekking op het beleid dat de onderneming op deze terreinen heeft gevoerd, op de resultaten van dat beleid, op de risico's en onzekerheden die met deze aangelegenheden zijn verbonden en op de manier waarop de onderneming deze risico's beheert;

— de regeling is van toepassing op alle naamloze vennootschappen die onder het toepassingsgebied van de huidige jaarrekeningenrichtlijnen vallen;

— de verplichting geldt echter alleen voor ondernemingen met meer dan 500 werknemers en een balanstotaal van meer dan 20 miljoen EUR of een netto-omzet van meer dan 40 miljoen EUR, en dus niet voor kleine en middelgrote ondernemingen;

— de ondernemingen kunnen zich baseren op nationale, EU- of internationale kaderregelingen waarin beginselen of indicatoren alsook richtsnoeren voor de verslaglegging gedefinieerd worden;

— de onderneming geeft voorrang aan de informatie die voor haar relevant is;

— met het "report or explain"-model zijn ondernemingen verplicht om de informatie te verstrekken, maar behouden zij een zekere manoeuvreerruimte indien er volgens hen een goede reden is om dat niet te doen;

— dankzij de flexibiliteit van de regeling, met name de mogelijkheid om een afzonderlijk verslag op te blijven stellen dat aan dezelfde eisen voldoet en dat deel uitmaakt van het jaarverslag, nemen de administratieve lasten niet toe.

⁽¹⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 91.

2.2 Gezien de evenwichtige aard van de regeling vindt het Comité dat de goedkeuring van de richtlijn tot wijziging van de jaarrekeningsrichtlijnen **op een gelegen moment** zou komen:

- in een tijd waarin het maatschappelijk middenveld steeds alerter is op het effect dat ondernemingen op de gemeenschap sorteren, waarin van landen en het bedrijfsleven een grotere transparantie wordt geëist en waarin maatschappelijk verantwoorde investeringen volop in ontwikkeling zijn ⁽²⁾;
- in een context waarin de nationale wetgevingen en aanbevelingen van de lidstaten inzake niet-financiële gegevens nog steeds verschillen maar wel naar elkaar toegroeien, waarin het afgelopen decennium de internationale referentieregelingen, zoals die van de OESO en de IAO, werden herzien en de ISO 26000 werd uitgewerkt, en waarin de instrumenten voor de bekendmaking van niet-financiële gegevens, zoals die van het Global Reporting Initiative (GRI), de European Federation of Financial Analysts Societies (EFFAS), ratingbureaus en organisaties voor maatschappelijke analyse, sector-specifieke referentieregelingen, verder verfijnd zijn;
- nu door de lessen die uit de financiële, economische, sociale en milieucrisis zijn getrokken, zowel in Europees als in internationaal verband een grotere behoefte ontstaat aan transparantie ⁽³⁾ op het vlak van investeringen, belastingen en corruptiebestrijding, met name in de winningsindustrie;
- nu instrumenten worden opgezet om de gevolgen van productieactiviteiten voor het milieu te meten, zoals de levenscyclusanalyse van producten, de ecologische voetafdruk en de berekening van de kosten van negatieve externe effecten;
- en nu sommige ondernemingen gehoor geven aan de bezorgdheid van verantwoorde consumenten door duurzamere goederen en diensten te bieden, bijvoorbeeld door geplande veroudering te voorkomen en fair trade te bevorderen.

2.3 Het Comité is verheugd dat deze wijzigingen in de jaarrekeningsrichtlijnen nieuwe **perspectieven** bieden doordat zij:

- tot doel hebben kwesties op het vlak van milieuvriendelijk en maatschappelijk verantwoord ondernemen te integreren in de strategie en de communicatie van de onderneming;
- de rol van de algemene vergadering van aandeelhouders en de beginselen van verantwoorde investeringen belangrijker maken;
- garanties en flexibiliteit bieden in die zin dat alle ondernemingen die MVO als de micro-economische invulling van duurzame ontwikkeling beschouwen, in staat worden gesteld deze stap voorwaarts te zetten;
- de aanzet geven tot een nieuwe wijze van presentatie en besluitvorming in de ondernemingsstrategie, die gericht is op lange termijn en de betrekkingen tussen dochtermaatschappijen en het hoofd van de groep versterkt.

⁽²⁾ PB C 21 van 21.1.2011, blz. 33.

⁽³⁾ EESC-advies "Europees vennootschapsrecht en corporate governance" (nog niet in het PB gepubliceerd).

2.4 Het Comité vraagt de **aandacht van het Europees Parlement en de Raad voor de volgende aanbevelingen**:

- ondernemingen zouden moeten laten zien welke – positieve of negatieve – effecten hun activiteiten op de samenleving hebben;
- ondernemingen zouden in hun verslagen moeten melden of er werknemersvertegenwoordigers in het bestuur zetelen;
- de vertegenwoordigers van het personeel zouden tijdens het opstellen van het jaarverslag geïnformeerd en geraadpleegd moeten worden;
- het gedeelte van het jaarverslag over milieuvriendelijk en maatschappelijk verantwoord ondernemen zou opgesteld moeten worden door mensen met kennis van zaken, met name op sociaal en milieugebied;
- opdrachtgevende ondernemingen zouden informatie moeten verstrekken over hun betrekkingen met hun toeleverings- of waardeketen, met name wat arbeidsrecht kwesties en mensenrechten betreft;
- ondernemingen die niet onder de richtlijn vallen, zouden dit dynamische transparantieproces vrijwillig moeten aangrijpen om hun manier van zakendoen te verbeteren;
- de lidstaten zouden de kwaliteit van de rapportage van niet-financiële informatie in hun nationale MVO-strategie moeten opnemen;
- bij de omzetting van de richtlijn zouden lidstaten die dat wenselijk achten, de vereiste drempel moeten kunnen verlagen om ervoor te zorgen dat een aanzienlijk aantal nationale ondernemingen onder de regels valt;
- de Commissie zou verzocht moeten worden om een "multistakeholder"-proces ⁽⁴⁾ in gang te zetten of te bevorderen om leidende beginselen en referentienormen vast te stellen die de vergelijkbaarheid en op langere termijn ook de harmonisatie zullen vergemakkelijken;
- in het kader van haar eigen beleid ter bevordering en bewustmaking van MVO, zoals vastgelegd in de mededeling van oktober 2011, zou de Commissie de desbetreffende ondernemingen moeten aanbevelen gebruik te maken van die internationale referentieregelingen als richtsnoer voor de bekendmaking van niet-financiële informatie die het best aansluiten op haar nieuwe definitie van MVO.

2.5 Het Comité kan zich vinden in de voorgestelde wijziging van de vierde richtlijn waarbij ondernemingen worden verplicht informatie over hun **beleid inzake de diversiteit van hun raad van bestuur** te verstrekken.

2.6 Het onderstreept dat het hierbij niet alleen om de raad van bestuur of de raad van commissarissen gaat; wellicht is het zinvol om het diversiteitsbeleid ook te laten gelden voor de comités van de raad van bestuur en met name voor het auditcomité.

⁽⁴⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 35.

2.7 Het Comité herinnert eraan dat de doelstellingen m.b.t. de positie van vrouwen binnen de raden in de meeste lidstaten niet verwezenlijkt zijn ⁽⁵⁾.

2.8 Het Comité is van mening dat men in het kader van de diversiteit ook het criterium zou moeten hanteren dat de raad van bestuur mede bestaat uit leden die afkomstig zijn van de werkvloer, bijvoorbeeld uit de Europese ondernemingsraad, en die afgevaardigd zijn door de vakbonden.

2.9 Tot slot beveelt het Comité de Commissie aan om deze herziening vergezeld te laten gaan van een non-regressieclausule en binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn over te gaan tot beoordeling van de effecten van deze wijzigingen van de jaarrekeningenrichtlijnen op de bekendmaking van niet-financiële informatie door ondernemingen.

3. Achtergrond

3.1 Met dit voorstel tot wijziging van de jaarrekeningenrichtlijnen worden de inspanningen die sinds het Groenboek van 2001 over MVO ⁽⁶⁾, aangevuld door de mededeling van 2006 ⁽⁷⁾, zijn ondernomen voortgezet en worden de toezeggingen die in het werkprogramma van de mededeling van 2011 ⁽⁸⁾ zijn aangekondigd, nagekomen. Aanleiding voor deze noodzakelijke wijziging is het feit dat de effectbeoordeling heeft uitgewezen dat de niet-financiële informatie die door ondernemingen wordt gepubliceerd, niet effectief genoeg is - dit is ook tijdens openbare raadplegingen duidelijk naar voren gekomen. Er zijn verschillen in de kwaliteit van de informatie. Te weinig ondernemingen publiceren niet-financiële informatie.

3.2 De Commissie heeft in haar mededeling "Akte voor de interne markt" van april 2011 aangekondigd dat de transparantie van ondernemingen op sociaal en milieugebied vergroot zal worden.

3.3 Sinds zijn advies over informatie- en meetinstrumenten (2005) ⁽⁹⁾ heeft het Comité rekening gehouden met de vierde richtlijn betreffende de jaarrekening, waarin een bepaling is opgenomen over niet-financiële informatie, die ondernemingen de mogelijkheid biedt om bepaalde informatie over de sociale en milieuaspecten van hun activiteiten openbaar te maken. In 2012 sprak het Comité zijn steun uit voor het streven van de Commissie om de diversiteit binnen de raden van bestuur of commissarissen te vergroten. In zijn advies van 2012 ⁽¹⁰⁾ over de Mededeling betreffende MVO verklaarde het Comité zich opnieuw voorstander van een verplicht verslag over niet-financiële informatie.

3.4 Het Verenigd Koninkrijk was in 1992 de eerste lidstaat die op het vlak van corporate governance een wet invoerde (de *Cadbury Code*) ⁽¹¹⁾ waarmee het "report or explain"-model (ondernemingen die geen verslag uitbrengen, moeten aangeven waarom zij dat niet doen) zijn intrede deed. Soortgelijke bepalingen zijn ook door andere landen, waaronder Duitsland en Denemarken, ingevoerd. Het model is flexibel in die zin dat ondernemingen zich het recht kunnen voorbehouden om geen informatie te verstrekken op sommige gevoelige terreinen, zoals corruptiebestrijding, waarop een zekere discretie of vertrouwelijkheid vereist kan zijn.

3.5 Diverse lidstaten, waaronder Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Spanje, hebben het afgelopen decennium wetten aangenomen om met het oog op de harmonisatie van de Europese normen een nationaal rapportagekader tot stand te brengen.

3.6 Onder Iers voorzitterschap is een Europees akkoord over de transparantie van de winningsindustrie gesloten, waarmee de jaarrekeningenrichtlijn wordt herzien. Voortaan vereist de richtlijn transparantie (op landen- en op projectbasis) van alle betalingen door ondernemingen in de winningsindustrie of houtkap aan overheden van de landen waar zij actief zijn.

3.7 In zijn resolutie van februari 2013 ⁽¹²⁾ heeft het Europees Parlement erkend dat het belangrijk is dat het bedrijfsleven informatie over duurzaamheid, zoals sociale en milieufactoren, verspreidt teneinde de risico's met betrekking tot duurzaamheid te identificeren en het vertrouwen van investeerders en consumenten te vergroten. Het EP heeft de Commissie verzocht een voorstel over de bekendmaking van niet-financiële informatie door ondernemingen voor te leggen.

3.8 In de context van de huidige crisis, waarin de publieke opinie in Europa het bedrijfsleven oproept zich op een ethisch meer verantwoorde wijze te gedragen, wordt ingezien dat MVO kan bijdragen aan het handelsbeleid van de Europese Unie, aan haar ontwikkelingsbeleid en aan de tenuitvoerlegging van de EU 2020-strategie. MVO bevordert de sociale en de maatschappelijke dialoog en dient ook een beter inzicht in de werkelijke omstandigheden in de gehele onderaannemingsketen op te leveren. Het is noodzakelijk dat naar de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers wordt gekeken, zoals de ramp met het Rana Plaza-gebouw in Bangladesh onlangs nog eens duidelijk heeft gemaakt.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ PB C 133 van 9.5.2013, blz. 68.

⁽⁶⁾ COM(2001) 366 final.

⁽⁷⁾ COM(2006) 136 final, PB C 286 van 17.11.2005, blz. 12.

⁽⁸⁾ COM(2011) 681 final, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 77.

⁽⁹⁾ PB C 286 van 17.11.2005, blz. 12.

⁽¹⁰⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 77.

⁽¹¹⁾ "The financial aspects of corporate governance" 1.12.1992.

⁽¹²⁾ Resolutie 2012/2098 (INI), rapporteur: Raffaele Baldassarre.

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Onderstaand wijzigingsvoorstel werd verworpen, maar kreeg minstens een kwart van de uitgebrachte stemmen: (artikel 54, lid 3, rvo):

De tekst van advies CES3548-2013_00_00_TRA_AS door de als volgt luidende tekst vervangen:

1. Algemene opmerkingen

1.1 Het EESC beschouwt het richtlijnvoorstel als overbodig (met name wat betreft de verplichte bekendmaking van gegevens inzake het „diversiteitsbeleid”), aangezien het van mening is dat er op dit vlak geen verder optreden van de Europese wetgever nodig is. **Globaal genomen ziet het EESC geen wezenlijke toegevoegde waarde in vergelijking met de geldende bepalingen. Het vreest echter voor een mogelijke verzwaring van de administratieve rompslomp.**

1.2 Het EESC beschouwt transparantie als een onderdeel van modern bedrijfsbeheer. Europese bedrijven hebben aangetoond dat ze binnen het huidige wetgevende kader voldoende transparant zijn. In Europa is maatschappelijk verantwoord ondernemen een zaak van bedrijven: het maakt deel uit van hun bedrijfsstrategie en gebeurt op vrijwillige basis. Zelfs in tijden van crisis hebben de Europese bedrijven niet aan transparantie of verantwoordelijkheid ingeboet.

1.3 Het EESC neemt nota van het feit dat enkele betrokken partijen en het grote publiek behoefte hebben aan meer transparantie in het optreden van bedrijven, vooral wat betreft de bekendmaking van informatie over sociale en milieugebonden thema's, met name bij bedrijven die in derde landen actief zijn. Hierbij gaat het onder meer om mijnbouwondernemingen in Afrika (milieurisico's, corruptie), kledingindustrieën in Azië (sociale vraagstukken, mensenrechten) enz.

1.4 De enige mogelijke toegevoegde waarde die men in het voorstel zou kunnen zien, zou erin bestaan dat het gericht is op de problematiek van risico's, met name de definitie en aanpak ervan en de noodzaak om ze te rapporteren. Dit zou bedrijven kunnen helpen deze risico's en kansen beter te beheren, zodat ze ook beter de verantwoordelijkheid kunnen opnemen voor de gevolgen die hun activiteiten op niet-financieel vlak hebben. Daarbij moet het echter ook het bedrijf in kwestie blijven dat beslist of de betrokken aanpak wordt gevolgd of niet.

2. Niet-financiële informatie

2.1 Het EESC is zich ervan bewust dat de verhoging van de transparantie gewoonlijk van belang is voor de doeltreffende werking van de interne markt. De beschikbaarheid van beter vergelijkbare informatie over het optreden van bedrijven kan gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van het nemen van beslissingen door investeerders en aandeelhouders.

2.2 Naar de mening van het EESC zijn het huidige formaat en de huidige draagwijdte van de gepubliceerde niet-financiële informatie kwalitatief en voldoende om het beoogde doel te bereiken. De nieuwe voorstellen voor de bekendmaking van informatie zouden een buitensporige last betekenen, wat ingaat tegen het proportionaliteitsbeginsel. Het EESC zou dan ook liever zien dat in het voorstel enkel de bekendmaking wordt vereist van daadwerkelijk pertinente informatie, waar duidelijk iets uit af te leiden valt, zodat aan ondernemingen niet onnodig buitensporige administratieve lasten worden opgelegd. Het voorstel zou dan ook de grootst mogelijke toegevoegde waarde moeten inhouden voor hen die de informatie gebruiken (investeerders, aandeelhouders, werknemers).

2.3 Het EESC zou liever zien dat ondernemingen niet-financiële informatie louter op vrijwillige basis ter beschikking stellen. Het stelt dan ook voor om de artikelen 1 en 2 van het richtlijnvoorstel in die zin aan te passen.

2.4 In het voorstel worden kleine en middelgrote ondernemingen niet verplicht om niet-financiële informatie bekend te maken, in overeenstemming met de langetermijndoelstelling van de Europese Unie om de administratieve rompslomp voor ondernemers te verminderen.

2.5 In het voorstel zijn de bepalingen inzake de opname van niet-financiële informatie in het jaarverslag en de controle ervan door de auditeur, ingewikkeld en moeilijk te begrijpen. Het zal nodig zijn om hierbij in een praktische handleiding te voorzien. Krachtens de Europese wetgeving dient de auditeur een advies te geven over de samenhang tussen het jaarverslag en de jaarrekening, waarbij krachtens de Europese wetgeving het jaarverslag reeds de jaarrekening en het auditverslag dient te bevatten, naast eventuele andere documenten. Toch zou de controle van niet-financiële informatie aanzienlijk problematisch en duur zijn. Het is nodig precies aan te geven hoe de vereiste informatie in het jaarverslag dient te worden opgenomen, zodat de gebruikers van het jaarverslag niet worden overstelpt met niet-pertinente informatie. Het EESC zal de bekendmaking promoten van niet-financiële informatie in documenten waarvoor geen audit vereist is.

3. Diversiteit

3.1 Volgens het EESC vormt de verplichte bekendmaking van het „diversiteitsbeleid” een overdreven administratieve last die niet te verantwoorden valt en geen tastbare positieve gevolgen heeft. Het opleggen van een „diversiteitsbeleid” aan particuliere subjecten, en meer bepaald de verplichting om een „diversiteitsbeleid” van het bedrijf bekend te maken of het niet-bestaan ervan te verantwoorden, vormen een onverantwoorde inmenging op de vrijheid van ondernemen en op de beslissingsvrijheid van de bedrijfseigenaars. Het EESC verworpt deze inmenging dan ook categoriek. De bekendmaking van bedrijfsinformatie moet op volledig vrijwillige basis blijven gebeuren, naargelang deze bekendmaking voor het bedrijf al dan niet een concurrentievoordeel oplevert. Het EESC kant zich ook tegen de voorlegging van details inzake het „diversiteitsbeleid”, en dit om verschillende redenen.

3.2 Eerst en vooral heeft de bekendmaking van een „diversiteitsbeleid” in de bedrijfsorganisatie geen weerslag op het bedrijfsbeheer noch op de prestaties ervan, niettegenstaande de foutieve beweringen in de toelichting. Het EESC is van mening dat de eigenaar(s) of de aandeelhouders van de onderneming zouden moeten beslissen wie deze zal leiden, welke de toezichtmechanismen op het bedrijfsbeheer zullen zijn en welke rol de leden van de toezicht- en beheersorganen bij deze processen zullen spelen. Het optreden van een onderneming valt eerst en vooral onder de verantwoordelijkheid van haar eigenaar of aandeelhouder, met inbegrip van de risico's op verliezen door slechte bedrijfsbeslissingen. Door op kunstmatige wijze in te grijpen in de samenstelling van toezicht- en beheersorganen kan de bestaande en goed werkende stand van zaken alleen maar worden verstoord.

3.3 De Europese Commissie zou zich in geen geval mogen mengen in de beslissingsprocessen in ondernemingen (o.m. wat betreft het aantal leden in de raad van bestuur, hun opleiding, leeftijd en geslacht). Uit de analyse van de Europese Commissie blijkt niet dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen leeftijd, geslacht en andere kenmerken enerzijds en de bedrijfsprestaties anderzijds. Zelfs indien dat het geval was, zou **autoritaire inmenging in de samenstelling van raden van bestuur of van commissarissen** niet kunnen worden verantwoord.

4. Conclusie

In het licht van de hierboven uiteengezette argumenten zal het EESC

- 1) er de voorkeur aan geven dat, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, de bekendmaking van de in het voorstel vereiste niet-financiële informatie, wordt overgelaten aan de vrije wil van de ondernemingen zelf of aan de nationale wetgever die de informatiebehoeften bepaalt;
- 2) aanbevelen in artikel 1, lid 2 van het richtlijnvoorstel de bepalingen inzake het „diversiteitsbeleid” te schrappen; mocht het onmogelijk blijken om aan deze eis tegemoet te komen, dient de bekendmaking van informatie over het diversiteitsbeleid, met inbegrip van de toelichting bij het niet-voeren ervan, te worden overgelaten aan de vrije beslissing van de onderneming zelf of van de nationale wetgever.

Stemuitslag

Vóór:	37
Tegen:	96
Onthoudingen:	2

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD)

(2013/C 327/11)

Algemeen rapporteur: de heer **FARRUGIA**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 13 en 21 mei 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012.

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD).

Het bureau van het Comité heeft op 21 mei 2013 de afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie belast met de voorbereidende werkzaamheden ter zake.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli) de heer Farrugia aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens onderstaand advies met 96 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De burger staat in de Europese integratie centraal. In het verslag over het EU-burgerschap wordt benadrukt dat het EU-burgerschap de burgers nieuwe rechten en kansen biedt. Het recht dat de inwoners van de lidstaten volgens dit verslag het meest associëren met het EU-burgerschap, is het recht om zich vrij binnen de EU te verplaatsen en er vrij te wonen. De mogelijkheid dus om hun land voor kortere of langere perioden te verlaten en naar andere EU-lidstaten te gaan om te werken, te studeren en een opleiding te volgen, zaken te doen of om te winkelen ⁽¹⁾.

1.2 In het verslag over het EU-burgerschap 2013 worden op de volgende zes belangrijke gebieden twaalf nieuwe maatregelen voorgesteld om nog meer obstakels uit de weg te ruimen die beletten dat de burgers hun EU rechten ten volle genieten, waaronder het recht om zich vrij tussen de lidstaten te bewegen ⁽²⁾:

(01) Obstakels voor werknemers, studenten en stagiairs in de EU uit de weg ruimen, waardoor de EU-arbeidsmarkt naar behoren gaat functioneren en deze personen aan de slag kunnen gaan in andere EU-lidstaten en bij kunnen dragen aan de Europese economie.

(02) De administratieve rompslomp verminderen t.a.v. het recht van vrij verkeer. Burgers die van dit recht gebruikmaken,

ondervinden problemen, vaak als gevolg van lange of onduidelijke administratieve procedures.

(03) De meer kwetsbaren in de EU beschermen. Uit raadpleging blijkt dat mensen met een handicap moeilijkheden ondervinden wanneer zij zich binnen de EU verplaatsen.

(04) De belemmeringen voor onlinewinkelen in de EU wegnemen. Deze vorm van winkelen neemt gestaag toe, maar burgers ondervinden daarbij nog altijd problemen.

(05) Gerichte en toegankelijke informatie in de EU om de burgers (meer) bewust te maken van hun EU-rechten.

(06) Burgers aan het democratisch proces van de EU laten deelnemen.

1.3 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (COM(2013) 228 final — 2013/0119 (COD)).

⁽¹⁾ COM(2013) 269 final.

⁽²⁾ Idem.

1.4 Dit voorstel sluit aan op het verslag over het EU-burgerschap, aangezien er maatregelen in worden voorgesteld die het voor de EU-burgers gemakkelijker zullen maken om daadwerkelijk te genieten van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten.

1.5 In het Verdrag van Lissabon en het EU Handvest van de grondrechten zijn de rechten van de EU-burgers die in het Verdrag van Maastricht waren gedefinieerd, steviger verankerd, waaronder het recht zich vrij binnen de EU te verplaatsen en er vrij te verblijven. Maar de administratieve procedures ter ondersteuning van de uitoefening van deze rechten, werden niet dienovereenkomstig gewijzigd. Zo past de voorlegging van een apostille - een formaliteit uit het pretechnologietijdperk op basis van de Conventie van Den Haag van 1961 om internationaal grensoverschrijdend verkeer te vereenvoudigen - niet meer bij een EU zonder grenzen en belemmert daardoor veeleer de uitoefening van het recht van vrij verkeer binnen de EU dan dat het dit vergemakkelijkt.

1.6 Het vereenvoudigen van de aanvaarding van bepaalde openbare akten in de EU, zoals in de ontwerpverordening wordt voorgesteld, is een belangrijke maatregel die zal leiden tot een consistentere rechtskader en daarmee de uitoefening van het recht van vrij verkeer binnen de EU ten goede zal komen.

Openbare akten van EU-burgers

- Akten van de burgerlijke stand (bijv. akten inzake geboorte, overlijden, naam, huwelijk, geregistreerd
- partnerschap, ouderschap en adoptie)
- Akten inzake woonplaats, burgerschap en nationaliteit
- Akten inzake vastgoed
- Akten inzake intellectuele-eigendomsrechten
- Akten ter staving van de afwezigheid van een strafblad

Openbare akten van EU-bedrijven (vennootschappen of andere rechtsvormen van ondernemingen)

- Akten inzake rechtsvorm en vertegenwoordiging
- Akten inzake vastgoed
- Akten inzake intellectuele-eigendomsrechten
- Akten ter staving van de afwezigheid van een strafblad

De vereenvoudiging van deze openbare akten zal het vrije verkeer van burgers en bedrijven absoluut helpen bevorderen, aangezien daardoor de handel op de interne markt zal toenemen en het voor de burgers van de lidstaten gemakkelijker zal worden dergelijke akten te verzamelen.

1.7 De invoering van een vereenvoudigd kader voor de aanvaarding van bepaalde openbare akten tot op het niveau van de lokale overheden moet als een belangrijk beleidsinstrument worden beschouwd, omdat zo'n kader onder meer:

- de kosten drukt voor bedrijven en overheden: bijna 30 % van de kleine en middelgrote ondernemingen is betrokken bij import- en exportactiviteiten en 2 % heeft directe investeringen in het buitenland (cijfers van 2010). Bovendien is ongeveer 7 % van het Europese mkb betrokken bij internationale onderaannemingsactiviteiten en heeft circa 26 % klanten in een andere lidstaat ⁽³⁾;
- het voor burgers en bedrijven gemakkelijker en goedkoper maakt met overheden te communiceren: de gemiddelde jaarlijkse kosten voor een apostille bedragen 13,20 euro. Naar schatting zijn burgers en bedrijven in de EU meer dan 25 miljoen euro kwijt aan apostilles voor gebruik binnen de EU. Verder is de prijs voor de legalisatie van openbare akten die niet onder het Apostillevrdrag vallen, aanzienlijk: gemiddeld 16,50 euro. Bovendien kosten gewaarmerkte vertalingen gemiddeld 30 euro per pagina: in de meeste lidstaten zijn burgers bij een grensoverschrijdend huwelijk tot wel 120 euro kwijt aan gewaarmerkte vertalingen ⁽⁴⁾;
- leidt tot nettokostenbesparingen voor de lidstaten van 5 à 7 miljoen euro door de afschaffing van het apostillevrdrag en van nog eens een half tot 1 miljoen euro door de afschaffing van legalisatie ⁽⁵⁾;
- een einde maakt aan indirecte discriminatie van onderdanen van andere lidstaten tegenover onderdanen van de betrokken lidstaat in grensoverschrijdende situaties omdat nationale overheidsinstanties in het algemeen niet vertrouwd zijn met de vereisten die in andere lidstaten voor openbare akten gelden (zoals t.a.v. handtekeningen, zegels en stempels).

1.8 Het EESC vindt het jammer dat de hervormingen die in de ontwerpverordening worden voorgesteld om burgers en bedrijven hun recht van vrij verkeer gemakkelijker te laten uitoefenen, pas 20 jaar na de lancering van het EU-burgerschap en 42 jaar na het Verdrag van Den Haag zijn geformuleerd. De EU heeft met andere woorden geen gelijke tred gehouden met de technologische ontwikkeling, die eerder benut had kunnen worden om de rompslomp voor burgers en bedrijven bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer te verlichten of weg te nemen. Het EESC benadrukt dat het informatiesysteem interne markt (IMI) een belangrijk instrument is, waarvan proactiever gebruik zou moeten worden gemaakt om EU-burgers in staat te stellen hun grondrechten te genieten.

1.9 Het EESC komt dan ook tot de conclusie dat de door de Commissie gepresenteerde beleidsaanbeveling voor:

- een wettelijke regeling die het vrije verkeer van burgers en bedrijven bevordert door de administratieve formaliteiten te vereenvoudigen voor het gebruik en de aanvaarding van bepaalde openbare akten in de EU;

⁽³⁾ SWD(2013) 144 final.

⁽⁴⁾ Idem.

⁽⁵⁾ Idem.

— in combinatie met betere administratieve samenwerking tussen de lidstaten op basis van het IMI; en

— geschraagd met optionele meertalige modelformulieren die overheden in grensoverschrijdende situaties zelfstandig kunnen gebruiken,

een uitstekend voorstel vormt. Een aantal bepalingen uit dit voorstel kan echter nog worden aangescherpt om het recht van EU-burgers op vrij verkeer verder te verstevigen, een recht dat o.a. bedrijven en burgers wederzijdse economische voordelen oplevert.

1.10 Het EESC doet daarom de volgende aanbevelingen:

1.10.1 Toekomstige vereenvoudigingen op het vlak van openbare akten zouden zich moeten richten op belangrijke openbare akten zoals die i.v.m. de mobiliteit van werknemers in de EU (fundamenteel voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende handel) of kwetsbare personen, onder wie gehandicapten, voor zover de desbetreffende openbare akten niet het voorwerp zijn van andere EU-richtlijnen.

1.10.2 Burgers en bedrijven moeten maximale zekerheid hebben over de mate waarin de voorgelegde openbare akten vrijgesteld zijn van alle vormen van legalisatie of vergelijkbare formaliteiten. In het voorstel zou daarom de definitie van "gegronde twijfel" als volgt moeten worden gewijzigd:

"2. De in lid 1 bedoelde gegronde twijfel heeft betrekking op:

- a) de echtheid van de handtekening,
- b) de hoedanigheid waarin de persoon die de akte heeft ondertekend, heeft gehandeld,
- c) de identiteit van het zegel of het stempel."

1.10.3 Als een lidstaat gegronde twijfel heeft en daarom een officieel verzoek richt tot de betrokken autoriteit van de lidstaat waar een document is afgegeven, zou de persoon of het bedrijf in kwestie expliciet moeten worden geïnformeerd over de reden van dat verzoek.

1.10.4 Er is een evenwichtige verantwoordingsregeling nodig. Daartoe zou de Commissie jaarlijks m.b.v. benchmarks moeten nagaan in hoeverre de lidstaten het voorstel daadwerkelijk implementeren.

1.10.5 Als het IMI stabiel functioneert en de verwachte voordelen zich voordoen, zou de uiterste termijn voor een antwoord in het kader van de administratieve samenwerking moeten worden teruggebracht tot twee weken. Dat zou een duidelijke boodschap zijn voor burgers en bedrijven dat de EU echt concreet werk maakt van het Europees burgerschap en in haar beleid de burger centraal stelt.

1.10.6 De uitwisseling en doorgifte van informatie en documenten door de lidstaten uit hoofde van het voorstel zou de EU-beginselen voor gegevensbescherming moeten weerspiegelen.

2. Inleiding

2.1 In het programma van Stockholm van 2009 "Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger" ⁽⁶⁾ wordt erop gewezen hoe belangrijk het is concrete invulling te geven aan het burgerschap van de Unie en de burgers centraal te stellen in het EU-beleid op het gebied van justitie. In het bijbehorende actieplan ⁽⁷⁾ wordt dit bevestigd en wordt verklaard dat een goed functionerende Europese rechtsruimte "ten dienste van burgers en ondernemingen (moet) staan zodat de economische activiteit in de interne markt wordt ondersteund (...)". De Commissie schreef daarop in haar verslag over het EU-burgerschap van 2010 dat zij zich zou blijven inzetten voor het vrije verkeer van openbare akten, en presenteerde in december 2010 een concrete visie in het groenboek "Minder administratieve formaliteiten voor burgers: De bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand" ⁽⁸⁾.

2.2 Tegelijkertijd werd de Akte voor de interne markt ⁽⁹⁾ goedgekeurd, die het vertrouwen van de burgers in de interne markt moest versterken en ervoor moest zorgen dat de mogelijkheden van die markt als drijvende kracht achter de groei van de Europese economie optimaal werden benut. Daarvoor moest onder andere worden gewerkt aan het wegnemen van onevenredige hindernissen die tot gevolg hadden dat burgers en bedrijven niet goed gebruik konden maken van de vrijheden van de interne markt. Het bevorderen van de mobiliteit van burgers en ondernemingen in de EU is ook een van de hoekstenen van de Akte voor de interne markt II ⁽¹⁰⁾.

2.3 Het actieplan van de Commissie voor vennootschapsrecht en corporate governance ⁽¹¹⁾ richt zich op het ondersteunen van Europese ondernemingen, met name om hun meer rechtszekerheid te bieden bij grensoverschrijdende transacties. In de Digitale agenda voor Europa ⁽¹²⁾ wordt gewezen op de voorgestelde wetgeving inzake elektronische identificatie en elektronische handtekeningen ⁽¹³⁾, waaronder de invoering van een rechtskader voor algemene administratieve faciliteiten in verband met de elektronische identificatie van burgers en ondernemingen.

2.4 In het recente Actieplan Ondernemerschap 2020 ⁽¹⁴⁾ wordt benadrukt dat het verminderen van de overmatige regel-druk hoog op de beleidsagenda van de Commissie blijft staan. In dit actieplan staat dat bureaucratie overal waar mogelijk moet worden uitgebannen of afgebouwd voor alle bedrijven, met

⁽⁶⁾ PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

⁽⁷⁾ COM(2010) 171 final.

⁽⁸⁾ COM(2010) 747 final.

⁽⁹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 573 final.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 740 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 784 final.

⁽¹³⁾ COM(2012) 238 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2012) 795 final.

name voor micro-ondernemingen. Vermindering van de bureaucratie, vereenvoudiging van de procedures voor het grensoverschrijdend gebruiken en aanvaarden van openbare akten, en harmonisatie van de desbetreffende regels: het draagt allemaal bij tot de vorming van een Europa van de burger en tot een goed werkende interne markt voor EU-ondernemingen.

2.5 In het verslag over het EU-burgerschap wordt benadrukt dat dit burgerschap de burgers nieuwe rechten en kansen biedt. Het recht dat de inwoners van de lidstaten volgens dit verslag het meest associëren met het EU-burgerschap, is het recht om zich vrij binnen de EU te verplaatsen en er vrij te wonen. De mogelijkheid dus om hun land voor kortere of langere perioden te verlaten en naar andere EU-lidstaten te gaan om te werken, te studeren en een opleiding te volgen, zaken te doen of om te winkelen. In het verslag over het EU-burgerschap 2013 worden op de volgende zes belangrijke gebieden twaalf nieuwe maatregelen voorgesteld om nog meer obstakels uit de weg te ruimen die beletten dat de burgers hun EU rechten ten volle genieten, waaronder het recht om zich vrij tussen de lidstaten te bewegen en overal in de EU een bedrijf op te richten ⁽¹⁵⁾:

- (01) Obstakels voor werknemers, studenten en stagiairs in de EU uit de weg ruimen
- (02) De administratieve rompslomp verminderen
- (03) De meer kwetsbaren in de EU beschermen
- (04) De belemmeringen voor onlinewinkelen in de EU wegnemen
- (05) Gerichte en toegankelijke informatie
- (06) Burgers aan het democratisch proces van de EU laten deelnemen

2.6 In het Verdrag van Lissabon en het EU Handvest van de grondrechten zijn de rechten van de EU-burgers die in het Verdrag van Maastricht waren gedefinieerd, steviger verankerd, waaronder het recht zich vrij binnen de EU te verplaatsen en er vrij te verblijven. Maar de administratieve procedures ter ondersteuning van de uitoefening van deze rechten, werden niet dienovereenkomstig gewijzigd. Het rechtskader in de EU is nog steeds versnipperd omdat de lidstaten blijven doorgaan met administratieve formaliteiten zoals het vereisen van een apostille om kopieën en vertalingen te waarmerken - een formaliteit op basis van de Conventie van Den Haag van 1961 om internationaal grensoverschrijdend verkeer te vereenvoudigen. Deze formaliteit past niet meer bij een EU zonder grenzen en belemmert daardoor veeleer de uitoefening van het recht van vrij verkeer binnen de EU dan dat het dit vergemakkelijkt.

⁽¹⁵⁾ Idem.

2.7 Burgers die nu bijvoorbeeld van de ene naar de andere lidstaat verhuizen, zijn veel tijd en geld kwijt om voor authentieke openbare akten uit hun lidstaat van herkomst te zorgen. Algemeen wordt dan ook erkend dat burgers en bedrijven zonder meer zullen profiteren van een consistent en transparant regelgevingskader voor bepaalde openbare akten die essentieel zijn voor het verkeer van goederen, diensten en personen in de EU en op de interne markt.

2.8 De EU heeft geen gelijke tred gehouden met de technologische ontwikkeling, die benut kan worden om de rompslomp voor burgers en bedrijven bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer te verlichten of weg te nemen. Het EESC ziet in dat het IMI, een webgebaseerde toepassing waarmee nationale, regionale en lokale autoriteiten snel en gemakkelijk met hun buitenlandse tegenhangers kunnen communiceren, een geschikt ICT-platform is dat de administratieve samenwerking vereenvoudigt eens het voorstel wordt uitgevoerd. Het IMI zal ook dienen als een belangrijk geheugen van modellen van de nationale openbare akten die het vaakst worden gebruikt in de EU, m.i.v. de vertalingen ervan in alle officiële EU-talen, teneinde autoriteiten met onvoldoende talenkennis te helpen bij de beoordeling van de juistheid of kwaliteit van vertalingen van openbare akten die aan hen zijn voorgelegd ⁽¹⁶⁾.

2.9 Het EESC vindt het jammer dat de hervormingen die in de ontwerpverordening worden voorgesteld om burgers en bedrijven hun recht van vrij verkeer gemakkelijker te laten uitoefenen, pas 20 jaar na de lancering van het EU-burgerschap en 42 jaar na het Verdrag van Den Haag zijn geformuleerd.

3. Juridische elementen van het voorstel

Nu volgt de reactie van het EESC op de voornaamste punten uit het voorstel.

3.1 Onderwerp, toepassingsgebied en definities

3.1.1 De in artikel 3, onder (1), van het voorstel gegeven definitie van "openbare akten" omvat terecht de voornaamste openbare akten die verband houden met de rechten van EU-burgers en -bedrijven.

3.1.2 De in het voorstel genoemde openbare akten zouden echter slechts de eerste moeten vormen van een hele reeks openbare akten waarvan de aanvaarding wordt vereenvoudigd, teneinde de mobiliteit in de EU te bevorderen, grensoverschrijdende activiteiten te stimuleren en het functioneren van de interne markt te verbeteren.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1024/2012 van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (verschenen in het Publicatieblad van 14 november 2012) biedt veel flexibiliteit voor toekomstige uitbreidingen van het IMI tot Unie-handelingen die nog niet in de bijlage zijn opgenomen (art. 4 van de IMI-verordening), op basis van door de Commissie uitgevoerde proefprojecten en evaluaties van de resultaten daarvan, inclusief aangelegenheden in verband met gegevensbescherming en effectieve vertaalfaciliteiten.

3.1.3 Toekomstige vereenvoudigingen op het vlak van openbare akten zouden zich moeten richten op belangrijke openbare akten zoals die i.v.m. de mobiliteit van werknemers in de EU (fundamenteel voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende handel) of personen met een handicap, voor zover de desbetreffende openbare akten niet het voorwerp zijn van andere EU-richtlijnen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nationale opleidings-/accrediteringscertificaten en verklaringen op het vlak van sociale zekerheid.

3.2 *Vrijstelling van legalisatie, vereenvoudiging van andere formaliteiten, en verzoeken om informatie*

3.2.1 De huidige regels op grond waarvan een apostille moet worden voorgelegd, weerspiegelen internationale procedures en sluiten bijgevolg niet aan op de ontwikkeling van een interne markt in de EU. Ongeveer 12,5 miljoen EU-burgers wonen in een andere lidstaat en meer dan 380 000 micro-, kleine en middelgrote ondernemingen uit de EU zijn in de Unie betrokken bij grensoverschrijdende onderaannemingsactiviteiten. Al deze burgers en ondernemingen worden voortdurend geconfronteerd met administratieve rompslomp en overbodige bureaucratie als zij zich tussen twee lidstaten bewegen of grensoverschrijdend zaken doen. Deze situatie past niet bij een Europa zonder grenzen.

3.2.2 Het is daarom een goede zaak dat het voorstel ertoe strekt om openbare akten vrij te stellen van de in de lidstaten geldende wettelijke en administratieve vereisten. Het EESC beschouwt dit als de eerste fase van een permanent programma voor de vereenvoudiging van openbare akten.

3.2.3 Er zijn inderdaad maatregelen nodig om te waarborgen dat de echtheid van documenten voldoende wordt gecontroleerd indien sprake is van gegronde twijfel. Het EESC erkent dat er zich situaties zullen voordoen waarin lidstaten administratief moeten samenwerken om zekerheid te krijgen dat een openbare akte of de gewaarmerkte kopie daarvan authentiek is.

3.2.4 Burgers en bedrijven moeten absoluut maximale zekerheid hebben over de mate waarin de voorgelegde openbare akten vrijgesteld zijn van alle vormen van legalisatie of vergelijkbare formaliteiten. Die zekerheid zal hun in staat stellen om hun activiteiten proactief te plannen. Als dat gebeurt, zullen de materiële en immateriële voordelen die de Commissie in haar effectbeoordeling noemt, daadwerkelijk worden gerealiseerd ⁽¹⁷⁾.

3.2.5 Aan de echtheid van 99 % van de ongeveer 1,4 miljoen apostilles die overeenkomstig de huidige regels jaarlijks voor activiteiten binnen de EU worden voorgelegd, wordt niet getwijfeld. De door de Commissie gepresenteerde beleidsoptie voor administratieve samenwerking (op basis van het IMI in geval van gegronde twijfel over de echtheid van openbare akten waarvoor meertalige formulieren bestaan) zou dan ook tot goede resultaten moeten leiden.

3.2.6 In het voorstel zou de definitie van "gegronde twijfel" eenduidig moeten worden gemaakt om onzekerheid te vermijden. Deze definitie zou daarom als volgt moeten worden gewijzigd:

"2. De in lid 1 bedoelde gegronde twijfel heeft betrekking op:

- a) de echtheid van de handtekening,
- b) de hoedanigheid waarin de persoon die de akte heeft ondertekend, heeft gehandeld,
- c) de identiteit van het zegel of het stempel."

3.2.7 Als een lidstaat op basis van deze nieuwe definitie gegronde twijfel heeft en daarom een officieel verzoek richt tot de autoriteit in kwestie van de lidstaat waar een document is afgegeven, zou de betrokkene expliciet moeten worden geïnformeerd over de reden van dat verzoek.

3.2.8 Als het IMI eenmaal in alle lidstaten is geïmplementeerd en uit periodieke voortgangsverslagen blijkt dat dit systeem stabiel is en functioneert en het betrokken personeel in de lidstaten de noodzakelijke kennis heeft opgedaan, zullen de onderlinge verzoeken van de lidstaten om administratieve samenwerking ongetwijfeld veel sneller kunnen worden afgehandeld dan binnen de in het voorstel vastgestelde maximale termijn van één maand. Wanneer daarom in de praktijk inderdaad blijkt dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zou de Commissie deze maximale termijn moeten terugschroeven tot twee weken. Dat zou een duidelijke boodschap zijn voor burgers en bedrijven dat de EU echt concreet werk maakt van het Europees burgerschap en in haar beleid de burger centraal stelt.

3.2.9 Er is een evenwichtige verantwoordingsregeling nodig aan de hand waarvan kan worden beoordeeld in hoeverre de lidstaten het voorstel daadwerkelijk implementeren. De Commissie zou daartoe jaarlijks hun prestaties m.b.v. benchmarks moeten analyseren.

3.3 *Administratieve samenwerking*

Het IMI (art. 8) zou inderdaad moeten worden gebruikt wanneer de autoriteiten van een lidstaat gegronde twijfel hebben over de echtheid van een openbare akte of een gewaarmerkte kopie daarvan en deze twijfel niet op een andere manier kan worden weggenomen (art. 7). Ook is het een goede zaak dat elke lidstaat ten minste één centrale autoriteit moet aanwijzen en aan de Commissie de contactgegevens van alle aangewezen centrale autoriteiten moet doorgeven (art. 9), en dat de centrale autoriteiten bijstand moeten verlenen in verband met de in artikel 7 bedoelde verzoeken om informatie en alle maatregelen moeten nemen die nodig zijn om de toepassing van de verordening te vergemakkelijken (art. 10).

⁽¹⁷⁾ SWD(2013) 144 final.

3.4 Meertalige standaardformulieren op EU-niveau

Het EESC kan zich erin vinden dat meertalige EU-modelformulieren betreffende geboorte, overlijden, huwelijk, geregistreerd partnerschap en rechtsvorm en vertegenwoordiging van een vennootschap of andere onderneming zijn vastgesteld en in de bijlagen opgenomen (art. 11). Het is ook positief dat deze formulieren, met daarop de datum van afgifte en de handtekening en het stempel van de afgevende autoriteit, op verzoek aan burgers en vennootschappen of andere ondernemingen moeten worden aangeboden als alternatief voor de equivalente openbare akten die in de betrokken lidstaat bestaan (art. 12). De Commissie doet er tevens inderdaad goed aan uitvoerige richtsnoeren op te stellen voor het gebruik van de modelformulieren (art. 13) en elektronische versies daarvan te ontwikkelen (art. 14). Het EESC juicht toe dat deze formulieren dezelfde formele bewijskracht als de equivalente openbare akten hebben en door de autoriteiten van de lidstaten zonder dat verdere formaliteiten moeten worden aanvaard (art. 15).

3.5 Verband met andere instrumenten

Het is een goede zaak dat de verordening andere EU-wetgeving en het gebruik van andere bij het EU-recht ingevoerde systemen voor administratieve samenwerking (art. 16) alsook de toepassing van internationale verdragen waarbij een of meer lidstaten

partij zijn, onverlet laat, maar voorrang heeft op door de lidstaten gesloten overeenkomsten voor zover deze betrekking hebben op aangelegenheden waarop de verordening van toepassing is (art. 18). Het EESC staat ook achter de invoeging van de standaardtekst zoals opgenomen in artikel 17.

3.6 Algemene en slotbepalingen

3.6.1 Terecht is de bepaling opgenomen dat door de lidstaten alleen gegevens en documenten mogen worden uitgewisseld en doorgegeven om de echtheid van openbare akten via het IMI te kunnen controleren (art. 19). Het is ook goed dat de lidstaten de Commissie op de hoogte moeten stellen van de centrale autoriteiten die zij hebben aangewezen alsook van iedere latere wijziging in de over die autoriteiten doorgegeven informatie, en dat de Commissie deze informatie openbaar maakt (art. 20). Tot slot kan het EESC zich erin vinden dat de Commissie uiterlijk om de drie jaar bij het Europees Parlement een verslag zal indienen over de toepassing van de verordening (art. 21).

3.6.2 Artikel 19 "Gegevensbescherming" is volgens het EESC inderdaad nadrukkelijk bedoeld om ervoor te zorgen dat de uitwisseling en doorgifte van informatie en documenten door de lidstaten uit hoofde van het voorstel de EU-beginselen voor gegevensbescherming weerspiegelt.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

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 andere kijk op onderwijs: investeren in vaardigheden voor betere sociaaleconomische resultaten

COM(2012) 669 final

(2013/C 327/12)

Rapporteur: **Mário SOARES**

Corapporteur: **Pavel TRANTINA**

De Europese Commissie heeft op 20 november 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een andere kijk op onderwijs: investeren in vaardigheden voor betere sociaaleconomische resultaten

COM(2012) 669 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juni 2013 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 154 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité schaart zich achter de grote lijnen van het initiatief van de Commissie, en dan met name de maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, maar wijst erop dat de inhoud van het Commissiedocument niet beantwoordt aan de verwachtingen die door de ambitieuze titel worden gewekt.

1.2 De huidige sociaaleconomische crisis beïnvloedt de budgettaire keuzes van de EU-landen, en dat vooral in de landen die de broekriem moeten aanhalen. Bovendien wordt de situatie nu nog bemoeilijkt door de verlaging van de begroting van de Unie zelf. Het Comité waarschuwt dat besnoeiingen in de onderwijsbudgetten een aantal onmisbare initiatieven en voorstellen dreigen te doen verzanden in louter goede bedoelingen.

1.3 Het Comité is zich ervan bewust dat het onderwijs voor grote en dringende uitdagingen staat en dat de kloof tussen school en arbeidsmarkt zo snel mogelijk moet worden overbrugd, en formuleert daarom de volgende aanbevelingen:

Aan de Europese instellingen:

1.3.1 De mechanismen voor de verzameling, indiening en interpretatie van gegevens over onderwijs en opleiding moeten transparant en vergelijkbaar worden.

1.3.2 Ook de huidige Europese onderwijsprocedures en de diverse al bestaande instrumenten moeten worden herzien, en dan met name de Europese normen en richtsnoeren voor kwaliteitsborging (ESGQA).

1.3.3 De voorgestelde maatregelen moeten worden opgenomen in initiatieven die gericht zijn op de integratie van

jongeren op de arbeidsmarkt, in het bijzonder het actieplan "Jeugd in beweging", waarin werkgelegenheid en ondernemingszin centraal staan.

1.3.4 In de volgende EU-begroting moeten de nodige middelen worden vrijgemaakt om dit alles te realiseren; we denken dan met name aan het onlangs goedgekeurde initiatief voor werkgelegenheid voor jongeren.

Aan de lidstaten:

1.3.5 Het beleid inzake werkgelegenheid en openbare kwaliteitsdiensten moet worden herzien en/of met het oog op de toekomst worden geactualiseerd. Om de doelstellingen inzake onderwijs volledig te realiseren moeten investeringen in deze sector immers hand in hand gaan met beleidsmaatregelen op sociaal, economisch en werkgelegenheidsvlak die gericht zijn op duurzame groei en welzijn. De sociale partners en andere maatschappelijke organisaties moeten ten volle bij een en ander worden betrokken.

1.3.6 De verwerving van ondernemersvaardigheden moet worden opgenomen in het onderwijsbeleid en de leerplannen; het schoolprogramma kan daarbij eventueel worden aangevuld met bedrijfsstages, en ondernemingen moeten ertoe worden aangezet deel te nemen aan initiatieven van scholen.

1.3.7 Scholen moeten vaker gebruik gaan maken van duale stelsels voor onderwijs en beroepsopleiding, waarbij klassikaal leren wordt gecombineerd met praktijkervaring. Scholen en bedrijven moeten zich bewust worden van het belang van dergelijke initiatieven.

1.3.8 De verhouding tussen beroepsonderwijs en -opleiding en de arbeidsmarkt moet dringend opnieuw worden bekeken, zodat er een beter overzicht komt van eventuele lacunes en beroepsopleidingen daadwerkelijk kunnen worden afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt.

1.3.9 Iedereen moet de kans krijgen een leven lang te leren en bij- of omscholing te volgen; mensen hebben immers op elk moment van hun leven recht op kwaliteitsopleiding.

1.3.10 Niet-formele opleidingen moeten via een creatieve en innovatieve aanpak erkenning en waardering krijgen; dit houdt in dat meer zichtbaarheid wordt gegeven aan vaardigheden die buiten het formele onderwijs zijn verworven, formeel en niet-formeel leren elkaar beter gaan aanvullen en tegelijk wordt gewerkt aan gelijke kansen.

1.3.11 Het is zaak gemeenschappelijke normen en beginselen vast te leggen, zodat kwaliteitscriteria kunnen worden afgebakend voor de regelingen op grond waarvan niet-formele vormen van onderwijs worden erkend en gevalideerd.

1.3.12 Er moet worden geïnvesteerd in de opleiding en aanwerving van bekwaame docenten. Dat kan door de lerarenopleiding te verbeteren, te streven naar gelijke aantallen mannelijke en vrouwelijke docenten en betere arbeids- en loonvoorwaarden en carrièremogelijkheden te bieden, zodat het beroep aantrekkelijker wordt voor jongeren.

1.3.13 Het budget voor onderwijs en opleiding moet worden gezien als een investering in de toekomst, die onmisbaar is om te kunnen voldoen aan de verplichting alle burgers gepast kwaliteitsonderwijs te bieden. Besparingen waardoor het moeilijker wordt deze verplichting na te leven, zijn dan ook uit den boze.

1.3.14 Alle betrokken partijen (waaronder jeugd- en gemeenschapsverenigingen, scholen, docenten, ouders en opvoeders, bedrijven en vakverenigingen) moeten worden betrokken bij de uitstippeling en follow-up van het onderwijsbeleid en het opsporen van mogelijke problemen, alsook bij onderwijs en opleiding en het voorbereiden van jongeren op het maatschappelijk leven; daarbij is het zaak duidelijke doelstellingen af te bakenen, regelmatig de balans op te maken en voldoende middelen ter beschikking te stellen om een en ander op de lange termijn te kunnen waarmaken.

Aan de sociale partners:

1.3.15 De sociale partners moeten hun verantwoordelijkheid opnemen en behoorlijk uitvoering geven aan het actiekader voor jeugdwerkgelegenheid dat deel uitmaakt van hun gemeenschappelijk werkprogramma voor 2012-2014. Daarbij moet worden bekeken hoe het onderwijs, de verwachtingen van jongeren en de behoeften van de arbeidsmarkt nauwer op elkaar kunnen worden afgestemd en moet aandacht uitgaan naar de overgang van school naar arbeidsmarkt, dit alles met de bedoeling de algemene arbeidsparticipatie te verhogen.

2. Inleiding

2.1 Het Comité besteedt heel wat aandacht aan de onderwijsproblematiek, en verheugt zich er dan ook over dat de Commissie in haar mededeling bevestigt dat "*investeringen in onderwijs en opleiding (...) van essentieel belang (zijn) voor het stimuleren van de groei en (...) de productiviteit*" ⁽¹⁾. Het deelt ook de bezorgdheid van de Commissie – die in de tekst doorschemert – over de ingrijpende veranderingen op de Europese arbeidsmarkten. Deze maken duidelijk dat een hervorming van het onderwijs niet langer mag worden uitgesteld en dat de tekortkomingen en gebreken dringend moeten worden aangepakt.

2.2 Het EESC heeft tal van adviezen uitgebracht waarin het erop hamert dat onderwijs op de eerste plaats gericht moet blijven op de vorming van vrije en zelfstandige burgers met een kritische geest, die de samenleving waarin zij leven mee kunnen helpen ontwikkelen en zich ervan bewust zijn dat zij dezelfde waarden en cultuur delen. Het heeft hiermee een bijdrage geleverd aan de erkenning van onderwijs als fundamenteel mensenrecht ⁽²⁾.

2.3 Het Comité is ervan overtuigd dat tijdens de lerarenopleiding aandacht moet worden besteed aan moderne communicatietechnieken; dat zou school interessanter en nuttiger moeten maken ⁽³⁾.

2.4 Het Comité is het ermee eens dat dringend coherente en transversale beleidsoplossingen moeten worden gevonden voor een aantal fundamentele kwesties, met name het aanhoudende hoge aantal voortijdige schoolverlaters in Europa, het beperkte succes van bij- en nascholing, de miljoenen mannen en vrouwen die nog steeds laagopgeleid zijn, de gebrekkige leesvaardigheden van kinderen onder de vijftien en de massale jeugdwerkloosheid in een aantal EU-lidstaten.

2.5 Het Comité vreest echter dat de door de Commissie voorgestelde initiatieven in de huidige crisissituatie op niets zullen uitdraaien. De besparingen, en met name het kortwieken van de budgetten voor onderwijs en opleiding, dreigen een voortijdig einde te maken aan de pogingen om fundamentele ongelijkheden aan te pakken en iedereen kwaliteitsonderwijs te bieden ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 669 final.

⁽²⁾ PB C 161, 06.06.2013, blz. 67-72; PB C 161, 06.05.2013, blz. 27-34; PB C 11, 15.01.2013, blz. 8-15; PB C 299, 04.10.2012, blz. 97; PB C 191, 29.06.2012, blz. 103; PB C 76, 14.03.2013, blz. 1; PB C 181, 21.06.2012, blz. 154; PB C 143, 22.05.2012, blz. 94; PB C 181, 21.06.2012, blz. 143; PB C 68, 06.03.2012, blz. 11; PB C 318, 29.10.2011, blz. 50; PB C 68, 06.03.2012, blz. 1; PB C 318, 29.10.2011, blz. 142; PB C 318, 29.10.2011, blz. 1; PB C 132, 03.05.2011, blz. 55; PB C 21, 21.01.2011, blz. 66; PB C 255, 22.09.2010, blz. 81; PB C 318, 23.12.2009, blz. 113; PB C 128, 18.05.2010, blz. 10; PB C 224, 30.08.2008, blz. 100; PB C 204, 09.08.2008, blz. 95; PB C 151, 17.06.2008, blz. 45; PB C 218, 11.09.2009, blz. 85; PB C 151, 17.06.2008, blz. 41.

⁽³⁾ *Survey of Schools: ICT in Education* (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/51275>)

⁽⁴⁾ In het begeleidend verslag bij het UNESCO-initiatief Onderwijs voor iedereen (2012) wordt aan de alarmbel getrokken omdat de doelstellingen niet langer gehaald worden; de conclusie luidt dat alleen positieve resultaten kunnen worden voorgelegd als voldoende middelen voor de lange termijn worden uitgetrokken voor onderwijs. Ook heeft de OESO recent nog verklaard dat openbaar onderwijs dat is gestoeld op kwaliteit en gelijkheid, voor de overheid de beste manier is om tegelijk te besparen en de middelen nuttig te besteden. Er kan echter pas sprake zijn van kwaliteitsonderwijs als ook de minst bevoorrechte groepen en individuen een vinger in de pap krijgen. Education International-OESO-conferentie "*Quality and dialogue key to public education*" 4 februari 2013.

2.6 Onderwijs behoort tot de bevoegdheden van de lidstaten, wat niet wegneemt dat ook voor de EU een belangrijke rol is weggelegd, hetzij via de opencoördinatiemethode waarbij de verschillende onderwijsministers gaan samenwerken, hetzij via de mechanismen voor gegevensinzameling op Europees niveau, of nog via de vele Europese onderwijsinitiatieven zoals de processen van Bologna en Kopenhagen, het Communiqué van Brugge, het Europees systeem voor het verzamelen en overdragen van studiepunten (ECTS), het Europees systeem voor het verzamelen en overdragen van studiepunten voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET), het Europees kwalificatiekader (EQF), en de Europese normen en richtsnoeren voor kwaliteitsborging (ESGQA) ⁽⁵⁾.

2.7 Grote delen van het maatschappelijk middenveld maken zich niet alleen zorgen over de kloof tussen de vaardigheden van jongeren en de behoeften van het bedrijfsleven, maar ook over de lastige overgang van school naar werk en de moeite die het werklozen kost een baan te vinden. Dit zijn inderdaad pijnpunten waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Bijzondere lof verdient dan ook het besluit van de Commissie om uitwisselingen tussen onderwijs en bedrijfsleven te bevorderen en meer werk te maken van gemeenschappelijke initiatieven en acties die erop gericht zijn de overgang van school naar werk te vergemakkelijken, de belemmeringen voor mobiliteit binnen de EU uit de weg te ruimen, de arbeidsmarkt aanmerkelijk vlotter te doen functioneren en gelijke kansen te verzekeren. Het Comité roept de Commissie en de lidstaten op voort te gaan op de ingeslagen weg, en daarbij vast te houden aan het Europees sociaal model en de sociale samenhang te versterken.

2.8 Het Comité is ingenomen met het nieuwe actiekader voor jeugdwerkgelegenheid, dat een cruciale schakel is van het gemeenschappelijke werkprogramma van de sociale partners voor 2012-2014 en voor het eerst werd voorgesteld tijdens de tripartiete sociale top van 14 maart 2013.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Positief is dat de Commissie bijzondere aandacht besteedt aan de bestrijding van jeugdwerkloosheid. De belangrijkste vier actieterreinen in dat verband zijn: onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit, praktische, op werk gebaseerde opleiding, duale vormen van leren en opleiding, en het stimuleren van partnerschappen om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.

3.2 De inhoud van het Commissiedocument beantwoordt niet aan de verwachtingen die door de ambitieuze titel worden gewekt, waarschijnlijk omdat de Commissie zich toespitst op één enkele doelstelling. Het Comité is van mening dat de Commissie voor een bredere benadering had moeten kiezen en had kunnen ingaan op prangende kwesties zoals de demografische situatie in Europa, de energieproblematiek, en migratie, stuk voor stuk problemen waarvoor geen eenduidige oplossing bestaat. Ook zou de Commissie in de toekomst rekening moeten

houden met andere inzichten, zoals die bij voorbeeld naar voren worden gebracht in recente studies van de VN en de Unesco ⁽⁶⁾.

3.3 Het Commissievoorstel indachtig wijst het Comité erop dat we ons er niet toe mogen laten verleiden onderwijs te beschouwen als een instrument dat louter gericht is op de ontwikkeling van vaardigheden voor de arbeidsmarkt en op meer inzetbaarheid ⁽⁷⁾. Het Comité herhaalt ervan overtuigd te zijn dat inzetbaarheid niet alleen te maken heeft met het verwerven van basisvaardigheden en praktische ervaring, maar ook met kwaliteiten en attitudes zoals actief burgerschap, persoonlijke ontplooiing en welzijn. Inzetbaarheid kan weliswaar worden beschouwd als een doelstelling van de herziening van het onderwijsbeleid, maar dan op voorwaarde dat daaraan geen al te strikte interpretatie wordt gegeven.

3.4 Om de doelstellingen inzake onderwijs volledig te realiseren moeten investeringen hand in hand gaan met beleidsmaatregelen op sociaal, economisch en werkgelegenheidsvlak, die gericht zijn op duurzame groei en welzijn. Het Comité heeft de EU en de lidstaten al eerder verzocht om, met name in de context van de crisis, het beleid inzake werkgelegenheid en openbare kwaliteitsdiensten te herzien en/of met het oog op de toekomst te actualiseren, meer aandacht te besteden aan specifieke groepen (kinderen, mensen met bijzondere behoeften, migranten, enz.) en erop toe te zien dat de genderdimensie en de volledige participatie van de maatschappelijke organisaties als een rode draad door alle deze beleidsgebieden lopen ⁽⁸⁾.

3.5 Het is een feit dat de vaardigheden waarover jongeren en werknemers beschikken op dit moment nog te ver af staan van de behoeften van de arbeidsmarkt. De kloof tussen onderwijs en arbeidsmarkt moet dan ook dringend worden overbrugd, ook al is het natuurlijk zo dat school- en werktijden nooit gelijk kunnen lopen.

3.6 Het Comité is ingenomen met het recente besluit van de Europese Raad om een "Jeugdgarantie" in te voeren, wat inhoudt dat alle jongeren tot de leeftijd van 25 jaar binnen vier maanden nadat zij het onderwijs hebben verlaten of werkloos zijn geworden, een goede baan, voortgezet onderwijs, of een beroepsstage krijgen aangeboden.

⁽⁶⁾ Twaalf internationale onderwijsdeskundigen hebben in de Unesco (Parijs, 12/14 februari 2013) de belangrijkste onderwijsrapporten van de organisatie uit de XXe eeuw kritisch tegen het licht gehouden en bekeken in de context van de jongste, diepgaande maatschappelijke veranderingen. Het gaat om *Apprendre à être* van Edgar Faure (1972) en *L'éducation, un trésor est caché dedans* van Jacques Delors (1996) (www.unesco.org).

⁽⁷⁾ "Inzetbaarheid" is niet hetzelfde als het "scheppen van werkgelegenheid"; het gaat om twee verschillende begrippen. Het scheppen van werkgelegenheid is een complex fenomeen en zowel een zaak van de overheid als van werkgevers en werknemers, waarbij sociale dialoog en onderhandelingen onmisbaar zijn; "inzetbaarheid" daarentegen hangt nagenoeg uitsluitend samen met de individuele verantwoordelijkheid van wie werk zoekt.

⁽⁸⁾ PB C18, 19.01.2011, blz. 18.

⁽⁵⁾ Engelse afkortingen.

3.7 Zorgwekkend is wel dat de huidige werkloosheid niet alleen jongeren maar ook de oudste werknemers treft. Daarom zouden deze werknemers niet alleen hun kennis en kunde moeten inzetten om jongeren te helpen bij hun integratie op de arbeidsmarkt, zij beschikken ook over een schat aan ervaring die het waard is te worden doorgegeven.

3.8 Het Comité betreurt dat de Commissie in haar mededeling nalaat op te merken dat niet-formeel leren een belangrijke aanvulling is op het formele onderwijs, en verwijst naar de oproep van de deelnemers aan het symposium van Straatsburg om zich gezamenlijk in te zetten voor de erkenning van niet-formeel leren in Europa op middellange en lange termijn⁽⁹⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Transversale en basisvaardigheden

4.1.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat "de inspanningen moeten worden geconcentreerd op de ontwikkeling van transversale vaardigheden, met name ondernemersvaardigheden", maar wijst er wel op dat er als eerste voor moet worden gezorgd dat iedereen over basisvaardigheden beschikt. Ook schaaft het zich achter de uitspraak van de Commissie dat het leren van talen bijzondere aandacht moet krijgen. Jongeren met goede horizontale en basisvaardigheden (met name werken in teamverband, verschillende talen kennen, gebruik kunnen maken van informatietools, zich een mening kunnen vormen en die ook kenbaar kunnen maken, deelnemen aan besluitvorming, enz.) zullen wellicht gemakkelijker kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en slagen in het bedrijfsleven.

4.1.2 Ondernemersvaardigheden zijn ongetwijfeld van groot belang, op voorwaarde dat zij niet alleen gericht zijn op het oprichten van bedrijven. Wie niet over ondernemingsgeest beschikt zal weinig bereiken in het leven, vooral in moeilijke tijden zoals we die nu doormaken. Het is dus een goede zaak dat de ontwikkeling van deze vaardigheden wordt opgenomen in het onderwijsbeleid en de leerplannen.

4.1.3 Het curriculum even buiten beschouwing gelaten is het voor het aankweken van ondernemingsgeest belangrijk dat jongeren de kans krijgen stage te lopen in een bedrijf of organisatie en dat ondernemingen en organisaties ertoe worden aangezet deel te nemen aan initiatieven van scholen. De Commissie en de lidstaten zouden duidelijker moeten aangeven wat wordt bedoeld met gelijke toegang tot een degelijke opleiding en programma's ter voorbereiding op het beroepsleven, en een samenhangende reeks indicatoren moeten uitwerken voor een vergelijking op de verschillende niveaus en de beoordeling van de resultaten, dit in overleg met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

⁽⁹⁾ Dit symposium, dat plaatsvond van 14 tot 16 november 2011, werd georganiseerd door de Commissie, de Raad van Europa en een aantal jeugdverenigingen, zoals het Europees Jeugdforum, het Duitse *YiA NA Jugend für Europa* en *SALTO training and cooperation RC* (http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Youth_Work/Policy/STATEMENT_Symposium_participants_160312.pdf).

4.1.4 Het Comité gelooft echter dat jongeren pas ten volle profijt zullen kunnen trekken van hun ondernemersvaardigheden als zij ook in staat zijn samen te werken; het onderwijs moet dus ook de teamgeest van kinderen en jongeren ontwikkelen.

4.1.5 Het onderricht in exacte wetenschappen, technologie, ingenieurwetenschappen en wiskunde (STEM)⁽¹⁰⁾ moet centraal blijven staan in een samenleving waar technologie en technologische ontwikkelingen de toon aangeven, en waar de vraag naar hoogopgeleide werknemers met een zeer gedegen wetenschappelijke kennis alleen maar zal toenemen⁽¹¹⁾. Belangrijk is echter dat deze leerstof wordt behandeld op een meer gebruiksvriendelijke en creatieve manier, zodat zij aantrekkelijker wordt en het genderevenwicht wordt verbeterd⁽¹²⁾.

4.1.6 De Commissie verzuimt te verwijzen naar de gevolgen van de crisis en de bezuinigingsmaatregelen voor wetenschap, onderzoek en de betrokkenen (onderzoekers, academici, universiteiten). De huidige *brain drain* in diverse EU-landen wordt evenmin aangekaart. Het Comité heeft er al in tal van adviezen⁽¹³⁾ op gewezen dat de Europese onderzoekruimte volledig moet worden voltooid, en dat het vrije verkeer van onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologie moet worden uitgeroepen tot de "vijfde vrijheid" van de interne markt.

4.2 Beroepsvaardigheden

4.2.1 Het Comité deelt de bezorgdheid van de Commissie over het feit dat onderwijs en arbeidsmarkt niet op elkaar zijn afgestemd. Als het onderwijs niet aansluit op de arbeidsmarkt, kan dat er immers toe leiden dat vaardigheden onvolkomen blijven, en, erger nog, dat mensen geen werk vinden⁽¹⁴⁾. Er moet meer aandacht uitgaan naar een herziening van onderwijs en beroepsopleiding en er moet meer inzicht komen in de manier waarop onderwijs, beroepsopleiding en arbeidsmarkt zich tot elkaar verhouden, zodat onderwijs en opleiding daadwerkelijk kunnen inspelen op de vraag op de arbeidsmarkt. Overigens is medewerking van de sociale partners en de maatschappelijke organisaties van groot belang willen we uiteindelijk komen tot een beroepsopleiding die echt iets betekent op de arbeidsmarkt⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Engelse afkorting.

⁽¹¹⁾ Volgens CEDEFOP zullen er in de EU tegen 2020 bijna 16 miljoen hoogopgeleide werknemers extra nodig zijn; daarnaast zal de vraag naar werknemers met een middelhoge opleiding met 3,5 miljoen stijgen, terwijl de vraag naar laagopgeleiden zal afnemen met 12 miljoen.

⁽¹²⁾ Proefprojecten in een aantal lidstaten tonen aan dat het wel degelijk mogelijk is het wiskundeonderwijs aantrekkelijker te maken.

⁽¹³⁾ PB C 95, 23.04.2003, blz. 8; PB C 218, 11.09.2009, blz. 8; PB C 306, 16.12.2009, blz. 13; PB C 132, 03.05.2011, blz. 39; PB C 318, 29.10.2011, blz. 121; PB C 181, 21.06.2012, blz. 111; PB C 299, 04.10.2012, blz. 72; PB C 229, 31.07.2012, blz. 60; PB C 44, 15.02.2013, blz. 88; PB C 76, 14.03.2013, blz. 43; PB C 76, 14.03.2013, blz. 31).

⁽¹⁴⁾ In de herziene aanbeveling van de UNESCO over technisch en beroepsopleiding wordt opgemerkt dat gezien de razendsnelle wetenschappelijke, technologische en sociaaleconomische ontwikkelingen, die kenmerkend zijn voor onze tijd - we denken dan met name aan de globalisering en de ICT-revolutie - technisch en beroepsopleiding overal ter wereld deel een belangrijke schakel moet zijn in het onderwijs (UNESCO, 2001).

⁽¹⁵⁾ Memorandum on Cooperation in Vocational Education and Training in Europe, Berlijn, 10-11 december 2012

4.2.2 Opleiding en erkenning van vaardigheden op het gebied van ICT is voor de arbeidsmarkt enorm belangrijk. Het is daarom zaak te investeren in specifieke programma's voor het aanleren van deze vaardigheden in het beroeps- en het hoger onderwijs, met name aan jonge vrouwen. Het Comité staat achter het voorstel inzake een Europees kwaliteitslabel voor het bedrijfsleven en voor opleiding en certificatie op het gebied van ICT.

4.2.3 Het Comité herhaalt dat iedereen recht heeft op alle kennis en vaardigheden die nodig zijn voor volledige integratie in het beroepsleven en de samenleving. Niet alleen jongeren die op het punt staan de arbeidsmarkt te betreden hebben recht op beroepsopleiding, alle werknemers moeten zich kunnen bijscholen, zodat zij hun kennis kunnen bijschaven en nieuwe ontwikkelingen kunnen bijbenen. Inzetbaarheid is niet alleen een zaak van jongeren.

4.2.4 Leren op het werk, en met name de duale stelsels, waarbij klassikaal leren wordt gecombineerd met praktijkervaring, kunnen de veranderingen in gang zetten die nodig zijn om banen te creëren⁽¹⁶⁾. Wel dienen dergelijke regelingen deel uit te maken van het onderwijsstelsel, wat betekent dat de rol van de verschillende betrokkenen duidelijk moet worden afgebakend. Om deze manier van leren meer ingang te doen vinden is bewustmaking van scholen en bedrijven van vitaal belang⁽¹⁷⁾.

4.3 Het stimuleren van open en flexibel leren

4.3.1 De samenleving verandert sneller dan ooit te voren (van industriële samenleving naar kennismaatschappij, en vervolgens naar een netwerkmaatschappij), wat ons verplicht tot een creatieve en innovatieve aanpak, waarbij verbanden worden gelegd tussen verschillende gebieden en activiteiten, de schijnwerper wordt gericht op behaalde successen, bruggen worden geslagen tussen cultuur, algemeen onderwijs en beroepsopleiding en de arbeidsmarkt, formeel en niet-formeel leren elkaar beter gaan aanvullen en tegelijk wordt gewerkt aan gelijke kansen.

4.3.2 Mensen aanzetten tot leren heeft zin als daarvoor ook de nodige voorwaarden aanwezig zijn; persoonlijke inzet is een vereiste, maar volstaat op zich niet. Wordt hieraan niet voldaan, dan zullen de groepen die vanzelf al benadeeld zijn of buiten de boot vallen, collectief op een zijspoor belanden. Het geringe succes van het volwassenenonderwijs baart het Comité dan ook steeds meer zorgen: volgens de Commissie volgt gemiddeld 8,9 % van de volwassenen bij- of nascholing; in 7 lidstaten is dat zelfs maar krap 5 %.

⁽¹⁶⁾ De Commissie vermeldt de volgende sectoren met groeipotentieel: informatie- en communicatietechnologie (ICT), volksgezondheid, koolstofarme technologieën, gepersonaliseerde diensten en zakelijke dienstverlening, de maritieme economie, groene sectoren en sectoren die momenteel een belangrijke verandering ondergaan en waarvoor dus beter opgeleide werknemers nodig zijn.

⁽¹⁷⁾ De Oostenrijkse ervaring met het duale systeem verdient navolging: in dit verband moet nauwgezet worden nagegaan aan welke voorwaarden moet worden voldaan, en in een later stadium moeten de resultaten onder de loep worden genomen.

4.3.3 De al te strikte procedures voor de erkenning van kennis die is opgedaan buiten de school (niet-formeel leren) moeten worden verbeterd. Belangrijk daarbij is dat besluiten worden genomen in overleg met de betrokken sociale partners en andere maatschappelijke organisaties, en dat de overheid toeziet op de kwaliteit van de erkenningsprocedures. Een en ander kan ertoe bijdragen dat met name de sociale partners beter de voordelen van niet-formeel leren gaan inzien. Om ervoor te zorgen dat iedereen de vruchten kan plukken van de erkenning en validering van vaardigheden, moet de informatie over de desbetreffende procedures zo algemeen en helder mogelijk zijn.

4.3.4 In deze tijden van hoge werkloosheid, met name onder jongeren, kan Europa niet anders dan op de middellange en lange termijn gaan nadenken over een meer open en flexibele benadering van kennisverwerving. Concreet houdt dit in dat de lidstaten onder meer de volgende stappen nemen:

- a) iedereen de kans geven een leven lang te leren; op die manier kunnen mensen hun vaardigheden verbeteren en krijgen ze toegang tot beter gekwalificeerde arbeidsplaatsen, wat aansluit bij de doelstelling van "inclusieve groei" van de Europa 2020-strategie;
- b) ervoor zorgen dat jongeren die dat wensen deskundig worden begeleid bij hun beroepskeuze;
- c) samen met de sociale partners concrete, innovatieve en creatieve oplossingen bedenken om betere opleidingskansen te bieden (bijscholing en omscholing) aan al wie al werk heeft of nog werk zoekt, maar onvoldoende is opgeleid, hetzij op school hetzij daarbuiten; daarbij dient rekening te worden gehouden met de leeftijd, ervaring en kennis van de werknemers in kwestie;
- d) het recht op erkende kwaliteitsopleiding vastleggen; zo moet worden bepaald hoeveel uren elke werknemer jaarlijks aan opleiding mag besteden, onafhankelijk van zijn opleidingsniveau of soort contract;
- e) bedrijven ertoe aansporen plannen voor de ontwikkeling van vaardigheden op te stellen, waarbij werknemers en werkgevers samenwerken, rekening houden met de specifieke situatie van de onderneming in kwestie, vooral in het geval van kleine en middelgrote ondernemingen, in de geest van de op Europees niveau gesloten overeenkomsten tussen de sociale partners;
- f) initiatieven ondersteunen die bedoeld zijn om meer zichtbaarheid te geven aan vaardigheden die buiten het formele onderwijs zijn verworven, de erkenning van niet-formeel leren te vergroten en de kwaliteit van niet-formeel leren te verzekeren/verbeteren.

4.3.5 Het Comité steunt het voornemen van de Commissie om een Europese ruimte voor vaardigheden en kwalificaties op te richten, zodat onderlinge erkenning binnen de EU vlotter en transparanter verloopt.

4.4 De Europese docenten en onderwijzers ondersteunen

4.4.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat docenten en onderwijzers een cruciale rol vervullen in het streven naar beter onderwijs. Het zijn op de eerste plaats de leerkrachten die kinderen en jongeren ertoe kunnen aanzetten de nodige vaardigheden te verwerven, zodat zij opgewassen zijn tegen de uitdagingen van de globalisering. Inzetten op het opleiden en aanwerven van bekwame docenten en onderwijzers lijkt dan ook de juiste strategie.

4.4.2 De vaststelling dat bekwame docenten en onderwijzers het verschil kunnen maken betekent niet dat enkel de manier van lesgeven het leren van de leerlingen beïnvloedt. Ook mogen we bij de beoordeling van de resultaten het belang van de sociaaleconomische context niet onderschatten.

4.4.3 In het licht van de ingrijpende economische, sociale en technologische veranderingen is het beroep van leraar een cruciale schakel in het streven naar kwaliteitsonderwijs dat is aangepast aan de behoeften van onze tijd. Het is dan ook van vitaal belang dat zowel de theoretische als de praktijkopleiding van leraren wordt verbeterd, dat degelijke voorwaarden worden geboden op het vlak van salaris en carrière en dat het beroep aantrekkelijker wordt voor jongeren. Ten slotte is het enorm belangrijk dat bij de aanwerving van docenten wordt gelet op een beter evenwicht tussen mannen en vrouwen.

4.4.4 Bij de aanwerving van docenten moet worden gestreefd naar diversiteit, met name op het vlak van etnische afkomst, cultuur, religie, leeftijd, enz. In het licht van het vrije verkeer van personen en migratie is het daarnaast bijzonder belangrijk dat zowel bij kinderen en jongeren als bij het onderwijzend personeel sterk de nadruk wordt gelegd op talenkennis en vaardigheden op het vlak van interculturele communicatie, zodat mensen beter kunnen samenwerken, ook al is hun moedertaal niet dezelfde. Docenten moeten leren om te gaan met leerlingen die de school vroegtijdig dreigen te verlaten, problemen hebben, of behoren tot met uitsluiting bedreigde of risicogroepen. We hebben met andere woorden behoefte aan docenten die zich thuis voelen in een multiculturele en veelzijdige leer- en werkomgeving⁽¹⁸⁾.

4.5 De financiering van onderwijs

4.5.1 Het Comité verheugt zich erover dat de Commissie meer aandacht wil schenken aan de financiering van onderwijs en met de belangrijkste betrokkenen een debat wil opstarten over de voordelen van investeringen in onderwijs⁽¹⁹⁾. Positief is ook het voornemen om samen met de sociale partners na te gaan hoe het aanbod aan kwaliteitsopleidingen op het werk kan worden vergroot.

4.5.2 Het is een goede zaak dat de lidstaten het nationale debat over duurzame financieringsmechanismen voor onderwijs en opleiding aanzwengelen. Hoewel er dus oog is voor deze problematiek wordt in veel lidstaten gesnoeid in het budget voor onderwijs en opleiding⁽²⁰⁾. Belangrijk hierbij is dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties voortdurend nauw betrokken worden bij dit hele proces. De inspanningen om de particuliere sector aan te zetten geld te pompen in de onderwijssector, en dan met name in beroepsonderwijs en –opleiding, zijn lovenswaardig, maar daarnaast moeten duidelijke criteria worden afgebakend om aan te geven waar in dergelijke gevallen de verantwoordelijkheden van de verschillende sectoren (de openbare, de particuliere en andere sectoren) anderszins liggen. De nationale overheid blijft overigens verantwoordelijk voor de nationale en internationale verbintenissen die zijn aangegaan om de financiering van kwaliteitsonderwijs voor alle burgers veilig te stellen⁽²¹⁾.

4.5.3 Het belang van programma's als Erasmus, Erasmus Mundus, en Jeugd in Beweging voor de mobiliteit van jongeren kan niet genoeg worden benadrukt. Het is immers algemeen bekend dat deze programma's bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van jongeren en hun vaardigheden en kwalificaties ten goede komen. In het kader van het nieuw meerjarig financieel kader moeten dan ook de nodige middelen worden vrijgemaakt voor deze programma's. Daarnaast moet de selectieprocedure worden verbeterd, zodat alle kandidaten daadwerkelijk op gelijke voet worden behandeld en een eerlijke kans krijgen. Zo moeten programma's worden uitgewerkt om bepaalde risicogroepen te stimuleren deel te nemen aan dit soort initiatieven en moeten oplossingen worden geboden voor de obstakels op het vlak van financiële middelen en vaardigheden waarmee veel studenten en jongeren te maken krijgen.

4.6 Partnerschappen

4.6.1 De Commissie wijst op het belang van nauwere samenwerking tussen de verschillende betrokkenen en maatschappelijke groepen op het vlak van onderwijs en opleiding; het Comité sluit zich aan bij deze zienswijze. Partnerschappen zijn een verrijking omdat zij de uitwisseling van ervaringen mogelijk maken en de mogelijkheid bieden mensen aan te trekken die specifieke vaardigheden kunnen aanleren of verbeteren, en dan met name die vaardigheden waaraan behoefte is op de arbeidsmarkt.

4.6.2 Het is zaak alle partijen (jeugd- en gemeenschapsverenigingen, scholen en docenten, ouders en opvoeders – die de kwaliteit van het leven op school kunnen verbeteren – bedrijven en vakverenigingen, en lokale, regionale en nationale overheden) bij school te betrekken en duidelijke doelstellingen af bakenen, regelmatig de balans op te maken en voldoende middelen ter beschikking te stellen om een en ander op de lange termijn te kunnen waarmaken. Het Comité hoopt dat Erasmus voor iedereen er daadwerkelijk toe zal bijdragen dat partnerschappen die

⁽¹⁸⁾ PB C 151, 17.6.2008, blz. 41; PB C 218, 11.9.2009, blz. 85

⁽¹⁹⁾ De UNESCO heeft een nieuwe studie gepubliceerd waarin de bijdragen van ondernemingen en particuliere stichtingen aan onderwijs onder de loep worden genomen. Daaruit blijkt dat het in totaal om een armzalige 683 miljoen US-dollar per jaar gaat. Voor een beter begrip: dit komt neer om 0,1 % van de omzet van de twee grootste oliemaatschappijen ter wereld, of de kosten van twee A380 Airbus-toestellen. Een schamele bijdrage dus in het licht van de 16 miljard die jaarlijks nodig zijn om alle kinderen lager onderwijs te bieden. Prestentatie tijdens het forum van Davos, 23 januari 2013.

⁽²⁰⁾ Eurydice report "Funding of Education in Europe 20-2012. The Impact of the Crisis." (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf)

⁽²¹⁾ Het recht op kwaliteitsonderwijs voor iedereen is vastgelegd in alle nationale grondwetten en op internationaal niveau ook in de slotverklaring van de wereldconferentie inzake onderwijs, UNESCO, Jomtien, 1990, alsook in de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, VN, New York, 2000, die door alle EU-lidstaten zijn ondertekend.

streven naar kwaliteitsonderwijs en gelijke kansen de nodige steun en stimulansen krijgen. Onderwijs is een holistisch proces: vandaar dat hoge eisen moeten worden gesteld aan loopbaan-oriëntatie en dat beroepsadviesdiensten nodig zijn. Ten slotte wil het Comité pleiten voor navolging van de goede praktijken in vele scholen die na de lesuren worden omgevormd tot centra voor culturele activiteiten, waar mensen kunnen samenzijn en zich kunnen bijscholen, en die ontstaan voor alle generaties en alle maatschappelijke groepen.

4.6.3 Jeugdverenigingen geven jongeren een vinger in de pap en helpen hen oplossingen uit te dokteren voor de enorme problemen waarmee zij vandaag te maken krijgen. We denken dan vanzelfsprekend aan de massale jeugdwerkloosheid, die

absoluut onaanvaardbaar is. Partnerschappen met deze verenigingen met het oog op het aanleren van "zachte" vaardigheden, zoals organisatie, communicatie, leiderschap, zin voor initiatief, kennis van vreemde talen en andere, kunnen strategisch gezien een troef zijn, op voorwaarde dat hiervoor de nodige middelen worden uitgetrokken ⁽²²⁾.

4.6.4 Het Comité staat achter de invoering in de lidstaten van een jeugdgarantie. Voor de financiering daarvan zou in het kader van het meerjarig financieel programma een specifiek fonds worden opgericht. In de ogen van het Comité is het bedrag van 6 miljard echter volstrekt ontoereikend, temeer daar een gedeelte daarvan al uit het Europees Sociaal Fonds komt.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ Een rapport van de Universiteit van Bath/GHK uit 2012 toont aan dat formeel onderwijs van invloed is op de inzetbaarheid van jongeren, en dat jeugdorganisaties in dit verband een belangrijke rol kunnen spelen.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten

COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD)

(2013/C 327/13)

Rapporteur: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 15 januari 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten

COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 maart 2013 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli 2013) onderstaand advies uitgebracht, dat met 173 stemmen vóór en 52 tegen, bij 28 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 De rechtsgrondslag van het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ⁽¹⁾. Er wordt met dit voorstel derhalve gestreefd naar de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen inzake tabaksproducten, teneinde toe te zien op het correct functioneren van de interne markt. In punt 3.9.1 van de toelichting bij dit voorstel voor een richtlijn wordt uitgelegd dat de keuze voor deze rechtsgrondslag door het Hof van Justitie van de Europese Unie werd bevestigd voor wat Richtlijn 2001/37/EG ⁽²⁾ betrof, en dat deze zelfde rechtsgrondslag dus van toepassing kan zijn voor het huidige voorstel, dat tot doel heeft om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid tot stand te brengen t.a.v. tabaksrisico's.

1.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt in principe de in het kader van de doelstellingen van het voorstel gekozen rechtsgrondslag. Het onderschrijft deze doelstellingen, die er met name op gericht zijn om mensen af te houden van roken, zeker op jonge leeftijd, ook volledig. Het EESC constateert echter dat er op bepaalde momenten, zoals in de Commissie juridische zaken van het Europees Parlement kanttekeningen zijn geplaatst bij deze rechtsgrondslag, met als argument dat de lidstaten deze doelstelling ook zelf kunnen waarmaken.

⁽¹⁾ Artikel 114 VWEU:

“1. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.”

⁽²⁾ Zie zaak C-491/01, *The Queen tegen Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd en Imperial Tobacco Ltd*.

1.3 Het EESC kan zich volledig vinden in het uitgangspunt van de Europese Commissie dat het recht op gezondheid veel zwaarder moet wegen dan welke economische overweging ook. Het EESC is wat dit betreft ook een groot voorstander van educatieve en voorlichtingscampagnes over de ingrijpende gevolgen van roken voor de gezondheid. Toch blijft het de vraag of de voorgestelde maatregelen ertoe bij zullen dragen dat mensen roken in de toekomst geleidelijk helemaal opgeven. Alle onderwijsinstellingen moeten specifieke aandacht besteden aan de Europese strategieën voor voorlichting en advies. Het Comité zou derhalve graag zien dat de bedoelde maatregel aan de tekst wordt toegevoegd, zodat duidelijk de nadruk wordt gelegd op het belang van voorlichting en advies in het lager en middelbaar onderwijs in heel Europa. Elk kind en elke jongere heeft immers het recht geregeld correcte en volledige informatie te krijgen over tabak en de schadelijke gevolgen daarvan, alsook over de kankerverwekkende eigenschappen van omgevingstabak-rook ⁽³⁾.

1.4 Het Comité beseft dat er in de gehele Unie en in veel sectoren een groot aantal banen op losse schroeven komen te staan. Het gaat daarbij om de totale waardeketen, variërend van landbouw, via productie en verpakking tot detailverkoop van tabaks- en aanverwante producten. Daarom roept het op tot de nodige aandacht om mogelijk banenverlies te voorkomen en beveelt het met klem aan om naar alle beschikbare overgangsen herstructureringsmaatregelen te grijpen. Het denkt daarbij met name aan opleidingsprogramma's voor arbeidskrachten en wetenschappelijke, technische en innovatieve steun voor ondernemingen en landbouwbedrijven ten behoeve van nieuwe soorten producten die gericht zijn op het behoud van de werkgelegenheid. Er zij op gewezen dat de tabaksteelt bijdraagt aan de

⁽³⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 89-93

werkgelegenheid in plattelandsgebieden. De cohesie-, structuur-, regionale en O&O-fondsen moeten efficiënt worden ingezet in de lidstaten die de grootste herstructureringsrisico's lopen.

1.5 Er bestaat een risico op een aanzienlijke derving van belastinginkomsten, niet alleen vanwege een toename van de illegale handel, maar ook vanwege een daling van de verkoop en van de prijzen. Momenteel wordt in de Europese Unie zo'n 100 miljard euro aan tabaksbelasting geïnd.

1.6 Verder zal de illegale handel van criminele netwerken fors toenemen (smokkel en namaak), waardoor de verkoop van legale tabak evenals de hiermee samenhangende belastinginkomsten zullen dalen. De consumentenveiligheid kan niet langer worden gegarandeerd als er niet meer op kwaliteit en hygiëne wordt gecontroleerd, en minderjarigen zullen gemakkelijker beginnen met roken. Elk jaar zal er 10 miljard euro ⁽⁴⁾ minder worden geïnd in de EU (cijfers van OLAF) als gevolg van de illegale handel, aangezien de verkoop van gesmokkelde tabak in de EU momenteel zo'n 10 % bedraagt ⁽⁵⁾. Het EESC kan alleen maar toejuichen dat recentelijk in het kader van de WHO-raamovereenkomst ter bestrijding van tabaksgebruik een protocol is ondertekend om illegale handel in tabaksproducten een halt toe te roepen; stakeholders wordt daarbij gevraagd doeltreffende maatregelen ten uitvoer te leggen om een eind te maken aan de illegale productie van en handel in tabak ⁽⁶⁾.

1.7 Het onderhavige voorstel houdt een aanzienlijke aanpassing in van de voorwaarden voor markttoegang, mededinging en het noodzakelijke functioneren van de vrijhandel in een legaal product, zelfs al is deze al streng aan banden gelegd. Het EESC erkent de bekommernissen die op dit vlak in sommige effectbeoordelingen op EU- en internationaal niveau zijn verwoord. Toch roept het EESC op om oog te hebben voor de verwachte voordelen, zowel wat betreft de vermindering van de kosten voor de gezondheidszorg als wat betreft de betere volksgezondheid. De burgers van Europa kunnen immers rechtmatig verlangen dat de Europese Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid waarborgt, zoals gesteld in artikel 35 van het Handvest van de grondrechten.

1.8 Het voorstel betekent verder een inbreuk op de soevereine bevoegdheden van de lidstaten, omdat de Commissie ruime bevoegdheden zou krijgen om later via gedelegeerde handelingen essentiële aspecten van de richtlijn uit te werken. Daarmee wordt het subsidiariteitsbeginsel met voeten getreden. Het EESC kan niet instemmen met gedelegeerde handelingen indien deze niet expliciet binnen de bepalingen van artikel 290 van het VWEU vallen. Bovendien hebben acht nationale parlementen in het kader van het subsidiariteitstoezicht 14 tegenstemmen tegen het Commissievoorstel uitgebracht, vanwege niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel ⁽⁷⁾.

1.9 Het EESC staat achter de gedachte van risicovermindering en verzoekt de Commissie derhalve om een heldere definitie en

een passend juridisch kader aan te reiken voor "producten met een verminderd risico", dat op een wetenschappelijk onweerlegbare wijze de risicovermindering in vergelijking met conventionele sigaretten vastlegt. Dat geldt met name voor producten die tabak bevatten (en geen chemische nicotine) en dus onder de richtlijn vallen.

2. Inleiding

2.1 Het EESC is zich terdege bewust van de risico's van tabak voor de volksgezondheid. Zoals in punt 1 van de toelichting op het voorstel voor een richtlijn staat vermeld, is tabak met bijna 700 000 sterfgevallen per jaar de belangrijkste oorzaak van vroegtijdig overlijden in de EU. Het EESC staat volkomen achter de lovenswaardige doelstellingen van het voorstel, waarin de aandacht vooral uitgaat naar het begin van het tabaksgebruik, met name door jongeren, in aanmerking genomen dat 70 % van de rokers beginnen te roken voordat zij 18 jaar oud zijn en 94 % voordat zij 25 jaar oud zijn, hetgeen het alleen maar dringender maakt om maatregelen te treffen die speciaal zijn gericht op kinderen en jongeren ⁽⁸⁾.

2.2 Het EESC begrijpt dan ook dat een herziening van de richtlijn absoluut noodzakelijk is en dringend moet worden uitgevoerd. De Commissie komt hier enkele jaren te laat mee, ook al staat in het Handvest van de grondrechten van de EU dat bij de vaststelling en uitvoering van beleid en acties van de EU altijd voor een hoge mate van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden gezorgd. Dat het recht op gezondheid zwaarder moet wegen dan welke economische overweging ook, staat buiten kijf. Bovendien zij erop gewezen dat in landen waar een zeer strikte tabakswetgeving van kracht is, de consumptie nauwelijks is veranderd. Dat is bijvoorbeeld het geval in Spanje, waar het verbruik de afgelopen drie jaar met nauwelijks twee procentpunten is gedaald ondanks de strenge wetgeving, zoals blijkt uit het onlangs gepubliceerde verslag van de Commissie over rookvrije ruimtes ⁽⁹⁾. Naast de overwogen maatregelen is het EESC dan ook een groot voorstander van educatieve en voorlichtingscampagnes over de ingrijpende gevolgen van roken voor de gezondheid, omdat de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen voor de volksgezondheid op de lange termijn dan groter wordt. Immers, het is nog altijd twijfelachtig of bedoelde maatregelen rokers echt helpen om geleidelijk helemaal met roken te stoppen.

2.3 Dat neemt niet weg dat het door de Europese Commissie op 19 december 2012 voorgelegde voorstel voor een herziening van Richtlijn 2001/37/EG over tabaksproducten zonder een flankerende maatregel ingrijpende gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid, de economie en de belastinginkomsten in de Europese Unie. Daarmee zou het voorstel haaks komen te staan op andere basisdoelstellingen van de Unie, zoals volledige werkgelegenheid en economische groei (art. 3 van het VEU). De tabaksindustrie biedt zo'n 1,5 miljoen mensen in de EU werkgelegenheid. Hieronder vallen 400 000 boeren die tabaksplanten verbouwen en 956 000 mensen die actief zijn in de tabaksdetailhandel ⁽¹⁰⁾. Verder wordt er op jaarbasis bijna 100 miljard euro aan belastingen op tabaksproducten geïnd. De sector is van groot belang voor de export omdat zij als één van de

⁽⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-11-5_en.htm?locale=EN

⁽⁵⁾ *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint*, onderzoek van Nomisma en perscommuniqué van de Europese Commissie van 16 november 2012.

⁽⁶⁾ *Ibid.*

⁽⁷⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=ES#>

⁽⁸⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 6-11

⁽⁹⁾ *Report on the implementation of the Council Recommendation of 30 November 2009 on Smoke-free Environments*

⁽¹⁰⁾ *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint*, een onderzoek van Nomisma

weinige op zowel Europees niveau als in vele lidstaten een positieve balans houdt. Zo was de export van tabaksproducten uit de EU in 2010 goed voor een totaal van ongeveer 55 000 ton. Bulgarije stond met 13 200 ton bovenaan, gevolgd door Griekenland (11 200 ton) en Frankrijk (8 000). Daarbij is tabak een landbouwproduct dat in kansarme regio's zonder alternatieven voor meer dan 400 000 banen in de EU zorgt. Uit statistieken van UNITAB en COPA blijkt dat 96 % van de tabakstellers familiebedrijven zijn die gemiddeld tussen de 0,5 en 3 hectare akkers tot hun beschikking hebben ⁽¹¹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 In de door de Europese Commissie voorgelegde richtlijn betreffende tabaksproducten ligt het accent op zes beleidsgebieden:

- etikettering en verpakking
- grondstoffen
- formaat
- traceerbaarheid en veiligheidskenmerken
- grensoverschrijdende verkoop op afstand
- rookloze tabaksproducten en uitbreiding van de productomschrijving

Drie van de zes beleidsgebieden zouden een enorme impact op de werkgelegenheid en de belastinginkomsten in de EU-lidstaten hebben. Met het voorstel zouden voor de etikettering, de verpakking en de grondstoffen bepaalde gezondheidswaarschuwingen worden opgelegd die in geen enkele verhouding meer zouden staan tot de huidige, en zouden beperkingen worden opgelegd voor het formaat, de smaak en de inhoud van de tabaksproducten. Zo dienen er op alle pakjes waarschuwende teksten en foto's te worden aangebracht die zo'n 75 % van de verpakking beslaan, en dient er nieuwe informatie op de zijanten te komen (50 % van beide kanten). Naast de verplichte accijnzegels in sommige lidstaten, dient verder ook nog het verbod van tabaksverkoop aan jongeren te worden aangebracht, en dient er ruimte over te blijven voor de nieuwe maatregelen die de traceerbaarheid en veiligheidskenmerken van de tabaksproducten garanderen. Dit alles betekent *de facto* dat er heel weinig ruimte overblijft voor de weergave van de wettelijk geregistreerde handelsmerken. Daarnaast dienen de pakjes van zeer kleine afmetingen te zijn, hetgeen inhoudt dat bepaalde modellen zullen verdwijnen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het "casket"-model dat in sommige landen, zoals Griekenland, veel wordt gekocht. Ook het in Portugal meest verbreide model zou verdwijnen. Deze verpakkingswijzigingen, die niet wetenschappelijk onderbouwd zijn, kunnen de werkgelegenheid in gevaar brengen in de verpakkingsindustrie, die van groot belang is in Europese lidstaten als bijvoorbeeld Duitsland, Polen, Frankrijk, het VK of Oostenrijk. Er zij op gewezen dat de minimumvereisten voor de hoogte en breedte van de tabaksproducten niet

zijn meegenomen in de openbare raadpleging en evenmin deel uitmaakten van het effectbeoordelingsverslag. Verder wordt de verkoop van sigaretten met kenmerkende aroma's verboden en wordt er een nieuwe definitie van "cigarillo" (een soort kleine sigaar) vastgelegd die in tegenspraak is met de iets langer dan sinds een jaar geldende belastingwetgeving in de Unie ⁽¹²⁾.

3.2 Omdat alle pakjes hetzelfde formaat en alle producten dezelfde smaak zullen hebben, zal alleen de prijs nog het verschil tussen de merken uitmaken, hetgeen tot een verarming van de waardeketen van de hele sector zal leiden. Als de prijs overblijft als enige element waarop kan worden geconcurrereerd, zal er een prijsdaling volgen die enerzijds tot inkomstenderving van de marktspelers en tot belastingderving van de lidstaten zal leiden en anderzijds tot teloorgang van de werkgelegenheid in de sector.

3.3 Als alleen de prijs nog het verschil uitmaakt, zal de kwaliteitstabak die in de EU wordt geproduceerd niet langer aantrekkelijk zijn voor bedrijven die hun fabrieken op het EU-grondgebied hebben gevestigd, aangezien de kwaliteit van het tabaksblad niet langer doorslaggevend zal zijn voor de aankoop ervan, hetgeen niet veel goeds belooft voor de werkgelegenheid van de tabakstellers, in tegenstelling tot wat de Commissie in haar effectbeoordelingsverslag beweert. Momenteel bedraagt de tabaksoogst in de EU zo'n 250 000 ton per jaar, waarbij Italië de hoofdproducent is met meer dan 89 000 ton, gevolgd door Bulgarije met 41 056 ton, Spanje met 38 400 ton en Griekenland met 24 240 ton. In deze schakel van de keten zijn zo'n 400 000 mensen werkzaam, met Bulgarije bovenaan met 110 000 tabakstellers, gevolgd door Polen met 75 100 en Italië met 59 300 tabakstellers ⁽¹³⁾.

3.4 Een ander gevolg van de standaardisering van het formaat en de smaak zou de toename van de smokkel in tabak kunnen zijn. Wanneer alle producten op elkaar gaan lijken, is dat in het voordeel van criminele bendes, aangezien zij de producten heel eenvoudig volgens de voor de consumenten bekende oude formaten en smaken kunnen ontwerpen om te voldoen aan deze vraag - via niet-reguliere kanalen en zonder ook maar een euro af te staan aan de fiscus van de lidstaten. Bovendien zouden deze producten aan alle kwaliteitscontroles ontsnappen, met alle consequenties van dien voor de gezondheid van de consumenten.

3.5 Volgens de laatste beschikbare cijfers zou de EU als gevolg van de illegale handel in tabak jaarlijks zo'n 10 miljard euro aan belastinginkomsten mislopen. Momenteel vertegenwoordigt de verkoop van gesmokkelde tabak in de EU zo'n 10 % van de totale verkoop ⁽¹⁴⁾. Het EESC kan dan ook alleen maar toejuichen dat op 12 november 2012 in het kader van de WHO-raamovereenkomst ter bestrijding van tabaksgebruik een protocol is ondertekend om de illegale handel in tabaksproducten een halt toe te roepen. In dat protocol, waarover de onderhandelingen werden gevoerd door de Europese Commissie

⁽¹¹⁾ DIVTOB: Diversification for Tobacco Growing Regions in the Southern European Union. Hohenheim University. Sixth Framework Programme funded European Research and Technological Development

⁽¹²⁾ Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, PB L 176 van 5.7.2011, blz. 24-36

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 10.

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 5.

namens de Unie en haar lidstaten, wordt de stakeholders gevraagd doeltreffende maatregelen te nemen om een eind te maken aan de productie van en illegale handel in tabak ⁽¹⁵⁾.

3.6 Naast de derving van belastinginkomsten zal door de toename van de smokkel de legale handel teruglopen, hetgeen gevolgen zal hebben voor de hele waardeketen, maar vooral voor de tabaksdetailhandel. Bijna een miljoen banen in de EU hangen direct of indirect van de tabaksdetailhandel af, zoals kleine kruideniers, kiosken of speciale winkels zoals in Frankrijk, Italië, Spanje en – heel recent – Hongarije, waar netwerken voor de verkoop van tabak en postzegels bestaan die door de respectieve lidstaten worden gereguleerd en gecontroleerd. In Griekenland alleen al creëert de tabaksdetailhandel 40 000 banen ⁽¹⁶⁾.

3.7 Het Comité beseft dat er in veel sectoren een groot aantal banen op losse schroeven komen te staan. Het gaat daarbij om de totale waardeketen, variërend van productie en verpakking tot detailverkoop van tabaks- en aanverwante producten, alsook om landbouwgebieden waar geen alternatieven zijn ontwikkeld en er geen GLB-subsidies meer worden verstrekt. Er zij op gewezen dat de tabaksteelt bijdraagt aan de werkgelegenheid in plattelandsgebieden. Daarom roept het Comité op tot de nodige aandacht om mogelijk banenverlies tot een minimum te beperken en beveelt het met klem aan om naar alle beschikbare overgangs- en herstructureringsmaatregelen te grijpen. Het denkt daarbij met name aan opleidingsprogramma's voor arbeidskrachten en wetenschappelijke, technische en innovatieve steun voor ondernemingen en landbouwbedrijven die nieuwe soorten producten produceren die gericht zijn op het behoud van de werkgelegenheid. De Cohesie-, Structuur-, Regionale en O&O-fondsen moeten efficiënt worden ingezet in de lidstaten die de grootste herstructureringsrisico's lopen, in het bijzonder in de context van de huidige economische crisis.

3.8 Kortom, het voorstel voor een richtlijn brengt grote risico's met zich mee. Anderzijds moeten ook de verwachte verlaging van de ziektekosten en verbetering van het gezondheidsniveau in aanmerking worden genomen. Per slot van rekening mag de Europese burger op grond van artikel 35 van het Handvest van de grondrechten een hoger niveau van bescherming van de menselijke gezondheid van de Europese Unie verwachten.

3.9 Verder zijn er in dit voorstel 16 gedelegeerde handelingen opgenomen die de Commissie bevoegdheden geeft om beslissingen te nemen over essentiële onderdelen van de richtlijn, een kwestie die in artikel 290 van het VWEU expliciet uitgesloten wordt ⁽¹⁷⁾. Op deze manier hebben de Raad, het Europees Parlement en de nationale parlementen bijna geen enkele speelruimte meer bij de tenuitvoerlegging van fundamentele aspecten van de richtlijn.

⁽¹⁵⁾ Zie voetnoot 5.

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 10.

⁽¹⁷⁾ PB C 115 van 9.5.2008, blz. 172 – 172

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De voorgestelde maatregelen zijn bijzonder restrictief en zijn gebaseerd op criteria om tabak minder aantrekkelijk te maken en zo de beoogde verbetering van de volksgezondheid te bewerkstelligen. Daarnaast vestigt het EESC er de aandacht op dat het nodig is plannen en voorlichtingscampagnes ten uitvoer te leggen die specifiek op de Europese jeugd zijn gericht. We willen er in dit verband op wijzen dat de Commissie zelf het effect van haar maatregelen op de volksgezondheid misschien bijzonder laag (2 %) lijkt in te schatten, al zal dit stapsgewijze karakter ervoor zorgen dat de economische schade niet enorm – en dus potentieel buiten verhouding zal zijn.

4.1.1 Het aanbrengen van gezondheidswaarschuwingen die 75 % van de voor- en achterzijde van de verpakking beslaan en van nieuwe informatie op 50 % van de zijanten (artikel 9) is niet gebaseerd op onweerlegbaar wetenschappelijk bewijs. Hoewel het nut van dergelijke waarschuwingen wordt aangetoond in een studie van D. Hammond ⁽¹⁸⁾, bewijzen andere studies – zoals die van de Universiteit van Maastricht ⁽¹⁹⁾ en van de *Food and Drug Administration* in de VS ⁽²⁰⁾ – het tegendeel, namelijk dat waarschuwendende afbeeldingen het aantal rokers niet terugdringen. Volgens Eurobarometer ⁽²¹⁾ van de Commissie zelf zeggen negen op de tien rokers dat grote waarschuwingen geen stimulans zijn om te stoppen, en zijn zeven op de tien rokers van mening dat deze maatregelen evenmin invloed zullen hebben op het rookgedrag van jongeren. Ook een federale rechtbank in de VS is onlangs tot de conclusie gekomen dat het nut van dit soort grote waarschuwendende afbeeldingen onvoldoende bewezen is. Zo verklaart zij dat er geen enkel aanwijzing bestaat dat dergelijke waarschuwingen direct invloed zouden hebben gehad op het aantal rokers in welk land dan ook dat deze afbeeldingen verplicht stelt, om daaraan toe te voegen dat er bijzonder weinig overtuigingskracht uitgaat van de bewijzen ⁽²²⁾.

4.2 De disproportionele uitbreiding van de gezondheidswaarschuwingen zal bovendien ook de volgende gevolgen hebben:

- de eenzijdige beëindiging van de legitieme rechten van fabrikanten op intellectuele en industriële eigendom, aangezien de geregistreerde merken niet langer gebruikt zullen kunnen

⁽¹⁸⁾ Hammond D. "Health warning messages on tobacco products: a review.", *Tobacco Control* 2011; 20:327-3. Sambrook Research International, "A review of the science base to support the development of health warnings for tobacco packages", Newport: Sambrook Research International; 2009.

⁽¹⁹⁾ <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Main/Sitewide/News1/SmokersWillNotBePutOff1.htm>

⁽²⁰⁾ Nonnemaker, J., et al., *Experimental Study of Graphic Cigarette Warning Labels: Final Results Report Prepared for Center for Tobacco Products*, Food and Drug Administration, Contract No. HHSF-223-2009-10135G, dec. 2010.

⁽²¹⁾ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf

⁽²²⁾ *RJ Reynolds Tobacco Company v Food & Drug Administration*, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, augustus 2012

worden. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie⁽²³⁾ hebben fabrikanten het recht om hun geregistreerde handelsmerken te gebruiken en hun producten verder te voorzien van onderscheidende kenmerken;

- een extra belemmering voor mededinging, in een sector waar er nog maar weinig mogelijkheden tot differentiatie bestaan;
- schending van de fundamentele handelsrechten die onlosmakelijk met elke legale handelsactiviteit verbonden zijn;
- een rem op de invoering van nieuwe producten op de markt; en
- de stopzetting van onderzoek en het tenietdoen van de mogelijkheid om de aangeboden producten kwalitatief te verbeteren. Op een arbitraire manier wordt de toegang van nieuwe producten van de jongste generatie beperkt, zonder dat de mogelijkheid wordt geboden een duidelijk regelgevingskader vast te stellen waarin geanalyseerd kan worden hoe de risico's van deze producten voor de bevolking kunnen worden verminderd. Dit kan ook een belemmering vormen voor de totstandbrenging van welvaart en van de arbeidsplaatsen die nodig zijn voor de innovatie en het onderzoek m.b.t. deze producten. Bovendien mogen deze nieuwe producten, die misschien minder risico opleveren, niet onderworpen worden aan dezelfde beperkingen die voor gebruikelijke producten gelden.

4.3 Hetzelfde geldt voor de beperking van ingrediënten die bedoeld is om smaken of kenmerkende aroma's te weren (artikel 6); deze beperking is niet gebaseerd op wetenschappelijke bewijzen zoals de vermindering van de toxiciteit of de verslavende eigenschappen van de betrokken ingrediënten, maar door een erg subjectief criterium, namelijk de vermindering van de aantrekkingskracht van tabak en de subjectieve stereotypen m.b.t. het soort tabak dat door elke leeftijds- of gendergroep wordt geconsumeerd. Dezelfde subjectieve benadering wordt gevolgd als zonder enig argument en op arbitraire wijze sommige formaten worden verboden, zoals dunne sigaretten (die niet in de openbare raadpleging of het impactverslag waren opgenomen), korte sigaretten of het volledige gamma menthol-sigaretten, terwijl ook het minimumgewicht van pakjes roltabak wordt vastgelegd, het formaat van blikken roltabak wordt gestandaardiseerd en er zelfs een nieuwe categorie "cigarillo" wordt uitgevonden, in strijd met Richtlijn 2011/64/EU⁽²⁴⁾ die sinds 1 januari 2011 van kracht is. Als dunne en mentholsigaretten, die in verschillende Europese landen erg populair zijn, verboden worden, zullen consumenten deze niet meer kunnen aanschaffen en zullen ze hun toevlucht nemen tot de zwarte markt. Bovendien gaat het hier om tabaksproducten die vooral door volwassen rokers worden gebruikt, zodat het argument dat men hiermee het tabaksgebruik onder jongeren wil voorkomen hier niet opgaat. In het geval van mentholsigaretten, bijvoorbeeld, dient erop te worden gewezen dat dit type tabak hoofdzakelijk door volwassenen wordt gebruikt en dat deze producten bovendien zelfs niet verboden zijn in landen met een zeer

uitgebreide wetgeving op het vlak van de strijd tegen tabaksverslaving en erg concrete bepalingen inzake bepaalde verboden ingrediënten, zoals de Verenigde Staten of Canada. Het EESC stelt dan ook voor om het mentholverbod uit het richtlijnvoorstel te schrappen.

4.3.1 Het EESC kan zich, ten slotte, dan ook volledig vinden in het voorstel van de Commissie om nieuwe producten op de markt die naar kauwgom, piña colada, mojito, enz. smaken (*candy flavored cigarettes*) en mogelijk vooral op jonge consumenten zijn gericht, te verbieden.

4.3.2 Het opleggen van al te veel restricties aan de ingrediënten zou ertoe leiden dat alle sigaretten hetzelfde gaan smaken en concurrenten zich dus niet meer kunnen onderscheiden, met als gevolg dat de investeringen worden teruggeschroefd en er minder nieuwe producten op de markt worden gebracht. Dit alles gaat ten koste van de consument, die in zijn keuzemogelijkheden wordt beperkt.

4.4 Het EESC verzoekt de Commissie om een heldere definitie en een passend rechtskader aan te reiken voor "producten met een verminderd risico" waarvan wetenschappelijk vaststaat dat zij een geringer risico inhouden dan conventionele sigaretten. Met dergelijke "producten met een verminderd risico" worden producten bedoeld die conventionele sigaretten kunnen vervangen, maar veel minder schadelijk voor de gezondheid zijn; het gaat niet om producten om te stoppen met roken. Voor producten die tabak bevatten (en geen chemische nicotine) en daarmee onder de richtlijn vallen, dient een dusdanig duidelijke definitie en regulering vastgesteld te worden dat consumenten weten wat de kenmerken van deze producten zijn.

4.5 De richtlijn die de Europese Commissie voorstelt bevat ook maatregelen om de illegale tabakshandel terug te dringen. Zo worden met artikel 14 een volg- en traceersysteem en verschillende aanvullende veiligheidsmaatregelen ingevoerd, die ervoor moeten zorgen dat binnen de Europese Unie uitsluitend producten worden verkocht die aan de voorschriften in de richtlijn voldoen. Deze maatregel brengt buitensporige economische en administratieve lasten met zich mee, die veel kleine en middelgrote ondernemingen niet zullen kunnen dragen. Ook worden de lidstaten bij de controle met grotere administratieve lasten geconfronteerd, terwijl de illegale handel bij lange na niet wordt teruggedrongen. Bovendien zal dit systeem niet in staat zijn de smokkel en illegale handel aan banden te leggen; deze zullen door de andere maatregelen in de voorgestelde richtlijn juist bevorderd worden. Het EESC vindt dan ook dat de bepalingen van artikel 14 van de voorgestelde richtlijn exact hetzelfde moeten zijn als de bepalingen m.b.t. volgen en tracing in het protocol inzake de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten dat eind vorig jaar door de Conferentie van de Partijen van de WHO werd goedgekeurd⁽²⁵⁾.

4.6 Tot slot zorgt deze richtlijn ervoor dat de Europese Commissie door middel van gedelegeerde handelingen fundamentele aspecten kan reguleren en wijzigen, zoals bijv. het additievegehalte en de tekst, de plaats en het formaat van gezondheidswaarschuwingen. Zo hebben de lidstaten bijna geen speelruimte meer bij de omzetting van deze richtlijn, zodat hier sprake is van een extreme vorm van interventionisme zoals die nog niet vaak is vertoond in de Europese Unie. Dit is in

⁽²³⁾ Arrest van het Hof van 17 oktober 1990 in zaak C-10/89.

⁽²⁴⁾ Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, PB L 176 van 5.7.2011, blz. 24-36

⁽²⁵⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf)

strijd met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, hetgeen al door de nationale parlementen van acht lidstaten ⁽²⁶⁾ aan de orde is gesteld (Italië, Tsjechische republiek, Griekenland, Bulgarije, Denemarken, Portugal, Roemenië en Zweden). In Italië heeft het parlement niet alleen opgemerkt dat het voorstel in strijd is met de genoemde beginselen, maar heeft het er ook op gewezen dat sommige van de verboden soorten sigaretten, zoals dunne sigaretten of sigaretten met een laag teergehalte, een nuttig instrument kunnen zijn in een beleid dat erop gericht is het tabaksverbruik te verminderen dan wel volledig uit te bannen ⁽²⁷⁾.

4.6.1 Zo is de Commissie op grond van de artikelen 8, 9 en 11 van de richtlijn bevoegd om door middel van een gedelegeerde handeling de tekst alsook het ontwerp, de lay-out, het formaat en de plaats van gezondheidswaarschuwingen aan te passen. Ook is de Commissie op grond van artikel 6 bevoegd om door middel van een gedelegeerde handeling maximumgehalten en -niveaus vast te stellen voor additieven.

4.6.2 In het geval van **sigaren, cigarillo's en pijptabak** kunnen op grond van de richtlijn bepaalde in de tekst genoemde uitzonderingen automatisch teniet worden gedaan indien zich een **"aanzienlijke verandering in de omstandigheden"** voordoet en deze verandering verband houdt met een omzetsijging van minstens 10 % in minstens 10 lidstaten of een stijging van het aantal rokers jonger dan 25 jaar met 5 %. De Commissie is zich er niet van bewust dat de markt voor deze producten in 10 van de huidige 27 lidstaten buitengewoon klein is en dat zich gemakkelijk een wijziging van 10 % kan voordoen. Deze maatregel heeft dan ook weinig zin en leidt tot grote rechtsonzekerheid in deze subsector.

4.7 Hoewel bevoegdheidsdelegatie door middel van gedelegeerde handelingen in overeenstemming is met artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moeten deze handelingen aan een reeks voorwaarden voldoen. Zo is een gedelegeerde handeling alleen toegestaan voor niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling, hetgeen hier niet het geval is.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽²⁶⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=EN>

⁽²⁷⁾ Advies van de commissie Sociale Zaken van het Italiaanse parlement over het voorstel van de Europese Commissie COM(2012) 788 final.

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Onderstaande wijzigingsvoorstellen werden verworpen, maar kregen ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen:

Tegenadvies

De volledige tekst van het advies vervangen door het volgende:

1. Conclusies

1.1 De rechtsgrondslag van het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ⁽¹⁾. Er wordt met dit voorstel derhalve gestreefd naar de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten, teneinde toe te zien op het correct functioneren van de interne markt. In punt 3.9.1 van de toelichting bij het richtlijnvoorstel wordt uitgelegd dat de keuze voor deze rechtsgrondslag door het Hof van Justitie van de Europese Unie werd bevestigd voor wat Richtlijn 2001/37/EG ⁽²⁾ betrof, en dat deze zelfde rechtsgrondslag dus van toepassing kan zijn voor het huidige voorstel. De Richtlijn uit 2001 en de voorgestelde herziening hebben beide ten doel om voor een goed werkende interne markt te zorgen en om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid t.a.v. tabaksrisico's tot stand te brengen.

1.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich volledig vinden in het streven naar een betere werking van de interne markt: dit geeft de lidstaten ook een extra aanmoediging om de noodzakelijke en wenselijke stappen te zetten om de volksgezondheid te beschermen en zet hen ertoe aan om striktere maatregelen te nemen dan bij het huidige voorstel het geval is.

1.3 Het recht op gezondheid moet zwaarder wegen dan welke economische overweging ook. Zoals ook uit vele voorgaande adviezen over gezondheid en aanverwante onderwerpen moge blijken, onderschrijft het EESC dit uitgangspunt van de Europese Commissie zonder meer. Het EESC is daarom een groot voorstander van educatieve en voorlichtingscampagnes over de ingrijpende gevolgen van roken voor de gezondheid. Daarnaast zouden ook de andere voorgestelde maatregelen moeten worden ingevoerd om jonge mensen zo veel mogelijk te ontmoedigen om te beginnen met roken en om degenen die al aan nicotine verslaafd zijn te helpen om te stoppen. Alle onderwijsinstellingen moeten specifieke aandacht besteden aan de Europese strategieën voor voorlichting en advies. Het Comité zou graag zien dat deze passage aan de tekst wordt toegevoegd, zodat duidelijk de nadruk wordt gelegd op het belang van voorlichting en advies. Elk kind en elke jongere heeft immers het recht geregeld correcte en volledige informatie te krijgen over tabak en de schadelijke gevolgen daarvan, alsook over de kankerverwekkende eigenschappen van omgevingsstabakrook. ⁽³⁾

1.4 Het EESC heeft ook oog voor mogelijk banenverlies in landbouwgebieden waar geen alternatieve vormen van werkgelegenheid ontwikkeld zijn en waar niet langer GLB-productiegerelateerde tabakssubsidies worden verstrekt. Voor deze gebieden zou dringend overgangssteun moeten worden geboden, samen met wetenschappelijke en technische steun om alternatieve, even winstgevende, duurzamere, maatschappelijk aanvaardbaardere en minder schadelijke teelten te ontwikkelen, alsook - waar mogelijk - banen van betere kwaliteit. Hetzelfde geldt voor banen die, als direct gevolg van dit voorstel, elders in de productieketen op het spel staan; indien het de volksgezondheid ten goede komt, dan is overheidssteun voor fatsoenlijkere banen gerechtvaardigd en dient dit aangemoedigd te worden.

1.5 In alle gevallen dient echter voor ogen te worden gehouden waar het werkelijk om gaat: het voorkomen van door roken veroorzaakte sterf- en ziektegevallen van managers, werknemers en consumenten en van eventuele toekomstige rokers ongeacht hun leeftijd of achtergrond. Van nu af zullen zij, als deze maatregelen worden goedgekeurd, allemaal minder onder directe commerciële druk staan om te beginnen met roken. Volgens het effectbeoordelingsverslag van de Commissie ligt er een nettowinst van zo'n 4 miljoen euro voor de EU-economie in het verschiet, zullen de besparingen op de gezondheidszorg zo'n 506 miljoen euro bedragen en worden er 16,8 miljoen levensjaren gewonnen ⁽⁴⁾ Er moeten nieuwe banen worden gecreëerd door binnen de EU middelen te herverdelen en door op nationaal niveau beter gebruik te maken van de belastinginkomsten.

1.6 Momenteel wordt in de Europese Unie zo'n 100 miljard euro aan tabaksbelasting geïnd. Het belasten van tabaksproducten is de meest efficiënte en economische manier om tabaksconsumptie terug te dringen, met name onder jongeren en lage-inkomensgroepen (m.a.w. de meest kwetsbare leden van onze samenleving) ⁽⁵⁾ Onderzoek heeft

⁽¹⁾ Artikel 114 VWEU luidt als volgt:

"1. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen."

⁽²⁾ Zie zaak C-491/01, The Queen tegen Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd en Imperial Tobacco Ltd.

⁽³⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 89-93

⁽⁴⁾ Effectbeoordelingsverslag (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf)

⁽⁵⁾ Stefan Callan, Smoke Free Partnership, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit, 2012, p. 5, http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.ttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf

aangevoerd dat de prijs van tabaksproducten de derde meest gangbare reden is om te stoppen met roken⁽⁶⁾. Het niet aan roken uitgegeven geld kan worden besteed voor aankopen waar ook belasting op wordt geïnd. Er dient ook op te worden gewezen dat met de nu geïnde belastingen de gezondheidszorg wordt betaald voor mensen die 50 jaar geleden zijn begonnen roken: degenen die nu beginnen te roken zullen diezelfde zorg over 50 jaar ook nodig hebben. Uit de huidige ervaringen blijkt dat de regeringen van de lidstaten zich hier zeer wel bewust van zijn en de belastinginkomsten hebben kunnen verhogen ondanks de teruglopende tabaksconsumptie en –verkoop overal in Europa. Er is geen reden om aan te nemen dat dit door het onderhavige voorstel zou veranderen.

1.7 Teneinde een verdere toename van illegale handel door criminele netwerken te voorkomen (smokkel, namaak, illegale verkoop en productie), die vervult de grootste bedreiging vormt voor zowel de werkgelegenheid als de inning van belastingen in de EU, roept het EESC op tot alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat relevante wetgeving snel en daadwerkelijk in alle lidstaten wordt toegepast. Het is zaak om, in overleg met de tabaksindustrie, nog andere voorstellen te formuleren voor maatregelen die namaak en smokkel kunnen tegengaan en identificatie kunnen vereenvoudigen, bijvoorbeeld door moeilijk na te maken droogstempels of elektronische tags in de verpakking te verwerken. Het EESC beseft dat het dankzij de moderne technologie tamelijk eenvoudig is om bijna elk product of elke verpakking na te maken; daarom zal het voorzien van extra ruimte voor gezondheidswaarschuwingen waarschijnlijk weinig effect sorteren.

1.8 De ruime bevoegdheden die de Commissie zou krijgen om essentiële aspecten van de richtlijn middels gedelegeerde handelingen verder te ontwikkelen zijn aanvaardbaar zolang er wordt toegezien op een transparante besluitvorming, die wordt afgestemd op de belangen van de lidstaten. Het EESC wijst erop dat bindende maatregelen in lijn moeten zijn met artikel 290 van het VWEU.

1.9 Het EESC is een groot voorstander van het idee van risicopreventie en dringt er derhalve bij de Commissie op aan om een duidelijke definitie en een passend wetskader te formuleren voor "producten met een verminderd risico". Deze suggestie is met name van belang voor tabakshoudende producten met minder nicotine of nicotinehoudende producten zonder tabak die onder deze richtlijn vallen. Mits er voor strenge controles wordt gezorgd, kunnen dergelijke maatregelen mogelijk een stap vooruit betekenen in het terugdringen van de schadelijke langetermijneffecten van roken als gevolg van nicotineverslaving.

2. Inleiding

2.1 Het EESC is zich terdege bewust van de risico's die tabak, in al zijn varianten, voor de volksgezondheid heeft. Tabak is, met bijna 700 000 sterfgevallen per jaar de belangrijkste oorzaak van vroegtijdig overlijden in de EU. Het voorstel moet er daarom vooral voor zorgen dat mensen, en dan met name jongeren en andere kwetsbare groepen, niet gaan roken. Volgens het voorstel beginnen 70 % van de rokers met roken voordat zij 18 jaar oud zijn en 94 % voordat zij 25 jaar oud zijn, wat maatregelen ter bescherming van kinderen en jongeren des te noodzakelijker maakt⁽⁷⁾.

2.2 Het EESC vindt dan ook dat een herziening van de richtlijn absoluut noodzakelijk is en dringend moet worden uitgevoerd. In sommige landen blijft het tabaksverbruik onveranderd hoog, zelfs als er inmiddels strenge antitabakswetten van kracht zijn geworden. Aan de andere kant is het verbruik in de meeste landen dankzij de bestaande controles duidelijk gedaald. In Spanje is het verbruik in korte tijd met 2 % omlaag gegaan. De bedoeling van het voorstel is om in heel Europa dergelijke dalingen tot stand te brengen. Het EESC is bovendien een groot voorstander van educatieve en voorlichtingscampagnes over de ingrijpende gevolgen van roken voor de gezondheid.

2.3 Het voorstel wekt de nodige bezorgdheid over banen, belastingen en de economie in de Europese Unie. De tabaksector geeft kennelijk werk aan zo'n 1,5 miljoen mensen in de EU, van wie er ongeveer 400 000 in de tabaksteelt werken. Cijfers van onder meer de Commissie lijken erop te wijzen dat deze werknemers als seizoensarbeider dan wel tijdelijk of in deeltijd in de handelsketen van tabaksproducten werkzaam zijn. Het aantal mensen dat louter en alleen in de eigenlijke tabaksteelt werkzaam is, bedraagt waarschijnlijk minder dan 100 000. De productie van deze telers is goed voor ongeveer een kwart van de tabak die in de EU voor productie en verkoop wordt gebruikt; de rest wordt geïmporteerd, hoofdzakelijk uit de VS. Andere banen – in de verpakking, marketing, verkoop, juridische dienstverlening, onderzoek en distributie – zouden buiten schot blijven. Het is dan ook niet duidelijk waarom de voorgestelde aanpassingen van de verpakking van eindproducten zo'n groot effect zouden moeten hebben op de werkgelegenheid. Het is zelfs nog minder duidelijk waarom de voorgestelde maatregelen worden omschreven als "onbeproefd en vrijwel kansloos" en als "mogelijk rampzalig" voor de tabaksindustrie. Het EESC denkt dat eerder het tegenovergestelde het geval is: dat deze maatregelen een nuttig, waardevol en proportioneel effect zullen hebben op de volksgezondheid en slechts een klein effect op de totale groei en winstgevendheid van bedrijven. De eventuele gedeelde verkoop aan nieuwe, jonge rokers wordt meer dan gecompenseerd door de daling van de veel grotere illegale verkoop, waarbij niemand behalve de betrokken criminele bendes baat heeft.

⁽⁶⁾ Europese Commissie, *Attitudes of Europeans Towards Tobacco*, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, blz. 84.

⁽⁷⁾ PB C 351 van 15.11.2012, blz. 6-11

2.4 De tabaksteelt in de EU zorgt echter wel voor banen, vooral in kansarme gebieden waar vooralsnog weinig alternatieven voorhanden zijn. Nu de GLB-subsidies voor de productie van tabaksbladeren zijn afgeschaft, is er dringend behoefte aan technische en financiële ondersteuning om een overschakeling mogelijk te helpen maken op minder schadelijke, meer op de lange termijn gerichte en duurzamere inkomstenbronnen. Hetzelfde geldt voor andere banen in de handelsketen: verdwijnen deze omwille van het openbaar belang, dan moet de overheid uiteraard wel te hulp schieten.

2.5 Jaarlijks wordt bijna 100 miljard euro aan tabaksaccijnzen geïnd. Daarmee kunnen de kosten voor de gezondheidszorg van degenen die al vijftig jaar of langer roken weliswaar ten dele worden gecompenseerd, maar over vijftig jaar is eenzelfde hoeveelheid belastinggeld nodig om te zorgen voor iedereen die nu tabaksproducten begint te kopen en gebruiken. Accijnshogingen zullen daarom nodig zijn om eventuele dalingen in de verkoop op te vangen. De lidstaten lijken zich hiervan bewust te zijn. Ondanks de in de afgelopen jaren teruggelopen verkoop kunnen zij het algehele belastingpeil handhaven of zelfs verhogen. In het VK, bijvoorbeeld, waar de prijzen tussen 1992 en 2011 geleidelijk zijn gestegen en de accijnzen 75 % of meer van de totale verkoopprijs bedragen, is volgens een recent verschenen 'All Party Parliamentary Group Report on Smoking and Health' (2013) ⁽⁸⁾ de sigarettenverkoop met 51 % gedaald, terwijl de belastinginkomsten voor de regering met 44 % zijn gestegen. In dezelfde periode daalde het aantal volwassen rokers van 27 % naar 20 %.

2.6 Hoewel het gros van de in de EU vervaardigde tabaksproducten in de EU wordt verkocht, gaat er ook een gedeelte naar het buitenland. In totaal werd er in 2010 zo'n 55 000 ton aan tabaksproducten geëxporteerd, vooral naar Afrikaanse en Aziatische landen waar de levensverwachting momenteel zo droevig laag is dat een eventueel negatief effect van tabaksverbruik op de volksgezondheid niet te onderscheiden valt. Op den duur, als andere problemen worden opgelost en de levensverwachting stijgt, zal het effect van nicotineverslaving en tabaksgebruik, evenals van andere geëxporteerde kwalen, duidelijker zichtbaar worden.

2.7 Naarmate daarentegen de levensverwachting en het werkzame leven in de meer ontwikkelde landen van de EU blijven toenemen, zullen de gevolgen van roken steeds duidelijker worden op de werkplek en binnen de samenleving als geheel. Voor de aanpak van dit groeiende en meer zichtbare probleem zijn zowel werkgevers als organisaties van werkgevers en werknemers verantwoordelijk. In de huidige recessie zullen gezinnen die nu al moeilijk rondkomen, nog meer problemen krijgen door het vroegtijdige (en vermijdbare) overlijden van werknemers en het verlies van hun inkomen of pensioen.

2.8 Hoewel de tijd tussen beginnen met roken en een vorm van kanker krijgen constant blijft, neemt de levensverwachting van niet-rokers nog altijd toe. Door tabaksgebruik blijft de levensverwachting daarom dalen, van 2 à 3 jaar aan het begin van de twintigste eeuw tot 20 à 30 jaar voor wie nu, of gedurende de periode waarop het voorstel betrekking heeft, begint met roken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 In de door de Europese Commissie voorgedragen richtlijn betreffende tabaksproducten ligt het accent op een reeks maatregelen die tot doel hebben de werking van de interne markt te verbeteren, alsook illegale handel te verminderen, en een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, in verband met de risico's van het roken van tabak, te waarborgen. Deze maatregelen zijn:

- etikettering en verpakking
- grondstoffen
- traceerbaarheid en veiligheidskenmerken
- grensoverschrijdende verkoop op afstand
- rookloze tabaksproducten en uitbreiding van de productomschrijving

3.2 Met het voorstel zouden voor de etikettering, de verpakking en de grondstoffen bepaalde gezondheidswaarschuwingen worden opgelegd met betrekking tot de ernstige gezondheidsrisico's die tabak met zich meebrengt.

3.3 Volgens het voorstel mogen fabrikanten smaakstoffen blijven gebruiken die essentieel zijn voor de merken die zij momenteel voeren, maar worden beperkingen opgelegd aan het gebruik van nieuwe, niet-tabakgerelateerde additieven die tot doel hebben een groter marktaandeel te verwerven, vooral onder jongeren. Zo dienen er op alle pakjes waarschuwend teksten en foto's te worden aangebracht die zo'n 75 % van de verpakking beslaan, en dient er nieuwe informatie op de zijanten te komen (50 % van beide kanten). Naast de verplichte accijnzegels in sommige lidstaten, dient de verpakking verder ook nog het verbod van tabaksverkoop aan jongeren te bevatten en dient er ruimte over te blijven voor de nieuwe maatregelen die de traceerbaarheid en veiligheidskenmerken van de tabaksproducten garanderen. Dit betekent dat er weinig ruimte overblijft voor de weergave van de wettelijk geregistreerde handelsmerken en andere verkoopgerelateerde afbeeldingen. Lidstaten mogen desgewenst compleet neutraal verpakkingsmateriaal introduceren, maar dit is op grond van

⁽⁸⁾ <http://www.ash.org.uk/APPGillicit2013>

dit voorstel niet vereist. Er komen ook minimumvereisten voor de hoogte en breedte van de pakjes, hetgeen inhoudt dat bepaalde modellen, vooral de modellen die zijn bedoeld om jonge mensen aan te trekken, zullen verdwijnen. Dergelijke regelgeving werd in 2009 in de VS ingevoerd om het vizier minder op kinderen en jongeren te richten. Het EESC steunt al deze maatregelen.

3.4 Dit betekent dat het ontwerp van de pakjes moet worden aangepast, maar het is niet duidelijk waarom dat veel invloed zou hebben op de werkgelegenheid in de verpakkingsindustrie in landen als Duitsland, Polen, Frankrijk, de Tsjechische Republiek en Oostenrijk. De verkoop van eindproducten van tabak in alle vormen zal naar verwachting grotendeels gelijk blijven en zal zich richten op een werkelijk besloten markt van ongeveer 150 000 000 bestaande nicotineverslaafde gebruikers in de hele EU. Op het vlak van de volksgezondheid kan er flinke winst worden geboekt, niet alleen in economisch opzicht maar ook in termen van minder menselijk lijden. Dat moet beklemtoond worden, samen met het feit dat ex-rokers hun geld aan andere zaken zullen uitgeven en dus nieuwe banenkansen creëren. De jaarlijkse kosten van tabaksverbruik voor de EU bedragen naar schatting 517 miljard euro⁽⁹⁾. Nationaal gezien bedragen de totale kosten naar schatting ongeveer 4,6 % van het bbp van de EU⁽¹⁰⁾. Momenteel kost de gezondheidszorg voor ziekten die verband houden met tabaksverbruik de EU 25,3 miljard euro; productiviteitsverliezen zijn goed voor 8,3 miljard euro⁽¹¹⁾. Dat is ongeveer gelijk aan de omzet van de tabaksindustrie (exclusief belastingen), die 35 miljard euro bedraagt.

3.5 Het EESC merkt op dat de kosten die rechtstreeks worden toegeschreven aan ziekten die het gevolg zijn van het gebruik van nicotine en tabakgerelateerde producten, thans de beste schattingen zijn van de reële kosten voor de lidstaten. Deze zijn significant lager dan de theoretische "waarde van een mensenleven" (1 miljoen euro voor elk leven dat, al dan niet voortijdig, verloren is gegaan) die de Commissie in eerdere effectbeoordelingen heeft gebruikt om wetgeving te rechtvaardigen en om een idee te geven van de verwachte kosten voor bedrijven en anderen. Als hier zou worden uitgegaan van dit veel hogere bedrag, dan zouden de aangevoelde stimulansen om dit voorstel aan te nemen oplopen tot 700 miljard euro, waarbij alle andere argumenten in het niet zouden vallen.

3.6 Roken en de bijbehorende gewoonten hebben feitelijk als enige sociale of economische voordelen voor rokers dat zij de gevolgen van hun nicotineverslaving verzachten. Stoppen met roken is inderdaad moeilijk en neemt tijd in beslag, als gevolg van deze verslaving. De wetenschap dat bijna de helft van alle rokers ("klanten", "burgers" en "kwetsbare personen") voortijdig zal komen te overlijden als gevolg van deze gewoonte is op zich helaas onvoldoende om mensen van hun verslaving af te helpen; daarom moet elke stimulans om te beginnen met roken worden vermeden.

3.7 De maatregelen die hier worden ingevoerd, zijn niet bedoeld om invloed te hebben op het gedrag van huidige volwassen rokers, en hebben die invloed waarschijnlijk ook niet, maar moeten - volgens ervaringen van over de hele wereld - jonge mensen de lust ontnemen om te beginnen met roken. Als het aantal rokers afneemt, zullen de kosten van de gezondheidszorg aanzienlijk verminderen. Ook zal dat op termijn veel mensenlevens redden en menselijk lijden verminderen.

3.8 Het EESC constateert dat dit voorstel niet zo ver gaat dat het volledig gestandaardiseerde verpakkingen wil invoeren, met standaardkleuren en -letters, zoals in Australië. Fabrikanten mogen hun eigen merken, met eigen namen en specifieke tabakssmaken, blijven voeren. De productkwaliteitseisen blijven relevant omdat de consument nog steeds informatie krijgt over de fabrikant van het product dat wordt gekocht.

3.9 Er is weinig overtuigend bewijs dat deze wijzigingen van de verpakkingsregels tot een toename van de illegale handel of smokkel in tabak zullen leiden. Integendeel, het gebruik van illegale tabak door rokers hangt nauw samen met prijs en beschikbaarheid⁽¹²⁾. Volgens de laatste cijfers uit de sector gaat er jaarlijks 10 miljard euro aan belastinginkomsten uit tabaksproducten verloren als gevolg van dergelijke illegale handel. De verkoop van gesmokkelde tabak bedraagt momenteel 10 % van het totaal voor de EU⁽¹³⁾. Er is volop aanvoer van buiten de EU, vooral uit Rusland en China. De vraag is hoog in landen die in economische crisis verkeren en/of hoge belastingen heffen op tabaksproducten. Illegale verkoop zet banen op het spel in de EU, zet de belastinginkomsten van regeringen onder druk en verlaagt de winstgevendheid van legale verkoop. Daarom moet alles in het werk worden gesteld om de smokkel in tabak tegen te gaan, door de veiligheid te vergroten, toezicht uit te oefenen en preventieve maatregelen te nemen, en tabaksproducten aan strengere kwaliteitscontroles te onderwerpen, om slechts een paar voorbeelden te noemen. Het gebruik van droogstempels of elektronische tags moet worden overwogen, naast andere maatregelen waarover al een akkoord is bereikt met de tabaksindustrie.

⁽⁹⁾ Effectbeoordeling, blz. 15.

⁽¹⁰⁾ Volgens "A study on liability and the health costs of smoking", uitgevoerd door de Europese Commissie, waren de totale kosten in 2009 (in termen van gezondheidszorg, productieverliezen en mensenlevens) ongeveer 544 miljard euro http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf, blz. 2).

⁽¹¹⁾ Effectbeoordeling van de Commissie.

⁽¹²⁾ Moodie C., Hastings G., Joossens L. Young, "Adult smokers' perceptions of illicit tobacco and the possible impact of plain packaging on illicit tobacco purchasing behaviour". Eur J Public health, voor het eerst online gepubliceerd op 26 maart 2011. DOI:10.1093/eurpub/ckr038. in Claims that Standardised Packaging Would Increase Illicit Trade are Untrue, Smoke Free Partnership, 10 September 2012, <http://www.smokefreepartnership.eu/response-to-tobacco-retailers>

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 5.

3.10 Wat de uitvoering van deze voorstellen ook moge kosten, er dient in gedachten te worden gehouden dat de potentiële wereldwijde voordelen van een betere volksgezondheid als gevolg van een verminderde tabaksconsumptie veel groter zijn. Onderzoek heeft aangetoond dat overheden en werkgevers die maatregelen hebben genomen om roken op het werk te verbieden, daar onmiddellijk de vruchten van hebben geplukt in de vorm van een hogere productiviteit, minder absentieïsme, lagere onderhoudskosten van de gebouwen en lagere uitgaven voor gezondheidszorg en ziektekostenverzekering⁽¹⁴⁾.

3.11 Verder zijn er in dit voorstel 16 gedelegeerde handelingen opgenomen die de Commissie bevoegdheden geven om beslissingen te nemen over specifieke onderdelen van de richtlijn, overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁽¹⁵⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De richtlijn zou gericht moeten blijven op het bereiken van de erin vermelde doelstellingen op het vlak van zowel de interne markt als de volksgezondheid, waarbij maatregelen zowel op lange termijn als op korte termijn ten uitvoer worden gelegd. In dit verband moet erop worden gewezen dat de Commissie zelf schat dat het effect van haar maatregelen op de volksgezondheid een daling met 2 % van het aantal huidige of waarschijnlijke rokers zal zijn. De richtlijn is in de eerste plaats op een beperking van de groei gericht, eerder dan op een vermindering van de huidige gebruiksniveaus. Het gegeven percentage lijkt misschien laag, maar er is een duidelijk positieve impact op een aantal vlakken.

4.2 Personen in de werkende leeftijd die stoppen met roken (net als potentiële rokers die vermijden te beginnen roken) leven langer en hebben dus een langere beroepsloopbaan. Ten gevolge van met roken verband houdende ziekten of eruit voortvloeiende complicaties sterven rokers naar schatting 14 jaar jonger dan mensen die nooit hebben gerookt. Dit verschil zal nog toenemen als de algemene levensverwachting toeneemt, in het bijzonder voor niet-rokers. Een vermindering van het tabaksgebruik met 2 % komt overeen met 2,4 miljoen personen die het roken vaarwel zeggen en 16,8 miljoen levensjaren winnen. Voor de maatschappij zou dit een winst betekenen van 10,3 miljard euro per jaar, terwijl er 506 miljoen euro minder uitgaven voor de gezondheidszorg nodig zouden zijn. De hogere productiviteit, die het resultaat is van een lager absentieïsme, vervroegde pensionering en dergelijke, zou een totale jaarlijkse winst van 165 miljoen euro opleveren⁽¹⁶⁾.

4.3 Het aanbrengen van gezondheidswaarschuwingen die 75 % van de voor- en achterzijde van de verpakking beslaan en van nieuwe informatie op 50 % van de zijanten (artikel 9) maken deel uit van een pakket maatregelen waarmee het totale aantal rokers kan worden teruggebracht. De verpakking van tabaksproducten mag geen misleidende informatie over de productinhoud bevatten. Ze moet dus een duidelijke waarschuwing bevatten met betrekking tot de gezondheidsrisico's, waaronder niet in het minst vroegtijdig overlijden. In verkooppunten zouden waarschuwingen zichtbaar moeten zijn, terwijl reclame er vanzelfsprekend zou moeten worden verboden.

4.4 De beperking van ingrediënten die bedoeld is om smaken of kenmerkende aroma's te weren (artikel 6) is, net als de visuele presentatie van de verpakkingen, van bijzonder belang. Een van de objectieve criteria, zoals de vermindering van de aantrekkingskracht van tabak, is met name relevant voor sommige leeftijds- of gendergroepen, in het bijzonder voor meisjes en jonge vrouwen, die nu een van de snelst groeiende markten in de EU uitmaken en daarom door de reclame zwaar onder druk worden gezet om te beginnen roken.

4.5 Het EESC kan zich daarom volledig vinden in het voorstel van de Commissie om nieuwe producten op de markt die naar kauwgom, piña colada, mojito, enz. smaken (*candy-flavoured cigarettes*) en vooral op jonge en meestal vrouwelijke potentiële consumenten zijn gericht, te verbieden. "Slimpakjes" zijn ook specifiek op jonge vrouwen gericht, in een poging om silhouet, gewicht en uitstraling te linken aan een gewoonte die uiteindelijk voor de helft van hen tot een vroegtijdige dood zal leiden. Aangezien de onontkoombare langetermijngevaren van het gebruik van nicotinehoudende tabaksproducten door iedereen onderkend en aanvaard worden, kan het EESC zich onmogelijk voorstellen dat deze marketingstrategieën zouden zijn ontwikkeld, laat staan ten uitvoer gelegd, door verantwoordelijke producenten.

4.6 Het EESC verzoekt de Commissie om een heldere definitie en een passend rechtskader aan te reiken voor "producten met een verminderd risico" waarvan wetenschappelijk vaststaat dat zij een geringer risico inhouden dan conventionele sigaretten. Met dergelijke "producten met een verminderd risico" worden producten bedoeld die conventionele sigaretten kunnen vervangen, maar veel minder schadelijk voor de gezondheid zijn; het gaat niet om producten om te stoppen met roken. Dergelijke producten die tabak met een lager nicotinegehalte of, beter nog, tabaksloze nicotine ("elektronische sigaretten") bevatten en die onder de richtlijn vallen, moeten duidelijk worden gedefinieerd en gereguleerd, zodat consumenten kunnen worden geïnformeerd over de risico's of voordelen die deze producten op lange termijn bieden in vergelijking met conventionele tabaksproducten.

⁽¹⁴⁾ Carin Hakansta, International Labour Organisation, Working Paper "Workplace smoking: A Review of National and Local Practical and Regulatory Measures", maart 2004, blz. 6, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108424.pdf

⁽¹⁵⁾ PB C 115 van 9.5.2008, blz. 172

⁽¹⁶⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie – Effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ja_en.pdf, blz.116).

4.7 Het voorstel bevat ook maatregelen om de illegale tabakshandel terug te dringen. Zo worden met artikel 14 een volg- en traceersysteem en verschillende aanvullende veiligheidsmaatregelen ingevoerd, die ervoor moeten zorgen dat binnen de Europese Unie uitsluitend producten worden verkocht die aan de voorschriften in de richtlijn voldoen. Deze maatregelen zullen een economische en administratieve last met zich meebrengen die voor kleine en middelgrote ondernemingen moeilijk te dragen zou kunnen zijn (in tegenstelling tot de 4 à 5 grote multinationale bedrijven die de wereldhandel in tabak en met nicotine verwante producten beheersen); ook voor lidstaten die inspecties moeten uitvoeren, betekent het een grotere administratieve last. Hopelijk zullen smokkel en illegale handel in het nieuwe systeem afnemen. Het EESC vindt dan ook dat de bepalingen van artikel 14 van de voorgestelde richtlijn exact hetzelfde moeten zijn als de bepalingen m.b.t. volgen en tracing in het protocol inzake de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten dat eind vorig jaar door de Conferentie van de Partijen van de WHO werd goedgekeurd⁽¹⁷⁾.

4.8 In het geval van sigaren, cigarillo's en pijptabak kunnen op grond van de richtlijn bepaalde in de tekst genoemde uitzonderingen automatisch teniet worden gedaan indien zich een "aanzienlijke verandering in de omstandigheden" voordoet en deze verandering verband houdt met een omzetstijging van minstens 10 % in minstens 10 lidstaten of een stijging van het aantal rokers jonger dan 25 jaar met 5 %. De markt voor deze producten in 10 van de 27 lidstaten is echter bijzonder klein, zodat een wijziging ter waarde van 10 % zich makkelijk kan voordoen zonder een significante impact op de werkgelegenheid of de belastinginkomsten te hebben.

4.9 In overeenstemming met artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is bevoegdheidsdelegatie mogelijk door middel van gedelegeerde handelingen die aan een reeks voorwaarden voldoen. Gedelegeerde handelingen mogen enkel betrekking hebben op niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling.

Stemuitslag

Voor:	89
Tegen:	162
Onthoudingen:	17

Een als volgt luidende nieuwe par. 1.4 invoegen:

"Het EESC benadrukt het belang van een gezonde bevolking en de voordelen daarvan op tal van gebieden en dringt er daarom bij de lidstaten op aan om te bevorderen dat er in scholen, ondernemingen e.d. meer rookvrije ruimtes worden ingesteld waar burgers, en dan vooral jongeren, morele steun en medische hulp kunnen krijgen. Ook zou steun moeten worden verleend aan de uitwerking en handhaving van diverse methoden om hulp te bieden en van diverse netwerken voor samenwerking die vernieuwend zijn en op educatie zijn gericht."

Stemuitslag

Voor:	69
Tegen:	157
Onthoudingen:	29

Paragraaf 1.5

Als volgt wijzigen:

"Er bestaat het risico op een aanzienlijke derving van belastinginkomsten, niet alleen vanwege een toename van de illegale handel, maar ook vanwege een daling van de verkoop en van de prijzen. Momenteel wordt in de Europese Unie zo'n 100 miljard euro aan tabaksbelasting geïnd. Belastingheffing op tabak is het doeltreffendste en goedkoopste soort maatregel om het tabakverbruik te beperken, met name bij jongeren en categorieën burgers met een laag inkomen⁽¹⁸⁾. Uit onderzoek blijkt dat rokers de prijs van tabaksproducten als derde meest voorkomende reden opgeven om te stoppen met roken⁽¹⁹⁾. Voorts zij opgemerkt dat het geld dat wordt uitgespaard door geen tabaksproducten meer te kopen, gebruikt wordt voor de aankoop van andere zaken, waarop ook belasting wordt betaald."

Stemuitslag

Voor:	69
Tegen:	157
Onthoudingen:	29

⁽¹⁷⁾ [http://apps.who.int/gb/ctc/PDF/cop5/FTC_COP5\(1\)-nl.pdf](http://apps.who.int/gb/ctc/PDF/cop5/FTC_COP5(1)-nl.pdf)

⁽¹⁸⁾ Stefan Callan, Smoke Free Partnership, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit, 2012, blz. 5, http://www.smokefreepartnership.eu/sites/default/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf

⁽¹⁹⁾ European Commission, Attitudes of Europeans Towards Tobacco, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, blz. 84.

Paragraaf 1.8

Wijziging als volgt:

"Het voorstel betekent verder een inbreuk op de soevereine bevoegdheden van de lidstaten. Naast de omdat de Commissie ruime bevoegdheden die de Commissie ~~zou krijgen~~ om later via gedelegeerde handelingen essentiële aspecten van de richtlijn uit te werken, dient te worden gegarandeerd dat de besluitvorming op een open wijze geschiedt overeenkomstig de belangen van de lidstaten. Daarmee wordt het subsidiariteitsbeginsel niet overtreden. Het EESC benadrukt dat dwingende maatregelen overeenkomstig kan niet instemmen met gedelegeerde handelingen indien deze niet expliciet binnen de bepalingen van artikel 290 van het VWEU niet nodig zullen zijn vallen. Bovendien hebben acht nationale parlementen in het kader van het subsidiariteits-toezicht 14 tegenstemmen tegen het Commissievoorstel uitgebracht, vanwege niet naleving van het subsidiariteitsbeginsel⁽²⁰⁾."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 1.9

Wijziging als volgt:

"Het EESC staat achter de gedachte van risicovermindering en verzoekt de Commissie derhalve om een heldere definitie en een passend juridisch kader aan te reiken voor "producten met een verminderd risico", ~~dat op een wetenschappelijk onweerlegbare wijze de risicovermindering in vergelijking met conventionele sigaretten vastlegt.~~ Dat geldt met name voor producten die tabak bevatten (en geen chemische nicotine) en dus onder de richtlijn vallen."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 3.1

Als volgt wijziging:

"...

Drie van de zes beleidsgebieden zouden een ~~enorme~~ impact op de werkgelegenheid en de belastinginkomsten in de EU-lidstaten hebben. Met het voorstel zouden voor de etikettering, de verpakking en de grondstoffen bepaalde gezondheidswaarschuwingen worden opgelegd ~~die in geen enkele verhouding meer zouden staan tot de huidige, die nog beter zichtbaar zijn~~ en zouden beperkingen worden opgelegd voor het formaat, de smaak en de inhoud van de tabaksproducten. Zo dienen er op alle pakjes waarschuwend teksten en foto's te worden aangebracht die zo'n 75 % van de verpakking beslaan, en dient er nieuwe informatie op de zijanten te komen (50 % van beide kanten). Naast de verplichte accijnzegels in sommige lidstaten, dient verder ook nog het verbod van tabaksverkoop aan jongeren te worden aangebracht, en dient er ruimte over te blijven voor de nieuwe maatregelen die de traceerbaarheid en veiligheidskenmerken van de tabaksproducten garanderen. ~~Dit alles betekent de facto dat er heel weinig ruimte overblijft voor de weergave van de wettelijk geregistreerde handelsmerken. Daarnaast dienen de pakjes van zeer kleine afmetingen te zijn, hetgeen inhoudt dat bepaalde modellen zullen verdwijnen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het "casket"-model dat in sommige landen, zoals Groot-Brittannië, veel wordt gekocht. Ook het in Portugal meest verbreide model zou verdwijnen. Deze verpakkingswijzigingen, die niet wetenschappelijk onderbouwd zijn, kunnen de werkgelegenheid in gevaar brengen in de verpakkingsindustrie, die van groot belang is in Europese lidstaten als bijvoorbeeld Duitsland, Polen, Frankrijk, het VK of Oostenrijk. Er zij op gewezen dat de minimumvereisten voor de hoogte en breedte van de tabaksproducten niet zijn meegenomen in de openbare raadpleging en evenmin deel uitmaakten van het effectbeoordelingsverslag. Verder wordt de verkoop van sigaretten met kenmerkende aroma's verboden en wordt er een nieuwe definitie van "cigarillo" (een soort kleine sigaar) vastgelegd die in tegenspraak is met de iets langer dan sinds een jaar geldende belastingwetgeving in de Unie⁽²¹⁾. Het nieuwe uiterlijk van de pakjes en de minimumvereisten voor de hoogte en breedte ervan zullen positieve resultaten opleveren, met name doordat zij niet aantrekkelijk zijn voor kinderen en jongeren, die een risicogroep vormen. Uit onderzoek is overduidelijk gebleken dat de verpakking een marketinginstrument is om producten te verkopen. De verpakking van tabaksproducten wordt tegenwoordig vaak op strategische wijze vormgegeven om een bepaald publiek aan te spreken. Zo heeft onderzoek uitgewezen dat vrouwen in Letland eerder voor producten in een lichte verpakking kiezen omdat zij denken dat het teergehalte daarvan lager is en dus minder schadelijk voor de gezondheid. Kinderen denken trouwens dat een product in een kleurrijke verpakking geen negatieve gevolgen~~

⁽²⁰⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&apLang=LT#>.

⁽²¹⁾ Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, PB L 176 van 5.7.2011, blz. 24-36.

heeft voor de gezondheid ⁽²²⁾. Met een uniforme, en bij voorkeur eenvoudige, verpakking worden consumenten dus niet op het verkeerde been gezet voor wat de werkelijke effecten van het product betreft - integendeel, studies hebben aangetoond dat een eenvoudige verpakking vooral geassocieerd wordt met eigenschappen als "saai, muf, vies of oud" ⁽²³⁾.

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 3.2

Als volgt wijzigen:

"Omdat alle pakjes hetzelfde formaat en alle producten dezelfde smaak zullen hebben, zal alleen de prijs nog het verschil tussen de merken uitmaken, ~~hetgeen tot een verarming van de waardeketen van de hele sector zal leiden.~~ Als de prijs overblijft als enige element waarop kan worden geconcentreerd, zal er een prijsdaling volgen, waarop de lidstaten evenwel hogere accijnzen kunnen heffen om hun inkomsten veilig te stellen, die enerzijds tot inkomstderving van de marktspelers en tot belastingderving van de lidstaten zal leiden en anderzijds tot teloorgang van de werkgelegenheid in de sector."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Nieuwe paragraaf invoegen na paragraaf 3.3

Tekst toevoegen:

"Hoewel de verpakking van tabaksproducten zal worden gestandaardiseerd en de onderscheidende kenmerken tussen de diverse fabrikanten dus zullen verminderen, zal op een daarvoor bestemde plaats op de verpakking de naam van de fabrikant en het product in gestandaardiseerde grootte, kleur en lettertype worden aangegeven. Het criterium van de kwaliteit blijft dan ook relevant daar aan de consument ook in de toekomst informatie zal worden verstrekt over wie de fabrikant van het door hem gekochte product is."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 3.3

Schrappen.

"Als alleen de prijs nog het verschil uitmaakt, zal de kwaliteitstabak die in de EU wordt geproduceerd niet langer aantrekkelijk zijn voor bedrijven die hun fabrieken op het EU grondgebied hebben gevestigd, aangezien de kwaliteit van het tabaksblad niet langer doorslaggevend zal zijn voor de aankoop ervan, hetgeen niet veel goeds belooft voor de werkgelegenheid van de tabakstelers, in tegenstelling tot wat de Commissie in haar effectbeoordelingsverslag beweert. Momenteel bedraagt de tabaksoogst in de EU zo'n 250 000 ton per jaar, waarbij Italië de hoofdproducent is met meer dan 89 000 ton, gevolgd door Bulgarije met 41 056 ton, Spanje met 38 400 ton en Griekenland met 24 240 ton. In deze schakel van de keten zijn zo'n 400 000 mensen werkzaam, met Bulgarije bovenaan met 110 000 tabakstelers, gevolgd door Polen met 75 100 en Italië met 59 300 tabakstelers ⁽²⁴⁾."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

⁽²²⁾ <http://www.cancercampaigns.org.uk/ourcampaigns/theanswerisplain/moreinformation/>

⁽²³⁾ The Packaging of Tobacco Products, March 2012, The Centre for Tobacco Control Research Core funded by Cancer Research UK, http://www.cancerresearchuk.org/prod_consump/groups/cr_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr_086687.pdf, blz. 40.

⁽²⁴⁾ Zie voetnoot 11.

Paragraaf 3.7

Als volgt wijzigen:

"Verder zijn er in dit voorstel 16 gedelegeerde handelingen opgenomen die de Commissie bevoegdheden geeft om beslissingen te nemen over ~~essentiële bepaalde~~ onderdelen van de richtlijn, overeenkomstig een kwestie die in artikel 290 van het VWEU expliciet uitgesloten wordt ⁽²⁵⁾. Op deze manier hebben de Raad, het Europees Parlement en de nationale parlementen bijna geen enkele speelruimte meer bij de tenuitvoerlegging van fundamentele aspecten van de richtlijn."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Nieuwe paragraaf 4.1.1

Nieuwe tekst:

"In landen die de afgelopen jaren door de economische crisis zijn getroffen, zoals Letland, zijn de economische en gezondheidskosten van tabaksconsumptie verbazingwekkend hoog: 25 % van het aantal sterfgevallen onder mannen en 4 % van het aantal sterfgevallen onder vrouwen houdt verband met tabaksverbruik, terwijl 12 % van het aantal ziektegevallen in Letland het gevolg is van tabaksverbruik. De kosten van de behandeling van deze ziekten belopen naar schatting 29 miljoen euro, d.w.z. 3,27 % van het totale gezondheidszorgbudget. Het productieverlies door afwezigheid als gevolg van aandoeningen die aan roken zijn toe te schrijven, bedraagt 29,5 %, hetgeen in Letland neerkomt op een schadepost van 12 miljoen euro. Zo ook leidt voortijdig overlijden als gevolg van roken tot hoge kosten, die oplopen tot zo'n 2,5 miljard euro, ofwel 9,38 % van het bbp ⁽²⁶⁾."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 4.2

Als volgt wijzigen:

~~De disproportionele uitbreiding van de~~ Deze gezondheidswaarschuwingen zal bovendien ook zullen de volgende gevolgen hebben:

- ~~de eenzijdige beëindiging het behoud~~ van de legitieme rechten van fabrikanten op intellectuele en industriële eigendom, aangezien de geregistreerde merken niet langer gebruikt zullen kunnen worden. ~~Volgens het Het~~ Hof van Justitie van de Europese Unie ⁽²⁷⁾ hebben fabrikanten het recht om hun geregistreerde handelsmerken te gebruiken en hun producten verder te voorzien van onderscheidende kenmerken is van mening dat deze rechten kunnen worden beperkt, aangezien het niet om absolute rechten gaat;
- een extra belemmering voor mededinging, in een sector waar er nog maar weinig mogelijkheden tot differentiatie bestaan;
- ~~schending van de fundamentele handelsrechten die onlosmakelijk met elke legale handelsactiviteit verbonden zijn~~ erkenning van het primordiale belang van de volksgezondheid en de daarmee samenhangende voordelen, die primeren boven de activiteiten van de tabakshandel;
- een rem op de invoering van nieuwe producten op de markt; en van nieuwe producten die bijzonder schadelijk zijn voor de volksgezondheid en, bijgevolg, voor de economische groei.
- ~~de stopzetting van onderzoek en het tenietdoen van de mogelijkheid om de aangeboden producten kwalitatief te verbeteren.~~ Op een arbitraire manier wordt de toegang van nieuwe producten van de jongste generatie beperkt, zonder dat de mogelijkheid wordt geboden een duidelijk regelgevingskader vast te stellen waarin geanalyseerd kan worden hoe de risico's van deze producten voor de bevolking kunnen worden verminderd. Dit kan ook een belemmering vormen voor de totstandbrenging van welvaart en van de arbeidsplaatsen die nodig zijn voor de innovatie en het onderzoek m.b.t. deze producten. Bovendien mogen deze nieuwe producten, die misschien minder risico opleveren, niet onderworpen worden aan dezelfde beperkingen die voor gebruikelijke producten gelden.

⁽²⁵⁾ PB C 115 van 9.5.2008, blz. 172

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf

⁽²⁷⁾ Arrest van het Hof van 17 oktober 1990 in zaak C-10/89.

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 4.3

Als volgt wijzigen:

~~"Hetzelfde geldt voor de~~De beperking van ingrediënten die bedoeld is om smaken of kenmerkende aroma's te weren (artikel 6) is, net als de visuele presentatie van de verpakkingen, van bijzonder belang. Een van de objectieve criteria, zoals de vermindering van de aantrekkingskracht van tabak, is met name relevant voor sommige leeftijds- of gendergroepen; deze beperking is niet gebaseerd op wetenschappelijke bewijzen zoals de vermindering van de toxiciteit of de verslavende eigenschappen van de betrokken ingrediënten, maar door een erg subjectief criterium, namelijk de vermindering van de aantrekkingskracht van tabak en de subjectieve stereotypen m.b.t. het soort tabak dat door elke leeftijds- of gendergroep wordt geconsumeerd. Dezelfde subjectieve benadering wordt gevolgd als zonder enig argument en op arbitraire wijze sommige formaten worden verboden, zoals dunne sigaretten (die niet in de openbare raadpleging of het impactverslag waren opgenomen), korte sigaretten of het volledige gamma mentholsigaretten, terwijl ook het minimumgewicht van pakjes roltabak wordt vastgelegd, het formaat van blikken roltabak wordt gestandaardiseerd en er zelfs een nieuwe categorie "cigarillo" wordt uitgevonden, in strijd met Richtlijn 2011/64/EU⁽²⁸⁾ die sinds 1 januari 2011 van kracht is. Als dunne en mentholsigaretten, die in verschillende Europese landen erg populair zijn, verboden worden, zullen consumenten deze niet meer kunnen aanschaffen en zullen ze hun toevlucht nemen tot de zwarte markt. Bovendien gaat het hier om tabaksproducten die vooral door volwassen rokers worden gebruikt, zodat het argument dat men hiermee het tabaksgebruik onder jongeren wil voorkomen hier niet opgaat. In het geval van mentholsigaretten, bijvoorbeeld, dient erop te worden gewezen dat dit type tabak hoofdzakelijk door volwassenen wordt gebruikt en dat deze producten bovendien zelfs niet verboden zijn in landen met een zeer uitgebreide wetgeving op het vlak van de strijd tegen tabaksverslaving en erg concrete bepalingen inzake bepaalde verboden ingrediënten, zoals de Verenigde Staten of Canada. Het EESC stelt dan ook voor om het mentholverbod uit het richtlijnvoorstel te schrappen."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 4.3.1

De voorgestelde wijziging geldt niet voor de Nederlandse versie:

"Het EESC kan zich dan ook volledig vinden in het voorstel van de Commissie om nieuwe producten op de markt die naar kauwgom, piña colada, mojito, enz. smaken (candy flavored cigarettes) en mogelijk vooral op jonge consumenten zijn gericht, te verbieden."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 4.3.2

Als volgt wijzigen:

"Het opleggen van ~~al te~~ veel restricties aan de ingrediënten zou ertoe leiden dat alle sigaretten hetzelfde gaan smaken en concurrenten zich dus niet meer kunnen onderscheiden, met als gevolg dat de investeringen worden teruggeschroefd en er minder nieuwe producten op de markt worden gebracht. Dit alles gaat ten koste van de consument, die in zijn keuzemogelijkheden wordt beperkt; hierdoor zouden de huidige en potentiële gebruikers van tabaksproducten extra aangespoord worden om meer te weten te komen over het product dat zij consumeren of om deze producten te laten staan. Zo zouden zij hun gezondheid, productiviteit en alle ander factoren die van grote invloed zijn op hun kwaliteit van leven, kunnen verbeteren."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

⁽²⁸⁾ Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, PB L 176 van 5.7.2011, blz. 24-36

Paragraaf 4.5

Schrappen:

"De richtlijn die de Europese Commissie voorstelt bevat ook maatregelen om de illegale tabakshandel terug te dringen. Zo worden met artikel 14 een volg- en traceersysteem en verschillende aanvullende veiligheidsmaatregelen ingevoerd, die ervoor moeten zorgen dat binnen de Europese Unie uitsluitend producten worden verkocht die aan de voorschriften in de richtlijn voldoen. ~~Deze maatregel brengt buitensporige economische en administratieve lasten met zich mee, die veel kleine en middelgrote ondernemingen niet zullen kunnen dragen. Ook worden de lidstaten bij de controle met grotere administratieve lasten geconfronteerd, terwijl de illegale handel bij lange na niet wordt teruggedrongen. Bovendien zal dit systeem niet in staat zijn de smokkel en illegale handel aan banden te leggen; deze zullen door de andere maatregelen in de voorgestelde richtlijn juist bevorderd worden.~~ Het EESC vindt dan ook dat de bepalingen van artikel 14 van de voorgestelde richtlijn exact hetzelfde moeten zijn als de bepalingen m.b.t. volgen en traceren in het protocol inzake de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten dat eind vorig jaar door de Conferentie van de Partijen van de WHO werd goedgekeurd ⁽²⁹⁾."

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

Paragraaf 4.6

Als volgt wijzigen:

Tot slot zorgt deze richtlijn ervoor dat de Europese Commissie door middel van gedelegeerde handelingen fundamentele aspecten kan reguleren en wijzigen, zoals bijv. het additievegehalte en de tekst, de plaats en het formaat van gezondheidswaarschuwingen. Zo hebben de lidstaten bijna geen speelruimte meer bij de omzetting van deze richtlijn, zodat hier sprake is van een extreme vorm van interventionisme zoals die nog niet vaak is vertoond in de Europese Unie. Dit is in strijd met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, hetgeen al door de nationale parlementen van acht lidstaten ⁽³⁰⁾ aan de orde is gesteld (Italië, Tsjechische republiek, Griekenland, Bulgarije, Denemarken, Portugal, Roemenië en Zweden). In Italië heeft het parlement niet alleen opgemerkt dat het voorstel in strijd is met de genoemde beginselen, maar heeft het er ook op gewezen dat sommige van de verboden soorten sigaretten, zoals dunne sigaretten of sigaretten met een laag teergehalte, een nuttig instrument kunnen zijn in een beleid dat erop gericht is het tabaksverbruik te verminderen dan wel volledig uit te bannen ⁽³¹⁾.

Stemuitslag

Voor: 69
Tegen: 157
Onthoudingen: 29

⁽²⁹⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf)

⁽³⁰⁾ http://www.ipex.eu/IPEXL_WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&apLang=EN

⁽³¹⁾ Advies van de commissie Sociale Zaken van het Italiaanse parlement over het voorstel van de Europese Commissie COM(2012) 788 final.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel - Actualisering van de mededeling van de Commissie over het industriebeleid

(COM(2012) 582 final)

(2013/C 327/14)

Rapporteur: **Joost VAN IERSEL**

Corapporteur: **Enrico GIBELLIERI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) heeft op 10 oktober 2012 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Een sterkere Europese industrie ten dienste van groei en economisch herstel. Actualisering van de mededeling over het industriebeleid

(COM(2012) 582 final).

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 18 juni 2013.

Het EESC heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is zeer goed te spreken over de speciale aandacht die in de door de Commissie in oktober 2012 bijgewerkte versie van dit industriebeleid en de daaraan gehechte bijlagen (waarin het industriebeleid en de tekortkomingen in de lidstaten uitvoerig worden geanalyseerd) aan Europa's industrie - product-verwerking en dienstverlening - wordt geschonken. De standpunten die daarin tot uitdrukking worden gebracht, komen in veel gevallen overeen met die van het EESC ⁽¹⁾. De echte proef op de som wordt de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven.

1.2 Het industriebeleid, een van de zeven vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie, moet een hoeksteen worden van het nieuwe groei-initiatief waarover veel te doen is maar waar nog te weinig van terecht komt. Daarvoor is nodig dat een omslag wordt gemaakt naar de juiste instelling en dat samenhang wordt gebracht in de manier waarop te werk wordt gegaan. Dat dit politieke gevolgen zal hebben, spreekt voor zich. Het EESC dringt er bij de Commissie, de Raad en het Europees Parlement op aan om zich nog meer in te zetten voor (samenhangende!) initiatieven en horizontaal beleid waarmee de gigantische uitdagingen om de industriële productie overal in Europa op te voeren, worden aangegaan.

1.3 De Europese Raad zou het voortouw moeten nemen door voor het industriebeleid een agenda vast te stellen. De Commissie moet daar volledig bij worden betrokken. Tijdens de bijeenkomsten van de Raad in diverse samenstellingen – met ministers van concurrentievermogen, onderzoek, milieu en sociale zaken – maar ook bij de Commissie en het Europees Parlement moet alle aandacht doelgericht uitgaan naar de meest geavanceerde beleidsmaatregelen op dit gebied in Europa en moeten die beleidsmaatregelen in kaart worden gebracht en gepromoot.

1.4 Besluiten over aan het industriebeleid gerelateerde maatregelen, stappenplannen en termijnen kunnen alleen een drijvende kracht voor Europa worden als daaraan in brede kring bekendheid wordt gegeven. Daarmee is het vooralsnog bedroevend gesteld.

1.5 Daar komt nog bij dat de EU behoefte heeft aan optimale convergentie tussen het beleid van 27 lidstaten en het industriebeleid van de EU. Daarvan is volgens een ruime keur van analyses nog geen sprake. Verscheidenheid maakt sterk, versnippering zwakt af. Er moet een einde worden gemaakt aan het gebrek aan geopolitiek evenwicht.

1.6 Betere randvoorwaarden impliceren met name dat de eengemaakte markt van de EU tot stand wordt gebracht in een sociale markteconomie en wordt gebaseerd op nauwgezette analyses, regelgeving en toepassing daarvan overal in de EU. Bovendien moet er voor de eengemaakte markt van overheidswege worden geïnvesteerd in grensoverschrijdende verbindingen zoals wegen, water- en spoorwegen, havens en vliegvelden.

1.7 Er zijn inmiddels al ruim 26 miljoen mensen werkloos, de economie groeit nauwelijks en de begrotingen staan onder druk. Daarom is er behoefte aan stimulerende vooruitzichten en voorwaarden voor innovatie en industrie. Alleen als begrotingsconsolidatie (bezuinigingen), nationale hervormingsprogramma's en industriebeleid goed op elkaar worden afgestemd, kunnen er weer investeringen worden gegenereerd en arbeidsplaatsen worden geschapen, waardoor het vertrouwen weer toeneemt.

1.8 Maatregelen van de EU moeten altijd bevorderlijk zijn voor Europa's positie in de wereld, niet alleen als concurrent maar ook als partner. De zeer ambitieuze doelstelling om voor de verwerkende industrie in 2020 een aandeel van 20 % te behalen, vergt aanzienlijke investeringen en beleidsbijsturingen. De productiviteit moet beslist groter worden.

⁽¹⁾ Zie o.a. PB C 218 van 23.07.2011, blz. 38, een reactie van het EESC op de vorige Mededeling van de Commissie over het industriebeleid (2010)

1.9 Het belang van "slimme" voorwaarden voor de industrie is veel groter dan dat van technische voorschriften en aanpassingen, omdat het daarbij gaat om het geheel van industriële randvoorwaarden, waaronder met name een samenhangend en voorspelbaar ondernemingsklimaat voor de lange termijn en energiebeleid waarmee de grondslag voor een concurrentierichtige industrie wordt gelegd. Die "slimme" voorwaarden moeten garant staan voor uitstekende prestaties en een stimulans vormen voor de opkomst van nieuwe vormen van industrie.

1.10 Beleidsmaatregelen van de EU moeten op maat gesneden en sectorgebonden zijn en worden gebaseerd op analyses van onderaf waarin de technisch-economische vaardigheden en uitdagingen het beste tot hun recht komen. Deze beginselen moeten ook worden toegepast bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen", waarvan het doel is om efficiënter gebruik te maken van grondstoffen en tegelijkertijd innovatie te bevorderen en Europese ondernemingen meer veerkracht te geven.

1.11 Industriebeleid heeft een krachtige sociale dimensie met gevolgen voor alle geledingen van de samenleving: regio's en gemeenten, ondernemingen en werknemers op werkplekken waar de arbeidspatronen aan snelle verandering onderhevig zijn (digitalisering, robotisering, aan dienstverlening gerelateerde productie, ICT, onderwijs en universiteiten), consumenten en burgers. Industriebeleid komt neer op herstructurering en anticipatie en moet de meest moderne vormen van onderwijs, opleiding en voorlichting bieden en een stimulans vormen voor technologie, innovatie, creativiteit en ondernemerschap. Ook op demografische veranderingen moet naar behoren worden geanticipeerd en gereageerd.

1.12 Regio's met ambitie verhogen de prestaties van de industrie. Die regio's zouden moeten kunnen rekenen op de steun van de EU en de lidstaten voor hun werkwijzen, waaronder specialisering en bijbehorend onderzoek, kwalificaties en clusters, waarvoor ze alleen op hun eigen krachten vertrouwen. Hier valt "een wereld te veroveren".

1.13 Initiatieven en projecten evenals voorbeelden van geslaagde nationale en regionale methoden waardoor het vertrouwen van burgers en sociaaleconomische actoren weer wordt vergroot, moeten voor het voetlicht worden gebracht. Er moet nog meer worden ingezet op partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en de lidstaten en netwerkvorming tussen de lidstaten en regio's. Het jaarlijks terugkerende Europees semester biedt legio kansen om daarop voortdurend toe te zien.

1.14 Het industriebeleid van de EU moet een proces zijn van visies en bevoegdheden die tussen de EU en de lidstaten worden gedeeld en gezamenlijk ondernomen acties waarin ondernemers en vakbonden volwaardige partners zijn. Ook andere stakeholders, zoals onderwijsinstellingen, universiteiten (onderzoek), ngo's en consumenten, moeten daar zo nodig bij worden betrokken.

1.15 Sommige lidstaten doen het economisch veel beter dan andere. Dat neemt niet weg dat alle lidstaten de vruchten moeten plukken van voorbeelden van geslaagde methoden (*best practices*) en de zienswijzen en benaderingen die daaraan ten grondslag liggen.

1.16 Het EESC houdt niet op voorstellen te doen voor sectorgebonden en industriebeleid (zie bijlage). Onderhavig advies gaat vooral over de samenhang tussen belangrijke vraagstukken

en de vraag hoe *governance* door middel van coördinatie en nauwkeurige afstemming effectief kan worden gemaakt.

2. Achtergrond

– A/Wereldwijd

2.1 Volgens de analyse van de Commissie lijkt "het aandeel van de arbeidskosten in de totale productiekosten steeds kleiner te worden" ⁽²⁾. Productiviteit is een belangrijke factor. Sommige producties komen weer terug naar Europa, maar de concurrentie wordt juist groter op andere gebieden. Dat laatste heeft te maken met de verbetering van de economische infrastructuur in de BRICS-landen, het duurder worden van de euro en de stijging van de energieprijzen, wat evenzeer prikkels zijn om in het buitenland te investeren.

2.2 Bovendien loopt Europa achter bij de VS en Japan in innovatievermogen en technologische specialisering. Europa timmert meer aan de weg dan de VS als het gaat om ondernemingen die zich bezighouden met mediumhigh- en medium-low-technologie, maar de kloof die er altijd al tussen die continenten is geweest op het gebied van high-technologie, is de afgelopen jaren nog veel groter geworden.

2.3 In de VS zetten het Witte Huis en het Congres alles op alles voor een heropleving van hun industrie middels een nationale strategie voor meer concurrentievermogen 2014-2018 ⁽³⁾. In die strategie worden de rol en waarde van industrie voor economie, veiligheid en het leiderschap van de VS in de wereld als centraal vraagstuk aangemerkt.

2.4 Publiekprivate partnerschappen (ppp's) versterken er de technologische en innoverende infrastructuur. Daar zijn de ministeries van defensie, van energie en van handel regelrecht bij betrokken, maar ook de National Science Foundation en de NASA, waarbij stimulansen worden gegeven aan een groot aantal nationale onderzoekscentra en universiteiten.

2.5 Die ontwikkeling is opmerkelijk voor een land waar de postindustriële economie tot voor kort nog hoog in het vaandel werd gedragen. Het groeiende concurrentievermogen van China en andere landen heeft een wakkerschuddende werking gehad. De manier waarop tegen de werkelijkheid wordt aangekeken, verandert. Naar verwachting wordt China in 2030 het grootste economische machtsblok ter wereld, alhoewel de VS wereldleider zouden blijven. Japan en Europa zouden daar ver bij achterblijven ⁽⁴⁾.

2.6 Nieuwe olieboringen en vooral uit schalie gewonnen aardgas zullen naar verwachting de VS op den duur onafhankelijk maken van de invoer van energie. De verkenning van deze mogelijkheid wordt beschouwd als een revolutie in de energievoorziening die tot de heropleving van de Amerikaanse industrie leidt en geopolitieke verschuivingen met zich mee brengt. Wel moeten er nog oplossingen worden gevonden voor milieu- en gezondheidsproblemen ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Werkdocument van de Commissiediensten SWD(2012)297 final, blz. 10.

⁽³⁾ *American Manufacturing Competitiveness Act* van 2012

⁽⁴⁾ *Global Trends: Alternative Worlds*, National Security Council, Washington, december 2012

⁽⁵⁾ US EPA, *Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources: Progress Report*, december 2012 (<http://www2.epa.gov/hfstudy>)

2.7 China, Brazilië en India blijven aan betekenis winnen. Rusland volgt die landen op de voet. In hun kielzog zijn andere Aziatische en Zuid-Amerikaanse landen ook snel in opkomst. De groeicijfers in de opkomende landen zijn nu al jaren ver boven het gemiddelde, vooral in Azië. Nieuw opgezette onderwijsstelsels leveren in grote getalen hoogopgeleide en hooggeschoolde technici en ingenieurs af. Daarnaast worden gigantische onderzoekscentra opgezet. Goederen en innoverende procedés worden in het algemeen van steeds hogere kwaliteit. De achterstand qua vervoersfaciliteiten en diensteninfrastructuur wordt snel ingelopen.

2.8 In China is een systeem in opkomst dat een mix vormt van staatskapitalisme en vrije-marktinstrumenten⁽⁶⁾. Dit systeem is nauw vervlochten met de heersende nationale cultuur en (politieke) tradities. De manier waarop rijkdommen worden gegenereerd, gaat niet gelijk op met democratie en mensen- en werknemersrechten. De situatie wat milieu en volksgezondheid betreft is nog steeds onderontwikkeld, maar de productie is kwalitatief beter aan het worden. Een tegenstroom is alles behalve uitgesloten. Toch kan met recht worden gesteld dat de overheid met haar kapitalistische bemoeienis zal blijven aansturen op bepaalde productievormen die aansluiten bij nationale ambities. Investerings met middelen van de overheid kunnen, zowel in het buiten- als in het binnenland, een vergelijkbaar resultaat opleveren.

2.9 Sommige landen profiteren van een besluitvorming die vlotter verloopt dan die van de EU, omdat alle besluiten daar door één centrale overheid worden genomen en er wordt gewerkt met een gemeenschappelijk strategie en overeengekomen doelstellingen voor de publieke sector.

2.10 Bepaalde delen van Afrika zijn zich ook volop aan het ontwikkelen. China investeert daar grote bedragen zonder te letten op mogelijke gevolgen voor de samenleving.

2.11 De internationale context en geopolitieke omstandigheden zijn voortdurend aan het veranderen. Feitelijke gegevens zijn van het allergrootste belang als het erom gaat het publiek en politici zich daar bewust van te maken. Het EESC adviseert om jaarlijks voor de EU een scorebord op te stellen waardoor een aantal sociaaleconomische, technologische en werkgelegenheidsontwikkelingen in andere relevante delen van de wereld inzichtelijk worden gemaakt.

– B/Europa

2.12 De grondige analyses die de Commissie van de trends in Europa en per land heeft gemaakt, wijzen op een groeiend besef van de behoefte aan een verwerkende industrie.

2.13 De verschillen tussen landen zijn groot. In Duitsland bevindt zich bijna 30 % van de verwerkende industrie in Europa, terwijl andere – kleine of grote – landen veel minder verwerkende industrie hebben en soms zelf een verwaarloosbaar aandeel daarin vertegenwoordigen. In sommige lidstaten vertonen de investeringen in industrie over de afgelopen twintig

jaar een sterk dalende lijn. Soms is die daling terug te voeren op grootschalige herstructureringen, maar de oorzaak kan ook een zekere mate van nalatigheid zijn⁽⁷⁾.

2.14 De lidstaten passen zeer uiteenlopende methoden toe om betere voorwaarden te creëren. Uiteraard zijn sommige van die maatregelen succesvoller dan andere. De werkgelegenheid in de industrie blijft gestaag teruglopen. Sinds in 2008 de crisis is uitgebroken, zijn er in de verwerkende industrie meer dan vier miljoen banen verloren gegaan.

2.15 Niets wijst erop dat er tussen de lidstaten onderling over beleid, instrumenten of *best practices* wordt gesproken. Nationale concepten voor industrie- of innovatiebeleid worden in eerste instantie ingegeven door nationale tradities en procedures en worden ook als zodanig aangemerkt in de nationale randvoorwaarden en betrekkingen tussen overheid en particuliere sector, waartoe ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten, vakbonden e.a. behoren.

2.16 Het gevolg is dat veel beleid en bijbehorende financiële regelingen voornamelijk nationaal georiënteerd zijn, wat noch de eengemaakte markt, noch de opstarting van horizontale grensoverschrijdende projecten ten goede komt.

2.17 Afgezien van erg goede resultaten in sommige landen, is er sprake van een ongewenste versnippering van de eengemaakte markt die, zoals de Commissie terecht opmerkt, een rem zet op potentiële groeifactoren.

2.18 Verscheidenheid als inspiratiebron voor creativiteit is een belangrijk troefkaart voor Europa, maar daarvan kunnen alleen alle Europeanen profiteren als wordt gewaarborgd dat naar gemeenschappelijke doelstellingen wordt gestreefd. Er moet worden gezorgd voor een optimale dosering van enerzijds die verscheidenheid tussen de lidstaten "als inspiratiebron voor creativiteit" en anderzijds een transparante en overtuigende convergentie.

2.19 Het voorbeeld van de VS leert dat een dergelijke convergentie vooral gunstig is voor continentale netwerken van kleine en middelgrote ondernemingen met een groeipotentieel.

3. Europa 2020-strategie: een visie en vaardigheden delen en samen acties ondernemen

3.1 De eengemaakte markt is toe aan een nieuw elan. Verkapt protectionisme is weliswaar aan het toenemen en renationalisering en versnippering dreigen nog steeds, maar het lukt de EU om de eengemaakte markt ongedeeft uit de strijd te laten komen en het beginsel van open markten onaangetast te laten, alhoewel de toepassing van regelgeving een zwak punt blijft.

3.2 De Europa 2020-strategie waarin de mogelijkheid van door de EU en de lidstaten gedeelde bevoegdheden wordt overwogen, moet de weg wijzen. Met deze strategie worden instrumenten aangereikt om profijt te trekken van de voordelen van

⁽⁶⁾ Zie *State Capitalism*, the Economist, Special Report, januari 2011

⁽⁷⁾ Werkdocument van de Commissiediensten "Industrial Performance Scoreboard and Report on Member States' Competitiveness, Performance and Policies" (SWD(2012) 298 final, delen 1 t/m 4)

de algemene Europese schaalvergroting zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de geheel eigen benaderingen en methoden van de lidstaten. De mogelijke voordelen van een dergelijke doelgerichte *governance* zijn stelselmatig onderbelicht gebleven.

3.3 Er is ook dringend behoefte aan zichtbare resultaten in de vorm van succesvolle innoverende processen en banengroei, die gelijk opgaan met de veranderende patronen in fabricage, commercialisering en dienstverlening.

3.4 Er moeten welbewuste pogingen worden gedaan om vooruit te lopen op herstructureringen, omdat daardoor het draagvlak voor aanpassingen wordt vergroot en die inspanningen bevorderlijk zijn voor de her- en bijscholing van werknemers en het aantal banen zonder arbeidszekerheid binnen de perken helpen houden ⁽⁸⁾.

3.5 De Mededeling die de Commissie in 2010 heeft uitgevaardigd, geeft nu al aanleiding tot initiatieven zoals Horizon 2020 en initiatieven op gebieden als concurrentievermogen, industriële innovatie, hulpbronnefficiëntie, vaardigheden en onderwijs, toegang tot financiën, interactie tussen industrie en dienstverlening en vervagende verschillen tussen die twee en een groeiend besef van complicaties bij internationale investeringen en de overdracht van technologie.

3.6 Verbazingwekkend is dat er tot voor kort nauwelijks transparante *peer reviews* van lidstaten zijn gehouden. De toezichhoudende rol van de Commissie moet worden uitgebreid.

3.7 Dergelijke *peer reviews* zouden achterhaalde structuren in industrie en besluitvorming aan het licht brengen, zouden meer vaart zetten achter modernisering op grond van geslaagd gebleken methoden en kunnen, zowel in de overheids- als in de particuliere sector, dienen als indicatoren voor Europese convergentie "naar boven toe".

3.8 In de werkdocumenten van de diensten van de Commissie staan voor ieder land aanbevelingen die regelrecht aan de industriële ontwikkeling zijn gerelateerd ⁽⁹⁾. Aan die landspecifieke aanbevelingen moet beter gevolg worden gegeven in de hervormingsprogramma's waarover de lidstaten en de Commissie overleg plegen in het kader van het Europees semester.

3.9 Dat neemt niet weg dat de plank wel heel erg zou worden misgeslagen als alleen de Commissie hiermee wordt belast. Hierin ligt ook een vooraanstaande taak voor de bevoegde ministeries van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor beleid waarvoor geen EU-regelgeving of -maatregelen bestaan. Bovendien moeten die ministeries ook toezien op de behoorlijke toepassing van EU-regelgeving.

3.10 Financieel beleid in de eurozone leidt tot zorgvuldige coördinatie tussen EU-instellingen en nationale overheden. Er is geen reden waarom hetzelfde niet mogelijk zou zijn voor de consolidering van de randvoorwaarden voor industrie, innovatie en banengroei, waaraan een gedeelde visie ten grondslag ligt.

3.11 De documenten van de diensten van de Commissie kunnen lidstaten ook helpen om elkaar - bilateraal of trilateraal - te beoordelen op aan de industrie gerelateerde gebieden, zoals vaardigheden en onderwijs, technologie en innovatie, administratieve lasten, belastingbeleid en overheidssteun. Lidstaten kunnen daaruit moeiteloos conclusies trekken voor wenselijk binnenlands beleid in een Europees perspectief. Hoe dan ook moet een grondige beoordeling van de maatregelen die worden uitgevoerd, altijd deel uitmaken van nationale programma's.

3.12 Voor deze trends is draagvlak nodig in alle geledingen van de samenleving. Daarom is het erg belangrijk dat werkgeversorganisaties en vakbonden er als volwaardige partners aan deelnemen. Dit geldt zo nodig ook voor andere stakeholders, zoals onderwijsinstellingen, ngo's en consumentenorganisaties. Benaderingen op grond van consensus werpen vruchten af. Heel nuttig zijn sociale dialogen op nationaal of regionaal bestuursniveau of binnen bedrijfstakken en bedrijven.

4. Vraagstukken die aan de orde moeten worden gesteld

4.1 Het EESC deelt de mening van de Commissie dat *het industriebeleid van de EU staat of valt met het complementaire karakter van nationale en EU-maatregelen*. Dat complementaire karakter zal de impact vergroten van zowel nationaal als EU-beleid. Ook ontstaan daardoor tal van kansen om de daad bij het woord te voegen.

4.1.1 Een algemeen concept houdt in dat een alomvattende aanpak wordt gevolgd en dat transversaal beleid wordt gevoerd. Het EESC wijst op onderstaande nauw verweven thema's die naar zijn oordeel bepalend zijn voor de toekomst van de Europese industrie.

4.2 Industriële innovatie

4.2.1 **Industriële innovatie** vergt een stevige Europese technologische onderbouwing, die berust op grensoverschrijdende coördinatie en samenwerking tussen onderzoeksinstituten en universiteiten, toegepaste technologie en ondernemingen.

4.2.2 Het komt voor de EU en de nationale O&O-programma's aan op geavanceerde ontsluitings- en andere transversale technologie. Daar hebben veel downstream activiteiten en beleidsmaatregelen van overheidswege (bv. op het gebied van infrastructuur en duurzaamheid) baat bij. Van cruciaal belang is het EU-kader voor samenwerking en raadpleging tussen overheden en particuliere ondernemingen, met name middels technologie-platforms van de EU. Overheidsopdrachten moeten ook prikkels bevatten voor geavanceerde innovatie.

4.2.3 Technologie is het strijdperk van de toekomst. De Commissie en de Raad Onderzoek moeten het voortouw nemen met het oog op de consolidering van de eengemaakte technologiemarkt en grensoverschrijdende projecten, en wel door een lans te breken voor internationale (vlaggenschip)projecten. Investeringen in innovatie en hoogwaardige banen moeten worden geruggensteund door succesvolle O&O-activiteiten en Europese octrooien.

⁽⁸⁾ Zie ook het Cercas-verslag van het Europees Parlement

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 7: SWD delen 1 t/m 4

4.2.4 Het EESC wijst op het belang van subsidiëring door de EU van O&O en grensoverschrijdende projecten. Horizon 2020 moet de zich snel verder uitbreidende inspanningen van andere landen kunnen bijbenen. Europa behoort nog steeds tot de kopgroep, maar zijn traditionele leidersrol is tanende. Bezuinigingen op het budget voor Horizon 2020 hebben een averechtse werking.

4.2.5 De prominente rol van hoger onderwijs en bijbehorende onderzoeksactiviteiten behoeft geen betoog. Programma's en het beheer daarvan moeten zo nodig worden bijgestuurd.

4.2.6 Wenselijk is dat ieder jaar informatie wordt gegeven over overheids- en particuliere investeringen in hoogwaardige technologie.

4.2.7 Innovatie heeft ook invloed op tal van andere gebieden. Innovatie brengt weer vaart in ondernemingen en zorgt voor een nieuw elan op de werkplek: herijking van bestaande productiemethoden, herstructurering van achterhaalde verrichtingen, ontwikkeling van waardeketens en nieuwe "sectoren" en vervaging van de grenzen tussen industrie en dienstverlening. Innovatie staat voor modernisering en creativiteit in de samenleving en zou dan ook als zodanig voor het voetlicht moeten worden gebracht.

4.2.8 De Commissie benadrukt dat de behoefte aan technologie en innovatie voor al haar diensten een horizontale prioriteit is. Het zou een goede zaak zijn als nationale administraties die werkwijze overnemen.

4.3 Vaardigheden en kwalificaties

4.3.1 Technologie, innovatie, productieprocedures waaraan op nieuw vorm wordt gegeven, vervlechting van industrie en dienstverlening, evenals de nieuwe eisen en speerpunten zoals die voortkomen uit de samenleving, zijn zonder uitzondering redenen om **adequate vaardigheden en kwalificaties**, van bovenaf tot onderaan, als doorslaggevend te beschouwen.

4.3.2 Eigentijdse onderwijssystemen op alle niveaus geven de doorslag. De EU is in de loop van de tijd terecht steeds meer aandacht gaan besteden aan onderwijs, educatie en opleiding, zowel landelijk als regionaal. Onderwijs is een basisvereiste en moet binnen het bereik liggen van alle burgers.

4.3.3 Welke groei-initiatieven de EU ook neemt, het zwaartepunt moet daarin altijd bij het hele onderwijspectrum worden gelegd. De verschillen tussen lidstaten zijn groot: daarom is de uitwisseling van voorbeelden van geslaagde methoden onontbeerlijk als middel om met name iets te doen aan de werkloosheid onder jongeren.

4.3.4 Stakeholders spelen een doorslaggevende rol. Op alle niveaus – in bedrijven (ook met ondernemingsraden) en op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau – moeten sociale dialogen worden gevoerd over (alternerend) onderwijs, leerlingenplaatsen, industriële opleidingen en geavanceerd (levenslang) leren, met als doel om vaardigheden en inzetbaarheid af te stemmen op de vraag op de arbeidsmarkt. Grensoverschrijdende erkenning van bekwaamheden en kwalificaties moet de regel zijn, omdat daardoor de internationale mobiliteit wordt bevorderd.

4.3.5 In overeenstemming met de OESO zou de Commissie moeten worden belast met de uitvoering van *peer reviews* van de onderwijsstelsels en de resultaten daarvan in de lidstaten. Hier

net zo goed als op tal van andere gebieden, zullen dergelijke beoordelingen waar nodig nuttige indicatoren opleveren voor mogelijke verbeteringen.

4.3.6 Zowel in het bedrijfsleven als in de samenleving worden steeds hogere bekwaamheidseisen gesteld. Prioritair zijn technische opleidingen en dienstverlening in de verwerkende industrie, gaande van laag- tot hogeschoolden. Technisch voortgezet onderwijs en beroepsopleiding- en opleidingsstelsels zijn van cruciaal belang.

4.3.7 In het hoger onderwijs moet een oplossing worden gevonden voor het structurele tekort aan wetenschappers, ingenieurs en wiskundigen - studenten en onderzoekers -, als middel om het gebrek aan onderlinge afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bestrijden.

4.3.8 Werknemers zouden altijd in aanmerking moeten komen voor een beroepsopleiding. Dit geldt vooral voor werknemers en ambachtslieden die in kleine, middelgrote en ambachtelijke ondernemingen gespecialiseerd werk doen.

4.3.9 De modernisering van de industrie vraagt om een mentaliteitsverandering. Van groot belang voor die mentaliteitsverandering is o.m. de totstandbrenging van duurzame werkgelegenheid in de industrie, ofwel werkgelegenheid waarbij de werknemers zowel qua arbeidsorganisatie als qua veiligheid en gezondheid op de werkplek bijdetijdse voorwaarden genieten. Een groter concurrentievermogen moet gepaard gaan met adequate arbeidsvoorwaarden en rechten voor de werknemers.

4.3.10 Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de gevolgen van de vergrijzing voor het arbeidsaanbod in de industrie. Niet alleen de werkomstandigheden van oudere werknemers, maar ook de structuur en capaciteit van opleiding en levenslang leren moeten daaraan worden aangepast.

4.4 Toegang tot financiën

4.4.1 Toegang tot **financiën** blijft een zwak punt. De industrie heeft zwaar te lijden gehad onder de crisis in het bankwezen. Banken verstrekken nog steeds mondigesmaat leningen. De crisis heeft renationalisering van transacties in de hand gewerkt. De van oudsher al bestaande terughoudendheid als het gaat om het aangaan van risico's wordt groter naarmate de internationale regels inzake eigen vermogen, en naar het zich laat aanzien ook de financiële regelgeving van de EU, stringenter worden. Gelukkig zullen de Basel III-regels, die de verstrekking van leningen in de weg staan, geleidelijk aan soepeler worden toegepast.

4.4.2 Kleine en middelgrote ondernemingen vragen om adequatere financiële engineering en nieuwe financieringsbronnen zoals verzekeringsmaatschappijen of pensioenfondsen. Een belangrijk doel is om de risico's te spreiden en/of te verkleinen, o.a. door garantieregelingen of overheidsfondsen. *Crowdfunding* moet aantrekkelijke vooruitzichten gaan bieden.

4.4.3 Ondertussen moeten leningen ook vaker in de particuliere sfeer of bij andere financiële instellingen dan banken worden verkregen. De schijnwerpers moeten worden gericht op particuliere initiatieven in lidstaten. Boekdelen spreekt het verschil met de VS: twee derde van alle Amerikaanse investeringen wordt buiten de financiële instellingen om gefinancierd, tegen een derde van alle investeringen in Europa. De wetgeving van de EU en de lidstaten moet een stimulans zijn voor de trend naar meer financiering en eigen vermogen door en van particulieren, met name om innovatie te bevorderen.

4.4.4 Vanwege het subsidiariteitsbeginsel zijn er overal in Europa veel verschillende belastingmaatregelen en systemen voor subsidies en leningen. Het EESC verzoekt de Commissie met klem om een evaluatie en *peer reviews* van nationale instrumenten uit te voeren, zodat de beleidsinstrumenten echt gaan convergeren.

4.4.5 De EIB en de Commissie werken aan instrumenten van de volgende generatie voor de hele EU, d.w.z. instrumenten die meer invloed en een groter hefboomeffect hebben dan subsidies. De bedoeling is dat de combinatie van risicovermogen van EU-fondsen en financieringsvermogen van de EIB resulteert in een mix van capaciteiten voor productontwerp en toepassing van financiële instrumenten voor industriële doeleinden.

4.4.6 Revolverende fondsen, die worden gecoördineerd tussen de EIB en de Commissie en van toepassing moeten zijn op Horizon 2020, Cosme, het MFK en regionaal beleid, moeten inkomensvermenigvuldigende resultaten opleveren. Zichtbaarheid, ofwel duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is, verdient speciale aandacht. Er moet beslist worden vastgehouden aan een solide en goed beheerd EU-budget dat naadloos aansluit bij succesvol opgezette/herschikte nationale kredietverleninginstrumenten. Projectobligaties en groene leningen moeten onderhevig zijn aan expansie.

4.4.7 De huidige EU-regels zijn niet soepel genoeg en te bureaucratisch. Het EESC blijft erop hameren dat EU-instrumenten toegesneden moeten zijn op de markt en gemakkelijk moeten kunnen worden toegepast. Er moet vlot mee kunnen worden ingespeeld op snel veranderende marktomstandigheden, zowel in het geval van innoverende bedrijven als van kleine, aan het zicht onttrokken micro-economische projecten. Er moet weer een evenwicht worden gevonden tussen betrouwbaar beheer van instrumenten en wat gevraagd wordt op de markt.

4.5 Duurzame ontwikkeling

4.5.1 **Duurzame ontwikkeling en hulpbronneninefficiëntie** spelen, in weerwil van grote verschillen tussen de lidstaten, steeds vaker een rol in bedrijfsstrategieën en bovenstroomse en onderstroomse transacties. Duurzame-bedrijfsmodellen maken Europese bedrijven veerkrachtiger. Overheidsinstanties en particuliere ondernemingen moeten op elkaar kunnen rekenen.

4.5.2 Toepasselijk in dit verband zijn vooral de klimaatverandering en CO₂-emissies. Gezien het aanhoudende risico op CO₂- en investeringslekken dringt het EESC aan op een hernieuwde beoordeling van EU-beleid als uitgangspunt voor een duurzame overgang naar een koolstofarme economie.

4.5.3 Kostenefficiëntie en technische haalbaarheid om het concurrentievermogen van ondernemingen te vrijwaren, zijn een *conditio sine qua non* voor duurzame economische groei en banengroei in de EU. Alleen op die manier kan worden gezorgd voor synergiewerking tussen milieudoelstellingen en de prestaties van ondernemingen.

4.5.4 Alle komende generaties werknemers mogen er in sociaal opzicht niet bekaaid afkomen bij een door technologie aangedreven overgang naar een koolstofarme en hulpbronneninefficiënte economie.

4.5.5 Door de vergrijzing komen er naar verhouding meer oudere consumenten: de industrieproductie moet aan dat nieuwe consumptiepatroon worden aangepast. Die ontwikkeling

moet ook worden gezien als nieuwe kansen voor het bedrijfsleven en als ruimte voor vernieuwing, bijvoorbeeld op het gebied van functionele levensmiddelen, de verbouwing van huizen en woningen, aanpassingen in de vervoersector en nieuwe technologie voor de gezondheidszorg en langdurige verpleging.

4.5.6 EU-programma's en regelgeving moeten een aansporing zijn tot duurzame innovatie, o.m. volgens de hoofdlijnen van het vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen". Er staan gigantische belangen op het spel voor de industrie. Daarom komt het erop aan dat de milieuvoorwaarden overal in de EU vergelijkbaar, stabiel en voorspelbaar zijn. Hoe effectief ecologische ontwerpen⁽¹⁰⁾ zijn, moet zorgvuldig worden uitgezocht, evenals een invoering van absolute maxima voor het gebruik van grondstoffen in de industrie.

Overregulering heeft ook gevolgen voor innovatie en investeringen en kan leiden tot verlies aan marktaandeel. De Commissie en de Raad moeten instaan voor de instandhouding van Europa's (energie-intensieve) basisindustrie en een einde maken aan concurrentievervalsingen in de betrekkingen met landen buiten de EU.

4.6 Dienstverlening

4.6.1 Zeventig procent van de economie van de EU komt voor rekening van de **dienstensector**, die goed is voor het leeuwendeel van de werkgelegenheid. Diensten en industriële processen lopen onlosmakelijk in elkaar over, waarbij diensten aan die industriële processen een solide basis geven. Toch wordt de dienstenrichtlijn tot dusverre ongelijk toegepast en blijft de bedrijfsgerelateerde dienstverlening bijna overal in de EU onderontwikkeld.

4.6.2 De ontstentenis van een interne markt voor diensten (een "witte olifant in de kamer") heeft een ongunstige uitwerking op Europa's handel en productiviteit. Op beide gebieden doen de VS het beter, omdat de markt voor diensten daar verder geïntegreerd is. Er is nog altijd sprake van een sterke vooringenomenheid ten gunste van diensten uit eigen huis, met daar nog bovenop belemmeringen voor grensoverschrijdende dienstverlening. *Minder handel betekent minder concurrentie: de dienstenmarkten in de EU zijn nog altijd voornamelijk nationaal, wat de groei van de productiviteit in de weg staat* ⁽¹¹⁾.

4.6.3 Die teleurstellende ontwikkeling vormt een belemmering voor een concurrentiekrachtige ICT-sector in Europa, zet een rem op pionierswerk en maakt dat de productiviteit maar moeilijk groter wordt. De EU moet dan ook zorgen voor de liberalisering van de dienstenmarkt en zou overal in Europa bedrijfsgerelateerde dienstverlening, met bijbehorende banengroei, moeten bevorderen.

4.7 Administratieve belemmeringen

4.7.1 Klachten over **administratieve belemmeringen** zijn schering en inslag. Toch leiden die klachten maar zelden tot stelselmatige evaluatie van nationale regels en regelgeving waarvoor het erg wenselijk zou zijn om daarop effectbeoordelingen uit te voeren, zoals de Commissie ook altijd bij haar

⁽¹⁰⁾ Zie Richtlijn 2009/125 van oktober 2009

⁽¹¹⁾ "How to build European services markets?", John Springfield, Centre for European Reform, september 2012, blz. 4

beleidsvoorstellen doet. Meestal wordt er tussen de lidstaten niet gecoördineerd. Administratieve obstakels en belemmeringen ondermijnen tal van pogingen om nieuwe bedrijven op te starten en het midden- en kleinbedrijf te bevorderen.

4.7.2 Op dit gebied is steeds vaker sprake van verkapt protectionisme. Het EESC dringt aan op continue en transparante evaluaties. De Commissie zou met de uitvoering van onderzoek moeten worden belast. In de Raad zouden *peer reviews* ter discussie moeten worden gesteld. De Raad zou doelstellingen en termijnen moeten vastleggen.

4.8 Kleine en middelgrote ondernemingen

4.8.1 Er zijn veel verschillende - en vaak niet meer met elkaar te vergelijken - soorten **kleine en middelgrote ondernemingen**. Sommige ervan (bv. kleinhandelsbedrijven) staan zwaar onder druk, terwijl andere juist activiteiten (uitbesteding, waardeketens enz.) overnemen van grote ondernemingen en doorgaans de doorslag geven voor de innovatie van producten en diensten. Kortom, kleine en middelgrote ondernemingen innoveren en behalen marktsuccessen en zijn dan ook overduidelijk toe aan integratie en moeten worden aangemerkt als drijvende kracht achter het industriebeleid van de EU.

4.8.2 Dankzij hun dynamische opstelling, interactie met waardeketens en flexibiliteit treden kleine en middelgrote ondernemingen vaak op als pioniers voor op maat gesneden oplossingen en vernieuwing. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn ook een belangrijk bron van werkgelegenheid en moeten worden gesteund in hun pogingen om minder schaarse hulpbronnen en energie te verbruiken: door het geld dat daarmee wordt bespaard, worden zij in staat gesteld om nog beter te presteren en nog meer banen te creëren.

4.8.3 Europa heeft jonge ondernemers nodig. De nadruk moet dan ook worden gelegd op ondernemerschap, waartoe ook het verschijnsel van de ondernemingsgerichte universiteit moet worden gerekend. Het EESC is ingenomen met het actieplan voor ondernemerschap van de Commissie.

4.8.4 Het aantal startende ondernemingen neemt toe. In vergelijking met de VS zijn er echter nog steeds te weinig kleine ondernemingen die tot volle wasdom komen. De redenen daartoe zijn niet alleen dat bedrijven het financieel niet redden, maar ook dat nationale belemmeringen worden opgeworpen op de Europese markt.

4.9 Energie

4.9.1 De energiemix in de EU is gefragmenteerd, omdat lidstaten een eigen **energiebeleid** voeren. Die fragmentatie heeft gevolgen voor de energieprijzen, technologie, betrekkingen met landen buiten de EU en de eengemaakte markt. Het EESC wijst met nadruk op de noodzaak van een gemeenschappelijk energiebeleid. De economie kan niet zonder energie: daarom kan een volwaardig industriebeleid niet worden vormgegeven zonder dat er overal in Europa bepaalde gemeenschappelijk beginselen worden toegepast.

4.9.2 De Raad ontkomt niet langer aan een strategische discussie over de langetermijnperspectieven voor de energievoorziening en bijbehorend beleid, ofwel over de vraag welke energiemix (van fossiele brandstoffen, kernenergie en hernieuwbare energie) wenselijk is voor de EU. Andere discussiepunten zijn het milieu, gezondheid en veiligheid.

4.9.3 Aangezien de schaliegaswinning in de VS de wereldwijde energieverhoudingen momenteel op hun kop zet, zijn besluiten in dit verband dringender dan ooit.

4.9.4 De energieprijzen in de EU zijn veel hoger dan bij de andere grote handelspartners. De Amerikaanse gasprijs komt momenteel overeen met 20 % van de prijs die in Europa wordt betaald, met alle verstreckende gevolgen van dien voor de chemische en staalindustrie en mogelijke gevolgen voor *downstream*-bedrijven. Het gevolg daarvan voor investeringen in Europa en de behoefte aan een gecoördineerde reactie van de EU en de lidstaten zijn brandende kwesties die om een doeltreffend antwoord vragen.

4.9.5 Met de industrie wordt een bijdrage geleverd aan hernieuwbare energie. Alleen is energie duur. Daarom moet beslist de gulden middenweg worden gevonden tussen concurrentievermogen en financiering van hernieuwbare energiebronnen. Hieronder kunnen belastingverlagingen en verbeteringen van kostenefficiënte steunregelingen worden gerekend.

4.10 Externe betrekkingen

4.10.1 **Externe betrekkingen** hebben meer om het lijf dan alleen maar formele overeenkomsten zoals de Wereldhandelsorganisatie. De EU en de lidstaten zouden vorm moeten geven aan een externe dimensie van het industriebeleid door een gemeenschappelijke kijk te ontwikkelen op de aanpak van complexe vraagstukken, met name als het gaat om de totstandbrenging van gelijke concurrentievoorwaarden. Open markten impliceren wederzijdsheid. Daarom moet de EU paal en perk stellen aan concrete verstoringen die schadelijk zijn voor de belangen van de Europese industrie.

4.10.2 Het is voor de economie van doorslaggevend belang dat het energieaanbod continu en veilig is. Juist omdat de energieprijzen in de VS momenteel laag zijn, moet worden gekozen voor een beleid dat heel Europa bestrijkt. Ook moet speciale aandacht worden geschonken aan materiaal dat onontbeerlijk is voor industriële processen.

4.10.3 Internationale milieu-, klimaat- en sociale normen of navenante sectorgebonden overeenkomsten zijn van doorslaggevend belang voor de totstandbrenging van gelijke concurrentievoorwaarden in de wereld en moeten de voorwaarden scheppen voor de instandhouding van industriële waardeketens in Europa.

4.10.4 Het EESC wijst op de noodzaak van de bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten. Er moet worden toegezien op toegang tot openbare aanbestedingen in het buitenland.

4.10.5 Vrijhandelsovereenkomsten waarover naar behoren is onderhandeld en die evenwichtig zijn, zijn meer dan welkom. Voorwaarde is dat daarop nauw toezicht wordt uitgeoefend.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de handelsregeling voor bepaalde, door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD)

(2013/C 327/15)

Rapporteur: de heer **MACIULEVIČIUS**

Het Europees Parlement en de Europese Commissie hebben op resp. 12 en 15 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43, lid 2, 207, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de handelsregeling voor bepaalde, door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 149 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) schaart zich achter dit voorstel om wetgeving aan te passen aan het Verdrag van Lissabon, zoals het dat ook al deed in zijn advies 357/2011⁽¹⁾ en zoals het dat consequent in daaropvolgende adviezen is blijven doen.

1.2 De handelsregels zouden in het algemeen samen met alle belanghebbenden gemoderniseerd en transparanter gemaakt moeten worden en tegelijkertijd moeten worden afgestemd op de doelstellingen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, teneinde de Europese waarden in de hele wereld te promoten.

1.3 Er moet worden voorzien in adequate beschermingsmechanismen om te voorkomen dat vrijhandelsovereenkomsten kunnen worden misbruikt om levensmiddelen van lagere kwaliteit op de Europese markt te brengen die goedkoper en gemakkelijker zijn te produceren.

1.4 Het EESC beveelt met klem aan om toekomstige handelsregelingen zodanig vorm te geven dat de concurrentie op de EU-markt niet kan worden verstoord doordat derde landen minder strenge normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en sociale bescherming hanteren. Dat kan door extra, compenserende elementen in invoerrechten op te nemen.

1.5 Het systeem voor de afgifte van invoer- en restitutiecertificaten en certificaten voor actieve veredeling en met name voor de toewijzing van contingenten zou moeten worden herzien om kleine en middelgrote producenten voldoende kansen te bieden.

1.6 Er zouden e-aanbestedingsinstrumenten moeten worden geïntegreerd in het douanesysteem voor het beheer van certificaten en contingenten. Dit zou het mogelijk moeten maken de situatie op de markt in detail op de voet te volgen en onmiddellijk actie te ondernemen als reactievolumes of reactieprijzen worden bereikt.

1.7 Het systeem van uitvoerrestituties zou achter de hand moeten worden gehouden, omdat niet kan worden voorspeld wanneer een dergelijk vangnet weer nodig is.

1.8 De Commissie zou de rol van de adviesgroep voor de internationale aspecten van landbouw moeten versterken om rechtstreeks informatie te kunnen inwinnen bij landbouwers, verwerkende industrie, consumenten, handel enz.⁽²⁾

2. Achtergrond

2.1 De voorgestelde verordening is bedoeld om de bestaande handelsregeling voor verwerkte landbouwproducten / niet in bijlage I genoemde goederen (die momenteel is vastgelegd in Verordening 1216/2009) en de gemeenschappelijke regeling van het handelsverkeer voor ovaalumine en lactoalbumine (die momenteel is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 614/2009) aan te passen aan het Verdrag van Lissabon en samen te voegen met het oog op rationalisering, harmonisatie en vereenvoudiging, teneinde:

— de gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in kaart brengen en de overeenkomstige procedures voor het vaststellen van deze handelingen vast te leggen;

⁽¹⁾ PB C 107 van 6.4.2011, blz. 33-36.

⁽²⁾ PB C 304 van 10.11.1993, blz. 8-10.

- deze regelingen aan te passen aan de nieuwe integrale-GMO-verordening (COM(2011) 626 final) in het kader van de aanpassing van de GMO aan het Verdrag van Lissabon en aan het GLB na 2013, waarover momenteel in de Raad en het Europees Parlement lange en moeizame besprekingen worden gevoerd;
- voornoemde verordeningen bij te werken en een helderder en steviger rechtsgrondslag voor de uitvoeringsbepalingen te creëren;
- een solide rechtskader te scheppen voor het beheer van de verlaagde invoerrechten en invoercontingenten die bij vrijhandelsovereenkomsten zijn ingesteld, en voor het beheer van het systeem van uitvoerrestituties, alsmede de bestaande Verordening aan te passen aan de huidige praktijken in vrijhandelsovereenkomsten en bij uitvoerrestituties.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om de wetgeving voor de handel in verwerkte landbouwproducten te vereenvoudigen, rationaliseren en harmoniseren. Het is er met name mee ingenomen dat de Verordening inzake de handelsregeling voor verwerkte landbouwproducten en de Verordening betreffende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tegelijkertijd aan het Verdrag van Lissabon worden aangepast, aangezien ze allebei soortgelijke bepalingen bevatten over invoer- en uitvoerregelingen voor landbouwproducten en verwerkte landbouwproducten (zoals bijvoorbeeld verlaagde invoerrechten, aanvullende invoerrechten, invoercontingenten, uitvoerrestituties, uitvoer- en restitutiecertificaten).

3.2 Het EESC vindt deze vereenvoudiging, rationalisering en harmonisering van de wetgeving een uitgelezen kans om de handelsregels in het algemeen samen met alle belanghebbenden te moderniseren en transparanter te maken, teneinde de Europese waarden in de hele wereld te promoten.

3.3 Het EESC waardeert dat de voorgestelde verordening een 'Lissabonisering' van de huidige bepalingen vormt, waarbij deze niet substantieel worden gewijzigd, maar pleit niettemin voor een grondige herziening van het handelsbeleid, teneinde dat af te stemmen op de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die zijn vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3.4 Al ettelijke keren heeft het EESC zich uitgesproken vóór vrijhandelsovereenkomsten en preferentiële handelsregelingen

en gewezen op het belang van het WTO-overleg. Het is echter essentieel dat de EU - als 's werelds grootste levensmiddelen-importeur - haar eigen strenge normen op het gebied van voedselveiligheid en -kwaliteit, dierenwelzijn en sociale en milieubescherming promoot.

3.5 Invoerrechten, en met name het agrarische deel daarvan, zouden moeten worden aangevuld met extra elementen voor milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en sociale bescherming. Die zouden dan kunnen worden gebruikt als instrument om de Europese normen voor voedselproductie in derde landen uit te dragen. Ze zouden alleen mogen worden verlaagd als de producent die naar de EU exporteert, deze normen in acht neemt. Door de Europese maatschappelijke waarden op deze manier te verspreiden, zal de wereldvoedselproductie op lange termijn veerkrachtiger en duurzamer worden.

3.6 Er moet worden voorzien in adequate beschermingsmechanismen om te voorkomen dat vrijhandelsovereenkomsten kunnen worden misbruikt om levensmiddelen van lagere kwaliteit op de Europese markt te brengen die goedkoper en gemakkelijker zijn te produceren.

3.7 Het EESC roept de Commissie op het systeem voor de afgifte van invoer- en restitutiecertificaten en certificaten voor actieve veredeling en met name voor de toewijzing van contingenten te herzien, teneinde kleine en middelgrote producenten voldoende kansen te bieden en te voorkomen dat een handjevol bedrijven de markt gaat domineren.

3.8 Verder dringt het EESC er bij de Commissie op aan om e-aanbestedingsinstrumenten te integreren in het douanesysteem voor het beheer van certificaten en contingenten, teneinde de transactiekosten aanzienlijk te verminderen en de risico's te verkleinen die verbonden zijn aan de fysieke omgang met documenten door marktpartijen.

3.9 Dit zou het mogelijk moeten maken de situatie op de markt in detail op de voet te volgen en onmiddellijk actie te ondernemen als reactievolumes of reactieprijsen worden bereikt.

3.10 Hoewel momenteel geen gebruik wordt gemaakt van uitvoerrestituties, vindt het EESC dat die een belangrijke rol spelen als vangnet in geval van onevenwichtigheden op de markt. Daarom is het van groot belang ze achter de hand te houden, omdat niet kan worden voorspeld wanneer een dergelijk vangnet weer nodig is.

3.11 Het is essentieel dat de Commissie de rol van de adviesgroep voor de internationale aspecten van landbouw gaat versterken, teneinde rechtstreeks informatie te kunnen inwinnen bij landbouwers, verwerkende industrie, consumenten, handel enz. en aldus een waardevol forum voor informatie en adviesverlening te creëren ⁽³⁾.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽³⁾ PB C 304 van 10.11.1993, blz. 8-10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende documenten: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren

COM(2012) 673 final

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) – Stroomgebiedbeheerplannen

COM(2012) 670 final

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogten

COM(2012) 672 final

(2013/C 327/16)

Rapporteur: **Georges CINGAL**

Corapporteur: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

De Europese Commissie heeft op 11 november 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen 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 blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren

COM(2012) 673 final.

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 12 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 101 tegen, bij 17 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met onderhavige Mededeling, ook al worden daarin te weinig doortastende maatregelen voorgesteld voor de oplossing van de diverse problemen die worden aangemerkt.

1.2 De Commissie zou dan ook de noodzaak moeten onderkennen van

- democratisering van het waterbeheer (d.w.z. dat consumenten de hun rechtens toekomstende plaats wordt gegeven in de waterbeheerinstanties van een stroomgebied);
- een Europese waterkeuring waardoor alle regio's een billijke behandeling wordt gegarandeerd;
- onontbeerlijke regelingen voor zorgwekkende stoffen (chemische stoffen, nanodeeltjes enz.).

1.3 De toezegging van de Commissie om de aan water gerelateerde doelstellingen in ander belangrijk beleid (GLB, Cohesiefonds, structuurfonds, hernieuwbare energie enz.) te verwerken, valt toe te juichen. Toch moet er nog veel meer worden gedaan om tot een echt samenhangend beleid te komen en een

einde te maken aan de prikkels voor overmatig watergebruik, hydromorfologische aantastingen en watervervuiling.

1.4 Om te beginnen zou de Commissie duidelijkheid moeten scheppen over de kwestie van de duurzaamheid van waterreserves. Alhoewel de waterreserves krachtens de kaderrichtlijn water (KRW ⁽¹⁾) onaangetast moeten blijven, laat de EU toe dat projecten voor energievoorzieningszekerheid worden ontwikkeld. Het tot dusverre marginale probleem dreigt een steeds terugkerend probleem te worden vanwege projecten om schaliegas te winnen. Volgens het EESC moeten de waterreserves voorrang krijgen.

1.5 De Commissie zou de lidstaten moeten aansporen om zich voor hun streven naar een goede milieutoestand van hun wateren, strikt te houden aan het KRW-beginsel dat "de vervuiler betaalt".

1.6 De Commissie zou moeten verduidelijken wat het begrip "waterstress" inhoudt. De tot dusverre gehanteerde definitie volgens welke waterstress ontstaat als de vraag naar water de beschikbare waterreserves te boven gaat, brengt het risico met zich mee dat te laat wordt ingegrepen (wat bijvoorbeeld leidt tot

⁽¹⁾ PB L 327, 22.12.2000, blz. 1–73.

afsterving van bossen). Het komt er dus op aan om niet alleen het ecologisch verantwoord debiet te bepalen, maar om ook vast te stellen bij welk waterpeil aan de alarmbel moet worden getrokken. Door dat laatste kan preventief worden opgetreden, d.w.z. voordat die ondergrens van het ecologisch verantwoord debiet wordt bereikt en dus ook voordat de situatie kritiek wordt.

1.7 De Commissie zou, met behulp van de instrumenten van het cohesiebeleid (FEDER, ESF, Europese territoriale samenwerking enz.):

- de lokale en regionale overheden ertoe moeten aanmoedigen om in hun zuiveringsinstallaties derde-trapszuivering in te voeren;
- de actoren van de economie zover moeten krijgen dat zij meer belang gaan hechten aan de mate waarin hun eigendommen bestand zijn tegen klimaatveranderingen, met een voorkeur voor natuurlijke methoden om waterreserves te beschermen (aarde, planten enz.), bijvoorbeeld door uit te gaan van de koolstof/stikstof-verhouding als indicator voor de kwaliteit van de bodem;
- moeten stimuleren dat de beste initiatieven worden uitgevoerd (actieprogramma LIFE enz.).

1.8 De Commissie zou bekendheid moeten geven aan de beste beschikbare technieken. In het licht van de vorderingen die bijvoorbeeld in de papierindustrie zijn gemaakt, komt het plan om van de watercyclus een kringloop te maken, niet langer over als onrealistisch, maar er moeten wel normen en regelingen worden ingevoerd om lekken in de netwerken tegen te gaan.

1.9 De Commissie zou een voorstel moeten uitwerken voor een wetgevend instrument waarin de verplichting is opgenomen om efficiëntie op het gebied van waterbeheer (telling, vervoer, zuivering enz.) geleidelijk mede in aanmerking te nemen. Het gaat niet aan alleen te kijken naar huishoudelijk waterverbruik. Ook mag geen genoegen worden genomen met vrijwillige maatregelen. Integraal waterbeheer is een zaak die alle stroomgebieden aangaat.

1.10 De Commissie zou de lijst van vervuilende stoffen (nanodeeltjes, kankerverwekkende, mutagene en voor de voortplanting giftige chemische moleculen) die niet in oppervlaktewater of een waterhoudende grondlaag mogen worden aangetroffen, langer moeten maken. Op die manier wordt de volksgezondheid gevrijwaard⁽²⁾. Ook zou de verlenging van die lijst kunnen leiden tot aanbevelingen voor het hergebruik van gezuiverd water. Interessant in dit verband is verslag n° 1/2013 van het Europees Milieuagentschap (EMA) "Late Lessons from Early Warnings – deel 2"⁽³⁾.

1.11 Financieel vergoede omleidingen tussen stroomgebieden zijn en blijven zorgwekkend. De Commissie wordt dan ook tot grote voorzichtigheid gemaand. Projecten moeten altijd openbaar worden gemaakt (Verdrag van Aarhus) en openlijk worden besproken. Een systeem van omleidingen zou onrechtvaardig

zijn en nadelig voor de meest kansarmen in de samenleving, ongeacht of voor die omleidingen al dan niet een financiële compensatie wordt geboden.

2. Achtergrond

2.1 Met de KRW is in 2000 een rechtsgrondslag in het leven geroepen voor de bescherming en het herstel van de Europese wateren en de waarborging dat die wateren ook op de lange termijn duurzaam kunnen worden geëxploiteerd. Het algemene doel van de KRW is om ervoor te zorgen dat de wateren van de EU - of dat nu meren, stromen, rivieren of grondwaterreserves zijn - in 2015 in een goede milieutoestand zijn gebracht.

2.2 De Commissie heeft vastgesteld dat het de overheden vaak niet is gelukt om efficiëntie te laten rijmen met billijkheid (de logica wil dan ook dat het "de-vervuiler-betaalt"-beginsel wordt toegepast door een einde te maken aan averechts werkende of schadelijke subsidies) om de balans van inkomsten en investeringsuitgaven sluitend te maken.

2.3 De Commissie heeft op 14 november 2012 haar pakket inzake "Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren" gepubliceerd. Dit pakket bestaat uit:

- een Mededeling over het actieprogramma voor het behoud van de Europese wateren;
- een verslag over de toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogten;
- een verslag over de tenuitvoerlegging van de KRW en stroomgebiedbeheerplannen.

2.3.1 De hulpbron "water" is van levensbelang. Daarom staat er bij waterbeheer voor de EU-burgers veel op het spel, wat dus ook een uitdaging inhoudt als het gaat om de daarvoor benodigde vakkennis. De beknopte versies van technische analyses en effectbeoordelingen zijn belangrijk genoeg om te worden verspreid onder maatschappelijke organisaties en ter beschikking te worden gesteld in de diverse voertalen van de EU.

2.3.2 De voorstellen die de Commissie doet, zijn gebaseerd op tal van werkzaamheden, vooral van het Europees Milieuagentschap:

- *Towards efficient use of water resources in Europe, Report No 1/2012, 68 bladzijden,*
- *European waters – assessment of status and pressures, Report No 8/2012, 96 bladzijden,*
- *European waters – current status and future challenges – a synthesis, 51 bladzijden,*
- *Water resources in Europe in the context of vulnerability, Report No 11/2012, 92 bladzijden.*

2.3.3 De toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogten valt toe te juichen, omdat de vraag naar water toeneemt bij gelijkblijvende waterreserves en omdat – zoals is vastgesteld in meerdere rapporten van de VN - de droogtes in opmars zijn naar het noorden.

⁽²⁾ PBC 229, 31.7.2012, blz. 116-118.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/the-cost-of-ignoring-the>.

2.4 De drie onderdelen van het voorgestelde actieprogramma voor water, waarvoor maatregelen in 25 stappen worden voorgesteld, zijn:

- acties om verbetering te brengen in de manier waarop het waterbeleid van de EU momenteel wordt toegepast, waarbij de door de vigerende wetten geboden mogelijkheden ten volle moeten worden benut;
- acties om te bevorderen dat de doelstellingen van het waterbeleid worden verwerkt in alle andere daaraan gerelateerde actiegebieden: landbouw, visserij, hernieuwbare energie, vervoer, cohesiefonds en structuurfondsen;
- acties om de leemten in het huidige kader in te vullen, met name als het gaat om de instrumenten die nodig zijn om tot een rationeel watergebruik te komen.

2.5 Het tijdschema voor dit actieprogramma voor water sluit nauw aan bij dat van de Europa 2020-strategie en vooral ook bij dat van het Stappenplan "Efficiënt gebruik van hulpmiddelen". Het bij dat Stappenplan behorende actieprogramma gaat over het onderdeel "water".

2.6 Het EESC heeft op 22 september 2010 een informatief rapport over *"Menswaardig werk en duurzame ontwikkeling in het Middellandse Zeegebied, met name in de sectoren zoet water, zeewater en sanitatie"* uitgebracht. In dit door de afdeling REX goedgekeurde en in november van datzelfde jaar aan de Top van SER's van de Euromediterrane regio voorgelegde rapport wordt gewezen op de problematiek van de verdroging rond de Middellandse Zee, de maatschappelijke consequenties daarvan en de financieringsvoorwaarden voor projecten in dit verband. Vervolgens heeft het EESC op verzoek van het Hongaarse EU-voorzitterschap een verkennend advies uitgebracht over *de verwerking van waterbeleid in al het andere beleid van de EU* ⁽⁴⁾. Daarop volgden nog een advies over *prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid* ⁽⁵⁾ (23 mei 2012) en een advies over het *Europees innovatiepartnerschap inzake water* ⁽⁶⁾ (13 december 2012). Andere adviezen die hierop zouden moeten worden nageslagen, zijn het advies over een *thematische strategie voor de bescherming van de bodem* ⁽⁷⁾ en het advies over het *zevende milieuactieprogramma* ⁽⁸⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Net als de Commissie beschouwt het EESC de KRW als het geschikte instrument om voor de Europese wateren een goede milieutoestand te bewerkstelligen. Voorwaarde is wel dat de gegevensbanken door onafhankelijke organen worden beheerd en dat strak de hand wordt gehouden aan de tenuitvoerlegging ervan. In 47 % van de Europese wateren zal die goede milieutoestand in 2015 niet zijn bereikt, ook al wordt in het actieprogramma een oordeel gegeven over de met waterbeheer gemaakte vorderingen, gekoppeld aan suggesties die vóór 2020 in praktijk moeten worden gebracht.

3.2 Er zijn lidstaten die artikel 9 van de KRW slechts schoorvoetend toepassen, terwijl de KRW toch al dateert van 2000, met als resultaat dat de verwezenlijking van de goede milieutoestand wordt vertraagd. Volgens het EESC moeten waterbeheerders bij de vaststelling van de prijs van water en van de hoogte van de zuiveringsvergoedingen altijd en overal het "de-vervuiler-betaalt"-beginsel toepassen. Ook adviseert het EESC om het actieprogramma niet alleen toe te passen op regio's met een watertekort, maar ook op regio's met een wateroverschot.

3.2.1 Het valt te betreuren dat de lidstaten maar niet opschieten met de toepassing van de KRW en hun burgers een toegang tot water van een betere kwaliteit onthouden. Vandaar dat het EESC de Commissie onvoorwaardelijk steunt in haar streven om bij alle lidstaten de toepassing van de KRW af te dwingen.

3.3 Zorgwekkend is echter dat de Commissie onvoldoende innoverende maatregelen voorstelt om het beheer van water efficiënter te maken. De verwachting is dat in 2030 niet meer zal kunnen worden voldaan aan 40 % van de vraag, wat betekent dat de meeste lidstaten te kampen gaan krijgen met een tekort. De aanpak van de Commissie is erg riskant, omdat daarvoor alleen wordt uitgegaan van de bestaande instrumenten en er – afgezien van de Richtlijn over het ecologisch ontwerp – geen beheersbeleid per product wordt voorgesteld om aan de vraag van gezinshuishoudingen, industriële ondernemingen (met inbegrip van steengroeven) en landbouwers te voldoen. Onder die omstandigheden is het gevaar niet denkbeeldig dat nog meer waterstromen droog komen te staan of ongezond worden. Het EESC is bang dat de burgers bijdragen blijven betalen voor de subsidiëring van productiesystemen die niet op duurzame ontwikkeling zijn gericht. Geïntegreerd beheer van de waterreserves (GBWR) is niet meer dan een algemene referentie: de voorwaarden waaronder GBWR op alle stroomgebieden moet worden toegepast, dienen nader te worden gepreciseerd.

3.4 Het EESC is ingenomen met de maatregelen voor het behoud van de ecosystemen en is voorstander van maatregelen voor het behoud van waterhoudende aardlagen. Deze aanpak biedt voordelen vanuit het oogpunt van de bestendigheid van soorten en ecosystemen tegen klimaatveranderingen, vooral als daarnaast adequate maatregelen worden genomen voor het GLB en het beleid inzake plattelandontwikkeling. Jammer genoeg heeft de Commissie te weinig stilgestaan bij de samenwerking tussen water en klimaat. Er moeten maatregelen worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat meteorisch water in de bodem wordt vastgehouden en doorsijpelt naar het grondwater.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Water is een basisbehoefte voor de mens en de natuurlijke ecosystemen en vormt een gemeenschappelijk erfgoed voor de mensheid. Het fundamentele belang van het vraagstuk "water" behoeft verder geen betoog.

4.2 Het beleid voor water en sanitaire voorzieningen moet in het teken staan van duurzame ontwikkeling, ofwel gericht zijn op de beantwoording aan de behoeften van de huidige én toekomstige generaties. In en buiten Europa hebben veel mensen

⁽⁴⁾ PB C 248, 25.8.2011, blz. 43-48.

⁽⁵⁾ PB C 229, 31.7.2012, blz. 116-118.

⁽⁶⁾ PB C 44, 15.2.2013, blz. 147-152.

⁽⁷⁾ PB C 168, 20.7.2007, blz. 29-33.

⁽⁸⁾ PB C 161, 6.6.2013, blz. 77-81.

geen toegang tot deze onmisbare bron van leven. De zienswijze van de VN waardoor de toegang tot voldoende drinkwater en tot sanitaire voorzieningen als een recht wordt onderkend, heeft tot gevolg dat meer dan een miljoen mensen in Europa die geen toegang hebben tot gezond, schoon en betaalbaar water en dat meerdere miljoenen mensen in Europa die geen toegang hebben tot sanitaire voorzieningen, een fundamenteel recht gaan genieten ⁽⁹⁾.

4.3 Daarom zou de Commissie een voorstel moeten doen voor wetgeving waardoor de toegang tot water en sanitaire voorzieningen wordt bekrachtigd als mensenrecht in de zin van de definitie die daaraan door de VN wordt gegeven. Ook zou de Commissie een lans moeten breken voor water en sanitaire voorzieningen als openbare basisdiensten voor iedereen. Regeringen zouden er door het EU-recht toe moeten worden gedwongen om hun bevolking voldoende drinkwater en sanitaire voorzieningen te bieden. Het EESC adviseert om

- de instellingen van de EU en de lidstaten te wijzen op hun plicht om alle burgers recht op water en sanitaire voorzieningen te bieden;
- watervoorziening en -beheer niet louter onderhevig te maken aan de regels van de interne markt en waterdienstverlening uit te sluiten van liberalisering en het toepassingsgebied van de Richtlijn betreffende concessieopdrachten ⁽¹⁰⁾;
- in EU-verband nog meer te gaan doen aan de uitoefening van het recht voor iedereen op water en sanitaire voorzieningen op het grondgebied van de EU.

4.4 Toegang tot water is een basisrecht waarvan de uitoefening ondenkbaar is zonder de verlening van waterdiensten en nauw verband houdt met de wijze waarop de tarieven voor water worden vastgesteld. Opmerkelijk in dit verband is de in januari 2012 door de Commissie ingeleide en nog lopende procedure voor onderzoek naar de watermarkt in Frankrijk. De drie multinationale ondernemingen die op de wereldmarkt voor water de toon aangeven, zijn Franse concerns. Het EESC staat achter de draagwijdte van deze formele procedure inzake

kartelvorming en misbruik van machtspositie, die het vervolg is op onderzoek dat in het voorjaar van 2010 in deze drie ondernemingen is gedaan. Doel van deze procedure is om uitsluitel te geven over de vraag of deze ondernemingen hun gedragingen op de Franse markt voor (afval)water, met instemming van de Franse beroepsfederatie van waterbedrijven (FP2E), op elkaar hebben afgestemd en dus de EU-regelgeving inzake kartelvorming hebben geschonden en over de vraag of deze ondernemingen onderling afspraken hebben gemaakt over prijsonderdelen die aan de eindconsument worden gefactureerd. Het EESC wacht vol ongeduld op de bekendmaking van het eindresultaat.

4.5 Omleidingen van een watermassa naar een andere watermassa vergen aanzienlijke investeringen en *kunnen aanzienlijke milieurisico's met zich meebrengen*. Dergelijke omleidingen zijn geen stimulans om verstandig met waterreserves om te gaan en werken ongelijkheid in de hand: immers, vooral rijke ondernemingen kunnen het zich veroorloven om dit zeldzame goed te kopen.

4.6 In de Mededeling wordt alleen gezegd dat moet worden vertrouwd op de beste beschikbare technieken om lekken in de netwerken tegen te gaan. Het gaat hier om een problematiek die vraagt om nieuw normen en betere regelgeving voor ieder afwateringsgebied. Vastlegging van normen heeft haar nut al bezwezen voor de verbetering van de dienstverlening en de productiviteit. De Commissie zou een programma voor de terugdringing van lekken kunnen overwegen.

4.7 Als een infrastructuurproject wordt overwogen waardoor het beheer van een watermassa wordt gewijzigd, moet hoe dan ook rekening worden gehouden met de noodzaak om de biodiversiteit in stand te houden. Diverse Ramsar-gebieden zijn al opgeofferd aan irrigatiedoeleinden. Het EESC wijst erop dat het actieprogramma niet bedoeld is als middel om in het verleden berokkende schade te herstellen en dat de voorstellen tekort schieten omdat het daarin alleen maar gaat om visliffen en -sluizen. Te betreuren valt dat in het actieprogramma geen melding wordt gemaakt van de noodzaak om de mondingen van stroomgebieden en kleine waterreserves (poelen, vijvers, venen e.d.) te beschermen.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ PB C 44, 15.2.2013, blz. 147-152.

⁽¹⁰⁾ PB C 191, 29.6.2012, blz. 84-96.

BIJLAGE I

bij het advies van het Comité

Onderstaand tegenadvies werd verworpen, maar kreeg minstens een kwart van de uitgebrachte stemmen:

Het advies in zijn geheel door de als volgt luidende tekst vervangen:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Water is een basisbehoefte voor de mens, de natuur en de economie. De waterreserves worden voortdurend vernieuwd, maar zijn niet oneindig en kunnen niet worden aangemaakt met of vervangen door andere hulpbronnen.

1.2 De afgelopen decennia is het gelukt om het lozen van verontreinigende stoffen in de Europese wateren aanzienlijk te verminderen, waardoor het water kwalitatief is verbeterd. Volgens de beschikbare informatie bevindt ruim de helft van al de oppervlaktewaterlichamen in Europa zich in een (potentiële) milieutoestand die minder dan goed is en zijn er extra maatregelen nodig om de doelstelling van de KRW te halen.

1.3 Bij het opstellen van de blauwdruk is rekening gehouden met het feit dat het aquatisch milieu grote verschillen vertoont in de EU: er wordt dan ook niet één kant-en-klare oplossing voorgesteld, waarmee gevolg is gegeven aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

1.4 Het EESC is ten eerste ingenomen met de reikwijdte en kwaliteit van de werkzaamheden in de voorbereidende fase van de blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren. Voor deze blauwdruk is een grondige analyse gemaakt van de ervaring die in het kader van de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) met watervraagstukken is opgedaan en uitgegaan van bevindingen uit onderzoek van deskundigen.

1.5 Bij het uitwerken van een aanpak om het grote aantal problemen op te lossen en het beginsel van toegang tot veilig drinkwater en elementaire sanitaire voorzieningen voor iedereen in praktijk te brengen, zijn de vier grondbeginselen van milieuwetgeving naar behoren toegepast.

1.6 Het EESC is ermee ingenomen dat stroomgebieden worden gezien als de bouwstenen van het waterbeleid van de EU, wat samenwerking tussen lidstaten gemakkelijker maakt en waardoor grote problemen op de meest efficiënte wijze kunnen worden opgelost.

1.7 De blauwdruk en alle achtergronddocumenten zijn op zich van uitzonderlijk hoge kwaliteit, maar er zou wel nog meer aandacht moeten worden geschonken aan de uitvoering van de geplande acties.

1.8 Bij de uitvoering van de vigerende regelgevende maatregelen (deel 1) moet worden gestreefd naar de terugdringing van diffuse vormen van verontreiniging. Er moeten voor de uitvoering daarvan stimulerende maatregelen worden genomen waarmee naar behoren wordt ingespeeld op de specifieke omstandigheden in ieder stroomgebied van rivieren.

1.9 Toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, vereist adequate metingen en een behoorlijke monitoring: op die manier kan een stevige grondslag worden gelegd voor eventuele aanvullende acties. Dat neemt niet weg dat die vereisten evenredig moeten zijn met de lokale omstandigheden en de ernst van de problemen die om een oplossing vragen.

1.10 In de blauwdruk staat terecht dat de waterrekeningen met de lidstaten en het EMA verder moeten worden ontwikkeld. Met behulp van die rekeningen kunnen stroomgebiedbeheerders uitrekenen hoeveel water kan worden gebruikt en hoeveel water in reserve moet worden gehouden om de ecosysteefuncties te vrijwaren (ecologische stromen).

1.11 Illegale onttrekking is een groot probleem in sommige regio's die met waterstress kampen. Studies om de gegevens van COPERNICUS/GMES te toetsen, zouden de lidstaten in staat stellen om illegale onttrekking te achterhalen.

1.12 Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zijn bezig de agenda vast te stellen voor de komende zeven jaar: daarin ziet het EESC een gelegenheid bij uitstek om de wateragenda en het GLB op elkaar te laten aansluiten. Deze kans mag niet worden gemist.

1.13 Maatregelen om de bevolking tegen overstromingen te beschermen (een erg actueel probleem in midden-Europa), moet worden gecoördineerd wat de financiering ervan betreft, ook met middelen uit de structuurfondsen/het cohesiefonds. Daar komt nog bij dat sommige maatregelen die al bij eerdere overstromingen zijn genomen, niet zijn afgerond vanwege tal van verschillende administratieve hobbels.

1.14 Het EESC heeft zich al eerder lovend uitgesproken over de Innovatiepartnerschappen voor water en voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw. Opmerkelijk is dat deze initiatieven van onderaf tot stand zijn gekomen.

1.15 Beleidsmaatregelen buiten zoetwatergebieden kunnen ook een belangrijke rol spelen in de preventie van waterverontreiniging. Zo moeten bijvoorbeeld wetgeving op het gebied van het duurzaam gebruik van pesticiden, industriële uitstoot en farmaceutische middelen en de REACH-Verordening worden gecoördineerd met de KRW.

1.16 Leemten in het huidige kader invullen, betekent dat de aandacht terecht wordt gericht op de vergroting van de efficiëntie waarmee water wordt gebruikt, en dus ook op het cruciale aspect van de vergroting van het potentieel voor hergebruik van water. Eerst en vooral moeten er criteria voor veilig hergebruik van water worden opgesteld, zodat de daarvan verwachte en gewenste resultaten kunnen worden bereikt.

1.17 Ten slotte wijst het EESC op de belangrijke aspecten van bodem- en bosbeheer die nauw verband houden met watervraagstukken.

1.18 Het EESC waarschuwt dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de blauwdruk niet van een leien dakje zal lopen. Alle partijen bij de toepassing van deze blauwdruk moeten zich bewust zijn van de daaraan verbonden risico's en zouden hun best moeten doen om die risico's, binnen de grenzen van hun verantwoordelijkheid, zoveel mogelijk uit de wereld te helpen. Het maatschappelijk middenveld zou bij dit veeleisende proces moeten worden betrokken. Het moet daarover naar behoren worden ingelicht, invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvorming en zijn eigen gedragingen aanpassen naar gelang van de uitdagingen die het waterbeleid stelt.

2. Achtergrondinformatie - de documenten van de Commissie

2.1 Water is een basisbehoefte voor de mens, de natuur en de economie. De waterreserves worden voortdurend vernieuwd, maar zijn niet oneindig en kunnen niet worden aangemaakt met of vervangen door andere hulpbronnen. Zoet water maakt niet meer dan circa 2 % van het water op onze planeet uit en concurrerende behoeften zouden het mondiale watertekort van nu tot 2030 kunnen doen oplopen tot zo'n 40 %.

2.2 Het voorliggende pakket documenten bestaat uit twee belangrijke verslagen en een plan met de voornaamste acties die nodig zijn:

- Verslag over de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water/KRW (2000/60/EG) – Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP)
- Verslag over de toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogtes
- Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren.

2.3 Er bestaan daarnaast tal van onderzoeken waaruit de vele facetten van de waterproblematiek blijken. Voor zover uit de nu voorliggende documenten kan worden opgemaakt, komen in de blauwdruk de voornaamste vraagstukken aan de orde.

2.4 Om de wetgeving te verduidelijken en ondersteuning te bieden bij de implementatie, zijn in alle openheid samen met een grote groep stakeholders, in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (GUS) voor de KRW, 26 documenten met richtsnoeren voor diverse uitvoeringsaspecten opgesteld.

2.5 Tijdens de openbare raadpleging bleek dat in de GUS min of meer de juiste kwesties zijn behandeld en dat de opgestelde richtsnoeren van pas zijn gekomen bij de praktische tenuitvoerlegging van het EU-waterbeleid. Toch is op een aantal punten nog meer duidelijkheid nodig (bijv. kosten-batenanalyse, formuleren van doelstellingen). Ook zouden de richtsnoeren van nog meer nut zijn geweest als ze al eerder in de implementatiefase waren opgesteld.

2.6 De keuze voor een alomvattende ecosysteembenadering van waterdoelstellingen is een stap vooruit, maar wellicht nog niet voldoende. Het zou in de toekomst nodig kunnen zijn om de definities van "goede toestand" te herzien om te komen tot doelstellingen die ambitieus genoeg zijn en zo een verdere verslechtering van de waterkwaliteit tegen te gaan. Daarnaast wordt nu veel meer belang gehecht aan de bescherming van ecosysteemdiensten.

2.7 De "check-up" van het waterbeleid vestigt de aandacht op de belangrijkste problemen die moeten worden aangepakt:

- **Waterkwaliteit:** de gegevens in het eerste SGBP (2009) laten zien dat meer dan de helft van alle oppervlaktewaterlichamen in Europa niet voldoet aan de criteria voor goede ecologische toestand. In aanvulling op de maatregelen uit eerdere richtlijnen (voor nitraten, stedelijk afvalwater en industriële uitstoot) is verdere actie nodig om de doelstellingen van de KRW te halen.
- De **waterschaarste** in Europa wordt steeds groter. Uitgestrekte gebieden in met name Zuid-Europa hebben te kampen met waterschaarste. Concurrerende activiteiten leiden in heel Europa tot een grotere vraag naar water. In veel Europese regio's is waterschaarste een directe bedreiging en een gevaar op lange termijn voor ecosystemen en de watervoorziening aan landbouw, industrie en huishoudens.

- De **frequentie en de ernst van overstromingen en droogtes** en de economische en milieuschade daarvan lijken de afgelopen dertig jaar te zijn toegenomen. Dat kan zowel worden geweten aan de klimaatverandering als aan door de mens veroorzaakte belasting (d.w.z. veranderingen in landgebruik). Sinds 1998 verloren ten gevolge van overstromingen in Europa ongeveer 700 mensen het leven en raakten circa een half miljoen mensen ontheemd; de (verzekerde) economische kosten bedroegen ten miste 25 miljard euro.
- **Andere significante belastingen van de EU-wateren** houden verband met lozingen van verontreinigende stoffen, hydromorfologische veranderingen en wateronttrekking, zaken die met name hun oorzaak vinden in bevolkingsgroei, landgebruik en economische activiteiten.

2.8 De afgelopen decennia is het gelukt om het lozen van verontreinigende stoffen in de Europese wateren aanzienlijk te verminderen, waardoor het water kwalitatief is verbeterd. Volgens de beschikbare informatie uit het eerste SGBP bevindt ruim de helft van alle oppervlaktewaterlichamen in Europa zich echter in een (potentiële) ecologische toestand die minder dan goed is en zijn er extra maatregelen nodig om de doelstellingen van de KRW te halen. Verder blijkt dat de meeste oppervlaktewaterlichamen te lijden hebben onder **verontreiniging van diffuse bronnen** (wat leidt tot nutriëntenverrijking) en **hydromorfologische belastingen** (die habitats veranderen).

2.9 Bij het opstellen van de blauwdruk is rekening gehouden met het feit dat het aquatisch milieu grote verschillen vertoont in de EU: er wordt dan ook niet één kant-en-klare oplossing voorgesteld, wat in lijn is met het subsidiariteitsbeginsel. De nadruk ligt op onder meer de volgende belangrijke thema's: beter landgebruik, aanpak van waterverontreiniging, efficiënter watergebruik, veerkrachtiger waterhuishouding en betere governance door de waterbeheerders.

2.10 In de blauwdruk worden vele specifieke maatregelen/programma's/acties gepresenteerd om de huidige problemen op verschillende niveaus aan te pakken. Ze kennen drie elementen:

- uitvoering
- integratie van de doelstellingen van het waterbeleid in ander EU-beleid
- invulling van leemten in het huidige kader.

De acties zijn inmiddels in gang gezet. Ze zouden in 2016 moeten zijn voltooid, met uitzondering van de langetermijnacties/programma's waarvan de planning loopt tot 2021.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ten eerste ingenomen met de reikwijdte en kwaliteit van de werkzaamheden in de voorbereidende fase van de blauwdruk. Voor deze blauwdruk is een grondige analyse gemaakt van de ervaring die in het kader van de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) met watervraagstukken is opgedaan en uitgegaan van bevindingen uit onderzoek van deskundigen. Daarbij zij opgemerkt dat waterrechten altijd een belangrijk onderdeel zijn geweest van de juridische structuur van landen van Europa, zodat daar op dit gebied ruime ervaring is opgedaan.

3.2 Bij het uitwerken van een aanpak voor de vele problemen en het streven naar wereldwijde toegang tot veilig drinkwater en elementaire sanitaire voorzieningen zijn de vier grondbeginselen van milieuwetgeving naar behoren toegepast.

3.3 In de blauwdruk wordt niet alleen officieel erkend dat de natuurlijke omstandigheden enorm uiteenlopen, er worden ook praktische maatregelen voorgesteld waarbij de aandacht uitgaat naar specifieke problemen in afzonderlijke regio's/stroomgebieden. Het EESC is er bijzonder mee ingenomen dat stroomgebieden de bouwstenen vormen van het EU-waterbeleid, zodat de lidstaten vlotter kunnen samenwerken en de grote problemen op de meest efficiënte manier kunnen worden aangepakt.

3.4 Ook is het EESC tevreden over de "Fitness Check", een van de eerste in zijn soort. In dit document wordt niet alleen een waardevolle analyse gemaakt van het waterbeleid op zich, maar wordt dit beleid ook gesitueerd in het volledige wetgevingscorpus op aanverwante beleidsgebieden.

3.5 Het EESC is van oordeel dat de blauwdruk en alle achtergronddocumenten van uitzonderlijk hoge kwaliteit zijn, maar zou graag zien dat nog meer aandacht wordt besteed aan de uitvoering van de geplande acties: de uitvoering van dit soort acties is nooit gemakkelijk en moet bovenaan de prioriteitenlijst komen te staan. Wil het plan kans van slagen hebben, dan moeten alle mogelijke beleidsmaatregelen, stimulansen en methodes voor systeem/project-beheer worden ingezet.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 In het kader van de uitvoering van de bestaande regelgevende maatregelen (deel 1) moet aandacht worden besteed aan de terugdringing van diffuse bronnen van verontreiniging door het versterken van de actieprogramma's op het gebied van nitraten. Er moet nauwgezet worden nagegaan waarom achterstand is opgelopen en er moeten sterke stimulansen worden verleend om werk te maken van de vereiste verbeteringen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de verschillende stroomgebieden.

4.2 Het beginsel dat de vervuiler betaalt, is ook hier van toepassing, maar moet duidelijk worden omschreven, en er moet worden uitgegaan van realistische hypothesen/beoordelingen inzake de watercyclus. De vervuiler moet worden verplicht te betalen voor reële verontreiniging waarvan is bewezen dat hij of zij er verantwoordelijk voor is.

4.3 De inspanningen om verontreiniging uit puntbronnen verder in te dammen, moeten worden gezien in het kader van de uitvoering van de Richtlijn inzake industriële emissies. Het evenredigheidsbeginsel moet hand in hand gaan met het beginsel dat de vervuiler betaalt, wat in het geval van puntbronnen duidelijk als zodanig is vastgelegd.

4.4 Toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, vereist aangepaste maatregelen (hoeveelheden) en mogelijk ook controles (verontreinigende stoffen), zodat er een stevige grondslag is voor eventuele bijkomende acties. Dergelijke vereisten moeten in verhouding staan tot de ernst van de op te lossen problemen, en de plaatselijke situatie moet in aanmerking worden genomen.

4.5 Helaas is voor vele delen van Europa nog geen volledig overzicht van de waterlopen beschikbaar. In de blauwdruk wordt terecht vermeld dat er met de lidstaten waterrekeningen moeten worden opgesteld, gebaseerd op de werkzaamheden met het Europees Milieuagentschap. Beheerders van stroomgebieden kunnen aan de hand van deze rekeningen nagaan hoeveel water kan worden verbruikt en hoe groot de reserves moeten zijn om het ecosysteem in stand te houden (ecologische stromen). Het EESC dringt erop aan dat hieraan zo snel mogelijk uitvoering wordt gegeven.

4.6 Overmatige wateronttrekking voor irrigatie maakt dat het in veel delen van Europa onmogelijk is een goede watertoestand te bereiken. Illegale onttrekking is een groot probleem in sommige regio's die met waterstress kampen. Onderzoek om de gegevens van COPERNICUS/GMES te toetsen, zou het de lidstaten mogelijk maken illegale onttrekking op te sporen. Dergelijke functies zouden extra argumenten zijn om GMES te beschouwen als een project dat voor de hele EU van belang is.

4.7 Het is belang om een gemeenschappelijk methode voor kostendekking te ontwikkelen, zodat voor de hele EU vergelijkbare resultaten kunnen worden verkregen. Op die manier zullen alle verbruikers ertoe worden aangezet de watervoorraad efficiënt te gebruiken.

4.8 Het EESC wijst op meerdere voorbeelden van maatregelen en methoden die in gebieden met waterstress zijn toegepast en die op de hoorzitting in het EESC-gebouw over dit onderwerp naar voren zijn gebracht. Verder zijn enkele studies over doeltreffend watergebruik gepubliceerd aan de hand van het "more crop per drop"-concept (druppelsgewijs meer oogst). De conclusies van deze studies zouden kunnen worden gebruikt om de behoeften van de landbouw af te stemmen op de beschikbare watervoorraden in gebieden met waterstress. Bij de behandeling van een dergelijke kwestie moet andermaal het evenredigheidsbeginsel worden toegepast.

4.9 Deel 2 (verwerking van waterbeleid in al het andere EU-beleid) vergt ook tal van acties die in het actieplan van de blauwdruk zijn opgesomd.

4.10 Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zijn bezig de agenda voor de komende zeven jaar vast te stellen: daarin ziet het EESC een gelegenheid bij uitstek om de wateragenda en het GLB op elkaar te laten aansluiten. Deze kans mag niet worden gemist om:

- de KRW-basismaatregelen aan randvoorwaarden te koppelen;
- pijler 1, met name in milieuaandachtsgebieden, te "vergroenen";
- programma's voor plattelandsontwikkeling te ontwikkelen om waterproblemen aan te pakken;
- te zorgen voor financiering van pijler 2 van het GLB met het oog op doeltreffendere irrigatiesystemen (gekoppeld aan milieuvoorwaarden, bv. meting);
- maatregelen m.b.t. de natuurlijke wateropnamecapaciteit (uiterwaarden, wetlands of bufferstroken langs rivieroeveren) te stimuleren - de belangrijkste maatregelen om de ecosystemendienst te herstellen. Voor de financiering van pijler 2 is van cruciaal belang dat doelgericht wordt bekeken op welke gebieden daaraan behoefte is. Ook moeten acties worden aangemoedigd onder LIFE+, Horizon 2020 enz.

4.11 Maatregelen om de bevolking tegen overstromingen te beschermen (een erg actueel probleem in Midden-Europa), vergen ook gecoördineerde financiering, wellicht uit de structuurfondsen. Daar komt nog bij dat sommige maatregelen die al bij eerdere overstromingen zijn genomen, niet zijn afgerond vanwege tal van verschillende administratieve obstakels. Dergelijke kwesties bij noodgevallen vergen ook een voor noodgevallen geschikte administratieve afhandeling.

4.12 Het EESC is ingenomen met het Innovatiepartnerschap voor water en voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw. Opgemerkt zij dat deze initiatieven van onderaf zijn ontwikkeld in de lidstaten, waarbij de Commissie als coördinator is opgetreden. De kansen op succes worden groter naarmate de actoren daar meer op hun respectieve actieterrain bij worden betrokken.

4.13 Beleidsmaatregelen buiten zoetwatergebieden kunnen ook een belangrijke rol spelen in de preventie van waterverontreiniging. Zo moeten bijvoorbeeld de wetgeving op het gebied van het duurzaam gebruik van pesticiden, industriële uitstoot en farmaceutische middelen en de REACH-Verordening worden afgestemd op de in de blauwdruk geplande acties.

4.14 In deel 3 (invulling van de leemten in het huidige kader) wordt de aandacht terecht gericht op grotere efficiëntie van het watergebruik, met als cruciaal aspect de vergroting van het potentieel voor hergebruik van water. Eerst en vooral moeten er criteria voor veilig hergebruik van water worden opgesteld, zodat de gewenste en daarvan verwachte resultaten kunnen worden bereikt. Water zou op natuurlijke wijze kunnen worden hergebruikt in dezelfde of een soortgelijke voorziening, maar het cascade-effect van door één gebruiker/voorziening gebruikt water dat wordt opgevraagd voor hergebruik door een andere gebruiker/voorziening, vergt een behoorlijke afweging van zowel hoeveelheden als kwaliteit.

4.15 Zo is het, zelfs als hiermee slechts één enkele handeling gemoeid is, nagenoeg onmogelijk om waterkringlopen volledig af te sluiten omdat er steeds meer anorganische zouten in die kringlopen terechtkomen. Er moet dus worden gestreefd naar een veilige afweging, zodat de processen onverstoord kunnen verlopen.

4.16 Ten slotte wijst het EESC op belangrijke aspecten van bodem- en bosbeheer die nauw verband houden met watervraagstukken. Ten gevolge van soms tegenstrijdige vereisten die door verschillend beleid worden gesteld, komen bossen onder aanzienlijke druk te staan bij het vervullen van hun niet-productieve diensten, zoals hun rol als belangrijke natuurlijke opslagreservoirs van zoet water, als koolstofput en als behoeders van biodiversiteit. Bij de analyse van de levenscyclus moeten alle aspecten worden bestreken en moeten evenwichtige maatregelen worden voorgesteld die zijn toegesneden op de rol van bossen in de EU.

4.17 De waterproblematiek kan niet worden gescheiden van de bodemproblematiek. Het EESC dringt erop aan dat passende aandacht wordt geschonken aan het vraagstuk van de bodem, alhoewel het erkent dat daarop het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is. Gemeenschappelijke aspecten moeten bij de verdere werkzaamheden rond de blauwdruk nader worden bestudeerd.

4.18 Het EESC waarschuwt dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de blauwdruk op de volgende moeilijkheden zal stuiten:

- marktfalen (verlies van inkomsten, verdeling van kosten en baten);
- gebrek aan financiering, schadelijke subsidies;
- regelgevingsbelemmeringen;
- gebrek aan coördinatie;
- gebrek aan politieke wil.
- integratie van de doelstellingen van waterbeleid in ander sectoraal beleid wordt alleen mondeling beleden.

Alle partijen bij de uitvoering van deze blauwdruk moeten zich bewust zijn van de daaraan verbonden risico's en zouden hun best moeten doen om die risico's, binnen de grenzen van hun verantwoordelijkheid, zoveel mogelijk uit de wereld te helpen. Het maatschappelijk middenveld zou nauw bij dit veeleisende proces moeten worden betrokken. Het moet daarover naar behoren worden ingelicht, invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvorming en zijn eigen gedragingen aanpassen naar gelang van de uitdagingen die het waterbeleid stelt.

Stemuitslag

Vóór	112
Tegen	129
Onthoudingen	12

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen om de kosten van de aanleg van elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken te verlagen

COM(2013) 147 final — 2013/0080 (COD)

(2013/C 327/17)

Rapporteur: **de heer McDONOGH**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 12 en 16 april 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen om de kosten van de aanleg van elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken te verlagen

COM(2013) 147 final — 80/2013 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 180 stemmen vóór en 1 tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Universele toegang tot elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken is volgens het Comité cruciaal voor meer groei en werkgelegenheid in Europa, alsook voor de versterking van de cohesie. Het EESC is ferm voorstander van de breedbanddoelstellingen in de Digitale Agenda ⁽¹⁾; deze zijn echter moeilijk te verwezenlijken zonder bijzondere inzet van de lidstaten en de Commissie voor een beter vraag- en aanbodklimaat voor breedband in de gehele Unie.

1.2 Het EESC was uiterst teleurgesteld toen de Raad recentelijk besloot om in het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020 het budget voor digitale infrastructuur te verlagen van 9,2 miljard tot slechts 1 miljard euro. Hierdoor zou de MFK-steun voor de uitrol van breedband wegvallen, wat vooral de armere, minder begunstigde EU-regio's zou treffen.

1.3 Het EESC verwelkomt de voorgestelde verordening van de Commissie. De voorgestelde maatregelen zijn van groot belang voor het dichten van de digitale kloof en voor een vlotte introductie van breedband op het platteland.

1.4 De Commissie zou moeten adviseren hoe de toegang tot snelle breedbanddiensten kan worden erkend als een universeel recht van alle burgers, waar zij ook wonen. De Commissie wierp in 2010 de vraag op of breedbandtoegang in de universele dienstverplichting moet worden opgenomen ⁽²⁾. Voor het welzijn van de burger, de werkgelegenheid en digitale inclusie is een antwoord op deze vraag dringend nodig.

1.5 Het Comité verzoekt de lidstaten hun nationale breedbandplannen onverwijld te voltooien.

1.6 De Commissie en de lidstaten moeten nagaan welke financiële prikkels en steun aan de particuliere sector verleend kunnen worden om investeringen in snel breedband in dunbevolkte gebieden te bevorderen.

1.7 Naast forse investeringen door de particuliere sector voor de uitrol van snel breedband schat het Comité dat er ook tot 60 miljard euro overheidsfinanciering nodig is om de doelstellingen van de Digitale Agenda 2020 gestalte te geven. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om deze cruciale financiering in hun begrotingen op te nemen.

1.8 De Commissie dient volgens het EESC in de bres te springen voor breedbandconsumenten wier internet langzamer is dan hun providers contractueel hebben toegezegd. Deze contractuele 'non-conformiteit' en misleidende reclame ondermijnen het vertrouwen in de digitale markt, schaadt de vraag en moet met strenge maatregelen aangepakt worden.

1.9 Het Comité verzoekt de Commissie om het verordeningsvoorstel verder uit te werken en een pan-Europese groot-handelsmarkt voor breedbandinfrastructuur te ontwikkelen.

1.10 De Commissie, de nationale toezichthouders en de lidstaten worden verzocht ervoor te zorgen dat er een concurrerende markt voor breedbandinfrastructuur in de gehele Unie tot stand komt.

⁽¹⁾ COM(2010) 245 final.

⁽²⁾ COM(2008) 572 final.

1.11 Het verordeningvoorstel zal nieuwe bedrijfskansen creëren voor nuts- en vervoerbedrijven om deel te nemen aan de markt voor breedbandinfrastructuur. De Commissie en de lidstaten dienen zich bijzonder in te spannen om deze ondernemingen ertoe aan te zetten om deze kans te grijpen.

1.12 Het Comité wijst de Commissie op recente, eerdere adviezen over de introductie van snel breedband en het dichten van de digitale kloof: *Een digitale agenda voor Europa* ⁽³⁾, *Het eerste programma voor het radiospectrumbeleid* ⁽⁴⁾ en *Digitale strategie voor Europa: digitale impulsen voor de Europese groei* (CES959-2013, nog niet gepubliceerd).

2. Kern van het Commissievoorstel

2.1 Doel

2.1.1 In de mededeling "Akte voor de interne markt II: Samen voor nieuwe groei" wordt kostenverlaging van breedband omschreven als een van de 12 maatregelen om groei te stimuleren.

2.1.2 De aanleg van snel breedband is vertraagd, vooral buiten de steden, vanwege een lappendeken van regels en administratieve praktijken op nationaal en subnationaal niveau.

2.2 Doelstellingen

2.2.1 De verordening heeft tot doel:

- kosten en investeringsrisico's te beperken door het stroomlijnen van efficiënte plannings- en investeringsprocessen voor de aanleg van breedband;
- het uit de weg ruimen van belemmeringen voor de werking van de eengemaakte markt als gevolg van de wirwar aan regels en administratieve praktijken op nationaal en subnationaal niveau, wat nodig is voor de aanleg van breedbandinfrastructuur;
- bevorderen van universele breedbanddekking;
- zorgen voor een gelijke en niet-discriminerende behandeling van bedrijven en investeerders die actief zijn op het gebied van breedbandverstrekking.

2.3 De voorgestelde verordening

2.3.1 Voor de geplande kosten- en doelmatigheidsdoelstellingen omschrijft de verordening een aantal rechtstreeks toepasselijke rechten en verplichtingen voor netwerkbeheerders en infrastructuraanbieders voor de verschillende fasen van de aanleg van infrastructuur.

2.3.2 De verordening bevat hiertoe de volgende wettelijke voorschriften:

⁽³⁾ PB C 54, 19.2.2011, blz. 58-64.

⁽⁴⁾ PB C 107, 6.4.2011, blz. 53-57.

— **Toegang tot de bestaande fysieke infrastructuur:** elke netwerkexploitant (al dan niet van telecominfrastructuur) - in de verordening betekent "netwerkexploitant": een exploitant van een elektronisch communicatienetwerk en een onderneming die fysieke infrastructuur verschaft die tot doel heeft: een dienst te leveren zoals de productie, het transport of de distributie van gas, elektriciteit, met inbegrip van straatverlichting, verwarming, water waaronder de verwijdering of verwerking van afval- en rioolwater; vervoersdiensten, met inbegrip van spoorwegen, wegen, havens en luchthavens - heeft het recht om redelijke verzoeken tot toegang aan te bieden en is verplicht om aan deze verzoeken te voldoen, tot zijn fysieke infrastructuur voor de aanleg van vaste dan wel draadloze onderdelen van elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken.

— **Informatie over bestaande infrastructuur:** breedbandaanbieders hebben het recht op toegang via één informatiepunt tot bepaalde minimuminformatie over de bestaande fysieke infrastructuur, alsook het recht om ter plaatse inspecties van bestaande infrastructuur uit te voeren.

— **Coördinatie van civiele werkzaamheden:** Elke netwerkexploitant heeft het recht met ondernemingen die gemachtigd zijn onderdelen van snelle elektronische netwerken te verschaffen te onderhandelen over overeenkomsten met betrekking tot de coördinatie van civiele werkzaamheden. Voor een betere coördinatie van de werkzaamheden dient elke netwerkexploitant op verzoek minimuminformatie beschikbaar te stellen over lopende of geplande civiele werkzaamheden in verband met de fysieke infrastructuur.

— **Vergunningsprocedure:** Elke exploitant van breedbandnetwerken heeft via een centraal informatiepunt elektronische toegang tot alle informatie met betrekking tot de voorwaarden en procedures die van toepassing zijn op het verlenen van vergunningen voor civiele werkzaamheden; de aanvraag voor een vergunning dient hij elektronisch in via hetzelfde informatiepunt. De bevoegde autoriteiten verlenen of weigeren vergunningen uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag.

— **Inpandige uitrusting:** alle recent opgetrokken gebouwen en gebouwen die ingrijpende renovaties ondergaan, worden uitgerust met een op hoge snelheden afgestemde inpandige fysieke infrastructuur tot de eindaansluitingspunten van het netwerk.

2.3.3 Geschillen tussen netwerkbeheerders en breedbanddienstverleners inzake hun rechten en verplichtingen worden indien nodig behandeld door een bevoegde nationale instantie voor geschillenbeslechting: de nationale toezichthouder of een andere bevoegde instantie.

2.3.4 De verordening is rechtstreeks van toepassing in de gehele EU na overeenstemming tussen het Europees Parlement en de Raad.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Breedband is essentieel

3.1.1 Breedband is de essentiële infrastructuur voor de Digitale agenda en de voltooiing van de digitale interne markt. Het economisch belang van breedbanddiensten kan moeilijk worden overschat. De aanwezigheid van breedband heeft een multiplicatoreffect op de economische groei: de Wereldbank schat dat elke stijging van 10 % in breedbandpenetratie tot een groei van 1,5 % van het bbp leidt. Snelle en universele aansluiting is essentieel voor de verspreiding van nieuwe transformerende technologieën en diensten als cloud computing en slimme netwerken.

3.1.2 Het belang van breedband voor groei en werkgelegenheid wordt onderkend in de Digitale agenda, die streeft naar basisbreedband voor alle Europeanen in 2013, en in 2020 naar (i) toegang tot een downloadsnelheid van 30 Mbps voor alle Europeanen, en (ii) naar verspreiding van internetaansluitingen voor meer dan 100 Mbps onder 50 % of meer van de Europese huishoudens. Een en ander is alleen haalbaar als de kosten voor de aanleg van de infrastructuur in de EU dalen en als er buitengewone maatregelen worden getroffen om breedband op het platteland en in benadeelde gebieden van de Unie aan te bieden.

3.2 Lage kosten en wereldklasse

3.2.1 Goedkope breedbandvoorzieningen van topkwaliteit zijn essentieel voor een bloeiende economie in de 21e eeuw. Kennisondernemingen zullen ontstaan en groeien in gebieden waar de deskundigheid en infrastructuur voorhanden zijn om hen te ondersteunen. De beschikbaarheid van snel en zeer snel breedband zal bepalend zijn voor de beschikbaarheid van een toenemend aantal geavanceerde diensten in de gezondheidszorg, het onderwijs en op sociaal vlak.

3.2.2 De kwaliteit van de netwerken, de kosten van het beschikbaar stellen van de netwerken en concurrerende prijzen voor de eindgebruikers zijn belangrijke criteria in de programma's voor het uitbouwen van de netwerken. Aangezien ongeveer 80 % van de kosten van de netwerkinfrastructuur bestaat uit aanlegkosten, is het van essentieel belang dat nationale en lokale overheden proberen de kosten fors terug te dringen door een efficiënte coördinatie van infrastructuurprojecten.

3.3 Recht op universele dienstverlening

3.3.1 Het EESC heeft de Commissie in tal van adviezen verzocht (onlangs nog in zijn advies over digitale impulsen voor de Europese groei⁽⁵⁾), om te verduidelijken hoe toegang tot snel breedband erkend kan worden als een universeel recht van alle burgers, ongeacht hun woonplaats. Deze vraag moet dringend beantwoord worden.

⁽⁵⁾ "Digitale groei – tussenbalans", PB C 271 van 19.9.2013, blz. 127-132.

3.4 Supersnel breedband is nodig

3.4.1 De doelstellingen in de Digitale agenda voor beschikbaarheid van breedband in 2020 zijn binnenkort achterhaald vanwege de snelle vooruitgang in breedbandtechnologie en op internet gebaseerde diensten (bijv. high definition videoconferenties). Supersnelle netwerken die een snelheid bieden van maximaal 1Gbps (1 000Mbps) doen in sommige steden al hun intrede (<http://arstechnica.com/tech-policy/2012/07/tokyo-seoul-and-paris-get-faster-cheaper-broadband-than-us-cities/>); op video gebaseerde diensten worden ontwikkeld om deze hogere bitsnelheden te gebruiken.

3.4.2 Geboden zijn forse investeringen in snelle aansluitingen in de gehele EU om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de interneteconomie wereldwijd.

3.5 De EU raakt achter

3.5.1 Zoals de Commissie in haar recente mededeling over het belang van de digitale agenda voor het herstel van de economische groei⁽⁶⁾ erkende, raakt Europa verder achterop in vergelijking met zijn mondiale concurrenten in de aanleg van breedbandinfrastructuur.

3.5.2 Het tempo van investeringen in snelle breedbandverbindingen ligt hoger in delen van Azië en in de VS, wat daar leidt tot een aanzienlijk betere dekking en veel hogere snelheden. In december 2011 was het percentage glasvezelaansluitingen in Zuid-Korea (20,6 aansluitingen per 100 inwoners) het hoogste ter wereld, dubbel zo hoog als in Zweden (*Staff working document accompanying the proposal for a regulation to reduce deployment costs of broadband*: SWD(2013)0073 (deel 1)).

3.6 De digitale kloof

3.6.1 Uit het scorebord van de Digitale agenda voor Europa (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>) en de jongste cijfers van Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables) blijkt dat de digitale kloof zich verbreedt en de situatie van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenloopt. In 2012 had 28 % van de huishoudens in de EU27 geen breedbandverbinding. Verder bevindt 90 % van de breedbandloze huishoudens zich op het platteland. 35 miljoen huishoudens op het platteland wachten nog op snelle verbindingen, en tenzij burgers buiten stedelijke gebieden de nodige aandacht krijgen, zullen zij steeds meer sociale en economische nadelen ondervinden.

3.6.2 De maatregelen in het verordeningsvoorstel van de Commissie zullen de basis leggen voor hervormingen van de planning van nationale en lokale overheden; de planning van slimme infrastructuur, prikkels voor investeringen en innovatieve technologie kunnen helpen om de breedbandkloof te dichten.

⁽⁶⁾ COM(2012) 784 final.

3.7 Investerings zijn geboden

3.7.1 Het EESC was dan ook uiterst teleurgesteld toen de Raad in februari besloot om in het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020 het budget voor digitale infrastructuur en diensten in het kader van de Connecting Europe Facility te verlagen van 9,2 miljard tot slechts 1 miljard euro. Hierdoor zou de MFK-steun voor de uitrol van breedband wegvallen, wat vooral de armere, minder begunstigde regio's zou treffen en de digitale kloof alleen maar zou verbreden.

3.7.2 De middelen in het MFK voor de invoering van breedband waren bestemd voor de Commissie om de breedbandmarkt te stimuleren, maar zij vormen slechts een fractie van de in feite vereiste middelen om de breedbanddoelstellingen uit de Digitale agenda te verwezenlijken. De adviseurs die de Commissie heeft ingezet om de financiële behoefte te bekijken, schatten dat er maximaal 62 miljard euro aan overheidsmiddelen nodig is om de 2020-doelstellingen gestalte te geven (*"Study on the socio-economic impact of bandwidth"*, door Analysys Mason voor de Europese Commissie, 2012).

3.7.3 De financiering voor deze grote investeringen dient primair uit de particuliere sector te komen, maar bijzondere maatregelen zijn nodig om deze investeringen op het platteland te steunen, waar te weinig mensen wonen om investeringen aan te trekken. De Europese Investeringsbank heeft voor een aantal van zulke projecten al financiering verleend, en zal dit soort steun nog veel meer moeten verstrekken. De Commissie zou vooral moeten nagaan hoe de Europese instellingen en de lidstaten de financiering door de particuliere sector van de introductie van breedband aantrekkelijker kunnen maken.

3.7.4 Actie 48 van de Digitale agenda betreft het gebruik van structuurfondsen ter financiering van de introductie van zeer snelle netwerken. Te denken valt ook aan het Cohesiefonds.

3.8 Bevordering van aansluitingen

3.8.1 Lokale overheden en gemeenten vervullen een belangrijke rol in de bevordering van breedbandaansluitingen in de regio's door een snelle en zo efficiënt mogelijke uitvoering van PPP-initiatieven en van de in de verordening genoemde maatregelen.

3.8.2 De verordening biedt de optie om de markt voor breedbandaansluitingen en -diensten voor meer nieuwkomers open te stellen. Dit geldt met name voor andere dan telecomunicatiebedrijven, met een extensieve infrastructuur die gebruikt kan worden voor de levering van zeer snelle netwerken. De lidstaten en de Commissie zouden vooral deze nieuwkomers moeten aanmoedigen.

3.8.3 De verordening biedt ook de mogelijkheid om de markt voor ondernemingen in heel Europa open te stellen voor grensoverschrijdende investeringen in infrastructuur. De Commissie zou moeten nagaan hoe de interne markt voor infrastructuur ontwikkeld kan worden door het pan-Europees besef van de investeringskansen te vergroten, het risico van deze investeringen voor niet-nationale investeerders te verminderen, en misschien door enkele speciale financiële instrumenten te ontwikkelen (obligaties) die investeren in de moeilijkste regio's aantrekkelijker zouden maken.

3.8.4 Innovatieve technische oplossingen, inclusief een ruimer gebruik van draadloze technologie, moeten zo snel mogelijk ingevoerd worden om vaart te zetten achter de uitrol van breedband en om de toename van de digitale kloof tussen stad en platteland een halt toe te roepen.

3.8.4.1 Met name de uitvoering van het Europese programma voor het radiospectrumbeleid (RSPP) ⁽⁷⁾ in de lidstaten is cruciaal om te garanderen dat er genoeg en geschikt spectrum voor zowel de dekking als de capaciteit voor draadloze-breedbandtechnologie gereserveerd en beschikbaar gesteld wordt om de voor 2020 bepaalde doelstellingen halen.

3.8.4.2 Satelliettechnologie zal breedband tot in alle uithoeken van de Unie brengen. Maar de capaciteit, kosten en snelheid zullen hiervan een marginale oplossing maken, die in 2020 misschien slechts voor nog geen 10 % van het Europese 30Mbps-breedband geldt.

3.9 De vraag stimuleren

3.9.1 Een zwakke vraag naar breedband, met name in dunbevolkte gebieden, pakt negatief uit voor de investeringen in netwerken; desalniettemin is er altijd een wezenlijke latente vraag in gebieden zonder snel internet.

3.9.2 De Commissie en de lidstaten moeten zich aan de hand van een reeks maatregelen richten op het stimuleren van de vraag naar breedband, inclusief gerichte voorlichtingscampagnes, openbare wifi-hotspots, verdere ontwikkeling van e-overheidsdiensten, en maatregelen gericht op digitale geletterdheid en vaardigheden. De acties voor het stimuleren van de vraag moeten vooral op het platteland gericht zijn.

3.9.3 De breedbandkosten en prijstransparantie zijn cruciaal om burgers warm te maken voor breedband. In heel Europa klagen breedbandconsumenten dat hun internet langzamer is dan hun providers contractueel hebben toegezegd. Deze contractuele 'non-conformiteit' en misleidende reclame ondermijnen het vertrouwen in de digitale markt, schaadt de vraag en moet met strenge maatregelen aangepakt worden.

⁽⁷⁾ COM(2010) 471

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Behoeftte aan een verordening

4.1.1 Commerciële ondernemingen voor elektronische communicatie worden financieel te weinig aangespoord om te investeren in breedbandinfrastructuur in veel gebieden van de EU die niet zo dichtbevolkt zijn. Daarom acht het Comité het positief dat het verordeningvoorstel maatregelen bevat die de kosten en risico's van breedband aanzienlijk terugdringen en het investeringsklimaat voor netwerkexploitanten verbeteren.

4.1.2 Voor een solide digitale inclusie en optimale economische voordelen voortvloeiend uit universeel supersnel breedband dienen de lidstaten en lokale overheden de vraag naar en het aanbod van breedbandinfrastructuur sterker te sturen door het uitvoeren van desbetreffende plannen die de grote economische winst (te realiseren door investeringen in infrastructuur in dichtbevolkte gebieden) combineren met de financieel minder aantrekkelijke investeringen die in minder ontwikkelde regio's nodig zijn. Het verordeningvoorstel verschaft betere middelen om een en ander te bereiken.

4.1.3 Op tal van markten is er één overheersende aanbieder van infrastructuur. Het Comité hoopt dat de uitvoering van deze verordening betere omstandigheden schept voor nieuwe netwerkexploitanten om de markt te betreden en concurrerende aanbiedingen te doen.

4.2 Kosten terugdringen en samenwerking verbeteren

4.2.1 Volgens de mededeling kunnen civieltechnische werkzaamheden wel 80 % uitmaken van de aanlegkosten in verband met breedband. De verwachte besparingen op kapitaaluitgaven voor netwerkbeheerders belopen na uitvoering van het verordeningvoorstel 20 tot 30 % van de totale investeringskosten, d.w.z. tot 63 miljard euro in 2020. De 63 miljard euro aan besparingen kunnen dan in andere gebieden van de economie geïnvesteerd worden.

4.2.2 Om doeltreffendheid, een snelle uitvoering, duurzaamheid op milieugebied en concurrerende prijzen voor eindgebruikers te kunnen bewerkstelligen is samenwerking en gemeenschappelijk gebruik door private infrastructuuraanbieders van cruciaal belang. Het Comité is ermee ingenomen dat private infrastructuuraanbieders door de verordening verplicht worden om deugdelijke informatie over bestaande en geplande infrastructuur te verschaffen; ook zijn zij verplicht samen te werken, hetgeen bevorderlijk is voor een goede planning, samenwerking en een efficiënt gebruik van middelen.

4.3 Natuurlijke monopolies

4.3.1 In dunbevolkte gebieden leren de wetten van de economie dat er slechts plaats is voor één aanbieder van breedband; met andere woorden: er is een natuurlijk monopolie.

4.3.2 Een dergelijk natuurlijk monopolie is een argument voor het opentoegangsmodel voor breedband, waarbij één aanbieder, misschien een PPP, de kerninfrastructuur aanlegt en

vervolgens de netwerkfaciliteiten openstelt door capaciteit te leasen aan kleinere aanbieders tegen eerlijke en gelijke voorwaarden. Misschien moet de Commissie nagaan hoe het opentoegangsmodel ontwikkeld en in Europa geregeld kan worden, waarbij de gebruikelijke concurrentie niet geschaad wordt.

4.4 Groothandelsmarkt

4.4.1 Het verordeningvoorstel verschaft wetgeving voor de ontwikkeling van een groothandelsmarkt voor breedbandinfrastructuur. Misschien kan de Commissie onderzoeken hoe de verordening zo'n markt kan stimuleren, met name in de moeilijk te bereiken regio's van de Unie.

4.4.2 Een groothandelsmarkt voor de infrastructuur voor dark fibre- of draadloze dragers kan grensoverschrijdend zijn en pan-Europees, als er maar betrouwbare informatie was over de consumentenvraag en de bestaande infrastructuur. De Commissie zou moeten overwegen hoe zo'n markt kan worden bevorderd en ondersteund.

4.5 Nationale breedbandplannen

4.5.1 De aanleg van infrastructuur, met name op het platteland, vergt een doeltreffende nationale strategie en uitvoeringsplan. Alle lidstaten hebben nu een breedbandstrategie, maar plannen om de doelstellingen van de Digitale agenda uit te voeren, ontbreken vaak nog. De nationale strategieën moeten binnenkort aangepast worden in verband met de supersnelle netwerken, met concrete doelstellingen en uitvoeringsmaatregelen.

4.5.2 Maatregel 46 van de Digitale agenda verplicht lidstaten tot de ontwikkeling van hun nationale breedbandplannen, maar diverse lidstaten hebben hun plannen nog niet af. De Commissie constateert dat de actie vertraging oploopt. Deze vertraging pakt negatief uit voor de invoerings- en financieringsplannen van de sector. Het EESC roept de lidstaten op hun plannen te herzien in het licht van dit voorstel voor een verordening en om het werk zo snel mogelijk af te ronden.

4.5.3 Een alomvattend nationaal breedbandplan dat PPP-initiatieven en speciale prikkels voor een vlotte uitrol op het platteland omvat, zou de verstrekking van Europese en EIB-financiering veel gemakkelijker maken.

4.6 Nutsbedrijven

4.6.1 Het verordeningvoorstel baant de weg voor infrastructuuraanbieders die geen onderneming voor elektronische communicatie zijn (bijv. energie-, water-, vervoers- en afvalverwerkende bedrijven) om hun infrastructuur commercieel beschikbaar te stellen voor het aanbieden van breedbanddiensten. Dit biedt die bedrijven de kans om nieuwe inkomsten aan te boren en hun kosten van essentiële infrastructuur te verlagen door de kosten met de breedbandaanbieders te delen, en synergie te bewerkstelligen door de ontwikkeling van kerndiensten, zoals slimme netwerken voor energie-exploitanten.

4.6.2 De Commissie en de lidstaten zouden deze ondernemingen op de kansen moeten wijzen die de invoering van de breedbandinfrastructuur biedt, alsook op de potentiële positieve gevolgen van het verordeningsvoorstel voor hun bedrijf.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en door olie- en gasinstallaties veroorzaakte mariene verontreiniging

COM(2013) 174 final

(2013/C 327/18)

Rapporteur: **mevrouw BREDIMA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 16 en 18 april 2013 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en door olie- en gasinstallaties veroorzaakte mariene verontreiniging

COM(2013) 174 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 179 stemmen vóór en 1 tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC is er voorstander van dat de begroting voor het EMSA voor de periode 2014-2020 krachtens de voorgestelde verordening wordt opgetrokken van 154 tot 160,5 miljoen euro. Het bevestigt zijn steun voor de uitbreiding van de bevoegdheden waarover het EMSA beschikt uit hoofde van Verordening 100/2013.

1.2 De voor goedkeuring voorliggende verordening komt op een cruciaal moment, gelet op de ontdekking van olie- en gasvelden in de oostelijke Middellandse Zee en de daarmee samenhangende initiatieven om deze velden via offshore-booreenheden zo spoedig mogelijk te exploiteren. Via deze activiteiten zal worden getest of het EMSA wel in staat is de problemen aan te pakken die offshore-boorinstallaties en olie- en gasvervoer mogelijk kunnen doen rijzen.

1.3 Hoewel het EESC instemt met de voorgestelde financiering, vreest het dat deze ontoereikend zal blijken om in de periode van zeven jaar de acties te ondernemen die nodig zijn om in te spelen op de uitdagingen die samenhangen met de toenemende verkeersstromen (meer olie- en gastankers op zee) en de toenemende booractiviteiten voor olie- en gasexploitatie in de zeeën rond de EU, met het feit dat meer kust- en eilandstaten thans EU-lidstaten zijn geworden en met de beperkte reactiecapaciteit in noodsituaties die kan leiden tot hogere externe kosten in geval van ernstige incidenten.

1.4 Het EESC is van mening dat het inzetten van de huidige 19 schepen niet zal volstaan om in alle EU-kustgebieden de lidstaten bij te staan de vervuiling op zee te bestrijden. De middelen voor de verdere ontwikkeling van satellietbeelden om vervuiling door schepen in de hele EU op te sporen en tegen te gaan, zullen wellicht ook ontoereikend zijn.

1.5 Het EESC dringt er bij het EMSA op aan gebruik te maken van zijn nieuw verworven bevoegdheid om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van zeepiraterij. De EMSA-instrumenten voor satelliettoezicht zullen van groot nut zijn om piratenschepen op te sporen.

1.6 Het EESC vraagt zich af of EU-lidstaten en nabuurlanden nog wel voldoende uitgerust zijn om te kunnen reageren op ongevallen als die met de Erika of de Prestige, of op rampen zoals Deepwater Horizon.

1.7 Het EESC roept de EU, haar lidstaten en de nieuwe naburige kuststaten op om de tenuitvoerlegging van de volgende regionale overeenkomsten, die in de toelichting bij de voorgestelde verordening worden opgesomd, kracht bij te zetten: de overeenkomst van Helsinki, de overeenkomst van Barcelona, de overeenkomst van Bonn, het OSPAR-verdrag, de overeenkomst van Lissabon (die nog in werking moet treden) en de overeenkomst van Boekarest.

1.8 Het EESC zou graag zien dat het EMSA actie onderneemt om na te gaan in welke havens in de EU en in naburige staten de ontvangstvoorzieningen voor olieresiduen ontoereikend zijn.

2. Het voorstel van de Europese Commissie

2.1 Op 3 april 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en door olie- en gasinstallaties veroorzaakte mariene verontreiniging ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 174 final.

2.2 Verordening 2038/2006⁽²⁾ van 18 december 2006 voorziet in meerjarenfinanciering voor acties van het EMSA ter bestrijding van vervuiling die door schepen was veroorzaakt in de periode van 1 januari 2007 tot 31 december 2013.

2.3 Bij Verordening 100/2013 van 15 januari 2013 werden aan het EMSA nieuwe "sleuteltaken" toebedeeld om vervuiling door olie- en gasinstallaties te helpen bestrijden en werd de dienstverlening door het EMSA tevens uitgebreid tot landen die onder het uitbreidingsbeleid en het Europese nabuurschapsbeleid vallen⁽³⁾. In onderhavig advies wordt in eerste instantie nagegaan of de financiering van het EMSA op deze nieuwe taken is afgestemd. Voorgesteld wordt voor een periode van zeven jaar (van 1/1/2014 tot 31/12/2020) 160,5 miljoen euro uit te trekken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is er voorstander van dat de begroting voor het EMSA voor de periode 2014-2020 krachtens de voorgestelde verordening wordt opgetrokken van 154 tot 160,5 miljoen euro. Het bevestigt zijn steun voor de uitbreiding van de bevoegdheden waarover het EMSA beschikt uit hoofde van Verordening 100/2013. Een en ander sluit aan bij een aantal vroegere EESC-adviezen⁽⁴⁾ over de rol van het EMSA.

3.2 Bij Verordening 100/2003 heeft het EMSA de bevoegdheid om niet alleen op te treden tegen vervuiling die door schepen is veroorzaakt, maar ook als olie wordt gemorst door offshore-olie- en gasplatforms. Deze bevoegdheid is er gekomen na het olielek en de explosie van het boorplatform Deepwater Horizon in de Golf van Mexico in april 2010. Het EESC begrijpt dat de algemene beleidsdoelstelling van het Commissievoorstel het waarborgen is van adequate bijstand van de EU bij de bestrijding van door schepen en door olie- en gasinstallaties veroorzaakte verontreiniging. De bijstand wordt daarbij verstrekt door het EMSA dat aan de betrokken staten diensten voor duurzame bestrijding van vervuiling verleent. De lidstaten kunnen deze bijstand in aanmerking nemen bij het opstellen/herzien van hun nationale plannen voor bestrijding van zeeverontreiniging.

3.3 De voorgestelde middelen zijn bedoeld om het EMSA in staat te stellen zijn netwerk van over de Europese maritieme gebieden verdeelde, oproepbare schepen voor de bestrijding van olielekages in stand te houden. Voorts zal met die middelen ook een beperkt aantal nieuwe opruimingsschepen worden gebouwd om vervuiling door schepen en offshore-installaties tegen te gaan. Ook valt te verwachten dat er geen middelen voorhanden zullen zijn om de uitrusting voor het opruimen van olie te verbeteren. Die uitrusting zal in de periode 2014-2020 mogelijk niet meer optimaal functioneren.

3.4 De CleanSeaNet-diensten voor toezicht op illegale lozingen door offshore-olie-installaties zullen vooral worden geleverd door mede gebruik te maken van satellietbeelden voor de monitoring van door schepen veroorzaakte vervuiling. Het EESC verwijst naar een eerder advies⁽⁵⁾ waarin het volgende werd gesteld: "Gezien de hoge kosten van satellietbeeldvorming is het aan te raden de middelen zo efficiënt mogelijk te besteden. Ook door het gebruik van de beelden te coördineren kunnen de lidstaten heel wat besparen. Tezelfdertijd moeten meer middelen worden vrijgemaakt voor de verbetering van de satellietbeeldvorming van alle Europese maritieme gebieden. Zo zijn er m.n. van het Middellandse Zeegebied nog niet voldoende satellietbeelden beschikbaar."

3.5 Het EESC begrijpt dat de financiering niet bestemd is om technische bijstand te verlenen en/of capaciteitsopbouw te ondersteunen in partnerlanden van het Europese nabuurschapsbeleid.

3.6 De voorgestelde verordening wordt ter goedkeuring voorgelegd op een moment dat, gelet op de ontdekking van nieuwe energiebronnen voor de EU, van cruciaal belang is. Met name de ontdekking in de oostelijke Middellandse Zee van nieuwe olie- en gasreserves en de daarmee samenhangende boringen om deze zo spoedig mogelijk te exploiteren, vormen een uitdaging voor het EMSA om aan te tonen dat het in staat is de problemen aan te pakken die daarbij mogelijk kunnen rijzen. Er moeten in dit verband meer middelen worden vrijgemaakt om het EMSA in staat te stellen zijn rol ten volle te spelen. De toename van het scheepsverkeer, met name LNG-tankers, de ontdekking van nieuwe olie- en gasreserves en de daarmee samenhangende booractiviteiten zullen maken dat meer schepen nodig zijn in de Middellandse en de Zwarte Zee. Negentien schepen voor de hele EU-kustlijn in de periode 2014-2020 is een zeer optimistische raming die in de gegeven omstandigheden wel eens uitermate bescheiden zou kunnen blijken.

3.7 De uitbreiding van de EMSA-bevoegdheden op bovengenoemd gebied maakt dat verder werk moet worden gemaakt van de ontwikkeling van de satellietbeeldvormingsdienst voor het toezicht, de snelle opsporing van verontreiniging en de identificatie van de verantwoordelijke schepen of olie- en gasinstallaties. De beschikbaarheid van gegevens moet worden verbeterd en de vervuiling moet doeltreffender worden bestreden.

3.8 Het EESC vraagt zich af of EU-lidstaten en nabuurlanden nog wel voldoende uitgerust zijn om te kunnen reageren op ongevallen als die met de Erika of de Prestige, of op rampen zoals Deepwater Horizon.

3.9 In het licht van het bovenstaande vindt het EESC dat meer middelen moeten worden vrijgemaakt om: de uitrusting voor bestrijding van vervuiling aan boord van contractueel overeengekomen vaartuigen te vervangen, extra oproepbare schepen voor de opruiming van olievlekken ter beschikking te stellen om ook gebieden te bestrijken met offshore-installaties die

⁽²⁾ PB L 394 van 30.12.2006, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 39 van 9.2.2013, blz. 30.

⁽⁴⁾ PB C 76 van 14.3.2013, blz. 15.

PB C 299 van 4.10.2012, blz. 153.

PB C 48 van 15.2.2011, blz. 81.

PB C 44 van 11.2.2011, blz. 173.

PB C 255 van 22.9.2010, blz. 103.

PB C 277 van 17.11.2009, blz. 20.

PB C 211 van 19.8.2008, blz. 31.

PB C 28 van 3.2.2006, blz. 16.

PB C 108 van 30.4.2004, blz. 52.

⁽⁵⁾ PB C 28 van 3.2.2006, blz. 16.

thans niet binnen een redelijke geografische reikwijdte (bv. het noordpoolgebied) liggen, aanvullend materieel en uitrusting aan te kopen om offshore-olievlekken te dispergeren, de diensten van CleanSeaNet uit te breiden tot gebieden met offshore-installaties en ondersteuning te verlenen aan landen van het Europese nabuurschapsbeleid.

3.10 Het EESC dringt er bij het EMSA op aan gebruik te maken van zijn nieuw verworven bevoegdheid om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van zeepiraterij. De EMSA-instrumenten en -gegevens en met name de satellietmonitoring zullen dienstig zijn voor het opsporen van piratenschepen. Het zou een van de kerntaken van het EMSA moeten worden om gegevens te verstrekken over de ligging van schepen, weliswaar alleen op verzoek van nationale overheden. Zoals in zijn advies over "Piraterij op zee: een krachtiger EU-optreden" van 16 januari 2013 en de daarmee samenhangende hoorzitting van 24 januari 2013 herhaalt het EESC dat het EMSA moet kunnen bijdragen aan de bestrijding van zeepiraterij.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Artikel 2: Definities

De definitie van "olie" in de onderhavige verordening verwijst naar de definitie in het Internationaal Verdrag inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij olie-verontreiniging van 1990. Het EESC roept de EU en haar lidstaten op de tenuitvoerlegging van dit verdrag kracht bij te zetten.

4.2 Artikel 2: Definities

De definitie van "gevaarlijke en schadelijke stoffen" verwijst naar de definitie in het Protocol inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij verontreiniging door gevaarlijke en schadelijke stoffen van 2000. Het EESC verzoekt de EU en haar lidstaten zich aan te sluiten bij het bovengenoemde protocol en het ten uitvoer te leggen indien ze dit nog niet hebben gedaan.

4.3 Artikel 4: Financiering van de Unie

4.3.1 Het EESC begrijpt dat de steun van het Agentschap aan landen die onder het uitbreidingsbeleid en het Europese nabuurschapsbeleid vallen, gefinancierd dient te worden via bestaande Unie-programma's voor die landen en derhalve geen deel kan uitmaken van dit meerjarige financiële kader.

4.3.2 Hoewel het EESC instemt met de voorgestelde financiering, vreest het dat deze ontoereikend zal zijn om in de periode van zeven jaar de acties te ondernemen die nodig zijn

om in te spelen op de uitdagingen die samenhangen met de toenemende verkeersstromen (meer olie- en gastankers op zee) en de toenemende booractiviteiten voor olie- en gasexploitatie in de zeeën rond de EU. De beperkte reactiecapaciteit in nood-situaties kan leiden tot hogere externe kosten in geval van ernstige incidenten.

4.4 Artikel 5: Toezicht op de bestaande capaciteit

Wat de lijst van publieke en particuliere mechanismen voor de bestrijding van verontreiniging in de EU betreft, dringt het EESC erop aan stappen te ondernemen om ook in naburige kuststaten buiten de EU soortgelijke mechanismen in de lijst op te nemen, daar zeevervuiling geen grenzen kent. Hoewel het onderhavige advies alleen over accidentele vervuiling handelt, zou het EESC voorts graag zien dat het EMSA actie onderneemt om ontoereikende ontvangstvoorzieningen in havens in de EU en in naburige kuststaten op te sporen. Operationele vervuiling - in tegenstelling tot accidentele vervuiling - is veel minder media-geniek en sensationeel maar heeft een veel groter aandeel in de algemene vervuiling van de zeeën.

4.5 Het EESC roept de EU, haar lidstaten en de nieuwe naburige kuststaten op om de tenuitvoerlegging van de volgende regionale overeenkomsten, die in de toelichting bij de voorgestelde verordening worden opgesomd, kracht bij te zetten: de overeenkomst van Helsinki, de overeenkomst van Barcelona, de overeenkomst van Bonn, het OSPAR-verdrag, de overeenkomst van Lissabon (die nog in werking moet treden) en de overeenkomst van Boekarest. (Gezamenlijke) inspanningen om vervuiling tegen te gaan op grond van deze overeenkomsten moeten verder worden bevorderd en uitwisseling van deskundigen op het gebied van mariene vervuiling is van cruciaal belang. Het EMSA-programma EMPOLLEX (Marine Pollution Expert Exchange Programme) moet het dan ook makkelijker maken om meer uitwisseling tussen de lidstaten te laten plaatsvinden.

4.6 De naburige kuststaten moeten de "moeder" van alle maritieme overeenkomsten, het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties (Unclos) van 1982, volledig ten uitvoer leggen. Dit verdrag biedt de rechtsgrondslag voor maatregelen m.b.t. mariene vervuiling, booractiviteiten in de zeebodem en milieu-veilig vervoer over zee.

4.7 De contractueel overeengekomen vaartuigen hebben ruime opslagcapaciteiten voor opgeruimde olie en beschikken over verschillende systemen voor het opruimen van olie. Volgens het EESC zouden door het EMSA overeengekomen schepen gebruikt moeten kunnen worden voor het lichten van schepen, overslag op schepen en opslag van opgeruimde olie op zee.

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Algemeen rapporteur: **de heer SIMONS**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 19 juni en op 10 juni 2013 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over

Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 21 mei 2013 besloten de afdeling met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden (art. 59 rvo) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli 2013) de heer Simons als rapporteur aangewezen en vervolgens het volgende advies met 81 stemmen vóór en 2 tegen goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité kan instemmen met de combinatie van een “soft law” benadering, gecombineerd met wetgeving, daar waar het niet anders kan.

1.2 De benadering van de Commissie om de voorstellen van toepassing te doen zijn op alle 319 TEN-T havens, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben de bepalingen van de verordening ook op andere havens van toepassing te verklaren, kan op instemming van het Comité rekenen.

1.3 Gezien het geringe effect op dit ogenblik kan het Comité instemmen met het voorstel van de Commissie het passagiersvervoer en de vrachtafhandelingsdiensten buiten de scope van de verordening te laten. Voor de tenuitvoerlegging beveelt het Comité niettemin aan ruime aandacht te schenken aan loods-, aan- en afmeer- en sleepdiensten, er terdege rekening mee houdend dat deze verschillende impact hebben, zodat deze onafhankelijk kunnen worden verleend, zonder enige commerciële druk, die negatief zou kunnen uitpakken voor de veiligheid, de zekerheid en de milieubescherming van de havengemeenschap en het brede publiek.

1.4 Het Comité is ingenomen met de opname in de verordening van het waarborgen van de rechten van werknemers, maar het vraagt zich wel af waarom de toepassing van Richtlijn 2001/32/EG facultatief is gesteld. Voor de sociale aspecten die in overheidsopdrachten en concessies opgenomen zouden moeten worden, verwijst het Comité naar zijn op 26 april 2012 goedgekeurde advies over het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten ⁽¹⁾.

Ook is een langgekoesterde wens van het Comité, het realiseren van een autonome sociale dialoog in de havensector, recent in vervulling gegaan.

1.5 De basisgedachte van de Commissie om de financiële transparantie in de havensector te vergroten kan rekenen op steun van het Comité, omdat daarmee informatie met betrekking tot eventuele staatssteun sneller in beeld komt.

1.6 De commerciële vrijheid van de havenbeheerder tot het vaststellen van haventarieven wordt zowat teniet gedaan door allerlei criteria op te sommen en delegatiebevoegdheden aan de Commissie te geven. Een oplossing wordt gegeven in punt 5.5.

1.7 Het Comité vindt het in artikel 17 opgevoerde onafhankelijke toezichthoudende orgaan, dat op de toepassing van deze verordening zal moeten toezien, te veel van het goede. Het mededingingsrecht volstaat en waar niet, is het specifiek te regelen.

1.8 De Commissie wenst binnen 3 jaar na inwerkingtreding van de verordening deze al te evalueren en eventueel maatregelen voor te stellen. Het Comité acht dit een te korte tijdsspanne en stelt voor een tussentijdse evaluatie met louter bemerkingen binnen 3 jaar te maken en de definitieve met gevolgtrekkingen pas binnen 6 jaar.

2. Inleiding

2.1 Driemaal is scheepsrecht! Voor de derde maal komt de Europese Commissie met voorstellen over de zeehavens van de Unie; deze keer vanuit een nieuwe situatie en op een andere manier.

⁽¹⁾ PB C 191, 29.6.2012, blz. 84.

2.2 Nieuw is het opnemen van 319 zeehavens in het Trans-europese netwerk Vervoer(TEN-T) en de Connecting Europe Facility (CEF) met het doel de zeehaven en zijn achterlandverbindingen te verbeteren. Hierdoor zijn deze zeehavens, nu per definitie, een Europees belang maar ook elkaars mededingers, zeker potentieel, geworden.

2.3 De “zachte” maatregelen uit het verleden hebben inzake billijke toegang tot de markt en transparantie nagenoeg geen effect gehad. Daarom nu, naast een aantal acties, een voorstel voor een “harde” maatregel - een verordening - betreffende de twee bovengenoemde onderwerpen, opdat de EU-havens een motor van groei en multimodaal vervoer worden.

3. De Commissiedocumenten

3.1 De Commissie, na een lange en gedetailleerde raadpleging, zoals in de impactment assessment weergegeven, komt in de mededeling “Havens: een motor voor groei” op een set van acht additionele, zogenoemde zachte acties, die in haar ogen noodzakelijk zijn om de mogelijkheden van 319 havens, waarvan 83 op het Ten -T kernnetwerk, in de komende jaren te ontwikkelen.

3.2 De Commissie stelt dat de strategie van de EU als basis-principe heeft, dat geen onnodige bemoeienis dient plaats te vinden bij havens die goed presteren, maar dat ondersteuning dient te worden geboden bij havens die qua prestaties achterblijven door middel van de invoering van “beste praktijken” en gezonde managementbenadering, terwijl tegelijkertijd diversiteit en de bijzondere omstandigheden van de verschillende havens gerespecteerd zullen worden.

3.3 Havenactiviteiten dragen rechtstreeks bij aan de groei van de werkgelegenheid. Momenteel bieden 2 200 havenexploitanten direct werk aan 110 000 havenarbeiders, terwijl de havens in 22 maritieme lidstaten, direct of indirect werk bieden aan ongeveer 3 miljoen werknemers. Ze vormen een belangrijke bron van belastinginkomsten voor overheden.

3.4 Het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens stelt expliciet het beginsel van vrije dienstverlening van toepassing op alle vormen van dienstverlening in alle TEN-T havens.

3.5 Het gedeelte over de markttoegang (hfst. II) en de overgangsbepalingen (art. 24) van de ontwerpverordening zijn evenwel niet van toepassing op passagiers- en vrachtafhandelingsdiensten.

3.6 Het laat de vrijheid aan de havenbeheerder om kwaliteits- en beschikbaarheidseisen te stellen aan de dienstverleners, waarbij de havenbeheerder het aantal verleners van een specifieke dienst mag beperken op grond van ruimtegebrek, indien dit duidelijk is vastgelegd in een formeel ontwikkelingsplan van de haven, of in het geval dat aan de exploitant een openbare dienstverplichting wordt opgelegd, dat duidelijk en openbaar bekend is.

3.7 De Commissie stelt dat de rechten van werknemers dienen te worden gewaarborgd en dat de lidstaten de mogelijkheid

moeten hebben deze rechten verder te versterken in geval van een overname van een onderneming tesamen met het betrokken personeel van de oude onderneming.

3.8 In het voorstel wordt gesteld, dat de financiële verhouding tussen de havenbeheerders aan de ene kant en de overheid aan de andere kant transparant moet zijn, zeker als de havenbeheerder overheidsgeld ontvangt.

3.9 De havenbeheerders kunnen de heffingen voor het gebruik van de haveninfrastructuur zelfstandig en op basis van hun eigen commerciële en investeringsstrategie vaststellen, waarbij de heffingen kunnen worden gedifferentieerd naar rato van de mate van gebruik van de haven en/of een efficiënter gebruik van de haveninfrastructuur, de korte vaart of goede energieprestaties, dan wel ter stimulatie van energiezuinig of koolstofefficiënt vervoer.

3.10 Volgens het voorstel worden de lidstaten verplicht een nationale onafhankelijke instantie te hebben, die toezicht uitoefent op de toepassing van de onderhavige verordening.

3.11 Deze dient een juridisch zelfstandige entiteit te zijn en moet functioneel onafhankelijk zijn van havenbeheerders en aanbieders van havendiensten. Zij neemt klachten in behandeling, heeft het recht om havenbeheerders, aanbieders van havendiensten en havengebruikers te verplichten alle informatie te verstrekken die zij noodzakelijk acht om een goed toezicht te kunnen houden en neemt bindende besluiten, waartegen slechts beroep bij een rechterlijke instantie kan worden aangetekend.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité is van opvatting dat de Commissie met het uitbrengen van de Mededeling, de impact analyse en het voorstel voor een verordening een stap heeft gezet naar het openen van de markttoegang tot havendiensten en grotere financiële transparantie van havens. Volgens het Comité is het van belang de kwaliteit van de diensten te verhogen en de investeringen in de havens te doen toenemen, hetgeen zo noodzakelijk is voor een goede marktwerking. Veiligheid, beveiliging, milieu en de coördinatietaak van de Unie krijgen eveneens gepaste aandacht.

4.2 De uitgebrachte voorstellen bevatten zowel een “soft law” benadering, de 8 actiepunten zoals in de Mededeling zijn neergelegd, als een “harde” benadering in de vorm van een voorstel voor een verordening. In zijn algemeenheid is het Comité van mening dat, daar waar het mogelijk is volgens de “soft law” benadering dient te worden geopereerd en daar, waar het niet anders kan via wetgeving. Deze gedachte heeft het Comité al eerder neergelegd, in zijn advies over het Europese havenbeleid ⁽²⁾.

4.3 De voorgestelde verordening is van toepassing op alle 319 havens van het TEN-T omdat ze vanwege hun aard een belangrijke rol spelen in het Europese vervoerssysteem. Echter lidstaten kunnen besluiten om de bepalingen van de voorgestelde verordening ook op andere havens van toepassing te verklaren. Het Comité kan zich vinden in de – in zijn ogen – pragmatische aanpak van de Commissie.

⁽²⁾ PB C 27, 3.2.2009, blz. 45.

4.4 Het Comité constateert dat de vrachtafhandelingsdiensten en passagiersterminals buiten de markttoegang- en overgangsbepalingen van de verordening zijn gelaten (art 11). De argumentatie die de Commissie hiervoor gebruikt is, dat bij de vrachtafhandelingsdiensten en bij het passagiersvervoer voorzover het cruiselines zijn, het veelal concessies betreft, terwijl passagiersvervoer via ferrydiensten doorgaans een openbare dienstverplichting is. Het Comité kan de argumentatie van de Commissie billijken.

4.5 Het beginsel van vrijheid van dienstverlening in zeehavens staat in deze verordening voorop. Er worden een viertal mogelijkheden weergegeven om deze vrijheid in te perken, te weten:

- het kunnen stellen van minimumvereisten aan het verrichten van havendiensten,
- beperking van het aantal aanbieders van havendiensten,
- openbare dienstverplichtingen,
- een interne exploitant.

Met deze opstelling van het handhaven van het beginsel van vrijheid van dienstverlening met daarop de mogelijkheid enkele specifieke, op de zeehavens toegesneden beperkingen te kunnen aanbrengen, kan het Comité leven. Voor de tenuitvoerlegging beveelt het Comité niettemin aan ruime aandacht te schenken aan loods-, aan- en afmeer- en sleepdiensten, er terdege rekening mee houdend dat deze verschillende impact hebben, zodat deze onafhankelijk kunnen worden verleend, zonder enige commerciële druk, die negatief zou kunnen uitpakken voor de veiligheid, de zekerheid en de milieubescherming van de haven-gemeenschap en het brede publiek.

4.5.1 Onduidelijk is waarom de “interne exploitant” (art. 9) alleen verbonden is met een openbare dienstverplichting. Er kunnen immers louter commerciële redenen, zoals het verzekeren van continuïteit en de beschikbaarheid van een dienstverlening, zijn, waarom een havenbeheerder zelf een bepaalde dienst wil aanbieden zonder dat het uitdrukkelijk tot openbare dienst is verklaard en/of schaarse of het gereserveerde gebruik van de beschikbare ruimte tot beperking van aanbieders leidt. Deze laatste mogelijkheid zou eveneens dienen te worden opgenomen. Verheugd is het Comité met de opname in de tekst van de verordening van artikel 10, het artikel dat de rechten van werknemers in de havens moet garanderen.

4.6 Het vraagt zich wel af waarom de toepassing van Richtlijn 2001/23/EG facultatief is gesteld. Voor de sociale elementen, die bij overheidsopdrachten en concessies behoren te zijn opgenomen, verwijst het Comité naar zijn op 26 april 2012 goedgekeurde advies over het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten ⁽³⁾.

4.7 De Commissie heeft een aantal artikelen in de verordening opgenomen (artikel 12 e.v.) die de financiële transparantie en autonomie moeten bevorderen. Onder meer dienen de havenautoriteiten inzicht te geven in de mate van overheidssteun en deze in een gescheiden boekhouding op te nemen indien de havenbeheerder zelf ook havendiensten verricht. Het Comité is voorstander van een zo groot mogelijke mate van transparantie en kan zich vinden in de voorstellen terzake.

4.8 Het Comité vindt het in artikel 17 opgevoerde onafhankelijke toezichthoudende orgaan, dat op de toepassing van deze verordening zal moeten toezien, te veel van het goede, want niet nodig en zo wordt er juist tegen de trend van zich als commerciële spelers ontwikkelende havens om juist marktgeoriënteerde kwaliteit te leveren, ingegaan. Het huidige nationale en Europese mededingingsrecht volstaan en daar waar het dat niet is, dient de Commissie specifiek naar die lidstaat toe actie te ondernemen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De noodzaak van de totstandkoming van een sectorale sociale dialoog in de havens wordt nog eens onderstreept door de inschatting dat in het jaar 2030 er in de havens 15 % meer havenarbeiders nodig zullen zijn dan nu. Een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed functioneren van de havens is naar de opvatting van het Comité een goed sociaal klimaat en de bereidheid van alle betrokkenen om te overleggen.

5.2 Daarom is het Comité verheugd dat er een “EU sociaal dialoog comité” op 19 juni 2013 is opgericht om met eigen autonomie van de sociale partners onder meer te werken aan de arbeidsomstandigheden.

5.3 Het Comité kan instemmen met het voorstel dat de heffing voor het gebruik van de haveninfrastructuur wordt vastgesteld op basis van consultatie van de havengebruikers. Deze wijze van vaststelling van de haveninfrastructuurheffing is in de opvatting van het Comité transparant.

5.4 Een pluspunt van de verordening is volgens het Comité, dat de havenautoriteiten inzicht dienen te verstrekken in de mate van overheidssteun die ze ontvangen en de wijze waarop deze steun in hun kostprijs is verwerkt. Hierdoor zal staatssteun eerder in beeld komen, hetgeen de financiële transparantie ten goede komt.

5.5 Een aspect waar het Comité zeer aan hecht, namelijk de commerciële vrijheid van de havenbeheerder tot het vaststellen van haventarieven (artikel 14 lid 1,2 en 3) wordt daarna weer zowat teniet gedaan, door in de daaropvolgende leden allerlei criteria op te sommen en delegatiebevoegdheden aan de Commissie te geven. Met schrapping van die leden en een simpele toevoeging aan het eind van lid 3, dus achter “... overeenkomstig de regels inzake staatssteun” van de woorden “en mededinging” blijft die vrijheid wel bestaan.

5.6 De Commissie stelt voor binnen 3 jaar na inwerking-treding van de verordening een rapport uit te brengen over de gevolgen van deze wetgeving. Het Comité is van mening dat deze rapportage gezien dient te worden als een interimrapportage, want de termijn is te kort om al een finaal oordeel te kunnen uitspreken. Na 6 jaar zou dat wel verantwoord zijn.

⁽³⁾ PB C 191, 29.6.2012, blz. 84.

5.7 Ten slotte herhaalt het Comité dat verdere stappen genomen moeten worden om eerlijke mededinging tussen EU-havens en niet-EU-havens in de buurlanden te waarborgen.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers (lopend programma)

COM(2013) 130 final

(2013/C 327/20)

Rapporteur: **Milena ANGELOVA**

Corapporteur: **Raymond HENCKS**

Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben op 16 april resp. 16 juli 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers (lopend programma)

COM(2013) 130 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 136 stemmen vóór en 6 tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC constateert tot zijn genoegen dat het onderhavige voorstel voor zowel passagiers als luchtvaartmaatschappijen meer rechtszekerheid brengt door de desbetreffende begrippen die in de Verordening worden gebruikt duidelijker te definiëren; zo worden de beginselen die ten grondslag liggen aan de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) hierin weerspiegeld en wordt voorzien in een degelijk rechtskader. Maar het EESC betreurt dat het Commissievoorstel de consument geen hoog beschermingsniveau biedt.

1.2 Het EESC stemt in principe in met de maatregelen die luchtvaartmaatschappijen onder verschillende omstandigheden moeten nemen om passagiers compensatie te bieden in geval van langdurige vertraging, om herroutering en wijziging van het vluchtschema aan te bieden en om hun algemene comfort te verbeteren wanneer een vlucht vertraagd is of wanneer zij een vlucht hebben gemist. Maar het EESC is het met name oneens met de voorgestelde compensatie voor vertraging, langdurige vertraging en vertraging bij korte vluchten; het voorstel wijkt hierin immers af van de arresten ter zake van het HvJ.

1.3 Het EESC stelt het op prijs dat het voorstel tot stand is gekomen na een uitgebreide effectbeoordeling en herinnert eraan dat de daadwerkelijke en tijdige tenuitvoerlegging van het wetgevingspakket SES II+ een belangrijk instrument is dat de kosten van luchtvaartmaatschappijen zou moeten drukken.

1.4 Het EESC is tegen het voorstel van de Commissie om, in afwijking van de drie opeenvolgende arresten van het HvJ, de tijdsdrempel die recht geeft op compensatie op te trekken.

1.5 Het EESC begrijpt waarom de tijdsdrempel die recht geeft op compensatie in geval van vertraging op lange vluchten flink wordt opgetrokken, maar verzoekt de Commissie met klem om haar best te blijven doen om luchtvaartmaatschappijen te stimuleren om in werkelijkheid flink beneden deze limieten te blijven. De genoemde tijdsdrempels zouden nog verder naar beneden moeten voor mensen met een handicap of verminderde mobiliteit, zodat rekening wordt gehouden met de specifieke kosten die elke langdurige vertraging oplevert voor deze mensen.

1.6 Het EESC waardeert het dat er een tijdslimiet is ingevoerd en dat, als een luchtvaartmaatschappij niet zelf herroutering kan aanbieden, zij mogelijkheden met andere luchtvaartmaatschappijen of andere vervoerswijzen moet overwegen. Maar een termijn van twaalf uur voordat een beroep kan worden gedaan op andere diensten of maatschappijen vindt het EESC te lang. Bovendien moet de passagier het recht hebben om reizen met een ander vervoersmiddel (bijv. bus, trein of schip) te weigeren. Om de extra kosten van de overstap naar een andere luchtvaartmaatschappij zo snel mogelijk te dekken, stelt het EESC nogmaals voor om een fonds voor "gedeelde verantwoordelijkheid" in het leven te roepen voor het repatriëren of herrouteren van passagiers met andere maatschappijen.

1.7 Ten aanzien van de definitie van "buitengewone omstandigheden" moet volgens het EESC duidelijk worden aangegeven dat vertragingen, wijzigingen van het vluchtschema of annuleringen alleen als "buitengewoon" kunnen worden aangemerkt als:

1. ze niet inherent zijn aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken luchtvaartmaatschappij;

2. de betrokken luchtvaartmaatschappij hierop geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen;
3. de annulering, vertraging of wijziging van het vluchtschema ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet kon worden voorkomen.

Er zal dus elke keer moeten worden gekeken of de buitengewone omstandigheden werkelijk aan al deze drie voorwaarden voldoen, hetgeen niet altijd het geval zal zijn voor sommige van de omstandigheden die in bijlage 1 van het voorstel voor een verordening worden genoemd (bijv. gezondheids- of veiligheidsrisico's, zoals weersomstandigheden of arbeidsconflicten).

1.8 Het Comité verzoekt de Commissie toe te zien op de neutraliteit van de verordening, zodat het beginsel van gelijke behandeling niet met voeten wordt getreden en de andere verzoerswijzen niet worden benadeeld.

2. Inleiding

2.1 De verbetering van het luchtvervoer in Europa heeft de laatste jaren steeds hoog op de agenda van de Europese Commissie gestaan. Doordat de steeds strengere EU-regelgeving inzake de veiligheid van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, efficiency en het milieueffect van de luchtvaart wordt nageleefd⁽¹⁾, is de exploitatie van luchtvervoersdiensten verbeterd en zijn de verworven rechten van luchtvaartpassagiers versterkt. Het EESC heeft advies uitgebracht over alle relevante teksten⁽²⁾ en heeft de Commissie aangemoedigd om verder te gaan op de ingeslagen weg, in de wetenschap dat de eindstreep nog niet in zicht is.

2.2 Gezien het feit dat vliegen niet langer een luxe is, maar een noodzaak om aan de behoeften van het bedrijfsleven te voldoen en Europese burgers de kans te geven hun fundamentele recht op vrij verkeer uit te oefenen, is het EESC van mening dat er nog altijd terreinen zijn waarop verdere actie geboden is, willen we zowel de rechten van passagiers waarborgen als luchtvaartmaatschappijen een gezond wettelijk en bedrijfsklimaat bieden waarin zij hun mannetje kunnen staan op een zeer competitieve markt. De regelgeving voor compensatie en bijstand aan luchtreizigers is één van de terreinen waarop een verbetering van het wettelijk kader en een efficiëntere toepassing van de bestaande wetgeving zijn vereist.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Dit voorstel wijzigt de huidige Verordening nr. 261/2004 en is tot stand gekomen als gevolg van een aantal ontwikkelingen:

- luchtvaartmaatschappijen ontzeggen passagiers vaak hun rechten in geval van instapweigering, langdurige vertraging, annulering of slechte behandeling van hun bagage;

- de Commissie stelde in 2011 vast dat de huidige regels niet in alle lidstaten en door de verschillende luchtvaartmaatschappijen op dezelfde wijze worden toegepast omdat diezelfde regels grijze gebieden en gaten bevatten;
- de jurisprudentie van het HvJ heeft een cruciale rol gespeeld, bijv. bij het definiëren van "buitengewone omstandigheden" en bij de rechten op compensatie in geval van langdurige vertragingen.

3.2 Het belangrijkste doel van het voorstel is de basisrechten van luchtreizigers te waarborgen, m.n. het recht op informatie, terugbetaling, herrotering, bijstand tijdens het wachten en compensatie onder bepaalde omstandigheden⁽³⁾; het houdt rekening met de financiële gevolgen voor de luchtvervoerssector en garandeert dat luchtvaartmaatschappijen onder geharmoniseerde voorwaarden hun activiteiten kunnen uitoefenen op een geliberaliseerde markt.

3.3 In het voorstel komen de drie belangrijkste terreinen aan de orde waarop volgens de Commissie nog maatregelen moeten worden genomen om de toepassing van de verordening te verbeteren; zo moet worden gezorgd voor een effectieve en samenhangende handhaving van de EU-rechten, moet ervoor worden gezorgd dat de EU-burgers in de praktijk gemakkelijker van hun rechten kunnen genieten, en moet het publiek beter bewust worden gemaakt van deze rechten. Het komt tegemoet aan de aanbeveling van het Europees Parlement "dat er meer rechtszekerheid nodig is, alsmede een duidelijker interpretatie en een uniforme toepassing van de verordeningen in de gehele EU"⁽⁴⁾.

3.4 De herziening van Verordening nr. 261/2004 zoals voorgesteld door de Europese Commissie beoogt:

- de beginselen van de jurisprudentie van het HvJ op te nemen;
- de reikwijdte en precieze betekenis vast te leggen van "buitengewone omstandigheden" waaronder een luchtvaartmaatschappij vrijgesteld is van het betalen van compensatie in geval van annulering, langdurige vertraging of een gemiste aansluitende vlucht;
- de passagiersrechten vast te stellen in het geval van een gemiste aansluitende vlucht ten gevolge van een vertraging of wijziging van het vluchtschema van een voorgaande vlucht;
- één tijdsdrempel in te voeren voor het recht op verzorging (drinkjes en maaltijden voor passagiers);
- andere aspecten te regelen zoals voorlichting van passagiers en het recht om spelfouten te corrigeren, met dien verstande dat de luchtvaartmaatschappijen het recht hebben om compensatie te eisen van derden wanneer deze verantwoordelijkheid dragen voor eventuele verstoringen.

⁽¹⁾ COM(2012) 573 final.

⁽²⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 125-130, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 38-43, PB C 198 van 10.7.2013, blz. 9-13.

⁽³⁾ COM(2011) 174 final.

⁽⁴⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 29 maart 2012 over de werking en toepassing van verworven rechten van luchtreizigers (2011/2150(INI)).

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité betreurt dat het voorstel de jurisprudentie van het HvJ niet volledig volgt en dat de aspecten die voor de rechten van de passagiers het belangrijkste zijn, daarvan afwijken. Daarentegen erkent het dat het voorstel de bestaande verordening verbetert op de gebieden waar de Commissie het acquis van het Hof heeft overgenomen.

4.2 Het EESC constateert met tevredenheid dat de meeste tekortkomingen van de vorige versie, die zowel door de branche zelf als door de passagiers⁽⁵⁾ waren vastgesteld, in dit voorstel worden rechtgetrokken en dat er tegelijkertijd een aantal definities worden verduidelijkt.

4.2.1 Voor de branche kan de toegevoegde waarde van het voorstel, in vergelijking met de bestaande regels, worden gevonden in de wijze waarop het:

- een beperking inhoudt van de aansprakelijkheid om zorg te verlenen in geval van buitengewone omstandigheden waarop de luchtvaartmaatschappij geen invloed kan uitoefenen;
- op een niet-uitputtende manier schetst wat onder "buitengewone omstandigheden" dient te worden verstaan;
- duidelijkheid brengt in de mogelijkheid om kosten te claimen bij een verantwoordelijke derde partij en tot gedeelde verantwoordelijkheid te komen;
- de tijdsdrempel die recht geeft op compensatie optrekt;
- de verplichting om passagiers van accommodatie te voorzien beperkt tot maximaal drie nachten en 100 euro per passagier in geval van "buitengewone omstandigheden"; Deze beperking geldt niet voor mensen met verminderde mobiliteit, ongeleide kinderen, zwangere vrouwen of personen die behoefte hebben aan specifieke medische bijstand;
- luchtvaartmaatschappijen vrijstelt van de verplichting om accommodatie te verstrekken aan passagiers op vluchten van 250 km of minder met luchtvaartuigen met een maximumcapaciteit van 80 stoelen (behalve op aansluitende vluchten).

4.2.2 Voor passagiers kan de toegevoegde waarde van het voorstel worden gevonden in de wijze waarop het:

- de voorwaarden voor de toepassing van de Verordening verduidelijkt;
- specificeert hoe moet worden omgegaan met gevallen van instapweigering, annulering, langdurige vertraging en gemiste aansluitende vlucht, en duidelijker aangeeft wat de regels zijn met betrekking tot het recht op compensatie, terugbetaling, herroutering en verzorging;
- details inzake handhaving verstrekt;

— compensatie voor langdurige vertraging introduceert;

— één tijdsdrempel van twee uur invoert voor het recht op verzorging (drinkjes en maaltijden voor passagiers) door de luchtvaartmaatschappij;

— voorziet in een forse verscherping van de verplichting voor de luchtvaartmaatschappij om passagiers te informeren over hun rechten, net als van de procedures voor het eisen van schadevergoeding en het indienen van klachten enerzijds en het toezicht door de autoriteiten op de handhaving van de regels anderzijds.

4.2.3 Het EESC ziet in dat het erg moeilijk is om aan de eisen van alle stakeholders tegelijk tegemoet te komen; wat voor de ene partij toegevoegde waarde is, kan voor de andere partij minder bevredigend zijn.

4.3 Het EESC vindt dat de Commissie met deze acties ter verbetering van de consumentenbescherming in het geval van insolventie van een luchtvaartmaatschappij⁽⁶⁾ een stap in de goede richting zet, maar onderstreept dat deze maatregelen niet voldoende zijn om uitgebreide en doeltreffende bescherming te bieden aan reizigers in geval van insolventie van de luchtvaartmaatschappij; er zou een mechanisme moeten komen dat garandeert dat luchtvaartmaatschappijen in geval van insolventie aan de voorgestelde verordening voldoen.

4.4 In dit voorstel wordt een scheidslijn getrokken tussen het voorstel zelf en Richtlijn 90/314/EEG van de Raad en krijgen passagiers het recht om te kiezen onder welke wetgeving zij hun vorderingen indienen, maar niet het recht om voor hetzelfde probleem compensatie te krijgen op basis van beide wetteksten.

4.5 In vorige adviezen over de rechten van luchtvaartpassagiers heeft het EESC diverse voorstellen gedaan om deze rechten te versterken⁽⁷⁾, en veel van die voorstellen zijn in deze ontwerpverordening overgenomen. Het EESC betreurt echter dat de volgende voorstellen niet in overweging zijn genomen:

- de toekomstige tekst aanvullen met de oplossingen die zijn opgenomen in de arresten van het Hof;
- bepalen wat, in een aantal uitzonderlijke gevallen, de reikwijdte en grenzen van het recht op bijstand zijn, en daarbij nagaan op welke andere manieren de wettige belangen van passagiers gewaarborgd kunnen worden, met name door binnen een redelijke termijn beslissingen te nemen die bindend zijn voor alle partijen;
- regelingen treffen voor de situaties die zich thans voordoen als vluchten worden herschikt;
- voorzien in een regeling inzake het recht op bijstand in overstappunten;

⁽⁶⁾ COM(2013) 129 final.

⁽⁷⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 125-130, en PB C 229 van 31.7.2012, blz. 122-125.

⁽⁵⁾ SEC(2011) 428.

- grondafhandelaars die in naam van een luchtvaartmaatschappij werken ook beschouwen als dienstverleners in de zin die de Verordening bedoelt;
- toezicht houden op de toepassing van de Verordening en aangeven welke instantie bevoegd zal zijn om de klachten van gebruikers te behandelen;
- voorzien in follow-up en publicatie, op Europees en nationaal niveau, van klachten betreffende de niet-naleving van de Verordening, gerangschikt per onderwerp en per luchtvaartmaatschappij; in elke lidstaat voorzien in de mogelijkheid om luchtvaartmaatschappijen met een bewijs van luchtvaartexploitant (air operator certificate, AOC) in dit verband aan een audit te onderwerpen;
- de tegenstrijdigheden in leden 1 en 2 van artikel 14 van de Verordening wegwerken;
- schadeloosstelling van passagiers verplicht maken als een luchtvaartmaatschappij failliet gaat, volgens het principe van de "gedeelde verantwoordelijkheid" voor de repatriëring van reizigers, meer bepaald door maatschappijen met beschikbare plaatsen; een fonds oprichten om reizigers schadeloos te stellen op basis van het principe "alle marktspelers betalen mee";
- de mogelijkheid invoeren om de reisovereenkomst aan een derde over te dragen;
- luchtvaartmaatschappijen verbieden een terugreis te annuleren als de heenreis op hetzelfde ticket niet is afgelegd, wat tegenwoordig gewoonlijk het geval is.

4.6 Het EESC is blij met alle verbeteringen met betrekking tot de bescherming van gehandicapte passagiers en passagiers met beperkte mobiliteit omdat deze ervoor zorgen dat de regels aansluiten bij de bepalingen van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. In het kader daarvan stelt het EESC de volgende wijzigingen voor:

4.6.1 De term "persoon met een handicap of persoon met beperkte mobiliteit", zoals bedoeld in Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen, moet de algemene term "persoon met beperkte mobiliteit", die in de tekst van het voorstel wordt gebruikt, vervangen.

4.6.2 De term "mobiliteitshulpmiddelen", die in het voorgestelde artikel 6b wordt gebruikt, moet worden vervangen door de term "mobiliteits- of hulpmiddelen".

4.6.2.1 Het EESC beveelt ten stelligste aan mobiliteits- en hulpmiddelen professioneler te behandelen tijdens het luchtvervoer. Met het oog hierop moeten alle medewerkers die deze middelen behandelen, de nodige informatie en training krijgen. EU-regelgeving betreffende de rechten van passagiers met een handicap moet dienovereenkomstig worden gewijzigd. Meer professionalisme komt zowel afhandelingsbedrijven als luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en reizigers ten goede.

4.6.3 In het nieuwe artikel 6 van het voorstel moet worden verduidelijkt dat gehandicapte passagiers of passagiers met beperkte mobiliteit in geval van langdurige vertraging om de een of andere reden dezelfde verzorging moet worden aangeboden als bedoeld in de bijlagen I en II van Verordening (EG) nr. 1107/2006.

4.6.4 Het moet volstrekt duidelijk zijn dat de accommodatie die wordt aangeboden, het vervoer ernaartoe, de informatie betreffende de regelingen en middelen (met inbegrip van websites en andere elektronische middelen) die worden gebruikt om een en ander kenbaar te maken, alsook de klachtenprocedures en belangenverklaringen, indien nodig, toegankelijk moeten zijn voor gehandicapte personen en dat ook rekening moet worden gehouden met de behoeften van geleide- en hulphonden. In het kader hiervan moeten de bepalingen van het voorgestelde artikel 14 betreffende de verplichting tot informatieverstrekking aan de passagiers worden uitgebreid tot alle categorieën gehandicapte personen en niet alleen betrekking hebben op blinden en visueel gehandicapten (artikel 14.3).

4.6.5 In artikel 3 van de Verordening wordt gesteld dat inscheping niet geweigerd mag worden om redenen van een handicap of beperkte mobiliteit, maar artikel 4 voorziet in een afwijkingsbepaling bij dit principe, teneinde rekening te kunnen houden met veiligheidseisen, de afmetingen van het vliegtuig of het feit dat de deuren niet toelaten een gehandicapte of een persoon met beperkte mobiliteit te vervoeren.

Op dit vlak is op zijn minst transparantie nodig, door bij aankoop van een ticket duidelijke en heldere informatie te verstrekken over de toegankelijkheid van de vliegtuigen.

5. Bijzondere opmerkingen ten aanzien van de gewijzigde regels

5.1 Het EESC stemt in principe in met de maatregelen die luchtvaartmaatschappijen onder verschillende omstandigheden moeten nemen om passagiers compensatie te bieden in geval van langdurige vertraging, om betere verzorging, herrotering en wijziging van het vluchtschema aan te bieden en om het algemene comfort van passagiers te verbeteren wanneer een vlucht vertraagd is of wanneer zij een vlucht hebben gemist.

5.2 Het EESC is van mening dat het voorstel van de Commissie om de tijdsdrempel die recht geeft op compensatie op te trekken van drie tot vijf uur voor alle reizen binnen de EU onacceptabel is. Het EESC begrijpt niet waarom verlaging van de drempel die recht geeft op compensatie het aantal geannuleerde vluchten zou verminderen omdat een maatschappij bij een geannuleerde vlucht hoe dan ook compensatie moet betalen.

5.3 Het is begrijpelijk dat er tijdsdrempels worden ingevoerd voor reizen naar/van derde landen, afhankelijk van de reisafstand en rekening houdend met de praktische problemen waarmee luchtvaartmaatschappijen te kampen hebben als zij de oorzaken van vertragingen op ver weg gelegen luchthavens moeten aanpakken. Het EESC vindt de voorgestelde tijdsdrempels van negen of twaalf uur echter te lang en is van mening dat de Commissie haar best moeten blijven doen om luchtvaartmaatschappijen te stimuleren om in werkelijkheid flink beneden

deze limieten te blijven. De genoemde tijdsdrempels zouden nog verder naar beneden moeten voor mensen met een handicap of met verminderde mobiliteit, zodat rekening wordt gehouden met de specifieke kosten die een langdurige vertraging voor hen oplevert. Het EESC beschouwt de daadwerkelijke en tijdige tenuitvoerlegging van het wetgevingspakket SES II+ als een belangrijk instrument om de kosten voor luchtvaartmaatschappijen te drukken en hun meer flexibiliteit te bieden waar het gaat om de financiering van de verlaagde drempels.

5.4 Het EESC waardeert het dat er een tijdslimiet is ingevoerd en dat, als een luchtvaartmaatschappij niet zelf binnen deze tijdslimiet herrotering kan aanbieden, zij mogelijkheden met andere luchtvaartmaatschappijen of andere vervoerswijzen moet overwegen. Maar een termijn van twaalf uur voordat een beroep kan worden gedaan op andere diensten of maatschappijen vindt het EESC te lang. Bovendien moet de passagier het recht hebben om reizen met een ander vervoersmiddel (bijv. bus, trein of schip) te weigeren. Om de hogere kosten die zijn verbonden aan het inschakelen van een andere luchtvaartmaatschappij zo snel mogelijk te dekken, stelt het EESC nogmaals voor om, in nauw overleg met alle stakeholders, een fonds voor "gedeelde verantwoordelijkheid" in het leven te roepen voor het repatriëren of herroteren van passagiers met andere maatschappijen.

5.5 Het EESC acht het noodzakelijk duidelijker aan te geven in hoeverre luchthavens verantwoordelijk zijn in het geval van meervoudige annuleringen die worden veroorzaakt door het feit dat de luchthavenautoriteiten er niet in slagen de nodige voorzieningen te treffen voor een soepel verloop van het luchtverkeer.

5.6 Het EESC is voorstander van een tweede testfase voor de toepassing van de clausule betreffende "buitengewone omstandigheden" in artikel 1, lid 4, sub b) van het voorstel en pleit ervoor dat de nationale handhavingsinstanties ervoor zorgen dat deze strikt wordt toegepast.

5.7 Het EESC onderschrijft het voorstel om één tijdsdrempel van twee uur in te voeren voor alle afstanden ter vervanging van de huidige tijdsdrempels voor verzorging, die nu afhankelijk zijn van de afstand van de vlucht. Dit is zeer in het belang van passagiers en zorgt ervoor dat zij onder redelijke en comfortabele omstandigheden op hun vlucht kunnen wachten.

5.8 Het EESC is ingenomen met het voorstel dat passagiers die een aansluitende vlucht missen omdat hun vorige vlucht vertraging had recht hebben op verzorging en - in bepaalde omstandigheden - op compensatie, aangezien dat ook de positie van passagiers versterkt.

5.9 Een stap in de richting van betere passagiersrechten is het voorstel dat passagiers van vluchten waarvan het vluchtschema minder dan twee weken vóór de oorspronkelijk geplande vertrektijd wordt gewijzigd, soortgelijke rechten hebben als passagiers van vertraagde vluchten.

5.10 Het EESC beveelt de Commissie ten eerste aan om maatregelen te vinden die de samenwerking tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen verbeteren zodat de tijd die reizigers in het vliegtuig moeten doorbrengen in geval van vertraging op het tarmac aanzienlijk wordt verminderd.

5.11 Het EESC verzoekt de Commissie om luchtvaartmaatschappijen te verbieden een terugreis te annuleren als de heenreis op hetzelfde ticket niet is afgelegd, wat tegenwoordig gewoonlijk het geval is⁽⁸⁾. Het Comité vindt het goed dat het recht van passagiers op informatie over vluchtverstoringen wordt versterkt (zodra deze informatie beschikbaar is) omdat passagiers hiardoor ook beter in staat zijn om hun volgende stappen te plannen zodra zij hun eindbestemming hebben bereikt.

5.12 Het EESC begrijpt dat het nodig is om een grens te stellen aan het aantal overnachtingen dat luchtvaartmaatschappijen reizigers moeten aanbieden in het geval van buitengewone omstandigheden en stemt in met het voorgestelde maximum van 3 overnachtingen. Het Comité adviseert de Commissie echter ten eerste om de nationale handhavingsinstanties voor elke lidstaat een prijslimiet te laten vaststellen voor deze overnachtingen. Deze prijslimiet mag niet gelden voor personen met verminderde mobiliteit.

6. Handhaving

6.1 In het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 wordt de rol van de nationale handhavingsinstanties verduidelijkt: zij zijn verantwoordelijk voor de algemene handhaving. De-buitengerechtelijke-behandeling van individuele klachten wordt toevertrouwd aan klachtenbehandelingsorganen (alternatieve geschillenbeslechtsingsorganen), zoals eerder voorgesteld door het EESC⁽⁹⁾. Hiermee krijgen de instanties die verantwoordelijk zijn voor het opleggen van sancties aan luchtvaartmaatschappijen die de bepalingen van Verordening (EG) nr. 261/2004 niet naleven meer macht, terwijl passagiers een betrouwbaarder middel in handen krijgen om de juiste toepassing van hun rechten mee af te dwingen.

6.2 De voorgestelde uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de nationale handhavingsinstanties onderling als ook tussen deze instanties en de Commissie, die het gevolg zijn van toegenomen verslagleggingsverplichtingen en formele coördinatieprocedures, maken het mogelijk om snel te reageren op alle geconstateerde handhavingproblemen.

7. Definitie van "buitengewone omstandigheden"

7.1 Het EESC kan zich vinden in de volgende punten uit het onderhavige voorstel:

— de definitie van "buitengewone omstandigheden" zoals gehanteerd in het arrest van het HvJ in zaak C-549/07 (Walentin-Hermann), en

⁽⁸⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 127.

⁽⁹⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 130.

— de toelichting dat vertragingen of annuleringen alleen als buitengewone omstandigheden kunnen worden beschouwd als deze omstandigheden:

1. niet inherent zijn aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken luchtvaartmaatschappij (art. 1, lid 1, sub e);
2. de betrokken luchtvaartmaatschappij hierop geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen (art. 1, lid 1, sub e), en
3. de annulering, vertraging of wijziging van het vluchtschema ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet kon worden voorkomen, (art. 1, lid 4, sub b en art. 1, lid 5, sub 4).

Deze toelichting is zowel nuttig voor de reizigers, omdat ze zo hun rechten beter kunnen begrijpen, als voor de luchtvaartmaatschappijen, die hun verplichtingen in dit verband beter kunnen vaststellen.

7.2 De voorgestelde niet-uitputtende lijst (opgenomen in bijlage 1 bij het voorstel voor een verordening) van omstandigheden die al dan niet als buitengewoon dienen te worden beschouwd zal het risico van onnodige conflicten tussen passagiers en luchtvaartmaatschappijen ook helpen verkleinen.

7.3 Ten aanzien van de definitie van "buitengewone omstandigheden" moet volgens het EESC duidelijk worden aangegeven dat er, telkens wanneer er buitengewone omstandigheden worden ingeroepen, dient te worden gekeken of de ingeroepen omstandigheden werkelijk aan deze drie voorwaarden voldoen, hetgeen niet altijd het geval zal zijn voor sommige van de omstandigheden die in bijlage 1 worden genoemd (bijv. gezondheids- en veiligheidsrisico's, zoals weersomstandigheden of arbeidsconflicten).

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvóór ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 4.1.3 (Wijzigingsvoorstel 7)

Nieuwe paragraaf inlassen:

Het Comité betreurt dat het Commissievoorstel het bestaande evenwicht tussen de belangen van de verschillende partijen niet handhaaft, en dat de rechten van de luchtvaartmaatschappijen voorrang krijgen boven de rechten van de passagiers.

Stemuitslag

Vóór: 52
Tegen: 70
Onthoudingen: 14

Paragraaf 5.3 (Wijzigingsvoorstel 11)

Als volgt wijzigen:

Het is daarom onbegrijpelijk dat er tijdsdrempels worden ingevoerd voor reizen naar/van derde landen, afhankelijk van de reisafstand en rekening houdend met de praktische problemen waarmee luchtvaartmaatschappijen te kampen hebben als zij de oorzaken van vertragingen op ver weg gelegen luchthavens moeten aanpakken. Het EESC vindt de voorgestelde tijdsdrempels van negen of twaalf uur echter te lang en is van mening dat de Commissie moet blijven vasthouden aan de huidige tijdsdrempels van drie uur voor alle omstandigheden haar best moeten blijven doen om luchtvaartmaatschappijen te stimuleren om in werkelijkheid flink beneden deze limieten te blijven. De genoemde tijdsdrempels zouden nog verder naar beneden moeten voor mensen met een handicap of met verminderde mobiliteit, zodat rekening wordt gehouden met de specifieke kosten die een langdurige vertraging voor hen oplevert. Het EESC beschouwt de daadwerkelijke en tijdige tenuitvoerlegging van het wetgevingpakket SES II+ als een belangrijk instrument om de kosten voor luchtvaartmaatschappijen te drukken en hun meer flexibiliteit te bieden waar het gaat om de financiering van de verlaagde drempels.

Stemuitslag

Vóór: 50
Tegen: 81
Onthoudingen: 12

Paragraaf 5.12 (Wijzigingsvoorstel 12)

Als volgt wijzigen:

Het EESC betreurt dat het nieuwe voorstel de huidige Verordening - waarin wordt bepaald dat passagiers die moeten wachten in het geval van vluchtverstoringen, recht hebben op verzorging - afzwakt. Hiermee wordt opnieuw afgeweken van een arrest van het Hof van Justitie voor wat het recht op accommodatie betreft (zaak Denise McDonagh vs. Ryanair, 31 januari 2013). Het EESC vindt dat het recht op accommodatie des te meer gerechtvaardigd is in situaties die lang duren en waarbij passagiers zeer kwetsbaar zijn; bovendien gaat het in het geval van luchtvervoer, in tegenstelling tot andere vervoerswijzen, vaak om lange afstanden en zijn passagiers die last hebben van vluchtverstoringen veelal ver van huis en leiden de vaak lange afstanden ertoe dat passagiers hun eindbestemming niet op een andere manier kunnen bereiken. begrijpt dat het nodig is om een grens te stellen aan het aantal overnachtingen dat luchtvaartmaatschappijen reizigers moeten aanbieden in het geval van buitengewone omstandigheden en stemt in met het voorgestelde maximum van 3 overnachtingen ⁽¹⁾. Het Comité adviseert de Commissie echter ten eerste om de nationale handhavingsinstanties voor elke lidstaat een prijslimiet te laten vaststellen voor deze overnachtingen. Deze prijslimiet mag niet gelden voor personen met verminderde mobiliteit.

Stemuitslag

Vóór: 56
Tegen: 78
Onthoudingen: 7

⁽¹⁾ Artikel 8, lid 9, van het voorstel — artikel 9 van de gewijzigde Verordening (EG) nr. 261/2004.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „4^e spoorwegpakket”, dat de volgende zeven documenten omvat: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende "Het vierde spoorwegpakket – voltooiing van de Europese spoorwegruijnte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa"

COM(2013) 25 final

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD)

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruijnte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD)

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (Herschikking)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD)

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake spoorwegveiligheid (Herschikking)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)

(2013/C 327/21)

Rapporteur: **André MORDANT**

De Commissie, de Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 19 februari 2013, 21 en 22 februari 2013 en 7 februari 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 91 en 91, lid 1, 109, 170, 171 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

4^e spoorwegenpakket,

dat de volgende zeven documenten omvat:

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende "Het vierde spoorwegpakket – voltooiing van de Europese spoorwegruijnte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa"

COM(2013) 25 final;

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (Herschikking)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake spoorwegveiligheid (Herschikking)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 20 tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC verzoekt de Commissie om in overleg met alle betrokkenen na te gaan in hoeverre de spoorwegpakketten inspelen op de behoeften van de bevolking en gevolgen hebben voor de *modal shift*, de ruimtelijke ordening, de ontwikkeling van grensoverschrijdende betrekkingen, de feitelijk vastgestelde kwaliteit van de dienstverlening, de toegankelijkheid en de uitbreiding van passagiersrechten.

1.2 Volgens het EESC is het belangrijk dat het nieuwe wetgevingsinitiatief - het zogeheten "spoorwegpakket" - uitgaat van de bijdrage die de spoorwegen kunnen leveren aan de Europese eenwording, door middel van de economische, sociale en milieueffecten die zij teweegbrengen.

1.3 Het wetgevingsinitiatief moet gericht zijn op het slechten van de grenzen tussen de lidstaten. Het moet grensoverschrijdende betrekkingen tussen buurlanden helpen ontwikkelen door maatregelen te nemen op het gebied van duurzame ontwikkeling en ruimtelijke ordening, door ontbrekende infrastructuur tussen lidstaten aan te leggen of gebrekkige infrastructuur te verbeteren.

1.4 Het EESC zou graag zien dat de Unie de mogelijkheid schept om grensoverschrijdende structuren op te zetten en interventieregelingen opstelt voor het desbetreffende grondgebied,

teneinde diensten van algemeen belang, zoals bedoeld in artikel 14 VWEU en in Protocol nr. 26, te kunnen vaststellen en organiseren.

1.5 Het EESC dringt erop aan dat de lidstaten bevoegd blijven voor de organisatie van hun nationale spoorwegsysteem en de openstelling van hun binnenlandse markt voor concurrentie, naargelang van hun geografische ligging, demografische situatie, geschiedenis en economische, sociale en milieuomstandigheden.

1.6 Volgens het EESC moet het aan de bevoegde instanties worden overgelaten om openbaredienstcontracten onderhands te gunnen aan een exploitant of gebruik te maken van een aanbestedingsprocedure zoals bedoeld in Verordening 1370/2007/EG, en de aanbestedingsprocedure naar eigen goeddunken in te vullen.

1.7 Het EESC verzoekt om, met het oog op de door de Commissie voorgestelde verplichting tot het opstellen van openbaarvervoersplannen, geen beperkingen op te leggen aan de bevoegde instanties voor wat betreft de omschrijving van de openbaredienstverplichting en duidelijke doelen vast te stellen om de toegankelijkheid voor personen met een handicap te verbeteren en de betrokkenheid van gebruikers te vergroten door hen te raadplegen en de kwaliteit van de dienstverlening te controleren.

1.8 Anderzijds dringt het EESC erop aan dat de spoorweg-exploitanten verantwoordelijk blijven voor de technische aspecten van de spoorwegdiensten en eigenaar blijven van hun rollend materieel en andere voorzieningen, om hen ertoe aan te sporen het nodige onderzoek te verrichten en naar innovatieve oplossingen te zoeken teneinde de sector op het gebied van veiligheid en kwaliteit naar een hoger plan te tillen.

1.9 Het EESC verzoekt de Commissie om werk te maken van de controle van de veiligheid op het spoor, die essentieel is voor de ontwikkeling van het spoorvervoer, door nationale waarnemingsposten of gemengde veiligheidscommissies op te richten. Voorts pleit het voor transparantie van de spoorwegexploitatievoorschriften en voor een groter democratisch gehalte van het toezicht op de veiligheid door de overheid, overeenkomstig artikel 91 VWEU, op basis waarvan de Unie een resultaatsverplichting heeft op het gebied van vervoersveiligheid.

1.10 Het EESC stelt voor dat het Europees Spoorwegbureau ook verantwoordelijk wordt voor aspecten als de gezondheid en veiligheid van het spoorwegpersoneel, die van essentieel belang zijn om de veiligheid van reizigers, werknemers en bewoners langs het spoor te waarborgen.

1.11 Het EESC acht het bovendien absoluut noodzakelijk dat het Agentschap juridisch aansprakelijk is voor al zijn besluiten.

1.12 Het EESC vindt dat prioriteit moet worden gegeven aan de technische kant van het pakket om een *modal shift* naar spoorvervoer te bevorderen.

1.13 Het EESC pleit ervoor dat werkgevers en overheden rekening houden met het zware en gevaarlijke karakter van spoorwegarbeid door middel van specifieke sociale beschermingsmaatregelen, collectieve overeenkomsten, salarissen en carrièreplanning, en zich aan de gemaakte afspraken op het gebied van pensionering houden.

1.14 Het EESC is voorstander van een systeem voor permanente educatie en erkenning van opgedane ervaring, zodat werknemers waardering krijgen voor het verwerven en op peil houden van hun vaardigheden.

1.15 Het EESC zou graag zien dat elke lidstaat bij het maken van organisatiekeuzes of het openstellen van de sector voor concurrentie het aantal arbeidsplaatsen, alsook de collectieve voorzieningen en de salaris- en arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de gevestigde exploitanten in stand houdt. Indien wordt gewisseld van exploitant, moeten de betrokken personeelsleden en hun collectieve voorzieningen worden overgenomen.

2. Algemeen

2.1 Dit advies is gebaseerd op de volgende adviezen en de daarin opgenomen aanbevelingen:

— TEN/432-433 van 16 maart 2011 over één Europese spoorwegruimte ⁽¹⁾;

— TEN/445 van 15 juni 2011 over de sociale aspecten van het Europese vervoersbeleid ⁽²⁾;

— TEN/454 van 25 oktober 2011 over het stappenplan voor een interne Europese Vervoersruimte ⁽³⁾;

— TEN/495 van 13 december 2012 over de kwaliteit van de spoorwegdiensten in de EU ⁽⁴⁾.

2.2 Het vierde spoorwegpakket omvat zes wetgevingsvoorstellen (tot wijziging, herschikking of intrekking van de bestaande regelgeving), die worden gepresenteerd in een algemene mededeling en vergezeld gaan van diverse rapporten en effectbeoordelingen.

2.3 Bij de behandeling van de voorstellen moet de aandacht uitgaan naar de vier kerngebieden waarop dit vierde pakket betrekking heeft, te weten het beheer van de spoorweginfrastructuur en de openstelling van de binnenlandse markten voor passagiersvervoer over lange afstanden, de herziening van Verordening 1370/2007/EG betreffende openbaredienstverplichtingen, de rol van het Europees Spoorwegbureau, interoperabiliteit van het spoorwegsysteem en spoorwegveiligheid, en sociale bescherming.

2.4 De huidige situatie dient als uitgangspunt voor overwegingen en voorstellen ten aanzien van de mogelijke ontwikkelingen in de sector en in verband met het Verdrag van Lisabon. Om na te gaan of de voorgestelde oplossingen wel deugdelijk zijn moeten de resultaten van het communautair beleid dat al meer dan 20 jaar wordt gevoerd worden geëvalueerd en op basis hiervan moeten ideeën voor de toekomst worden geformuleerd en doelstellingen worden vastgesteld met betrekking tot de rol die de spoorwegen kunnen en moeten spelen op het vlak van ruimtelijke ordening en gelijke kansen voor stad en platteland, alsook op het gebied van hun ontwikkeling, van de dienst die wordt verleend aan burgers en verladers, en van de toegankelijkheid van deze vervoersvorm.

2.5 In ruimere zin moet bij de vaststelling van dit nieuwe wetgevingsbesluit worden uitgegaan van de bijdrage die deze vorm van transport kan leveren aan een Europese eenwording die het zonder groot project moet stellen, en moet aandacht worden besteed aan economische, sociale en milieuaspecten.

2.6 Zo moet eveneens het pad worden geëffend voor grensoverschrijdende betrekkingen tussen buurlanden die niet over gemeenschappelijke infrastructuur beschikken; door het aanleggen van deze infrastructuur kunnen de burgers van deze landen, vooral personen met een handicap of met beperkte mobiliteit, immers gemakkelijker met elkaar contact onderhouden.

⁽¹⁾ PB C 132 van 3.5.2011, blz. 99-107

⁽²⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 22-30

⁽³⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 146-153

⁽⁴⁾ PB C 44 van 15.2.2013, blz. 49-52

2.7 Met het oog hierop moet grote belangstelling uitgaan naar de resultaten van het EU-beleid op het vlak van de ontwikkeling van grensoverschrijdende verbindingen, waarvan het doel is de grenzen te slechten aangezien het voortbestaan ervan de Europese eenwording afremt, het vrije verkeer belemmert en een *modal shift* naar spoorvervoer in de weg staat.

2.8 Voorts moet de aandacht worden gericht op het niveau van operationele veiligheid van het spoorwegennet, waarvan de ontwikkeling afhankelijk is van het collectieve vertrouwen en van de openheid die wordt betracht ten aanzien van de omstandigheden waaronder in deze sector wordt gewerkt.

2.9 Ook moet worden nagegaan of artikel 10, lid 3 VEU, betreffende het recht van burgers om te participeren in het democratisch bestel van de Unie, wel wordt nageleefd. De besluitvorming dient plaats te vinden op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is.

2.10 Tot slot moet nader worden ingegaan op de sociale ontwikkelingen in de spoorwegsector in het licht van de reorganisatie, de aanpassing van de reikwijdte van de dienstverlening, de overdracht van kennis in een periode waarin veel nieuwe spoorwegmedewerkers worden aangenomen en hun sociale en arbeidsvoorwaarden, rekening houdend met de doelstellingen op het vlak van de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers.

3. Beheer van de spoorweginfrastructuur en concurrentie op het spoor voor binnenlands passagiersvervoer

3.1 Met dit wetgevingsvoorstel wil de Commissie het spoorwegvervoer nieuw leven inblazen door concurrentie toe te staan in het binnenlands passagiersvervoer. Volgens de Commissie moet deze concurrentie worden gestimuleerd via Europese wetgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds infrastructuurbeheerders - die zich ook bezighouden met verkeersbeheer, onderhoud van het netwerk en investeringen in dat netwerk - en anderzijds vervoerders. Versterking van de toezichthoudende instanties, die controle uitoefenen op de spoorwegmarkt, maakt daarvan deel uit.

3.2 Met het oog hierop stelt de Commissie een wijziging voor van Richtlijn 2012/34/EG van 21 november 2012, die vóór 16 juni 2015 moet zijn omgezet in nationaal recht. Er zij op gewezen dat dit initiatief wordt gelanceerd zonder te wachten totdat de maatregelen in het kader van deze herschikking hun effect hebben bewezen.

3.3 Om dezelfde reden zijn er beheersmaatregelen genomen met het oog op de exploitatie van de grote corridors, zonder dat men de volle werking daarvan heeft kunnen onderzoeken.

3.4 In de effectbeoordelingen in verband met het 4e spoorwegpakket doet de Commissie een aantal constatering van zij erkent dat deze, althans in sommige gevallen, van

recente datum en niet eenduidig zijn. Er worden niettemin verschillende argumenten aangevoerd voor de voorgestelde oplossingen.

3.5 Verschillende studies leveren weinig homogene resultaten op wat betreft de gevolgen van de scheiding van infrastructuurbeheer en spoorwegexploitatie. Nader onderzoek van de door de Commissie verstrekte statistische gegevens wijst echter uit dat er geen automatisch verband kan worden gelegd tussen deze scheiding, de openstelling van de markt en de verbetering van de resultaten van het spoorvervoer, maar dat deze verbetering rechtstreeks verband lijkt te houden met de grootte van het budget en de hoogte van de voor het gebruik van spoorweginfrastructuur te betalen vergoedingen. In het verslag-McNulty wordt een erg gemengd beeld geschetst van de Britse situatie; het spoorwegsysteem in het Verenigd Koninkrijk blijkt duurder uit te vallen voor de staat en voor de gebruiker, en de verschillende operatoren blijken niet op één lijn te zitten, met als gevolg dat de staat zich er meer mee moet bemoeien en voor de nodige coördinatie moet zorgen (tarieven, verdeling, uurregeling). Om de zaak weer in balans te krijgen doet Sir McNulty drie aanbevelingen: verdeling van de inkomsten en uitgaven tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegexploitanten, oprichting van een *joint venture* tussen partijen, of het weer samenbrengen van beide functies op bepaalde lijnen.

3.6 Uit nationaal onderzoek naar de kwaliteit van het spoorvervoer, bijv. door de Britse consumentenorganisatie "Which?", is een gemengd beeld naar voren gekomen: op de vraag of zij tevreden waren over het functioneren van de spoorwegen antwoordde 50 % of minder van de gebruikers dat zij over de helft van de exploitanten ontevreden waren; slechts 22 % van de reizigers vond dat de kwaliteit van de dienstverlening was verbeterd (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 In het voorstel van de Commissie is nergens iets terug te vinden over een betere toegankelijkheid voor personen met een handicap. Het is zaak dat de gebruikers door de verschillende actoren naar hun ervaringen op dit punt worden gevraagd.

3.8 De Commissie verwijst naar een tevredenheidsonderzoek onder treinreizigers in 2012, waarvan het EESC vindt dat het ontoereikend is, getuige de aanbevelingen in par. 1.6 van zijn advies TEN/495 van 13 december 2012.

3.9 Voorts onderstreept de Commissie het belang van overheidssubsidies voor de sector en de roep om overheidsbijdragen om het systeem uit de schulden te helpen, een mogelijkheid die werd genoemd en aangeraden in Richtlijn 91/440/EEG en in de richtsnoeren voor staatssteun van april 2008. Dergelijke overheidssteun kan niet los worden gezien van het belang van het materieel kapitaal dat bijeen moet worden gebracht om de milieudoelstellingen te halen en het algemeen belang te dienen, m.a.w. om het overheidsbeleid te helpen verwezenlijken. Dezelfde regeling wordt gehanteerd voor andere actoren in andere sectoren, publiek of privé.

3.10 Om de markt open te breken stelt de Commissie vervolgens voor een strikte scheiding aan te brengen tussen de functies infrastructuurbeheer, dat opnieuw wordt gedefinieerd, en vervoer. Doel van dit voorstel is belangenconflicten te vermijden, discriminatie tegen te gaan en kruissubsidiëring op te sporen en te voorkomen, zonder dat het bestaan van dergelijke praktijken moet worden bewezen of elementen moeten worden aangedragen die door de betrokken partijen, en ook door het Hof van Justitie van de EU, worden betwist. Het Hof heeft o.a. om deze reden de inbreukprocedure van de Commissie tegen Duitsland en tegen Oostenrijk in hun geheel verworpen. Het EESC beklemtoont dat vrachtvervoerders en bedrijven die logistieke diensten leveren in het algemeen en nieuwe spoorexploitanten in het bijzonder vóór een gescheiden en gedereguleerde Europese spoorwegmarkt zonder grenzen zijn, die beter aansluit bij de normale handelspraktijken van andere vervoerswijzen; andere actoren op de spoorwegmarkt, zoals gevestigde spoorwegexploitanten, treinreizigersorganisaties, openbaarvervoersautoriteiten enz. zijn wat terughoudender en willen graag de bestaande kwaliteit handhaven.

3.11 Op grond van artikel 63, lid 1, van Richtlijn 2012/34 tot instelling van één Europese spoorwegruijnte hebben de twee medewetgevers de Commissie verzocht verslag uit te brengen "over de uitvoering van hoofdstuk II van Richtlijn 2012/34/EU", welk hoofdstuk hoofdzakelijk handelt over de autonomie en de structuur van de spoorwegen in de Unie; in dit verslag diende de Commissie ook "de marktontwikkeling, inclusief de stand van de voorbereidingen voor de verdere openstelling van de spoorwegmarkt" te beoordelen en "tevens de verschillende organisatiemodellen voor deze markt evenals de gevolgen van deze richtlijn voor openbare dienstcontracten en de financiering ervan" te analyseren. Daarbij moest de Commissie "ook de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1370/2007 en de intrinsieke verschillen tussen de lidstaten (dichtheid van de netten, aantal passagiers, gemiddelde reisafstand)" in acht nemen. Tijdens de discussies ter zake is gebleken dat de lidstaten bevoegd moesten blijven voor de organisatie van hun nationale stelsels en dat zij, als ze dat nuttig achtten, een geïntegreerde organisatiestructuur moesten kunnen behouden, die krachtenbundeling mogelijk maakt en schadelijke interfaces op zowel economisch vlak als in termen van veiligheid beperkt.

3.12 Het opsplitsen van infrastructuurbeheer in een geleid vervoerssysteem met maar één vrijheidsgraad heeft in de regel meer nadelen dan voordelen, omdat de exploitatie van het systeem hierdoor zeer complex wordt, de kosten stijgen en de kwaliteit van de dienstverlening afneemt. Dit geldt in het bijzonder voor netwerken die intensief worden gebruikt voor gemengd vervoer.

3.13 De integratie van technische vooruitgang gaat langzamer en moeizamer. Innovaties, die meestal zowel in de vaste onderdelen (infrastructuur) als in de mobiele onderdelen (rollend materieel) worden doorgevoerd, worden afgeremd. Door een sterke toename van de bureaucratie en het aantal onnodige interfaces stijgen de operationele kosten en wordt de besluitvorming trager.

3.14 De scheiding tussen de functies infrastructuurbeheer en vervoer leidt ertoe dat de beheerder van het netwerk of van de infrastructuur meer vervreemd raakt van de eindgebruikers (reizigers en verladers) en dat deze laatsten hun eisen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening (m.n. stiptheid) niet meer kenbaar kunnen maken. Daarom is het van belang dat iemand een sleutelrol blijft spelen in het spoorwegsysteem, zonder dat de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, die een essentiële functie vervult, in het geding komt.

3.15 Ten aanzien van de dienstvoorzieningen heeft het EESC in zijn advies TEN/432-433 van 16 maart 2011 al een aanbeveling geformuleerd, die luidt als volgt: "Om de toegang tot dienstvoorzieningen te garanderen wordt bepaald dat de bevoegde ondernemingen organisatorisch, juridisch en wat de besluitvorming aangaat onafhankelijk moeten zijn; het EESC kan zich niet vinden in deze verplichting, die de huidige, onvervangbare, structuren op de helling dreigt te zetten." Er zijn bij de analyse geen nieuwe feiten bekend geworden die een aanpassing van deze aanbeveling noodzakelijk maken.

3.16 De Commissie erkent echter dat wanneer bepaalde functies worden gedeeld, het systeem beter kan functioneren en de kwaliteit van de dienstverlening aan de reizigers toeneemt. Het EESC deelt dit standpunt.

3.17 Wat de liberalisering van het internationale passagiersvervoer per spoor in de EU betreft, die sinds januari 2010 van kracht is, kan nauwelijks worden beweerd dat deze tot dusver systematisch tot een drastische prijsverlaging van dit soort diensten of tot een spectaculaire groei van dit segment heeft geleid.

3.18 Het Europa van de snelle spoorverbindingen dateert van voor 2010. Hierin zijn in sommige lidstaten aanzienlijke bedragen aan overheidsgeld geïnvesteerd en de concurrentie in dit segment zal zich wellicht nog enige tijd op intermodaal vlak afspelen in plaats van op intramodaal vlak. Eén van de ontwikkelingen na de liberalisering van 2010 was dat tal van bestaande verbindingen, die met klassiek materieel en onder klassieke bedrijfscondities (geen hogesnelheidsverbindingen) werden onderhouden, zijn opgeheven en dat er een eind is gekomen aan oude samenwerkingsverbanden. Het EESC betreurt deze ontwikkeling en verzoekt de Commissie met klem de nodige maatregelen te nemen om de grensoverschrijdende spoorwegdiensten voor reizigers te verbeteren en verder te ontwikkelen.

3.19 Nadere bestudering van het goederenvervoer per spoor geeft in een aantal lidstaten een rampzalig beeld. De belangrijkste reden daarvoor is dat de modernisering en uitbreiding van het spoorwegnet geen gelijke tred houden met de modernisering van het wegennet en dat spoorvervoerders een verplichte gebruiksvergoeding moeten betalen. Daar komt bij

dat de wedloop om de meest rendabele verbindingen gunstig uitpakt voor een aantal bloktreinen. Voor een deel gaat dit echter ten koste van het vervoer via treinen met losse wagons, waarvan steeds minder gebruik gemaakt wordt. Dit kan de industrie uit bepaalde gebieden doen verdwijnen en weer duizenden vrachtwagens de weg op sturen. Tal van marktspelers beweren overigens dat de liberalisering in een aantal lidstaten geen enkel ton goederen op het spoor heeft opgeleverd.

3.20 Gezien het bovenstaande, en ondanks de duidelijke behoefte aan markthervormingen, raadt het EESC de Commissie aan om voorzichtig te werk te gaan bij de liberalisering van het binnenlands passagiersvervoer, vooral gezien de huidige ervaringen met de liberalisering van het internationale verkeer. De Commissie erkent bovendien dat het moeilijk is een impuls te geven aan internationale spooractiviteiten die te zeer zijn afgesneden van de nationale verbindingen om van duidelijke netwerkeffecten te kunnen profiteren.

3.21 Op dit punt deelt het EESC de constatering dat het internationale reizigersvervoer per spoor zich maar mondjesmaat ontwikkelt, ondanks de inspanningen van de Europese Commissie om hiervoor een juridisch kader te verschaffen.

3.22 Vervolgens dient te worden geconstateerd dat de voorgestelde oplossingen duidelijk ontoereikend zijn, omdat de markt m.n. niet in staat is om de ontstane problemen zonder adequate investeringen en een passende politieke impuls op te lossen. Toch is het in dit verband van bijzonder belang dat ook de regio's die zich in de uithoeken van een land bevinden, met moderne milieuvriendelijke vervoermiddelen worden bediend.

3.23 Dit doel moet een prioriteit zijn voor de Unie, teneinde een homogene Europese ruimte tot stand te brengen door de grenzen te slechten en voor samenhangende sociaaleconomische ontwikkeling te zorgen in gebieden die thans tussen wal en schip vallen.

3.24 De Unie dient de mogelijkheid te scheppen om grensoverschrijdende structuren op te zetten en interventieregelingen op te stellen voor het desbetreffende grondgebied, teneinde diensten van algemeen belang, zoals bedoeld in artikel 14 VWEU en in Protocol nr. 26, te kunnen vaststellen en organiseren.

3.25 Alleen een politiek initiatief dat in belangrijke mate door de overheid wordt gesteund kan een ruimte en verbindingen tot stand helpen brengen waarin een volwassen geworden markt haar werk kan doen. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om sterk het accent te leggen op de verbetering van de dienstverlening op de spoorwegmarkt van de EU, vooral wat de grensoverschrijdende aspecten hiervan betreft, en daarbij de ontwikkelingen in andere vervoerswijzen in acht te nemen. Een groter marktaandeel voor het railvervoer en een grotere tevredenheid van de klant moeten het algemene doel zijn; de middelen om dit doel te verwezenlijken kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen.

4. Herziening van de verordening betreffende openbare dienstverplichtingen 1370/2007

4.1 De wijziging van Verordening 1370/2007/EG voorziet in de verplichting om openbare aanbestedingen te organiseren voor het vervoer per spoor, de organisatie van deze aanbestedingen, het opstellen van openbaarvervoersplannen en het ter beschikking stellen van rollend materieel aan nieuwe marktspelers.

4.2 In aanbeveling 1.7 van zijn advies TEN/495 van 13 december 2012 heeft het EESC grote bezwaren geuit ten aanzien van de herziening van de verordening betreffende openbare dienstverplichtingen. Geconstateerd moet worden dat de geplande evaluatie achterblijft bij de verwachtingen in het licht van de resultaten die in de effectbeoordelingen worden gepresenteerd.

4.3 Verschillende studies, waarvan sommige in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd, zoals de *Study on Regulatory Options on futur Market Opening in Rail Passengers Transport*, hebben uiteenlopende en tegenstrijdige gegevens opgeleverd waaruit geen uniforme oplossing kan worden gedestilleerd voor problemen in verband met het treinverkeer, de frequentie van de dienstverlening, ontwikkelingen op het gebied van overheidssteun en productiviteit.

4.4 Er zijn nagenoeg dezelfde resultaten opgetekend bij verschillende juridische regelingen (wel of geen concurrentie toegestaan), hetgeen niet pleit voor een al te algemene aanpak die geen rekening houdt met nationale factoren die de organisatie van het vervoer beïnvloeden, zoals geografie, weer, inrichting van productieterreinen en van woongebieden, waarvan sommige zich nog zeer veraf bevinden van spoorwegdiensten, zoals wordt geconstateerd in het advies TEN/495 van 13 december 2012.

4.5 Gezien het bovenstaande moet de Unie erop toezien dat de doelstellingen van de voorgestelde maatregel die niet op nationaal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden bereikt, met de aangewende middelen wel kunnen worden gerealiseerd, en niet verder reikt dan nodig.

4.6 Of dit doel is gehaald moet ook nauwkeurig worden onderzocht in het licht van het voorstel van de Commissie om plafonds vast te stellen voor onderhandse gunning; deze bepaling legt een discutabele beperking op aan de bestuurlijke vrijheid van overheden.

4.7 Bij de vaststelling van de maximale omvang van de vrijstellingen per exploitant moet rekening worden gehouden met de onvermijdelijke drempeleffecten die de coherentie van de dienstverlening kunnen schaden en die, bij gebrek aan een evenwichtige verdeling, zullen resulteren in een verslechtering van de concurrentiepositie op een markt waar vrije mededinging heerst. Daarom moet het aan de bevoegde instanties worden overgelaten of zij één of meerdere kavels onderhands gunnen aan een exploitant of gebruik maken van aanbestedingsprocedures, zoals bedoeld in Verordening 1370/2007/EG. Deze procedures moeten zij naar eigen goeddunken kunnen invullen, eventueel aan de hand van een opdeling van de kavels, teneinde drempeleffecten te vermijden.

4.8 Ook moeten we ons afvragen wat het belang is van zo veel details voor het opstellen van openbaarvervoersplannen, omdat hiermee een beperking lijkt te worden opgelegd aan de "ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten inzake openbaredienstverplichtingen" zoals vastgelegd in het Verdrag.

4.9 Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de voorwaarden waaronder de Commissie het noodzakelijke materieel kapitaal voor de exploitatie van het spoor wil vrijmaken voor nieuwe marktspelers die zijn vrijgesteld van investeringen en zich niet hoeven bezig te houden met onderzoek en innovatie, werkzaamheden die nochtans belangrijk zijn voor de kwaliteit en de veiligheid van de spoorwegen.

4.10 In Groot-Brittannië zijn het bijvoorbeeld banken die hiervoor zorgen, via financieringsmaatschappijen, waardoor de beschikbaarheid van dit materieel kapitaal aan flinke risico's wordt blootgesteld en de vraag ontstaat hoe hiermee moet worden omgegaan.

5. Rol van het Europees Spoorwegbureau, spoorwegveiligheid, interoperabiliteit van het spoorwegnet

5.1 Op basis van het 2e spoorwegpakket is een Europees Spoorwegbureau opgericht, gevestigd in Valenciennes (Frankrijk). Dit bureau is belast met de technische harmonisatie van Europese netwerken en materieel, de ontwikkeling van interoperabiliteit via het opstellen van gemeenschappelijke normen (technische specificaties voor interoperabiliteit - TSI's - en gemeenschappelijke veiligheidsmethoden - GVM's) en de verbetering van de veiligheid op het spoor.

5.2 Overeenkomstig artikel 91 VWEU heeft de Unie een resultaatsverplichting op het gebied van veilig vervoer, en is op basis daarvan gehouden tot constante verbetering van de veiligheid.

5.3 De veiligheid op het spoor en de ontwikkeling daarvan in het licht van de institutionele en technische veranderingen die de spoorwegen ondergaan kunnen overigens niet worden afgemeten naar het aantal slachtoffers dat wordt geteld, maar moeten worden vastgesteld aan de hand van indicatoren die aangeven waar en wanneer de cijfers afwijken, zodat hierop kan worden ingespeeld teneinde een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau voor reizigers en bewoners te waarborgen.

5.4 Om één Europese spoorwegruimte tot stand te brengen is een betere "interoperabiliteit" nodig. De compatibiliteit van infrastructuur en rollend en vast materieel moet gebaseerd zijn op eenvoudige en snelle procedures, waarbij veiligheid constant vooropstaat en wordt gekeken naar de ontwikkeling, modernisering en aanpassing van de infrastructuur en het materieel aan nieuwe behoeften.

5.5 Vanuit dit oogpunt, en in tegenstelling tot hoe dit wordt voorgesteld in het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2007/58/EG inzake de opening van de markt voor

het internationaal passagiersvervoer per spoor (begeleidend document bij de mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het vierde spoorwegpakket), zou veiligheid niet als een obstakel mogen worden gezien. Uit recente ervaringen op andere terreinen is gebleken dat een te coulante aanpak schadelijk kan zijn voor het beeld dat de burger heeft van de rol van de Unie. De ongevallen bij Viareggio en onlangs nog bij Schellebelle moeten alle belanghebbenden in de sector aanzetten tot de grootst mogelijke voorzichtigheid en tot het hanteren van strenge regels bij de exploitatie van spoorlijnen.

5.6 Het Europees Spoorwegbureau speelt hierbij een centrale rol, samen met de nationale veiligheidsinstanties die zijn verenigd in een netwerk voor de uitwisseling van gegevens en voor coördinatie. Dit bureau en de nationale veiligheidsinstanties moeten bovendien aandacht besteden aan de menselijke dimensie van de exploitatie van spoorlijnen en rekening houden met aspecten als gezondheid en veiligheid van het spoorwegpersoneel, die een essentieel onderdeel zijn van de veiligheid op het spoor.

5.7 Aangezien er steeds meer partijen actief zijn op het spoor en gezien de gevolgen van slechte werkmethoden moeten de nationale veiligheidsinstanties zich ook gaan bezighouden met het toezicht op de omstandigheden waaronder wordt gewerkt op het spoor; zij moeten een soort spoorwegpolitie worden, die nagaat of de geldende regels, die regels van openbare orde zijn, worden nageleefd.

5.8 In april 2011 heeft op verzoek van de Commissie een evaluatie plaatsgevonden van de rol van het Spoorwegbureau. Hieruit blijkt dat het bureau ook zou kunnen worden belast met de bevordering van innovatieve oplossingen voor een betere interoperabiliteit en grotere veiligheid van het spoor, met name door het gebruik van nieuwe informatietechnologieën en volgsystemen. Het bureau blijft echter wel juridisch aansprakelijk voor zijn besluiten.

5.9 Dit laatste vraagt om een industriebeleid dat gebaseerd is op onderzoek, innovatie en investeringen; steun van de kant van de overheid is daarbij geboden, want op dit gebied liggen grote kansen voor Europa, die de economie uit het slop kunnen helpen trekken. Het Europese industrie- en onderzoeksproject Shift2Rail kan een geschikt instrument zijn op voorwaarde dat alle ondernemingen in de spoorwegsector hierbij betrokken worden.

5.10 Ook zou, met inachtneming van de verplichtingen die de Unie heeft op grond van artikel 91 VWEU en om de gezondheid en veiligheid van werknemers beter te beschermen, kunnen worden besloten het Spoorwegbureau de bevoegdheid te geven om van alle actoren te eisen dat zij de besluiten op het vlak van interoperabiliteit uitvoeren.

6. Sociale aspecten

6.1 In het kader van dit laatste punt - een nieuwe impuls voor het EU-beleid voor deze sector - moet ook aandacht worden besteed aan de problemen in verband met het demografisch profiel van het personeelsbestand en de verdeling van vaardigheden in de spoorwegsector en de spooraanleg.

6.2 Het werknemersbestand vergrijst en de verhouding tussen het groeiende aantal kaderfuncties, ingenieurs en technici en de overige medewerkers trekt scheef.

6.3 De komende jaren staat er een forse vernieuwing van het personeelsbestand bij spoorwegexploitanten en een belangrijke *turn over* bij nieuwe marktspelers op het programma, hetgeen ons bij de kwestie brengt van de arbeidsvoorwaarden bij laatstgenoemden en de afname van de sociale bescherming in deze sector, die rekening hield met het zware en gevaarlijke karakter van een baan bij de spoorwegen en er, althans vóór de liberalisering, voor zorgde dat het werk aantrekkelijk was.

6.4 Het werk bij de spoorwegen aantrekkelijker maken, vooral onder jongeren en vrouwen, dát is een belangrijke taak voor de lidstaten en de Unie: de spoorwegsector moet weer een betrouwbare sector worden, die nieuwe werknemers aantrekt en personeel aan zich bindt.

6.5 Dit tweeledige doel – aantrekkingskracht en loyaliteit – vereist dat de toezeggingen die zijn gedaan op het gebied van

sociale zekerheid (vooral op het gebied van pensioenen), collectieve waarborgen, en arbeidsvoorwaarden door de lidstaten moeten worden nagekomen en dat er goede carrièreperspectieven moeten worden geboden aan het personeel, waarbij de verwerving en erkenning van competenties centraal staan. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van speciale programma's als Erasmus.

6.6 Advies CESE TEN/445 van 15 juni 2011 inzake de sociale aspecten van het Europese vervoersbeleid bevat een aantal aanbevelingen die de sector aantrekkelijker kunnen helpen maken; de Commissie zou deze aanbevelingen moeten overnemen in haar wetgevingsvoorstellen.

6.7 Het EESC zou graag zien dat elke lidstaat bij het maken van organisatiekeuzes of het openstellen van de sector voor concurrentie het aantal arbeidsplaatsen, alsook de collectieve voorzieningen en de salaris- en arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de gevestigde exploitanten in stand houdt. Indien wordt gewisseld van exploitant, moeten de betrokken personeelsleden en hun collectieve voorzieningen worden overgenomen.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 1.5

Als volgt wijzigen:

"Het EESC dringt erop aan dat de lidstaten bevoegd blijven voor de organisatie van hun nationale spoorwegsysteem en de openstelling van hun binnenlandse markt voor concurrentie, naargelang van hun geografische ligging, demografische situatie, geschiedenis en economische, sociale en milieumomstandigheden. Het EESC staat ook achter het streven van de Commissie naar de totstandbrenging van een gemeenschappelijke spoorwegmarkt in Europa met vervoer van hoge kwaliteit en zonder grensproblemen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om sterk het accent te leggen op de verbetering van de dienstverlening op de spoorwegmarkt van de EU, vooral wat de grensoverschrijdende aspecten hiervan betreft, en daarbij de ontwikkelingen in andere vervoerswijzen in acht te nemen. Een groter marktaandeel voor het railvervoer en een grotere tevredenheid van de klant moeten het algemene doel zijn; de middelen om dit doel te verwezenlijken kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen."

Stemuitslag (par. 1.5 en 3.1 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 30
Tegen: 71
Onthoudingen: 7

Paragraaf 3.1

Als volgt wijzigen:

"Met dit wetgevingsvoorstel vierde spoorwegpakket van wetgevingsvoorstellen wil zet de Commissie haar inspanningen voort om het Europese spoorwegvervoer nieuw leven in te blazen. Evenals de vorige pakketten, die al zijn goedgekeurd, vindt ook dit pakket zijn oorsprong in het feit dat spoorwegen een belangrijk onderdeel vormen van een duurzaam vervoerssysteem in de EU voor zowel passagiers als goederen, en dat markthervormingen noodzakelijk worden geacht om een gemeenschappelijke spoorwegmarkt tot stand te brengen die de potentiële rol kan spelen die het spoorvervoer in de voorbije decennia niet heeft kunnen spelen. Na de invoering van concurrentie in het goederenvervoer per spoor en het internationale passagiersvervoer wordt nu ook door concurrentie toegeënt staan in het binnenlands passagiersvervoer. Volgens de Commissie moet deze concurrentie worden gestimuleerd via Europese wetgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds infrastructuurbeheerders - die zich ook bezighouden met verkeersbeheer, onderhoud van het netwerk en investeringen in dat netwerk - en anderzijds spoorwegexploitantenvervoerders. Versterking van de toezichhoudende instanties, die controle uitoefenen op de spoorwegmarkt, maakt daarvan deel uit. Het Comité staat ook achter het streven van de Commissie naar de totstandbrenging van een gemeenschappelijke spoorwegmarkt in Europa met vervoer van hoge kwaliteit en zonder grensproblemen."

Stemuitslag (par. 1.5 en 3.1 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 30
Tegen: 71
Onthoudingen: 7

Paragraaf 3.5

Als volgt wijzigen:

"Verschillende studies leveren weinig homogene resultaten op wat betreft de gevolgen van de scheiding van infrastructuurbeheer en spoorwegexploitatie en van de deregulering van spoorwegmarkten. Nader onderzoek van de door de Commissie verstrekte statistische gegevens wijst echter ook uit dat er geen automatisch verband kan worden gelegd tussen deze scheiding, de openstelling van de markt en de verbetering van de resultaten van het spoorvervoer. Er bestaan ook grote verschillen tussen de ervaringen in de lidstaten die scheiding en/of deregulering hebben doorgevoerd en in de lidstaten waar de markten niet zijn hervormd. De marktaandelen van het spoorwegvervoer lijken niet alleen afhankelijk te zijn van bestuursmodellen, maar ook van algemene investeringsniveaus en van nationale geografische, demografische en industriële factoren, maar dat deze verbetering rechtstreeks verband lijkt te houden met de grootte van het budget en de hoogte van de voor het gebruik van spoorweginfrastructuur te betalen vergoedingen. In het verslag McNulty wordt een erg gemengd beeld geschetst van de Britse situatie; het spoorwegsysteem in het Verenigd Koninkrijk blijkt duurder uit te vallen voor de staat en voor de gebruiker, en de verschillende operatoren blijken niet op één lijn te zitten, met als gevolg dat de staat zich er meer mee moet bemoeien en voor de nodige coördinatie moet zorgen (tarieven, verdeling, uurregeling). Om de zaak weer in balans te krijgen doet Sir McNulty drie aanbevelingen: verdeling van de inkomsten en uitgaven tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegexploitanten, oprichting van een joint venture tussen partijen, of het weer samenbrengen van beide functies op bepaalde lijnen."

Stemuitslag (par. 3.5 en 3.6 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 27

Tegen: 70

Onthoudingen: 7

Paragraaf 3.6

Schrappen:

~~"Uit nationaal onderzoek naar de kwaliteit van het spoorvervoer, bijv. door de Britse consumentenorganisatie "Which?", is een gemengd beeld naar voren gekomen: op de vraag of zij tevreden waren over het functioneren van de spoorwegen antwoordde 50 % of minder van de gebruikers dat zij over de helft van de exploitanten ontevreden waren; slechts 22 % van de reizigers vond dat de kwaliteit van de dienstverlening was verbeterd (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>)."~~

Stemuitslag (par. 3.5 en 3.6 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 27

Tegen: 70

Onthoudingen: 7

Paragraaf 3.11

Als volgt wijzigen:

~~"Op grond van artikel 63, lid 1, van Richtlijn 2012/34 tot instelling van één Europese spoorwegruimte hebben de twee medewetgevers de Commissie verzocht verslag uit te brengen "over de uitvoering van hoofdstuk II van Richtlijn 2012/34/EU", welk hoofdstuk hoofdzakelijk handelt over de autonomie en de structuur van de spoorwegen in de Unie; in dit verslag diende de Commissie ook "de marktontwikkeling, inclusief de stand van de voorbereidingen voor de verdere openstelling van de spoorwegmarkt" te beoordelen en "tevens de verschillende organisatiemodellen voor deze markt evenals de gevolgen van deze richtlijn voor openbare dienstcontracten en de financiering ervan" te analyseren. Daarbij moest de Commissie "ook de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1370/2007 en de intrinsieke verschillen tussen de lidstaten (dichtheid van de netten, aantal passagiers, gemiddelde reisafstand)" in acht nemen. Tijdens de discussies ter zake is gebleken dat er steun is voor de gedachte dat de lidstaten bevoegd ~~moesten~~ blijven voor de organisatie van hun nationale stelsels en dat zij, als ze dat nuttig achten, een geïntegreerde organisatiestructuur moesten kunnen behouden, die krachtenbundeling mogelijk maakt ~~en schadelijke interfaces op zowel economisch vlak als in termen van veiligheid beperkt.~~"~~

Stemuitslag (par. 3.11, 3.12, 3.13 en 3.14 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 35

Tegen: 67

Onthoudingen: 2

Paragraaf 3.12

Schrappen:

~~"Het opsplitsen van infrastructuurbeheer in een geleid vervoersysteem met maar één vrijheidsgraad heeft in de regel meer nadelen dan voordelen, omdat de exploitatie van het systeem hierdoor zeer complex wordt, de kosten stijgen en de kwaliteit van de dienstverlening afneemt. Dit geldt in het bijzonder voor netwerken die intensief worden gebruikt voor gemengd vervoer."~~

Stemuitslag (par. 3.11, 3.12, 3.13 en 3.14 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 35

Tegen: 67

Onthoudingen: 2

Paragraaf 3.13

Paragraaf schrappen

~~"De integratie van technische vooruitgang gaat langzamer en moeizamer. Innovaties, die meestal zowel in de vaste onderdelen (infrastructuur) als in de mobiele onderdelen (rollend materieel) worden doorgevoerd, worden afgeremd. Door een sterke toename van de bureaucratie en het aantal onnodige interfaces stijgen de operationele kosten en wordt de besluitvorming trager."~~

Stemuitslag (par. 3.11, 3.12, 3.13 en 3.14 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 35
Tegen: 67
Onthoudingen: 2

Paragraaf 3.14

Als volgt wijzigen:

"De scheiding tussen de functies infrastructuurbeheer en vervoer ~~leidt ertoe kan het risico met zich meebrengen dat de beheerder van het netwerk of van de infrastructuur meer vervreemd raakt van de eindgebruikers (reizigers en verladers) en dat deze laatsten hun eisen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening (m.n. stiptheid) niet meer kenbaar kunnen maken. Dit onderstreept de noodzaak van de functie van een instantie die goed toezicht houdt op dergelijke markten. Daarom is het van belang dat iemand een sleutelrol blijft spelen in het spoorwegsysteem, zonder dat de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, die een essentiële functie vervult, in het geding komt.~~"

Stemuitslag (par. 3.11, 3.12, 3.13 en 3.14 werden samen in stemming gebracht en verworpen)

Vóór: 35
Tegen: 67
Onthoudingen: 2

Paragraaf 3.19

Als volgt wijzigen:

~~"3.19 Nadere bestudering van~~ Wat het goederenvervoer per spoor ~~betreft: de gevolgen van de deregulering verschillen van lidstaat tot lidstaat en van markt tot markt. In sommige lidstaten, vooral in Oost-Europa, is de recente ontwikkeling zeer problematisch. geeft in een aantal lidstaten een rampzalig beeld. De belangrijkste reden daarvoor is echter niet de deregulering op zich, maar dat de modernisering en uitbreiding van het spoorwegnet geen gelijke tred houden met de modernisering van het wegennet en dat spoorvervoerders een verplichte gebruiksvergoeding moeten betalen. In sommige andere landen is de dienstverlening aanmerkelijk verbeterd, waardoor er nu meer goederen per spoor worden vervoerd dan vroeger. In het algemeen is de toegenomen concurrentie op met name de markt voor complete treinen positief te noemen. Het wagenladingsvervoer, dat in Europa al sinds lang een zorgenkindje is, blijft echter in de meeste landen teruglopen, wat gevolgen heeft voor de netwerken en vooral in Oost-Europese lidstaten tot verwaarlozing van weinig benutte railinfrastructuur leidt. Daar komt bij dat de wedloop om de meest rendabele verbindingen gunstig uitpakt voor een aantal bloktreinen. Voor een deel gaat dit echter ten koste van het vervoer via treinen met losse wagons, waarvan steeds minder gebruik gemaakt wordt. Dit kan de industrie uit bepaalde gebieden doen verdwijnen en weer duizenden vrachtwagens de weg op sturen. Uit de mededeling van de Commissie blijkt dat de deregulering van het goederenvervoer per spoor in de EU geen nieuwe concurrerende goederenvervoermarkt heeft kunnen creëren. Tal van marktspelers~~ Sommige exploitanten beweren zelfs overigens dat er als rechtstreeks gevolg van de liberalisering in een aantal lidstaten geen enkel ton goederen ~~naar op het spoor is overgeheveld heeft opgeleverd.~~"

Stemuitslag

Vóór: 39
Tegen: 72
Onthoudingen: 3

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 96/53/EG van 25 juli 1996 houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD)

(2013/C 327/22)

Algemeen rapporteur: **de heer RANOCCHIARI**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 13 mei 2013 en 18 april 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van 25 juli 1996 houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD).

Het bureau van het Comité heeft de afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij op 21 mei 2013 belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli) de heer Ranocchiari als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 87 stemmen vóór, geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité juicht het Commissievoorstel toe om na 17 jaar de huidige richtlijn voor gewichten en afmetingen van bepaalde voertuigen te herzien. Het voorstel wil gelijke tred houden met de technische vooruitgang zodat we schonere en veiliger voertuigen hebben.

1.2 Tegelijkertijd merkt het Comité op dat sommige kritieke punten verheldering behoeven, zodat de herziening strookt met de reeds bestaande wetgeving, alsook om onnodige complexiteit en/of onderscheiden te vermijden.

1.3 Het EESC vertrouwt erop dat het deskundigencomité, dat is ingesteld om gedelegeerde handelingen goed te keuren, zal helpen om eventuele ongerijmdheden op te heffen.

1.4 Het EESC pleit ervoor om achtervleugels op te nemen in de huidige regeling van de Europese typegoedkeuring, en om de nationale typegoedkeuring, die een stap terug zou betekenen ten opzichte van de WVTa (Whole Vehicle Type Approval), te vermijden.

1.5 De gewichtsuitzondering, slechts toegekend aan twee-assige voertuigen, elektrische voertuigen of voertuigen met hybride aandrijving, moet worden uitgebreid tot drie- en meer-assige voertuigen die gebruikmaken van alternatieve aandrijving en brandstoffen, als de relevante technische oplossingen tot extra gewicht leiden, waardoor het nuttig laadvermogen vermindert.

1.6 De ingebouwde weegvoorzieningen zijn niet verplicht, maar worden slechts aanbevolen. Er zij aan herinnerd dat er niet voor alle types voertuigen een technische oplossing is en dat de installatie van deze voorzieningen op voertuigen met mechanische ophanging en/of een groot aantal assen heel wat problemen met zich meebrengt.

Uiteindelijk zal het heel moeilijk zijn om tot een systeem te komen dat nauwkeurig genoeg is om als handhavingsinstrument te fungeren. Integendeel: hetzelfde resultaat kan bereikt worden door een intensievere toepassing van de WIM (de in het wegdekoppervlak ingebouwde dynamische weegschaal), die de lidstaten nu al gebruiken.

1.7 Het EESC meent dat het voorstel van de Commissie voor het modulaire concept of de langere zwaardere voertuigen (LZV's) voorlopig juist is, zoals nader uiteengezet wordt in par. 4.6 van dit advies.

1.8 Niettemin is een domino-effect mogelijk als meer lidstaten uiteindelijk het grensoverschrijdend gebruik van LZV's toestaan en deze voertuigen geleidelijk in heel Europa gaan rijden. In dat geval kunnen de derogaties ertoe leiden dat wat nu een uitzondering is de norm wordt, wat indruist tegen het uitgangspunt van het voorstel, te weten dat het modulaire concept de internationale concurrentie niet wezenlijk beïnvloedt, waardoor lidstaten die LZV's niet op hun grondgebied toelaten benadeeld worden.

1.9 Als dat gebeurt, kan de Commissie dat alleen maar vaststellen en de markt laten beslissen welke weg wordt ingeslagen. Als de LZV's marktaandeel veroveren in lidstaten met passende infrastructuur en veiligheidsvereisten, kan de Commissie hun rol niet beperken zonder het subsidiariteitsbeginsel te schenden.

2. Inleiding

2.1 De huidige richtlijn tot vaststelling voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten, dateert van juli 1996 ⁽¹⁾.

2.2 Nu het urgenter wordt om de uitstoot van broeikasgasen en het verbruik van aardolieproducten terug te dringen, en aangezien het wegvervoer goed is voor 82 % van het energieverbruik in de vervoersector, is deze wetgeving toe aan actualisering, waarbij recente technische ontwikkelingen moeten worden aangegrepen om het brandstofverbruik te beperken en om intermodaal vervoer gemakkelijker te maken.

2.3 Het Witboek Vervoer 2011 ⁽²⁾ kondigde al aan dat de huidige richtlijn herzien zou worden om energie-efficiëntere voertuigen op de markt te brengen.

2.4 Hierop gelet onderschrijft het EESC het voorstel van de Commissie om de huidige richtlijn te herzien en daarbij niet alleen rekening te houden met een lager brandstofverbruik, maar ook met de behoefte aan modaal vervoer en containerisering, en, last but not least, met de veiligheid op de weg.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Toestaan van afwijkingen van de maximumafmetingen van voertuigen:

- voor de installatie van aerodynamische voorzieningen achteraan (achtervleugels) om de energie-efficiëntie te verbeteren;
- voor de wijziging van cabines ter verbetering van aerodynamische prestaties, de veiligheid en het comfort van de bestuurder.

3.2 Toestaan van extra gewicht van één ton voor:

- twee-assige voertuigen met elektrische of hybride aandrijving om rekening te houden met het gewicht van de accu's en dubbele aandrijving, waarbij het laadvermogen van deze voertuigen gelijk blijft;

- hetzelfde hogere gewicht wordt toegestaan voor bussen om rekening te houden met de toename van het gemiddelde gewicht van de passagiers en hun bagage, maar ook met het gewicht van nieuwe, ingebouwde veiligheidsvoorzieningen. Zo kan het aantal passagiers per bus gelijk blijven.

3.3 Toestaan van een afwijking van 15 cm lengte van vrachtwagens om in de EU het vervoer van 45-voetcontainers mogelijk te maken.

3.4 Om overlading beter te kunnen vaststellen, worden "ingebouwde weegsystemen" aanbevolen die het gewicht aan de toezichhoudende overheden kunnen meedelen, zodat voor de vervoersondernemers gelijke voorwaarden gelden.

3.5 Bevestiging van het grensoverschrijdend gebruik van langere voertuigen (EMS, European modular system, het modulaire concept), als er slechts één grens wordt overschreden, en mits beide lidstaten het al toestaan en de beperkingen van de derogaties in de richtlijn naleven. Het gebruik van dergelijke voertuigen mag geen significante invloed hebben op de internationale concurrentie.

3.6 De Commissie zal in dit verband de technische kenmerken, het minimumprestatieniveau en de fabricage-eisen en -procedures uitwerken.

3.7 Hiertoe is een deskundigencomité opgericht dat conform het principe van op prestaties gebaseerde normen gedelegeerde handelingen moet vaststellen, om te vermijden dat onevenredige verplichtingen worden opgelegd die met name het mkb kunnen benadelen. Alle relevante betrokkenen zijn in het comité vertegenwoordigd.

4. Opmerkingen van het EESC

4.1 Vleugels achteraan

4.1.1 De toegestane maximumlengte van voertuigen mag met maximaal twee meter toenemen indien achteraan aerodynamische (opvouwbaar/intrekbare) vleugels worden gemonteerd.

4.1.2 Het EESC steunt het idee, maar verzoekt de Commissie om eventuele tegenspraak te vermijden tussen dit voorstel (2 m tolerantie) en de wetgeving voor typegoedkeuring (Verordening 1230/2012), die een extra lengte van het voertuig van 50 cm toestaat.

4.1.3 Het voorstel vermeldt voorts dat de installatie van zulke aerodynamische voorzieningen van een nationaal door de lidstaat goedgekeurd type moeten zijn, die een bijbehorend certificaat uitreikt, dat alle andere lidstaten moeten aanvaarden. Gelet op het belang van deze voorziening, ook in verband met de veiligheid, is het EESC er sterk voorstander van om de goedkeuring ervan op te nemen in de huidige regeling van de Europese typegoedkeuring. De nationale aanpak zou ten opzichte van de WVTA een achteruitgang betekenen.

⁽¹⁾ Voor het vervoer van passagiers: **M2** (van 8+1 plaatsen met een max. gewicht ≤ 5 ton); **M3** (zelfde aantal plaatsen als M2, maar met een max. gewicht > 5 ton). Voor het vervoer van goederen: **N2** (max. gewicht > 3,5 en ≤ 12 ton); **N3** (max. gewicht > 12 ton); **O2** (aanhangers met een max. gewicht > 0,75 en ≤ 3,5 ton); **O3** (aanhangers met een max. gewicht > 3,5 en ≤ 10 ton).

⁽²⁾ COM(2011) 144 final.

4.2 Stroomlijning van de cabine

4.2.1 Het EESC dringt erop aan dat zowel de richtlijn als de bevindingen van het deskundigencomité specifieke bepalingen bevatten om het comfort van de chauffeurscabine te verbeteren. Steeds meer internationale chauffeurs in de EU brengen hun rusttijd in de vrachtauto door, met als uiterste de niet-ingezeten bestuurders (bestuurders die werkzaam zijn vanuit een ander land dan het land van herkomst), die in feite maanden in hun vrachtwagen wonen. Het comfort van de bestuurderscabine moet zonder meer verbeterd worden. Deze verbeteringen moeten zeker nog worden verdubbeld door de naleving van Verordening (EG) 561/2006, die chauffeurs verbiedt om hun wettelijke rusttijd in het voertuig door te brengen, alsook door maatregelen voor de bouw van nieuwe beveiligde en betaalbare parkeerterreinen.

4.2.2 Het EESC beseft dat het ontwerp van de cabine een kostbare en complexe zaak is die tijd vergt. De fabrikanten moeten dus over voldoende aanlooptijd beschikken voor de uitvoering; daarom stelt het EESC een overgangsperiode zodat voor alle fabrikanten gelijke voorwaarden gelden.

4.3 Voertuigen met elektrische of hybride aandrijving

4.3.1 Het EESC staat achter de uitzonderingen voor het gewicht van deze voertuigen (zowel vrachtwagens als bussen), maar beveelt ten eerste aan om de derogatie ook toe te passen op drie- of meerassige voertuigen.

4.3.2 Verder meent het EESC dat alle groene voertuigen dezelfde behandeling verdienen, volgens het principe van technologische neutraliteit, dat de Commissie onlangs in CARS 2020: *Actieplan voor een concurrerende en duurzame Europese automobiel-industrie* ⁽³⁾ heeft bevestigd. Daarom bepleit het EESC dezelfde uitzondering ook voor andere aandrijvingen en alternatieve brandstoffen, waarbij de technische oplossingen extra gewicht betekenen ten nadele van het laadvermogen, d.w.z. bij waterstof, CNG- en LNG-voertuigen (LNG = liquified natural gas, vloeibaar aardgas).

4.4 45-voetcontainers voor intermodaal vervoer

4.4.1 Het EESC staat geheel achter het voorstel om de toegestane lengte van voertuigen voor het transport van 45-voetcontainers met 15 cm te verhogen.

4.4.2 Dit type containers, waarvan het aandeel tussen 2000 en 2010 wereldwijd met 86 % toenam, is goed voor 20 % van de totale voorraad containers ter wereld. In Europa, met een marktaandeel van circa 3 %, is niet langer een speciale vergunning nodig, waardoor vlotter intermodaal vervoer mogelijk wordt.

4.4.3 Het EESC vraagt zich af wat de motivering is voor de in artikel 11 genoemde beperking van het vervoer over de weg: "...niet meer dan 300 km bedragen (...) of de afstand tot de dichtstbijzijnde terminals waartussen een geregelde dienst wordt aangeboden." Een dergelijke bepaling kan moeilijk uit te leggen of te

controleren zijn. Ook kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de verschillende behandeling van vervoer naar/van Europese havens voor de korte vaart, zonder vaststelling van limieten en waarbij blijkbaar ook een langere afstand via de weg is toegestaan, waardoor andere combinaties van intermodaal vervoer in het nadeel zijn.

4.5 Ingebouwde weegsystemen

4.5.1 Het is bekend dat gewichtscontroles van voertuigen vaak inefficiënt zijn en dat er te weinig zijn. Dat schaadt de veiligheid op de weg, levert veel overtredingen op en bevoordeelt de concurrenten die de regels aan hun laars lapen.

4.5.2 De inbouw van zulke voorzieningen is niet gemakkelijk; er zijn geen technische oplossingen voor alle voertuigen en het zal heel complex en duur zijn om een systeem uit te werken dat nauwkeurig genoeg is om als handhavingsinstrument te fungeren. Bovendien kan deze apparatuur alleen in nieuwe voertuigen worden gemonteerd en het risico bestaat dat lidstaten verschillende systemen invoeren, wat tot marktfragmentatie leidt.

4.5.3 Dezelfde metingen zijn mogelijk door een groter beroep te doen op de bestaande WIM. Dit lijkt de beste optie, ook gelet op de effectbeoordeling in het voorstel, waarin de voordelen voor de lidstaten veel groter worden geraamd dan de kosten.

4.6 Europees modulair systeem/modulair concept

4.6.1 Dit onderwerp ligt gevoeliger en is controversiëler sinds de goedkeuring van de huidige richtlijn in 1996, toen de derogatie voor het modulaire concept werd aanvaard na de toetreding tot de EU van Finland en Zweden, waar LZV's tussen beide landen al gebruikt werden.

4.6.2 Het EMS betreft de combinatie van de in de EU toegestane langste oplegger met een maximumlengte van 13,60 m, met de langste aanhanger, met een maximumlengte van 7,82 m. Het resultaat is een voertuig van 25,25 m lengte, met een bruto gewicht van maximaal 60 ton, terwijl in EU-landen die het EMS niet toestaan de maximumlengte voor trekker/opleggercombinaties 16,50 m is, en 18,75 m voor trekker/aanhangwagencombinaties, met een bruto gewicht van maximaal 40 ton (maximaal 44 ton voor het vervoer van 40/45-voetcontainers voor intermodaal vervoer).

4.6.3 De voors en tegens van EMS zijn welbekend, wat tot op zekere hoogte blijkt uit de bijnamen die ze krijgen, variërend van "eco-combi" en "euro-combi" tot "giga liner", "megatruck", "supervrachtauto" enz.

4.6.4 Voorstanders benadrukken dat EMS de logistiek op het Europese continent verbetert. Twee LZV's kunnen momenteel drie vrachtauto's vervangen, waardoor het aantal ritten met circa 30 % afneemt, het brandstofverbruik met 15 % daalt, waardoor ruim 20 % kosten worden bespaard. Dit levert verder voordelen op voor het milieu, congestie, wegdeksslijtage en verkeersveiligheid.

⁽³⁾ COM(2012) 636 final.

Tegenstanders gebruiken ongeveer dezelfde argumenten, maar dan omgekeerd: EMS is een gevaar voor de verkeersveiligheid, met grote impact voor de wegeninfrastructuur en grotere milieubelasting. Bij succes wordt het vervoer over de weg goedkoper. Daardoor zal dat vervoer toenemen en het vervoer via het spoor afnemen.

4.6.5 Tegenstanders zijn niet alleen onder de stakeholders, maar ook onder lidstaten te vinden. Zoals gezegd staan Finland en Zweden EMS allang toe en Nederland besloot hiertoe in 2008, na jarenlange tests. Duitsland, België en Denemarken voeren nog proeven uit, terwijl andere lidstaten zich tegen EMS op hun grondgebied hebben verklaard.

4.6.6 Wat de Commissie nu voorstelt, is niet meer dan een verduidelijking van de tekst van de huidige richtlijn, waarvan de formulering nogal ambigu was. De belangrijkste punten zijn:

- Het staat de lidstaat vrij al dan niet voor EMS te kiezen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, op basis van lokale omstandigheden, en overeenkomstig de neutraliteit van de EU inzake vervoerswijzen.

- Geen lidstaat is verplicht EMS te gebruiken; elke lidstaat heeft het recht het EMS-verkeer op zijn grondgebied te verbieden.
- EMS kan de grenzen van twee aangrenzende lidstaten overschrijden die het gebruik toestaan, zolang het vervoer beperkt blijft tot die twee lidstaten en op aangewezen wegen-netwerken plaatsvindt.

4.6.7 Het EESC meent dat het Commissievoorstel voor EMS het juiste is, zowel uit juridisch als politiek oogpunt.

4.6.8 De Commissie kan geen verbod op noch een liberalisering van EMS opleggen, zonder het subsidiariteitsbeginsel en de neutraliteit inzake de vervoerswijze te schenden. Naar het oordeel van het EESC dienen de lidstaten na een eigen kosten-batenanalyse een besluit te nemen.

4.6.9 Op langere termijn, zoals in een eerder EESC-advies ⁽⁴⁾ is voorgesteld, moet worden onderzocht of het gebruik van grotere voertuigen op nieuwe brandstoffen enz. kan worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de multimodale corridors die in het stappenplan worden genoemd als onderdeel van het TEN-V-kernnet.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 146-153.

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2013/C 327/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten COM(2012) 788 <i>final</i> — 2012/0366 (COD)	65
2013/C 327/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel - Actualisering van de mededeling van de Commissie over het industriebeleid (COM(2012) 582 <i>final</i>)	82
2013/C 327/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de handelsregeling voor bepaalde, door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen COM(2013) 106 <i>final</i> — 2013/0063 (COD)	90
2013/C 327/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende documenten: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren COM(2012) 673 <i>final</i> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) – Stroomgebiedbeheerplannen COM(2012) 670 <i>final</i> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de toetsing van het Europese beleid inzake waterschaarste en droogten COM(2012) 672 <i>final</i>	93
2013/C 327/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot maatregelen om de kosten van de aanleg van elektronische hogesnelheidscommunicatienetwerken te verlagen COM(2013) 147 <i>final</i> — 2013/0080 (COD)	102
2013/C 327/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en door olie- en gasinstallaties veroorzaakte mariene verontreiniging COM(2013) 174 <i>final</i>	108
2013/C 327/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens COM(2013) 296 <i>final</i> — 2013/0157 (COD)	111
2013/C 327/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers (lopend programma) COM(2013) 130 <i>final</i>	115



2013/C 327/21

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „4^e spoorwegpakket”, dat de volgende zeven documenten omvat: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende "Het vierde spoorwegpakket – voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa" COM(2013) 25 *final* Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen COM(2013) 26 *final* — 2013/0013 (COD) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 COM(2013) 27 *final* — 2013/0014 (COD) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor COM(2013) 28 *final* — 2013/0028 (COD) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur COM(2013) 29 *final* — 2013/0029 (COD) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (Herschikking) COM(2013) 30 *final* — 2013/0015 (COD) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake spoorwegveiligheid (Herschikking) COM(2013) 31 *final* — 2013/0016 (COD) 122

2013/C 327/22

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 96/53/EG van 25 juli 1996 houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten COM(2013) 195 *final*/2 — 2013/0105 (COD) 133

Via EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de Verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende handelingen.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL