



Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

497e zitting van het EESC van 25 en 26 maart 2014

2014/C 226/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU (initiatiefadvies)	1
2014/C 226/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De rol en toekomst van de vrije beroepen in de Europese civiele samenleving van 2020 (initiatiefadvies)	10
2014/C 226/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Statuut van de Europese onderlinge maatschappij: perceptie, rol en bijdrage van het maatschappelijk middenveld” (initiatiefadvies)	17
2014/C 226/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de effecten van sociale investeringen op de werkgelegenheid en de overheidsbegrotingen (initiatiefadvies)	21

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

497e zitting van het EESC van 25 en 26 maart 2014

2014/C 226/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie „De interne elektriciteitsmarkt tot stand brengen en daarbij overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten” (C(2013) 7243 <i>final</i>).	28
2014/C 226/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende zeevarenden, tot wijziging van de Richtlijnen 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG en 2001/23/EG (COM(2013) 798 <i>final</i> — 2013/0390 COD) . .	35

2014/C 226/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/96/EU betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (COM(2013) 814 <i>final</i> — 2013/0400 (CNS))	40
2014/C 226/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (COM(2013) 794 <i>final</i> — 2013/0403 (COD))	43
2014/C 226/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan (COM(2013) 813 <i>final</i> — 2013/0402 (COD))	48
2014/C 226/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail (COM(2013) 922 <i>final</i> — 2013/0445 (NLE))	54
2014/C 226/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake de deelneming van de Europese Unie in de kapitaalverhoging bij het Europees Investeringsfonds (COM(2014) 66 <i>final</i> — 2014/0034 (COD))	61
2014/C 226/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn (COM(2013) 821 <i>final</i> — 2013/0407 (COD)), het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (COM(2013) 822 <i>final</i> — 2013/0408 (COD)), het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (COM(2013) 824 <i>final</i> — 2013/0409 (COD)), en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Voortgang bij de uitvoering van de agenda van de Europese Unie inzake procedurele waarborgen voor verdachten en beklaagden — De grondvesten van de Europese strafrechtelijke ruimte versterken (COM (2013) 820 <i>final</i>)	63
2014/C 226/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar (COM(2013) 943 <i>final</i> — 2013/0451 NLE)	68
2014/C 226/14	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 89/608/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG wat de verwijzingen naar de zoötechnische wetgeving betreft (COM(2014) 4 <i>final</i> — 2014/0033 COD)	69
2014/C 226/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor de handel in en de invoer in de Unie van fokdieren en levende producten ervan (COM(2014) 5 <i>final</i> — 2014/0032 COD)	70

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

497E ZITTING VAN HET EESC VAN 25 EN 26 MAART 2014

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU (initiatiefadvies)

(2014/C 226/01)

Rapporteur: **Martin Siecker**

Corapporteur: **Lutz Ribbe**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 september 2013 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Marktgerichte instrumenten ter bevordering van een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie in de EU.

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 maart 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De overstap naar een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie gaat met te weinig daadkracht gepaard. Wil de EU op een kostenefficiënte en maatschappelijk aanvaardbare manier de doelstellingen voor 2050 halen, waar de lidstaten akkoord mee zijn gegaan en waar het EESC in verschillende adviezen zijn steun voor heeft uitgesproken, dan moet ze vaart maken. Dat kan bewerkstelligd worden door een combinatie van duidelijke, sterke en efficiënte regelgeving en voorspelbare marktgerichte financiële instrumenten (MGI). De door de lidstaten overeengekomen doelstellingen ter vermindering van de CO₂-uitstoot moeten de uitputting van hulpbronnen en de opwarming van de aarde afremmen en zo een milieucrisis afwenden. Met het oog hierop moet duurzame energie op de middellange termijn ruim baan krijgen en dient het gebruik van steenkool drastisch te worden afgebouwd, tenzij het afvangen van CO₂ een haalbare en maatschappelijk aanvaardbare optie blijkt te zijn.

1.2 Door de huidige financiële en economische crisis en de daarmee samenhangende bezuinigingen staan de energieprijzen in het middelpunt van de aandacht. Hoge energieprijzen zijn namelijk van invloed op de energiekosten van huishoudens en op het concurrentievermogen van de industrie. Energie wordt gezien als iets dat herstel in de weg staat in plaats van aan een oplossing bij te dragen. Deze problemen moeten worden aangepakt. Maar het is ook van groot belang dat de energiesector kan toewerken naar een transitieprogramma voor de lange termijn, waarbij ervoor gezorgd wordt dat de diverse beleidsmaatregelen en bijbehorende steunregelingen op een duidelijk doel zijn gericht en stabiel blijven. Op de markt gebaseerde instrumenten zijn belangrijk omdat zij de overgang naar een hulpbronnefficiënte en koolstofarme economie en tegelijkertijd het herstel van de huidige economie moeten bevorderen.

1.3 Bij milieuvriendelijke belastinghervormingen wordt geprobeerd om negatieve externe effecten van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen aan te pakken met behulp van marktmechanismen. Dit gebeurt budgettair neutraal, door de belastingdruk op arbeid te verlagen. Bij deze hervormingen wordt het beginsel dat de vervuiler betaalt ook systematischer toegepast, namelijk door milieuonvriendelijke subsidies geleidelijk af te bouwen en de belasting te verleggen van arbeid naar het gebruik van hulpbronnen. Op die manier trekken deze hervormingen gevallen van marktfalen recht, laten ze de economie efficiënter draaien, dragen ze bij aan de ontwikkeling van nieuwe sectoren die duurzame lokale banen opleveren, zorgen ze voor een duidelijk en voorspelbaar klimaat voor eco-innovatieve investeringen en genereren ze extra inkomsten, waardoor ze na de recessie de begrotingsstabiliteit helpen herstellen.

1.4 In alle sectoren zijn de energieprijzen gestegen. In veel lidstaten komen huishoudens en de industrie hiertegen in verzet. Door middel van diepgaand onderzoek moet worden bepaald wat de oorzaak is van de hogere prijzen (productie, distributie, heffingen), waar duurzame energie tot hogere elektriciteitsprijzen heeft bijgedragen en waar zij tot stabiele of lagere prijzen heeft bijgedragen. Zeker in tijden van crisis doen de lidstaten er goed aan om, vooruitlopend op een fundamentele hervorming van hun belastingstelsels, werk te maken van milieuvriendelijke belastinghervormingen. Belangrijk hierbij is dat gezorgd wordt voor adequate koolstofprijzen in de EU, en dus ook in een overeen te komen internationaal verband. De Commissie zou in het Europees Semester een vaste plaats moeten inruimen voor milieuvriendelijke belastinghervormingen, waarbij met name op de bevordering van energie-efficiëntie moet worden ingezet.

1.5 Op de markt gebaseerde instrumenten worden in de EU momenteel niet consequent en samenhangend genoeg gebruikt. De lidstaten verzuimen om ten volle de kansen te benutten die de overgang naar een koolstofarme economie biedt voor de vernieuwing en modernisering van de industrie en voor het stimuleren van de werkgelegenheid. De automobielsector is wat dit betreft een goed voorbeeld. Daar is het gebruik van koolwaterstofbrandstoffen dankzij de juiste combinatie van regelgeving en marktgerichte instrumenten met succes teruggedrongen. We moeten op de markt gebaseerde instrumenten dusdanig versterken dat er een krachtig signaal naar de markten van uitgaat. De lidstaten zouden de *best practice*-beginselen uit de recente Commissiemededeling over interne energiemarkten en het begeleidende werkdocument⁽¹⁾ moeten volgen en toepassen. Met de voltooiing van een interne energiemarkt zouden grote prijsverschillen tussen de lidstaten tot het verleden behoren. Verder zou de overgang naar duurzame energie door de voltooiing van grensoverschrijdende energienetten goedkoper uitvallen, omdat standby-centrales dan een groter bereik krijgen.

1.6 Marktgerichte instrumenten kunnen ook worden toegepast bij andere strategieën — zoals recycling, duurzamer afvalbeheer en duurzamere landbouw — voor een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen en voor minder CO₂-uitstoot.

1.7 Met milieuvriendelijke belastinghervormingen verschuift de belastingdruk van arbeid naar het gebruik van hulpbronnen, wat bijdraagt aan het behoud van al bestaande banen en het ontstaan van nieuwe banen in allerlei economische sectoren. In bepaalde sectoren, zoals de energiesector, is het met dergelijke hervormingen aan de andere kant ook mogelijk om schadelijke, door fossiele brandstoffen veroorzaakte CO₂-emissies te belasten. De opbrengsten daarvan kunnen dan gebruikt worden om de invoering van schonere nieuwe technologieën, bijvoorbeeld op het gebied van duurzame energie en energie-efficiëntie, te subsidiëren, met als doel een veel duurzamere energiemix waarbij de gemiddelde energieprijzen of -rekeningen op een betaalbaarder niveau blijven. Deze milieubelastingen kunnen aan consolidatie van de overheidsfinanciën bijdragen terwijl ze minder negatieve gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid hebben dan andere — directe of indirecte — belastingen. De Europese Commissie zou zich moeten opwerpen als drijvende en coördinerende kracht achter de promotie van milieuvriendelijke belastinghervormingen.

1.8 Het is onaanvaardbaar dat activiteiten die het milieu op niet te rechtvaardigen wijze schaden nog altijd gesubsidieerd worden in de EU. Dat gebeurt direct via overheidsbegrotingen en indirect als „externe kosten”, die door een inadequate toepassing van het ‘de vervuiler betaalt’-beginsel niet worden doorberekend in productprijzen. Zulke subsidies verstoren marktsignalen en staan de overstap naar een hulpbronnenefficiënte en koolstofarme economie in de weg. Al jarenlang is het streven van de EU erop gericht om subsidies die schadelijk zijn voor het milieu af te bouwen en om externe kosten te internaliseren. Gezien de doelstelling van de EU om zulke subsidies in 2020 te hebben afgeschaft is het gebrek aan activiteit zorgwekkend. De lidstaten zouden milieuschadelijke subsidies in kaart moeten brengen en actieplannen moeten opstellen om deze subsidies conform de doelstelling af te schaffen. Ook wat dit betreft zou de Europese Commissie een drijvende en coördinerende kracht moeten zijn, bijvoorbeeld door een en ander in het proces van het Europees Semester op te nemen.

⁽¹⁾ SWD(2013) 439 final.

1.9 Zonne-energie en windenergie belasten het milieu veel minder dan energie die met fossiele brandstoffen wordt geproduceerd. Bij de beste vormen van schone energie wordt rekening gehouden met de samenleving en het milieu en met de behoeften van komende generaties. Bovendien worden zij dicht bij huis geproduceerd, leiden ze tot minder afhankelijkheid van ingevoerde energie en leveren ze banen op. Maar schone energie kan niet op gelijke voet concurreren omdat fossiele brandstoffen en kernenergie veel zwaarder worden gesubsidieerd (direct en indirect). Schone energie moet een eerlijke kans krijgen om zich te ontwikkelen. Voor alle vormen van energie moeten daarom gelijke voorwaarden gaan gelden.

1.10 Hoewel het algemene streven — de overgang naar een koolstofarme economie — breed wordt gedragen, is men het nog lang niet eens over het tempo van deze overgang en de daarbij te hanteren methoden. Het baart sommigen zorgen dat de impact van de recessie en de schulden crisis op de draagkracht van de Europese economie niet wordt onderkend. Daarnaast is er de angst dat het concurrentievermogen een knauw krijgt als transitie maatregelen op de korte en middellange termijn in versneld tempo worden uitgevoerd. Ten slotte heerst er onenigheid over de economische voordelen van transitie maatregelen en leeft het gevoel dat negatieve effecten genegeerd worden. In het advies worden deze zorgen onderkend, met de verzekering dat zij onderwerp van discussie zullen blijven. Niettemin zouden de EU en de lidstaten beter moeten beseffen dat het een dringende noodzaak is om de weg in te slaan naar een koolstofarme toekomst.

2. Inleiding

2.1 De lidstaten hebben te weinig daadkracht aan de dag gelegd bij de aanpassing van hun economie aan de klimaatverandering. In de EU is uitvoerig gedebatteerd over de vraag of de samenleving moet worden aangepast aan duurzame ontwikkeling en klimaatverandering. Uiteindelijk is besloten tot een duurzame ontwikkeling, waartoe ook een „vergroening” van de economie hoort. Dit beleid, waar het EESC zich in diverse adviezen voorstander van heeft getoond, wordt door meerdere documenten geschraagd: de in 2006 herziene duurzame-ontwikkelingsstrategie van 2001, het zevende milieuactieprogramma, het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa” (onderdeel van de Europa 2020-strategie), het Stappenplan voor een hulpbronnenefficiënt Europa en de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050. Het EESC heeft al in diverse adviezen zijn steun voor dit streven uitgesproken.

2.2 In de afgelopen vijf jaar hebben alle lidstaten in meerdere of mindere mate te maken gekregen met problemen als gevolg van de bankencrisis en de staatsschulden crisis, waar de zeer ernstige economische recessie nog eens bijkomt. Nu de energieprijzen voor huishoudens en de industrie stijgen terwijl er tegelijkertijd bezuinigd wordt en de internationale concurrentie met lagere prijzen te maken heeft, rijzen er vragen over de mogelijke negatieve neveneffecten van het milieu- en energiebeleid van de EU. De situatie is kritiek en moet worden aangepakt. Marktgerichte instrumenten moeten zo worden toegepast dat zij zowel de economie groener maken als bijdragen aan het herstel van de economie.

2.3 De discussie is deels op gang gebracht door de klimaatverandering, maar gaat ook over economie en maatschappelijke vooruitgang. Europa kan er veel baat bij hebben als het vooroploopt in de transitie naar een inclusieve groene economie. Uit een recente studie van de Commissie blijkt dat de Europese industrie haar internationale concurrentiepositie tot dusverre heeft weten te behouden dankzij een vrij lage energie-intensiteit en een groot aandeel van duurzame energie⁽²⁾. De Commissie wijst op de kansen die de koolstofarme economie biedt voor nieuwe duurzame bedrijfsmodellen en voor industriële verandering⁽³⁾. Een succesvolle, snelle transitie is niet alleen een uitdaging, het groene economie model is voor de EU ook een uitgelezen kans om zich als economische wereldmacht te handhaven. Tegelijkertijd is er het angstige vermoeden dat het op de korte termijn gerichte energieprijnsbeleid een van de oorzaken van de-industrialisatie is. Dat vermoeden moet serieuze aandacht krijgen. Met name energie-intensieve ondernemingen ondervinden de gevolgen van de lage gasprijzen in de VS en Rusland. Maar voor verreweg de meeste ondernemingen zijn de energiekosten nog altijd minder belangrijk voor hun concurrentievermogen dan algemene productiviteit en loonkosten. De Commissie heeft de overstap naar een hulpbronnenefficiënte en koolstofarme economie een centrale plaats gegeven in haar vlaggenschipinitiatief ter versterking van de industrie in Europa⁽⁴⁾, maar heeft er nu ook op gewezen dat bij de transitie rekening moet worden gehouden met de economische en politieke realiteit⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Europese Commissie, Energy Economic Developments in Europe, European Economy 1/2014.

⁽³⁾ EESC-advies „Bedrijfsmodellen voor duurzame groei, een koolstofarme economie en industriële reconversie”, PB C 133 van 9.5.2013, blz. 8.

⁽⁴⁾ Mededeling „Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel” [COM(2012) 582 final].

⁽⁵⁾ Mededeling „Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030” [COM(2014) 15].

2.4 Een transitie naar een koolstofarme economie zou Europa's energiezekerheid ongetwijfeld vergroten. Momenteel importeert Europa voor ruim 500 miljard euro aan aardgas en aardolie, gedeeltelijk uit politiek instabiele regio's. Wordt deze invoer van brandstoffen vervangen door koolstofarme en in de EU geproduceerde energie, dan zou dat de Europese economie veerkrachtiger maken en bijdragen aan het behoud van waardeketens in Europa. Komt de transitie op tijd, met een slim verandertempo en een goed evenwicht tussen economische, ecologische en sociale belangen, dan wordt het aanzienlijk gemakkelijker om de crisis de baas te worden.

2.5 De transitie mag niet ten koste gaan van Europa's concurrentievermogen. Basisvereiste is dat een hoger niveau van economische activiteit wordt gecreëerd waarbij meer bedrijven in meer sectoren worden betrokken, die meer mensen werk bieden. Wat dit betreft kan men er niet de ogen voor sluiten dat de productiesector in de VS dankzij goedkope energie, voornamelijk schaliegas, weer een impuls heeft gekregen. De EU-economie schreeuwt om een vergelijkbare industriële renaissance om mensen weer aan het werk te krijgen en belastinginkomsten te genereren. Voor zo'n renaissance is het onder meer nodig dat de EU met haar energiebeleid overtuigender reageert op de druk van buitenaf, terwijl ze tegelijkertijd naar een koolstofarme economie blijft streven.

2.6 De EU wil ervoor zorgen dat de CO₂-uitstoot in 2050 met 80 tot 95 % is gedaald ten opzichte van 1990. De Commissie raamt dat per jaar 1,5 % van het bbp extra zou moeten worden geïnvesteerd in de overgang naar een koolstofarme economie als we dat doel willen halen. Gebeurt er niets, dan zullen de kosten volgens de Commissie zo'n 50 miljard per jaar bedragen. Maar voor tientallen miljoenen EU-burgers die nu werkloos zijn of gebukt gaan onder een lage levensstandaard zijn deze 'toekomstige kosten' veel minder reëel dan hun huidige problemen. Als deze duidelijke spanning niet wordt opgelost, zou het bereiken van het doel weleens veel meer tijd en geld kunnen gaan kosten.

2.7 Ambitie en regels zijn vooral een kwestie van woorden. Bij beleid gaat het echter om daden. Daaraan heeft het wat de doelstellingen betreft nogal ontbroken. Tal van factoren zijn daar debet aan: de financiële crisis, de inactiviteit van lidstaten, waarvan sommige bovendien hun beleid hebben herzien, en tegenwerking door de aardolie- en aardgasindustrie. Maar er is ook daadwerkelijk sprake van onzekerheid en aanpassingen door de onverwachte impact van bepaalde gebeurtenissen, zoals „Fukushima” en de snelle ontwikkeling van schaliegas in de VS. Het knipperlichtbeleid waar dit toe leidt biedt niet het stabiele en betrouwbare kader dat nodig is. Om de transitie zonder verdere vertraging te kunnen voortzetten moeten we enerzijds een flexibel beleid voeren en anderzijds inzetten op langetermijninvesteringen en een reeks ondersteunende marktgerichte instrumenten. Dat vereist intensief overleg tussen alle schakels in de energieketen: de Europese instellingen, de lidstaten, het bedrijfsleven en het publiek.

2.8 Net als alle andere markten reageert de energiemarkt op prijssignalen binnen een bepaald regelgevingskader. Levert de energiemarkt niet de in de transitieplannen nagestreefde energiemix, dan zijn de prijssignalen fout. Die signalen kunnen wel veranderd worden, maar economische en sociale partijen mogen daar niet te zeer de dupe van worden.

2.9 Bij de overgang naar een koolstofarme economie moet rekening worden gehouden met de sociale effecten, en dan met name het effect op de werkgelegenheid. Volgens de Commissie zijn er tijdens de recessie steeds banen bijgekomen in de groene economie, en de verwachting is dat deze trend zal aanhouden. Alleen al in de sectoren energie-efficiëntie en hernieuwbare energie zouden in 2020 vijf miljoen banen kunnen zijn gecreëerd ⁽⁶⁾.

Voor een goede transitie is actief werkgelegenheidsbeleid nodig om te zorgen voor fatsoenlijke banen. Van essentieel belang is in dit verband een heropleving van de economie, met de bijbehorende vereisten wat energiebeleid, infrastructuur en markten betreft. De impact op huishoudens met lage inkomens en op de energieprijzen moet zorgvuldige aandacht krijgen. Bovendien geven de energieprijzen vaak geen goed beeld van de werkelijke kosten van diverse energiebronnen op de energiemarkt. Anders dan de kosten van duurzame energie worden veel van de kosten van conventionele energie niet apart genoemd in de prijzen en ook niet apart betaald. In plaats daarvan maken zij als subsidies deel uit van het overheidsbudget en worden zij als de externe kosten van de negatieve effecten op de volksgezondheid en het milieu aan het oog onttrokken.

⁽⁶⁾ Mededeling „Naar een banenrijk herstel”[COM (2012) 173 final].

2.10 In haar mededeling over de energieprijzen en -kosten in Europa⁽⁷⁾ behandelt de Commissie het complexe onderwerp van energieprijzen en het effect van kosten op huishoudens en ondernemingen. Een van de conclusies luidt dat de maatregelen die gefinancierd worden door de „belastings-/heffings-component van de prijzen”, de component die in de afgelopen jaren de grootste stijgingen heeft gekend, zo kosteneffectief mogelijk moeten worden uitgevoerd.

3. Marktgerichte instrumenten

3.1 Algemene opmerkingen

3.1.1 De EU heeft veel regels uitgevaardigd om de CO₂-uitstoot terug te dringen. Regulering alleen is echter niet genoeg; het „wortel en stok”-beginsel indachtig zijn er ook financiële en economische prikkels nodig om de transitie te schragen. Daarbij is een grote rol weggelegd voor marktgerichte instrumenten (MGI's) zoals milieubelastingen, emissiehandel en subsidieherforming⁽⁸⁾.

3.1.2 Deze instrumenten kunnen de resultaten van marktactiviteit beïnvloeden omdat zij door internalisering van externe kosten het systeem van prijssignalen verbeteren en bedrijven meer flexibiliteit bieden om doelen te halen. Bovendien zorgen zij voor meer efficiëntie en innovatie.

3.1.3 De EU en de lidstaten hebben bepaalde instrumenten ontwikkeld, waaronder het hervormen van milieubelastingen, het afbouwen van schadelijke subsidies, emissiehandel, promotie van duurzame energie en groene aanbestedingen. Deze instrumenten zouden het karwei in principe moeten kunnen klaren. De problemen liggen echter in de omzetting in wetgeving en in adequate toepassing, toezicht en naleving, en hierbij moet voor maatschappelijk draagvlak worden gezorgd. Als die keten onderontwikkeld is, bestaat er een reëel risico dat de instrumenten niet goed werken, waardoor de resultaten ondermaats zijn en huishoudens en ondernemingen met extra kosten worden opgezadeld. De opvallende verschillen in energiekosten tussen de lidstaten zijn wat dit betreft tekenend.

3.1.4 Als de EU haar doelstelling van een koolstofarme economie wil verwezenlijken, dan moet zij vaart maken en het publiek voor zich winnen. We moeten energiebesparing een impuls geven en op fossiele brandstoffen gebaseerde energie vervangen door duurzame energie. Beide zaken zijn van cruciaal belang bij de overstap naar een groene economie. Bij de overschakeling van energie op basis van fossiele brandstoffen op duurzame energie moet ook worden gezorgd voor een back up-capaciteit van brandstoffen en voor het gebruik van bijvoorbeeld aardgas of kernenergie in de tussenfasen. Van de manier waarop de lidstaten de hun ter beschikking staande instrumenten toepassen gaat voor de markt een te zwakke prikkel uit om beter te gaan presteren. Belangrijke instrumenten als milieubelastingen worden niet op de juiste schaal ingezet.

Dit komt vooral doordat iedere lidstaat een andere energiemix heeft ten gevolge van verschillen in geografie, klimaat, natuurlijke hulpbronnen en historische ontwikkeling. Deze verschillen werken door in de actieplannen van de lidstaten ter vermindering van de CO₂-uitstoot en hun gebruik van marktgerichte instrumenten.

3.1.5 Duurzame energie moet deel uitmaken van de mix en voorrang krijgen, zodat het energiebeleid zowel de economie als de overgang naar een koolstofarme samenleving ten goede komt. Ondanks de verschillen tussen de lidstaten zouden de trans-Europese energienetten zo snel mogelijk een feit moeten zijn. Deze verbindingen vormen een toegevoegde waarde voor elke nationale strategie.

3.1.6 Milieubeleid zou nauw verweven moeten zijn met andere beleidsterreinen. De decentrale productie van elektriciteit in landelijke gebieden zou veel extra banen kunnen opleveren. Door milieubeleid en regionaal beleid binnen de respectieve fondsen aan elkaar te koppelen kan de levenskwaliteit op het platteland aanzienlijk worden verbeterd.

⁽⁷⁾ Mededeling „Energieprijzen en -kosten in Europa”[COM(2014) 21 final].

⁽⁸⁾ Groenboek over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen [COM(2007) 140 final].

3.2 Milieubelastingen

3.2.1 De gedachte achter dit soort belastingen is dat voor milieuverontreinigende economische activiteiten een prijs wordt gerekend die de ware, niet in de marktprijzen tot uiting komende kosten van productie en consumptie weerspiegelt. Een en ander is in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler moet betalen. In Polen moeten vervuilende bedrijven bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan een nationaal fonds voor milieubescherming en waterbeheer waaruit duurzaamheidsprogramma's worden gefinancierd. Het recht om directe en indirecte belastingen in de EU te heffen is voorbehouden aan de lidstaten. Slechts een beperkt aantal lidstaten kent speciale milieubelastingen. Hiervan zijn goede voorbeelden te geven (Finland, Zweden, Denemarken, Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Slovenië en Estland). De mate waarin de belastingdruk verschuift, verschilt van lidstaat tot lidstaat. In totaal gaat het om zo'n 25 miljard euro per jaar⁽⁹⁾.

3.2.2 Ondanks het succes van milieubelastingen in een aantal lidstaten kan met milieuvriendelijke belastinghervormingen (Environmental Tax Reform — ETR) veel meer bereikt worden, namelijk een heel ander begrotingsbeleid. ETR biedt enorme kansen, zeker als onderdeel van maatregelen om de werkgelegenheid te herstellen. Als het motto van EU-commissaris Hedegaard — „Tax what you burn, not what you earn” („Belast wat je verbrandt, niet wat je verdient”) — in praktijk wordt gebracht en de belastingdruk verschuift van arbeid naar het gebruik van grondstoffen, dalen de arbeidskosten voor werkgevers en ontstaan er sneller nieuwe banen, niet alleen in „groene niches”, maar ook in tal van andere sectoren van de economie. ETR zou een hoeksteen moeten vormen van de noodzakelijke algehele herstructurering van de overheidsfinanciën, met als doel begrotingsconsolidatie. Zo'n hervorming mag uiteraard de totale belastingdruk niet vergroten en moet kosten- en milieu-efficiënt zijn. Stijgingen van de energiekosten die de dankzij meer efficiëntie gerealiseerde energiebesparingen overschrijden moeten worden vermeden.

3.2.3 ETR kan ook begrotingstekorten helpen terugdringen. Milieuheffingen kunnen aan begrotingsconsolidatie bijdragen en beïnvloeden daarbij de economie en de werkgelegenheid minder negatief dan andere directe of indirecte belastingen, zoals de inkomstenbelasting of de btw⁽¹⁰⁾. In de Jaarlijkse groeianalyse en het Europees Semester zou er meer aandacht moeten zijn voor de voordelen van ETR.

3.3 Schadelijke subsidies afbouwen

3.3.1 De EU streeft ernaar om milieuschadelijke subsidies (MSS) in 2020 afgebouwd te hebben.⁽¹¹⁾ De Commissie beloofde dit in 2006 en 2009, en in 2009 is tijdens de G20-Top afgesproken om te beginnen met de afbouw van „ondoelmatige subsidies voor fossiele brandstoffen, die verkwistende consumptiepatronen in de hand werken”. Deze toezegging maakt ook deel uit van de Economische Samenwerking Azië-Stille Oceaan en van de conclusies van de Rio+20-conferentie. Ondanks al deze beloften is er tot dusverre te weinig gebeurd.

3.3.2 Wat de mondiale situatie betreft: volgens een rapport van de OESO over MSS in de OESO-lidstaten belopen de directe begrotingssteun en fiscale voordelen voor fossiele brandstoffen in totaal 55 tot 90 miljard dollar per jaar.⁽¹²⁾ Volgens het IEA bedragen de subsidies voor fossiele brandstoffen wereldwijd 523 miljard USD per jaar en zijn deze subsidies „staatsvijand nummer één”.⁽¹³⁾ De Wereldbank schat dat fossiele brandstoffen jaarlijks voor wel 775 miljard USD worden gesubsidieerd. Bij ongewijzigd beleid zullen deze subsidies binnen enkele jaren de pan uit rijzen en voor veel extra problemen zorgen. Door de subsidies van nu tot 2020 geleidelijk af te bouwen zal de energievraag scherp dalen en zal de CO₂-uitstoot met 1,7 gigaton afnemen, terwijl de overheid op extra inkomsten kan rekenen.

⁽⁹⁾ Instituut voor Europees milieubeleid (IEEP), Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities, blz. 6.

⁽¹⁰⁾ Vivid Economics, Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits, rapport opgesteld voor de European Climate Foundation en Green Budget Europe, mei 2012.

⁽¹¹⁾ Besluit 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieufactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020

⁽¹²⁾ OESO, Fossil fuel subsidies: billions up in smoke? 2013

⁽¹³⁾ Europese windenergieorganisatie, persbericht, 4-3-2013

3.3.3 Het ontbreekt nog altijd aan gegevens die een compleet beeld geven van de subsidiëring van fossiele brandstoffen in de EU; de cijfers uit diverse bronnen lopen onderling uiteen. Het beeld is wel dat deze brandstoffen zwaar gesubsidieerd worden. In de EU worden fossiele brandstoffen jaarlijks voor wel 68,8 miljard euro gesubsidieerd: 26 miljard euro aan directe subsidies en een bedrag van 42,8 miljard euro waarmee de lidstaten en de burgers de schadelijke gevolgen voor de samenleving en de volksgezondheid moeten compenseren⁽¹⁴⁾. Milieuschadelijke subsidies zijn natuurlijk niet ingevoerd om de gezondheid of het milieu bewust te schaden, maar waren in positieve zin bedoeld om bijvoorbeeld goedkope energie uit lokale bronnen te leveren of om banen te scheppen. De lidstaten zouden moeten nagaan of zij die doelen nog steeds willen nastreven, en zo ja, hoe dat op een milieuvriendelijke manier kan gebeuren. Een EU-lijst met een overzicht van de bedoelde subsidies zou een goed begin zijn.

3.3.4 Naast de kosten van rechtstreekse overheidssubsidies en externe gezondheidszorgkosten moeten ook andere kosten van negatieve effecten van de verbranding van fossiele brandstoffen op het milieu in aanmerking worden genomen. Hierbij valt te denken aan de follow-upkosten van milieuschade en van zware stormen en overstromingen als gevolg van de opwarming van de aarde. Deze „externe kosten” worden veroorzaakt door een ontoereikende toepassing van het beginsel dat de vervuiler moet betalen. Het Duitse Umweltbundesamt schat de externe milieueffecten van de verbranding van steenkool op 80 eurocent per ton CO₂-uitstoot per jaar⁽¹⁵⁾. Aangezien 3,652 miljard ton aan CO₂-emissies wordt veroorzaakt door de verbranding van brandstoffen, is er nog een extra last van 290 miljard euro⁽¹⁶⁾. Kerncentrales worden in de EU in totaal met 35 miljard euro gesubsidieerd, zonder de kosten voor de verwijdering van afval en ter dekking van het risico van ongelukken mee te rekenen. Voor duurzame energie wordt per jaar 30 miljard euro aan directe subsidies uitgetrokken.

3.3.5 Ondanks deze ongelijkheid ontwikkelt de technologie voor duurzame energie zich snel. De prijs voor deze vorm van energie is in de afgelopen jaren sterk gedaald (zonnepanelen zijn 85 % goedkoper geworden) en in de sector zijn er veel banen bijgekomen. De prijs van fossiele energie blijft daarentegen onveranderlijk hoog. In oktober 2013 riepen partijen met gevestigde belangen in de energiesector op tot afschaffing van subsidies voor duurzame energie, en de Visegrad-landen drongen aan op meer subsidie voor kernenergie. Mocht het zover komen, dan kan duurzame energie door het ontbreken van gelijke voorwaarden niet meer concurreren met andere energievoorzieningssystemen.

3.3.6 Subsidies zijn niet altijd schadelijk. Als nieuwe technologieën moeten worden ontwikkeld ter ondersteuning van de duurzamere economie van de toekomst, kunnen subsidies initieel onderzoek, ontwikkeling en infrastructuur helpen financieren zolang deze technologieën zich nog niet staande kunnen houden op de markt. Dergelijke steun is van cruciaal belang geweest in de vroege ontwikkeling van duurzame energiebronnen en moet worden gehandhaafd totdat deze een solide plaats hebben verworven als concurrerende energiebronnen van de toekomst.

3.3.7 Volgens de Routekaart naar een efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa moesten de lidstaten in 2012 de belangrijkste MSS met behulp van bepaalde methoden in kaart hebben gebracht, plannen en tijdschema's voor het afbouwen van MSS hebben opgesteld en hiervan in hun nationale hervormingsplannen verslag hebben gedaan. Dat is echter onvoldoende gebeurd. Een studie van DG ENV uit 2012 bevat een overzicht van milieuschadelijke toelagen en andere soorten subsidies in de EU⁽¹⁷⁾ en het voorstel om deze tegen het licht te houden. In het huidige Europees Semester zou de Commissie het gebruik van dit instrument in overweging moeten nemen.

3.4 Emissiehandelssysteem

3.4.1 De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU ETS) is in Europa het belangrijkste, op het cap-and-trade-systeem gebaseerde economische instrument voor het terugdringen van de broeikasgasuitstoot. De bedoeling ervan is dat bedrijven sterk worden gestimuleerd om te investeren in de preventie van de uitstoot van broeikasgassen en dat hun daarbij de ruimte wordt gelaten om dit te doen op de voor hen meest efficiënte wijze.

⁽¹⁴⁾ De cijfers over directe subsidiëring komen uit de 'Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels' van de OESO (2013) en de 'Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels: an inventory for six non-OECD EU countries' van het IVM Institute for Environmental Studies (2013). De cijfers over gevolgen voor de gezondheid komen uit een rapport van de Health and Environment Alliance (HEAL) 'The unpaid health bill — how coal power plants make us sick' (2013); zie ook het artikel in de Süddeutsche Zeitung van 14.10.2013: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettinger-schoent-subsventionsbericht-1.1793957>.

⁽¹⁵⁾ Umweltbundesamt, Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr, 2012.

⁽¹⁶⁾ Bron: EU energy in figures — statistical pocketbook 2013

⁽¹⁷⁾ Instituut voor Europees milieubeleid, Study supporting the phasing-out of environmental harmful subsidies, oktober 2012.

3.4.2 Vraag en aanbod zijn binnen de EU ETS momenteel niet in evenwicht. Daardoor is de prijsprikkel te zwak om de noodzakelijke investeringen in koolstofarme technologieën teweeg te brengen. Het overschot aan emissierechten komt vooral door de onverwacht ernstige economische crisis en het wijdverbreide gebruik van internationale kredieten. Het emissiehandelssysteem moet snel structureel hervormd worden, zodat er een sterke stimulans voor investeringen in koolstofarme technologie van uitgaat. Het overschot aan emissierechten moet van de markt worden gehaald en de resterende rechten moeten worden gekoppeld aan doelstellingen voor de reductie van de CO₂-uitstoot, die nodig zal zijn wil de EU slagen in haar streven naar een koolstofarme economie in 2050. Bij zo'n hervorming moet ook worden gekeken naar de technologische haalbaarheid en de economische haalbaarheid voor sectoren en dient de kans op onbedoelde gevolgen in de toekomst zorgvuldig te worden meegewogen.

3.5 *Border carbon adjustment*

3.5.1 Om andere economieën ervan te overtuigen soortgelijke maatregelen te treffen is aanvullend beleid nodig, zoals border carbon adjustment (BCA), een systeem bedoeld om de CO₂-uitstoot te verlagen en tegelijkertijd te zorgen voor gelijke voorwaarden. Bij dit systeem wordt aan de grens de hoeveelheid uitstoot waarmee de productie van in te voeren goederen gepaard is gegaan, in de prijs ervan doorberekend. Uit een recente studie⁽¹⁸⁾ blijkt dat BCA het wegleffect in relevante sectoren aanzienlijk kan verkleinen.

3.5.2 Toch staan enkele van de belangrijkste Europese handelspartners afkerig tegenover dergelijke maatregelen zoals die op dit moment worden besproken. Dit moet binnen de WTO worden besproken. Zulke „niet-handelsvraagstukken” mogen volgens het verdrag worden behandeld. Niet onderschat mag echter worden hoe moeilijk dat is zonder internationale afspraken over een koolstofprijs. Deze zorgen zouden kunnen worden weggenomen door een betere opzet van BCA. Het komt erop neer dat BCA geen antidumpinginstrument is; als het goed wordt opgezet, levert het een bijdrage aan een mondiaal duurzaam klimaatbeleid.

3.6 *Bevordering van duurzame energie*

3.6.1 Bevordering van duurzame energie is een van de cruciale factoren bij de overgang naar een koolstofarme economie. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor marktgerichte instrumenten. Invoering van deze instrumenten is een zaak van de lidstaten; een aantal van hen heeft gekozen voor andere instrumenten om duurzame energie te subsidiëren: investeringssteun en operationele steun, inclusief een systeem van terugleveringstarieven. In verscheidene lidstaten heeft dit systeem geleid tot de hoogste toename van de productie van duurzame energie, veelal doordat het een gegarandeerd — en hoog — rendement oplevert.

3.6.2 Terugleveringstarieven (feed-in-tarieven) ter bevordering van duurzame vormen van energie zouden echter niet alleen door middel van hogere algemene energieprijzen moeten worden gefinancierd. Dat zou namelijk kunnen leiden tot maatschappelijk verzet tegen de tarieven en tegen duurzame energie zelf. Helaas is dit wel op veel plaatsen gebeurd en is er daadwerkelijk tegenkating. Er is dan ook dringend bijsturing nodig om het draagvlak onder de burgers voor de groene revolutie te behouden.

3.6.3 De Europese interne markt is mede versnipperd doordat de lidstaten verschillende steunregelingen hanteren. Het EESC pleit voor het gebruik van op de markt gebaseerde systemen die de integratie van nationale systemen in een Europese energiemarkt ten goede komen. Het gebruik van samenwerkingsmechanismen zoals omschreven in de richtlijn inzake hernieuwbare energie van 2009 is ook van groot belang om meer te kunnen profiteren van EU-synergieën op de elektriciteitsmarkt⁽¹⁹⁾.

3.7 *MGI's in de automobielsector*

3.7.1 In het algemeen is de automobielsector een goed voorbeeld van een geslaagde toepassing van MGI's. In het kader van de transitie wordt beoogd om het gebruik van koolwaterstofbrandstoffen in de sector in te dammen en uiteindelijk volledig uit te bannen. De strategie bestaat uit vier onderdelen: regelgeving, technologie, infrastructuur en MGI's. Regelgeving wordt gebruikt om brandstoffen efficiënter te maken en de uitstoot van nieuwe met een verbrandingsmotor uitgeruste voertuigen (ICV's) terug te dringen. Technologie maakt het mogelijk om aan regels inzake koolwaterstofbrandstoffen te voldoen en elektrische voertuigen (EV's) te ontwikkelen. Naarmate het gebruik van EV's toeneemt, groeit de behoefte aan een infrastructuur van onder meer oplaadpunten en batterijwisselstations die eerst naast de bestaande infrastructuur voor de levering van koolwaterstofbrandstoffen moet worden opgezet en deze uiteindelijk moet vervangen. Als de regelgeving, de technologie en de infrastructuur beter worden, kunnen MGI's een doorslaggevende rol gaan spelen in de transitie.

⁽¹⁸⁾ Vivid Economics, Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits, rapport opgesteld voor de European Climate Foundation en Green Budget Europe, mei 2012.

⁽¹⁹⁾ SWD(2012) 164 final.

3.7.2 De duidelijkste toepassing van MGI's zijn de steeds hogere accijnzen op koolwaterstofbrandstoffen. Hierdoor zijn ICV-bezitters overgestapt op kleinere en zuinigere auto's, op het openbaar vervoer en op de fiets. Ook ICV-heffingen zijn zo aangepast dat sneller wordt gekozen voor de aankoop en het gebruik van zuinige auto's. Het kan daarbij gaan om heffingen op de aankoopprijs of om jaarlijkse belastingen voor het gebruik van een auto. Hetzelfde systeem van gedifferentieerde belastingen op auto's wordt toegepast om EV's te promoten, al staan nog tal van factoren een algemener gebruik van EV's in de weg.

3.8 Groene aanbestedingen

3.8.1 De overheidssector is goed voor 16 % van het bbp van de EU en als zodanig een van de grootste marktdeelnemers. Groene overheidsopdrachten zijn dan ook een belangrijk instrument ter bevordering van groene producten en diensten. Met het Actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een Mededeling over groene overheidsopdrachten heeft de Commissie de afgelopen jaren gewerkt aan een uitgebreid systeem van begeleiding en ondersteuning. Op basis van een evaluatie van de prestaties van de lidstaten stelde de Commissie als indicatief doel dat in 2010 50 % van alle uitgaven groen moest zijn. Dat doel is nog lang niet bereikt en zou een hogere prioriteit moeten krijgen in de actieplannen van de lidstaten.

3.9 Investerings door de particuliere sector

3.9.1 De overgang naar duurzamere productie- en verbruikspatronen in onder meer de energiesector behelst een fundamentele herstructurering van de economie. Dit kan niet wordt bereikt door overheden en overheidsbeleid alléén. De hele samenleving moet erbij worden betrokken: er is een op samenwerking berustend overleg met alle betrokken partijen nodig om consensus te kweken en steun te verkrijgen voor de noodzakelijke veranderingen. Volgens de Routekaart naar een koolstofarme economie moeten de particuliere en de publieke sector in de komende vier decennia 270 miljard euro extra per jaar investeren. Een derde van deze investeringen kan met publieke middelen worden gefinancierd; de rest moet van de particuliere sector komen. Het gaat hier om langetermijninvesteringen, die volgens de Commissie van cruciaal belang zijn om de EU weer in de richting van een slimme, duurzame en inclusieve economie te loodsen, bijvoorbeeld met behulp van Europese fondsen voor langetermijninvesteringen (ELTIF's) en de Connecting Europe Facility (CEF).

3.9.2 Om investeringen in koolstofarme klimaatbestendige infrastructuur en groene groei te stimuleren zouden overheden volgens een *Environment Working Paper* van de OESO uit 2012 grootschalige strategische infrastructuurplannen moeten opstellen die goed zijn afgestemd op nationale klimaatveranderingsdoelen. Met het oog op een duurzame toekomst zou de Commissie ook moeten proberen om voor ELTIF's een dergelijk investeringsklimaat te creëren. Wat dit betreft zouden de investeringsprioriteiten van de CEF en de ELTIF's moeten aansluiten bij de doelstellingen van de Routekaart Energie 2050 en de Routekaart naar een koolstofarme economie in 2050, de adaptatiestrategie en het momenteel in behandeling zijnde klimaat- en energiepakket voor 2030.

3.9.3 Zulke fondsen zouden dit soort investeringen gemakkelijker kunnen maken. Aangezien de lange looptijd van de te financieren activa aansluit op de verplichtingen van institutionele beleggers, kunnen dit soort fondsen tevens middelen aantrekken van de kapitaalmarkt. Voorwaarde is natuurlijk wel dat zulke investeringen aantrekkelijk zijn omdat de risico's — met name van regelgevende aard — beperkt zijn, omdat er uitzicht is op voldoende rendement en omdat de betrokken projecten financieel en technisch goed in elkaar zitten.

3.9.4 Innovatieve fondsen en financiële instrumenten om middelen van de kapitaalmarkt aan te trekken zijn welkom. De bankensector zal echter met traditionele schuldinstrumenten een groot gedeelte van de Europese economie blijven financieren. Het „vergroenen” van banknormen is daarom van essentieel belang om particuliere investeringen van conventionele naar koolstofarme en klimaatbestendige investeringen te sluisen. Met het oog op klimaat- en energiedoelstellingen moeten innovatieve financiële instrumenten een impuls geven aan de particuliere financiering van investeringen die anders zouden uitblijven.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De rol en toekomst van de vrije beroepen in de Europese civiele samenleving van 2020 (initiatiefadvies)

(2014/C 226/02)

Rapporteur: de heer **Arno Metzler**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 februari 2013 overeenkomstig artikel 29, lid 2 van zijn reglement van orde besloten om een initiatiefadvies op te stellen over

De rol en toekomst van de vrije beroepen in de Europese civiele samenleving 2020

(initiatiefadvies) ⁽¹⁾.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 februari 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 210 stemmen voor en 8 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De vrijeberoepssector kan in de toekomst, na enige aanpassingen in maatschappelijk opzicht, een wezenlijke bijdrage leveren aan een kwalitatief hoogwaardige openbare dienstverlening, bijv. op het gebied van de gezondheidszorg, alsook aan een goed functionerende welvaartsstaat, aan de bescherming van de burgerrechten en aan de economische welvaart. Vrije beroepen horen in elke democratische samenleving thuis en kunnen de werkgelegenheid en het bbp een flinke boost geven.

1.2. Sommige lidstaten kennen het begrip „vrij beroep” niet, maar de onderliggende structuur en de daarmee samenhangende maatschappelijke problemen en oplossingen daarvoor treft men in de hele EU aan. Daarbij wordt regelmatig geklaagd over een gebrek aan toezicht en kwaliteitsbewaking, maar dan gaat het slechts om uitvoeringsproblemen en niet om systeemfouten.

1.3. Zowel „*rules-based regulation*” als „*principles-based regulation*” is geschikt voor een optimale regulering van de vrije beroepen.

1.4. De dienstverlening door vrijberoepsbeoefenaars wordt gekenmerkt door een „informatieasymmetrie” tussen dienstverlener en -ontvanger. De diensten betreffen existentiële bestaanskwesties, gezondheid, recht of essentiële economische zaken. Daarom moet de dienstverlener aan bijzonder hoge professionele en ethische vereisten voldoen.

1.5. Veel landen kennen een prijsregulering voor bepaalde beroepen. En dat kan de consument beschermen. Maar die regelingen behoeven een specifieke rechtvaardiging en moeten dusdanig worden geformuleerd dat zij het algemeen belang en niet dat van een gegeven belangengroepering dienen.

1.6. In alle lidstaten vertegenwoordigen beroepsorganisaties of -verenigingen de belangen van hun sector en spelen zij een adviserende en deels ook mederegulerende rol in de overheidsregulering. Door voortdurend en daadwerkelijk samen te werken met de overheidsinstellingen, zorgen zij ervoor dat het algemeen belang van de burgers wordt beschermd. De administratieve vereenvoudiging is een van de prioriteiten van de vrije beroepen, die hiervoor financiële en personele middelen uittrekken zonder dat zij hiervoor enige vorm van financiële compensatie van de overheid ontvangen.

1.7. De lidstaten geven vorm aan en zien toe op het zelfbestuur in hun land. Daarbij moeten conflicten tussen noodzakelijke regulering en belangenbehartiging vermeden worden en ook moeten de verwachtingen van de consument aangaande kennis, ethiek en andere eigenschappen van de dienstverlener worden gehonoreerd.

1.8. De bijdrage van de vrije beroepen aan het goede verloop van het administratieve, politieke en economische leven van een lidstaat wordt op nationaal en Europees niveau erkend. Zij dragen immers bij aan de modernisering en doeltreffendheid van de overheid en de dienstverlening aan burgers en consumenten.

⁽¹⁾ In het kader van de voorbereiding van dit advies gaf het EESC het Europees Centrum voor vrije beroepen van de universiteit van Keulen opdracht tot het uitvoeren van een studie (*The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society* EESC/COMM/05/2013), die onlangs is gepubliceerd.

1.9. Het gaat hier om een sector die van doorslaggevend belang is vanwege de daaraan verbonden kansen op banen voor jongeren die vrije ondernemers willen worden en hun eigen kennis te gelde willen maken. Mensen die een vrij beroep uitoefenen, moeten zich aan de wettelijke voorschriften en/of cao's houden die van toepassing zijn op de medewerkers die bij hen in loondienst zijn en de jongeren die bij hen het vak leren, zich specialiseren of een stage volgen.

2. Van „*artes liberales*” tot dienstverleners die zich op kennis baseren

2.1. Het begrip „vrij beroep” stamt af van het begrip „*artes liberales*”, waarmee in de vroege oudheid de activiteiten werden aangeduid van docenten, advocaten, bouwkundigen, architecten, ingenieurs of artsen. Toen was de uitoefening van de „*artes liberales*” nog een voorrecht voor de „vrije burgers” en de adellijken.

2.2. Sinds de 19e eeuw wordt het „vrije beroep” niet meer aan de hand van het persoonsgebonden criterium „geboren in vrijheid” gedefinieerd, maar is de uitgeoefende bezigheid de maatstaf.

2.3. Tegen het begin van de 19e eeuw waren de scheidslijnen tussen bepaalde vrije beroepen en de staat sterk vervaagd. Dit ging ten koste van onafhankelijke dienstverlening en resulteerde in een zekere minachting onder de bevolking. Dit gold met name voor advocaten: hun benoeming en overplaatsing werd deels door het gerecht beslist. Ook toezicht en tucht waren voor een deel een rechterlijke zaak.

2.4. Maar onder invloed van het liberalisme ontwikkelden zich in de 19e eeuw in verschillende lidstaten een „standsbewustzijn” en eigen, van de staat onafhankelijke, beroepsorganisaties. Daarmee kwam de advocatuur los van staatsinvloed. Ook de academisch gevormde artsen wisten zich tot op zekere hoogte van staatsregulering en -controle te bevrijden.

2.5. De beroepsorganisaties namen beroepstoelating, uitoefening ervan en toezicht erop steeds meer over. En later werd de regelgeving aan de zelfbestuursorganen/organisaties overgelaten.

2.6. De huidige definitie van het begrip „vrij beroep” is van sociologische aard.

2.7. Vrije beroepen hebben de volgende kenmerken: verlening van een kwalitatief hoogwaardige dienst met ideëel en duidelijk intellectueel karakter waarbij de verlener hoog (academisch) is opgeleid, maatschappelijke relevantie van de dienst, een professioneel en economisch onafhankelijke verlener die persoonlijk, op eigen verantwoordelijkheid en professioneel onafhankelijk de dienst verleent, een specifieke vertrouwensrelatie tussen verlener en cliënt, geen streven naar winstmaximalisatie bij de verlener maar wel naar optimale dienstverlening, en verbondenheid aan nauwkeurige, strenge en deontologische voorschriften.

2.8. Een dienstverlening kan ook tot de vrijeberoepssector behoren wanneer slechts aan sommige van deze kenmerken wordt voldaan. Zo is het in veel lidstaten geen probleem wanneer de dienst in het kader van een arbeidsovereenkomst wordt verleend, mits de professionele onafhankelijkheid maar gewaarborgd blijft. Het EESC stelt vast dat er een breed scala van vrije beroepen is ontstaan, evenals van ordes of organisaties die hun activiteiten binnen het stelsel van vrije beroepen in Europa reguleren. De nieuwe vrije beroepen, zoals psycholoog, maatschappelijk werker, belasting- of financieel consulent, landmeter of bemiddelaar, worden niet in alle landen als vrij beroep beschouwd. Daarom is een inclusieve benadering geboden.

2.9. De nationale interpretatie van „vrij beroep” loopt zeer uiteen en in sommige lidstaten bestaat het begrip zelfs niet. Ook behoren in een aantal lidstaten slechts bepaalde diensten tot de sector: gezondheidszorg, advisering door bijv. advocaten, belastingadviseurs en accountants, arbeidsconsulenten, ingenieurs en architecten. Bovendien worden in andere lidstaten kunstenaars bij de sector ondergebracht.

2.10. Hoe dan ook, in alle lidstaten moet worden voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van HET kenmerk van de vrijeberoepsuitoefening: de „informatieasymmetrie” tussen dienstverlener en cliënt. De diensten in kwestie zijn ingewikkeld en vergen veel deskundigheid. Daarom beschikt de cliënt doorgaans over onvoldoende gegevens, expertise en ervaring om de juiste verlener te kiezen en na afloop de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen.

2.11. Het vrije beroep is dan ook op vertrouwen gebaseerd. De cliënt moet erop kunnen vertrouwen dat de dienstverlener zijn onbekendheid met de materie niet misbruikt, maar in het licht van zijn behoeften de best mogelijke diensten verleent. De cliënt geeft dus een „voorschot” aan vertrouwen. Minimumnormen en nakoming van deontologische voorschriften zijn de beste instrumenten om dat vertrouwen niet te schaden.

3. Regelingen en hun doelstellingen

3.1. In beginsel hanteren de lidstaten bij de regulering van vrije beroepen twee technieken: regelgeving op basis van principes („*principles-based regulation*”) en regelgeving op basis van verboden en geboden („*rules-based regulation*”).

3.2. De regulering omvat zowel de morele uitoefeningsvoorwaarden als de ethische normen per beroepsgroep. En daarin komt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de vrije beroepen tot uitdrukking. Dat alles heet deontologie.

3.3. De „*principles-based regulation*” wordt gekenmerkt door abstracte beginselen waaraan per geval concreet gestalte moet worden gegeven („*outcomes-based regulation*”). Daarbij bepaalt de adressaat echter zelf hoe dat gebeurt. De „*rules-based regulation*” daarentegen is casuïstisch van aard.

3.4. Beide mogelijkheden kennen voor- en nadelen. Maar zij voldoen allebei aan de grondbeginselen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, onafhankelijke advisering en ondersteuning. Uiteraard zijn problemen en oplossingen daarvoor niet tijdloos en dus zijn aanpassingen van bestaande of uitvaardiging van nieuwe regels noodzaak.

3.5. De regelmatige toetsing door de EU van de regulering helpt daarbij en zou ook op nationaal niveau moeten plaatsvinden. Op die manier zouden oude vrije beroepen (bijv. in de „bouw”) „bevrijd” kunnen worden en kunnen er, waar nodig, regels worden gemaakt die van toepassing zijn op nieuwe vrije beroepen (bijv. in verband met gegevensverzameling of kredietverlening).

4. Economische aspecten

4.1. De vrije beroepen dragen significant bij tot de creatie en het behoud van maatschappelijk gezien belangrijke infrastructuur. Ongeveer iedere zesde zelfstandige wordt als vrijberoepsbeoefenaar beschouwd en die tendens stijgt. Hetzelfde geldt voor iedere zesde werknemer.

4.2. Ook is het aantal zelfstandig in vrije beroepen werkende vrouwen tussen 2008 en 2012 gestegen. Hun deelname ligt met ongeveer 45 % duidelijk boven het percentage zelfstandig werkende vrouwen in de gehele economie (31,1 %).

4.3. Daarnaast draagt het vrije beroep, in euro, meer dan 10 % bij tot de bruto groei. De teruggang van de groei lag in het crisisjaar 2009 in het vrije beroep lager dan voor de totale economie van de Unie: „bedrijfsadviseurs” en „ingenieursbureaus” (goed voor 600 000 ondernemingen), „juridische adviseurs” en „accountants” (550 000), „architectenbureaus” (315 000) en „reclame- en marktonderzoeksbureaus” (270 000).

4.4. Gezien het groeipotentieel van de sector en de werkgelegenheid die zij oplevert — merendeels hooggekwalificeerde en stabiele banen — verdient ook het commerciële aspect van vrije beroepen erkenning en steun. Het EESC juicht het toe dat de Commissie vrijberoepsbeoefenaars erkent als volwaardige ondernemers en deze beroepsgroep wil steunen door hen op te nemen in de programma's ter bevordering van de ontwikkeling en het concurrentievermogen van het mkb (kmo's). Deze benadering vergt onderzoek naar en ontwikkeling van de wijze waarop de vrijberoepssector is georganiseerd, zoals ook wordt voorgeschreven door de „Dienstenrichtlijn”. De vrijberoepssector mag niet beperkt blijven tot eenmansbedrijven en kleine zelfstandigen. Het fenomeen van „schijnzelfstandigheid” moet worden aangepakt.

5. Ethiek en winstoogmerk

5.1. In alle lidstaten is het vrije beroep op maatschappelijk welzijn gericht. Het gezondheidswezen en de psychologische en sociale beroepen onderhouden een infrastructuur ten behoeve van de volksgezondheid.

In een democratische rechtsstaat dragen de juridische en fiscale adviseurs bij tot uitoefening van de vrijheidsrechten. Samen met accountants zorgen zij voor een soepel verloop van economische processen. Die beroepsgroep zorgt daarmee rechtstreeks voor waarborging van grondrechten.

5.2. Die maatschappelijke band brengt echter wel een speciale ethische verantwoordelijkheid met zich mee. Juristen, fiscalisten en accountants dienen de rechtsstaat en beschermen bovendien de financiële belangen van hun cliënten. Maatschappelijk werkers en psychologen dragen bij tot een inclusief en een in relationeel, psychologisch en sociaal opzicht veel stabiel leefmilieu voor de Europese burgers. Architecten en ingenieurs beschermen de samenleving tegen de gevaren die gebouwen en technische installaties herbergen en ook bevorderen zij de maatschappelijke innovatiekracht en de levensstandaard van de mensen door verder te werken aan infrastructuur en nieuwe technische ontwikkelingen. Kunstenaars zorgen voor cultuur. Dit alles vergt, samen met de genoemde „informatieasymmetrie”, een hoogwaardige opleiding en zeer hoge ethische eisen.

5.3. Gezien het feit dat het algemeen belang zo centraal staat in de vrije beroepen en gelet op de bijzondere eisen die daardoor worden gesteld aan de diensten die zij verlenen, moeten er dwingende beroepsregels worden opgesteld alsook een reeks algemeen erkende deontologische normen voor elke beroeps categorie. Daarom bestaan er in alle lidstaten al minimumvoorschriften. Alle ordes, organisaties en verenigingen van vrije beroepsbeoefenaren zouden over een code en over deontologische normen moeten beschikken. Daarnaast zouden er binnen elke beroeps categorie deontologische commissies moeten worden ingesteld.

5.4. Voor zover er verder nog geen ethische codes bestaan, moeten die per lidstaat door de beroepsorganisaties als richtsnoeren worden opgesteld. Ook moeten de beroepsorganisaties en -verenigingen Europese codes formuleren om ervoor te zorgen dat de hoge eisen die aan de dienstverlening door het vrije beroep worden gesteld, voor heel Europa gelden. Artikel 37 van de „Dienstenrichtlijn”⁽²⁾ schrijft het opstellen van een dergelijke code voor. Het belang van de zakelijke dienstverlening voor de cliënt en het specifieke vertrouwen dat deze de dienstverlener schenkt leiden ertoe dat de dienst persoonlijk moet worden verleend.

5.5. De persoonlijke vertrouwensband tussen de dienstverlener en de -ontvanger en de in het geding zijnde zeer persoonlijke rechtsgoederen nopen zonder meer tot wettelijke geheimbescherming, verschoningsrecht en een geheimhoudingsplicht voor de dienstverlener en zijn medewerkers. Dat zijn kenmerken van een rechtstaat waar het primaat van vrijheid heerst.

5.6. Diensten die cruciaal zijn voor het algemeen belang moeten geografisch breed gespreid worden verricht. Daarbij moet worden gedacht aan medische zorg, sociale en psychologische dienstverlening, apotheken en rechtsbijstand, ook op het platteland.

5.7. Deze eisen stellen voorop dat wie een vrij beroep uitoefent, de kwaliteit van zijn dienstverlening altijd laat prevaleren boven winstmaximalisatie, overeenkomstig de ethische beginselen die voor deze beroepsgroep gelden.

5.8. Daarom kan de verdere ontwikkeling van de vrijeberoepsvoorschriften niet alleen op economische overwegingen zijn gebaseerd. Welke regulering dan ook dient gericht te zijn op dienstverlening door zeer gekwalificeerde personen die geografisch breed gespreid is en aan de hoogste kwaliteitsnormen voldoet. Voortdurend moet worden nagegaan of dat het geval is dan wel of er in wezen andere belangen spelen.

6. Huidige en toekomstige eisen aan vrije beroepen en hun profiel

6.1. Er moet een Europese uniforme definitie van „vrij beroep” komen. Daarbij kan worden volstaan met de algemene kenmerken ervan en een lijst van categorieën. Die definitie mag de opkomst van nieuwe vrije beroepen overigens niet belemmeren. Het Ontwerphandvest van de vrije beroepen, dat door verschillende Europese beroepsorganisaties onder leiding van de Raad van Europese Tandartsen (CED) is opgesteld, kan hier als voorbeeld dienen.

⁽²⁾ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. PB L 376, blz. 36 e.v.

6.2. Naast de nationale brancheorganisaties en de Europese branchevertegenwoordiging zou er in iedere lidstaat per categorie een beroepsorganisatie moeten zijn (daar waar beroepsordes dit nog niet hebben gedaan) die de deontologische beginselen samenvat, publiceert en uitwerkt. Voorts zouden die organisaties ook voor de naleving van die beginselen moeten zorgen.

6.3. Want ook in de toekomst vergen de strenge ethische normen richtsnoeren en duidelijk geformuleerde ethische beginselen. Daarbij valt zowel aan strafbepalingen als deontologische beroepscodes te denken. Dat komt het consumentenvertrouwen ten goede.

6.4. Los van al deze eisen moeten ook het concurrentie- en innovatievermogen van de vrije beroepen worden behouden en versterkt. Beoefenaars van vrije beroepen staan voor de uitdaging om wegwijz te worden in van lidstaat tot lidstaat verschillende normen en om in een steeds verder geïntegreerde interne markt de concurrentie aan te gaan met collega's uit andere lidstaten.

6.5. De regelingen voor die beroepen moeten stroken met de fundamentele Europese vrijheden zoals vrije dienstverrichting, vrijheid van vestiging en vrij verkeer. Daarom mag er in die regelingen geen sprake zijn van discriminatie, moeten zij de kern van het algemeen belang dienen en moeten zij proportioneel zijn. Tevens dienen zij met de nationale rechtstelsels te stroken. Dus vereisen bepaalde activiteiten specifieke kwalificaties.

6.6. Bij activiteiten in de vrijeberoepssector worden zeer persoonlijke rechtsgoederen van de cliënt vaak aan bijzondere risico's blootgesteld. Daarom moet de beroepstoegang met strenge voorwaarden worden geregeld. Daarbij gaat het om opleiding, andere persoonlijke zaken zoals een goede reputatie, medische geschiktheid of het afzien van een met het beroep onverenigbare activiteit. Op Europees niveau is hiervoor gezorgd middels de Richtlijn beroepskwalificaties⁽³⁾ en speciale regelingen als de „Artsenrichtlijn”, de „Tandartsenrichtlijn”, de „Advocatenrichtlijn”⁽⁴⁾ en de „Jaarrekeningrichtlijn”⁽⁵⁾.

6.7. In nagenoeg alle lidstaten zijn de vrijberoepsbeoefenaars verplicht om zich regelmatig bij te laten scholen (*Continuing Professional Development*, CPD). Wel bestaan er verschillen betreffende het toezicht op die bijscholing en de gevolgen van een niet naar behoren afgesloten cursus. Gezien de steeds complexere situaties, de voortdurende technologische ontwikkelingen in de geneeskunde en de techniek en de alsmear toenemende (inter)nationale juridische voorschriften, is het de verantwoordelijkheid van de sector zelf erop toe te zien dat alle vrijberoepsbeoefenaars efficiënte bijscholing volgen.

6.8. In de meeste lidstaten kunnen de vrijberoepsbeoefenaars bijna onbeperkt samenwerkingsverbanden met beoefenaars van andere beroepen aangaan. In sommige lidstaten wordt die mogelijkheid echter beperkt tot bepaalde categorieën van het vrije beroep, worden er bepaalde vereisten aangaande meerderheid, stemrecht of bedrijfsleiding gesteld en is kapitaaldeelname door derden uitgesloten. Dergelijke eisen kunnen een manier zijn om eenzijdige economische doelstellingen bij de vrijeberoepsuitoefening te vermijden.

6.9. Ook kan de samenwerking met personen uit een andere sector resulteren in conflicten met betrekking tot het beroepsgeheim of het verschoningsrecht. In dit verband moet ervoor worden gezorgd dat een dergelijke samenwerking niet ten koste gaat van de bescherming van de lastgevers, cliënten of patiënten. Dergelijke fricties kunnen inderdaad worden vermeden door de kring van vennoten te begrenzen.

⁽³⁾ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. PB L 255, blz. 22 e.v.

⁽⁴⁾ Richtlijn 77/249/EG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten, PB L 78, blz. 17 en Richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven, PB L 77, blz. 36 e.v.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (**Voor de EER relevante tekst**), PB L 157, blz. 87 e.v.

7. Consumentenbescherming en autonomie

7.1. In alle lidstaten worden de belangen van de vrijeberoepssector behartigd door de staat of door beroepsverenigingen en -organisaties. Autonomie is in veel lidstaten onlosmakelijk met „vrije uitoefening van het vrije beroep” verbonden.

7.2. Op dit vlak bestaan er twee concepten in de lidstaten. In het ene concept vertegenwoordigen de beroepsorganisaties en -verenigingen op basis van vrijwillige aansluiting de beroepsbelangen en dragen zij bij aan de (overheids)regulering van het beroep. Ook dienen zij als doorgeefluik van de opvattingen van de achterban over professionele normen en deontologie. In het andere concept beslissen zij, als indirect onderdeel van de overheid, over de toelating tot het beroep en houden zij toezicht op de uitoefening van dat beroep. Autonomie en overheidsinmenging sluiten elkaar niet uit, maar oefenen veeleer een gemeenschappelijke functie uit.

7.3. De autonomie beweegt zich dus tussen zelfbestuur en staatsinmenging. Autonome regulering vrijwaart tegen overheidsingrijpen terwijl tegelijkertijd het algemeen belang wordt gediend, hetgeen de dienstontvangers en consumenten ten goede komt.

7.4. Die autonomie is tevens in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, krachtens hetwelk besluiten zo dicht mogelijk bij de betrokkenen worden genomen. De vrijeberoepsbeoefenaars zelf beschikken over een bijzondere kennis van zaken en zijn daarmee de eerst aangewezenen om hun sector te besturen en te reguleren, volgens het beginsel van collegiale toetsing (*peer review*).

7.5. Maar zelfbestuur en -regulering beperken de beroepsuitoefening. Zij belichamen namelijk indirect overheidsbestuur en behoeven daarmee bevoegdheidsoverdracht. Hoe dan ook, iedere vorm van autonomie en zelfregulering is gebonden aan de fundamentele vrijheden, het nationaal recht en het nationale en Europese kartelrecht.

7.6. *Conditio sine qua non* voor autonomie is verplicht lidmaatschap in landen waar dat volgens de geldende wetgeving mogelijk is. Die vrijheidsbeperking is door het zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd.

7.7. Maar die lidmaatschapsvoorschriften mogen de vrijheid van vestiging en dienstverlening niet schaden. Behulpzaam daarbij zouden kunnen zijn erkenning van registraties in een andere lidstaat of kosteloze registratie wanneer betrokkene lid is van een vrijeberoepsorganisatie in een andere lidstaat.

7.8. Ook in 2020 valt er vanuit te gaan dat er een spanningsveld zal zijn tussen staats- en individuele belangen en dat er ook dan behoefte zal bestaan aan onafhankelijke advisering en ondersteuning. Het vrije beroep zal ook dan naar alle waarschijnlijkheid nog wel worden uitgeoefend, maar alleen als het op tijd wordt gemoderniseerd en als daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan het wezenlijke karakter, de comparatieve kennis(voorsprong), onafhankelijkheid en transparantie ervan, noch aan het daarop gebaseerde vertrouwen.

Gedaan te Brussel, 25 maart 2014.

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, die meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de beraadslagingen verworpen (artikel 39, lid 2, rvo):

a) Paragraaf 1.1

Als volgt wijzigen:

- 1.1 *De vrijeberoepssector kan in de toekomst, na enige aanpassingen in maatschappelijk opzicht, een wezenlijke bijdrage leveren aan een kwalitatief hoogwaardige openbare dienstverlening, bijv. op het gebied van de gezondheidszorg en de psychosociale diensten, alsook aan een goed functionerende welvaartsstaat, aan de bescherming van de burgerrechten en -vrijheden en aan de economische welvaart. Vrije beroepen horen in elke democratische samenleving thuis en kunnen de werkgelegenheid en het bbp een flinke boost geven; bovendien kunnen zij zich voortdurend aanpassen aan de behoeften van de Europese burgers.*

Motivering

Wordt mondeling toegelicht.

Stemuitslag

Vóór:	56
Tegen:	128
Onthoudingen:	30

b) Paragraaf 6.9

Als volgt wijzigen:

- 6.9 *Ook kan de samenwerking met personen uit een andere sector resulteren in conflicten met betrekking tot het beroepsgeheim of het verschoningsrecht. In dit verband moet ervoor worden gezorgd dat een dergelijke samenwerking niet ten koste gaat van de bescherming van de lastgevers, cliënten of patiënten. Vertrouwelijkheid moet als deontologische waarde een prioriteit zijn voor alle vrije beroepen. Dergelijke fricties kunnen ~~doeltreffend~~ worden vermeden door vast te houden aan deontologische waarden de kring van vennoten te begrenzen.*

Motivering

Wordt mondeling toegelicht.

Stemuitslag

Vóór:	80
Tegen:	116
Onthoudingen:	27

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Statuut van de Europese onderlinge maatschappij: perceptie, rol en bijdrage van het maatschappelijk middenveld” (initiatiefadvies)

(2014/C 226/03)

Afdelingsrapporteur: **Mario CAMPLI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 januari 2014 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

„Statuut van de Europese onderlinge maatschappij: perceptie, rol en bijdrage van het maatschappelijk middenveld”
(initiatiefadvies)

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 140 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

1.1.1 Onderlinge maatschappijen maken deel uit van het Europese sociaaleconomische model, net als coöperaties, stichtingen en verenigingen. De verscheidenheid aan ondernemingsvormen, met inbegrip van ondernemingen van de sociale economie — ongeacht de juridische definitie volgens de nationale wetgeving — is een essentieel onderdeel van de interne markt van de Europese Unie en draagt bij tot de bevordering van, investeringen in en de ontwikkeling van een veelzijdig ondernemerschap in Europa.

1.1.2 Onderlinge maatschappijen hebben recht op een Europees statuut zodat zij kunnen beantwoorden aan de behoefte van werknemers, ondernemingen en burgers om zich in te dekken tegen alle risico's, met name op het gebied van sociale en gezondheidsbescherming.

1.1.3 Onderlinge maatschappijen willen niet dat het onderlinge karakter verloren gaat („demutualisering”), en het EESC wil de grote verscheidenheid aan ondernemingsvormen, met inbegrip van bedrijven van de sociale economie, beter in de verf zetten om het Europese economisch en sociaal erfgoed in stand te houden. Hoe nuttig een informatiecampagne ook is, zij kan niet in de plaats komen van het broodnodige juridische kader.

1.1.4 Er bestaat in Europa een grote verscheidenheid aan onderlinge maatschappijen (er zijn circa 40 verschillende soorten geteld), maar ondanks hun verscheidenheid is 95 % op dezelfde bestuursbeginselen gebaseerd.

1.2 Aanbevelingen

1.2.1 In de lijn van de toezeggingen die zijn gedaan tijdens het evenement in Straatsburg over sociaal ondernemerschap, dringt het EESC er bij de Commissie op aan om snel een wetgevingsvoorstel te presenteren voor een ontwerpverordening over het statuut van de Europese onderlinge maatschappij.

1.2.2 Het EESC hoopt dat het model van de onderlinge maatschappij wordt erkend en dat hiervoor op Europees niveau een samenhangende wettelijke regeling wordt vastgesteld, overeenkomstig het economisch gewicht en de maatschappelijke rol van dit model.

1.2.3 Het statuut zou betrekking moeten hebben op het bestuur en niet op de activiteiten, teneinde de diversiteit van de onderlinge maatschappijen te behouden.

1.2.4 Het statuut moet niet een harmonisatie van de nationale wetgevingen beogen, en moet facultatief blijven.

1.2.5 Er dient een nauwkeurig tijdschema te worden bekendgemaakt voor de indiening en goedkeuring van het ontwerpstatuut van de Europese onderlinge maatschappij.

2. Inleiding

2.1 Doel van dit advies is zo snel mogelijk een voorstel van de Commissie voor een verordening over het „statuut van de Europese onderlinge maatschappij” te krijgen.

2.2 Het Europees maatschappelijk middenveld en de belanghebbende partijen hebben het gevoel dat zolang er hiervoor geen geschikte juridische grondslag is, de activiteiten van Europese onderlinge maatschappijen in feite worden ontmoedigd. Dit zou ernstige gevolgen hebben op sociaal gebied, in een tijd waarin de overheidsinterventies toch al afbrokkelen, maar ook op gezondheidsgebied (minder rechtvaardige toegang tot gezondheidszorg voor Europese burgers) en op het gebied van de werkgelegenheid (verlies aan arbeidskansen, met inbegrip van gespecialiseerde arbeid), maar ook voor de versterking van de Europese sociale samenhang en het Europese integratieproces.

2.3 *Er wordt al lang gediscussieerd over een Europees statuut, zonder dat er knopen worden doorgehakt.*

2.3.1 Het ontwerpstatuut van de Europese onderlinge maatschappij heeft een zeer lange ontstaansgeschiedenis en gaat terug tot 1993 en de Europese richtlijnen over verzekeringen. In dat kader hebben de onderlinge maatschappijen gevraagd dat hun oorspronkelijke bestuursvorm van personenvennootschap wordt erkend in een Europees statuut.

2.3.2 Een eerste ontwerpverordening is ingetrokken in 2006: hoewel de Commissie in 2003 een mededeling over vennootschapsrecht had uitgebracht waarin zij toezegde nieuwe Europese rechtsvormen te creëren, met name voor onderlinge maatschappijen, een toezegging die zij heeft herhaald in het actieplan van 2006 over de modernisering van het vennootschapsrecht en de corporate governance, heeft zij het ontwerpstatuut van de Europese onderlinge maatschappij in 2006 van haar agenda gehaald.

2.3.3 In 2007 hebben de Europese verenigingen van onderlinge maatschappijen het initiatief genomen om dit project nieuw leven in te blazen.

2.3.4 In maart 2010 heeft het Europees Parlement zich in een schriftelijke verklaring uitgesproken vóór het statuut van de Europese onderlinge maatschappij, en in juli 2011 heeft het een verslag opgesteld over de rol van Europese onderlinge maatschappijen, waarin de noodzaak van een statuut werd beklemtoond.

2.3.5 In maart 2013 heeft het Europees Parlement met algemene stemmen een initiatiefverslag van de heer Berlinguer goedgekeurd over de haalbaarheid van een statuut van de Europese onderlinge maatschappij.

2.3.6 In diezelfde periode besloot de Commissie om, in het kader van de Single Market Act, een studie te financieren over de situatie en de moeilijkheden van onderlinge maatschappijen op de interne markt (bekend als de Panteia-studie). Deze belangrijke studie, die op 12 oktober 2012 werd gepubliceerd, gaf voor het eerst een uitvoerig beeld van de juridische en sociaaleconomische context van onderlinge maatschappijen in de lidstaten van de Europese Unie⁽¹⁾.

2.3.7 Aansluitend hierop heeft de Commissie een openbare raadpleging georganiseerd over de conclusies van deze studie (waarvan de resultaten in oktober 2013 zijn gepubliceerd)⁽²⁾. Deze raadpleging was zo'n groot succes (meer dan 300 antwoorden, waarvan tweederde positief) dat de Commissie vervolgens een impactstudie op touw heeft gezet over de haalbaarheid van het statuut van de Europese onderlinge maatschappij.

2.4 Het EESC heeft in zijn advies uit oktober 2009 over „Diversiteit van ondernemingsvormen”⁽³⁾ het volgende onderstreept: „Pluralisme en diversiteit van ondernemingsvormen worden in het Verdrag en ook in de praktijk erkend en zijn het resultaat van verschillende juridische statussen die zijn goedgekeurd of nog worden overwogen”. Het Comité rekende de onderlinge maatschappijen tot de ondernemingen van de sociale economie.

2.5 In de bijlage bij de verklaring die werd uitgesproken tijdens het door de Commissie en het EESC georganiseerde evenement over sociaal ondernemerschap (16 en 17 januari 2014, Straatsburg), staat het volgende te lezen: *Veel stakeholders zijn van mening dat de beleidsmaatregelen ter bevordering van sociaal ondernemerschap betrekking moeten hebben op alle ondernemingen van de sociale economie (coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen, stichtingen, enz.). De EU zou een Europees statuut voor onderlinge maatschappijen moeten voorstellen dat hen in staat stelt grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën, fusies aan te gaan en de uitdagingen van de Solvabiliteit II-richtlijn aan te pakken, evenals een Europees statuut voor verenigingen.* Tijdens dit evenement heeft Eurocommissaris Tajani, verantwoordelijk voor ondernemingen, aangekondigd dat de Commissie binnenkort een wetgevingsinitiatief op dit gebied zal presenteren.

3. Beschrijving van onderlinge maatschappijen

3.1 Als we naar de rechtsvorm kijken, zien we een grote verscheidenheid aan onderlinge maatschappijen in de EU-lidstaten. Deze verschillende soorten onderlinge maatschappijen en de rol die zij spelen hangen af van de cultuur en traditie in ieder land. Historisch gezien waren het onderlinge maatschappijen die in Europa de eerste vormen van sociale zekerheid hebben geïntroduceerd. Momenteel hebben onderlinge maatschappijen binnen de EU als voornaamste functie om het algemeen belang van hun leden te verdedigen, en hen te beschermen tegen risico's door het aanbieden van verzekeringen, sociale diensten, gezondheidszorg en persoonlijke begeleiding.

⁽¹⁾ *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe* http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm

⁽³⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22.

3.2 Er zijn in totaal **circa 40 soorten onderlinge (of „mutualistische”) organisaties** binnen de EU. 95 % van de onderlinge maatschappijen hebben 5 bestuursbeginselen gemeen:

1. **het moet een privaatrechtelijke organisatie zijn**, dat wil zeggen onafhankelijk van de regering en niet gesubsidieerd met openbare middelen;
2. de organisatie moet een **groepering van personen** zijn en niet van kapitaal;
3. het bestuur moet democratisch zijn, volgens het beginsel **één persoon = één stem**,
4. het **solidariteitsbeginsel** moet van toepassing zijn op de leden: iedereen moet lid kunnen worden, zonder selectiecriteria;
5. de winst moet worden aangewend **ten gunste van de leden**.

3.3 Het marktaandeel van onderlinge maatschappijen in Europa bedraagt **gemiddeld 15,8 %** (12,8 % in levensverzekeringen, 20,5 % in schadeverzekeringen). Bovendien wordt geschat dat onderlinge maatschappijen **gezondheids- en sociale diensten verlenen aan bijna 230 miljoen Europese burgers**, waarvan er ongeveer 100 miljoen zijn gedekt uit hoofde van een verplichte ziektekostenverzekering. Zij bieden werk aan circa 350 000 mensen in Europa. Het wordt algemeen erkend dat de economie baat heeft bij de **uiteenlopende structuren** van onderlinge maatschappijen, omdat deze diversiteit het **reactievermogen** ten aanzien van veranderingen op de markt verbetert. Dankzij hun **langetermijnvisie** zijn onderlinge maatschappijen in tijden van crisis bovendien in het voordeel ten opzichte van de kapitaalvennootschappen.

4. **Algemene overwegingen bij het ontwerpstatuut van de Europese onderlinge maatschappij: Waarom is een statuut van de Europese onderlinge maatschappij nodig?**

4.1 In de Europese Unie hebben alleen naamloze vennootschappen en coöperaties een Europees statuut. Voor stichtingen wordt hieraan gewerkt, terwijl er voor onderlinge maatschappijen — een vorm van sociale ondernemingen — nog niets is geregeld ⁽⁴⁾.

4.2 Het Europese integratieproces heeft een grotere mobiliteit van werknemers, ondernemingen en burgers tot gevolg. Zij moeten op het hele grondgebied van de Unie kunnen worden verzekerd tegen gezondheids-, sociale en andere risico's, zonder onderbreking van rechten, voordelen en bescherming.

4.3 De Commissie en de Raad werken momenteel aan de financiële en verzekeringsdiensten (Bazel III, Solvabiliteit II) en aan de detachering en mobiliteit van werknemers; de nieuwe richtlijn inzake grensoverschrijdende zorg is sinds 1 januari 2014 van kracht in de lidstaten. De onderlinge maatschappijen van de lidstaten hebben juridisch echter niet de mogelijkheid om deel te nemen aan het Europese integratieproces en de ontwikkeling van de interne markt, tenzij zij zich omvormen en de status van Europese vennootschap of naamloze vennootschap aannemen. Onderlinge maatschappijen willen dit voorkomen, en het EESC wil de grote verscheidenheid aan ondernemingsvormen, met inbegrip van bedrijven van de sociale economie, beter in de verf zetten om het Europese economisch en sociaal erfgoed in stand te houden.

4.4 Het prudentiële kader voor verzekeraars, „Solvabiliteit II”, is nog een bijkomend argument voor het statuut van de Europese onderlinge maatschappij: dankzij een dergelijk statuut zouden onderlinge maatschappijen kunnen profiteren van de diversifiëring en zouden zij kunnen overgaan tot herverzekeringsactiviteiten en het beheer van activa, teneinde hun kosten terug te dringen, wat dan weer ten goede komt aan hun leden.

4.5 Onderlinge maatschappijen hebben geen toegang tot de kapitaalmarkten; zij hebben dan ook behoefte aan gemeenschappelijke samenwerkingsinstrumenten, ook op Europees niveau, om te voorkomen dat zij op deze zeer competitieve markt ten onder gaan.

4.6 Onderlinge maatschappijen die Europees actief zijn worden niet alleen gedreven door de concurrentie of door de zoektocht naar nieuwe markten, maar vooral door de wil om de dienstverlening aan hun leden te verbeteren.

4.7 Onderlinge maatschappijen in het algemeen hebben behoefte aan een officiële erkenning door de EU, wat hen een juridische grondslag en de legitimiteit zal geven om te kunnen deelnemen aan het Europese integratieproces.

⁽⁴⁾ Zie de EESC-adviezen over:

- het statuut van de Europese stichting, PB C 351 van 15.11.2012, blz. 57;
- coöperatieve vennootschappen, PB C 234 van 22.9.2005, blz. 1;
- het statuut van de Europese vennootschap, PB C 129 van 27.04.1998, blz. 1.

4.8 Indien er een statuut voor de Europese onderlinge maatschappij komt zou dit een erkenning betekenen voor hun bestaan, hun sociaaleconomisch belang en hun specifieke rol voor het risicobeheer van personen, met name op het gebied van sociale bescherming en gezondheid.

4.9 Kortom, het EESC hoopt dat het model van de onderlinge maatschappij wordt erkend en dat hiervoor op Europees niveau een samenhangende wettelijke regeling wordt vastgesteld, overeenkomstig het economisch gewicht en de maatschappelijke rol van dit model. Dit zou bovendien helpen om onnodige administratieve lasten te voorkomen, schaalvoordelen te realiseren en het model van onderlinge maatschappijen in alle lidstaten van de Unie te ontwikkelen (dus ook in de vier lidstaten waar zij nog niet bestaan). Hierbij dient te worden uitgegaan van het nieuwe statuut, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening.

5. Specifieke overwegingen bij het ontwerpstatuut van de Europese onderlinge maatschappij: Wat moet er in dit statuut komen te staan?

5.1 Er bestaat in Europa een grote verscheidenheid aan onderlinge maatschappijen (er zijn circa 40 verschillende soorten geteld), maar ondanks hun verscheidenheid is 95 % op dezelfde bestuursbeginselen gebaseerd. Volgens het EESC zou het statuut dan ook betrekking moeten hebben op het bestuur en niet op de activiteiten.

5.2 Daar het statuut betrekking heeft op onderlinge maatschappijen als groep kan de diversiteit van de Europese onderlinge maatschappijen behouden blijven: de verschillende structuren kunnen hun eigen identiteit behouden, hoewel schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd dankzij gemeenschappelijke aankopen, gemeenschappelijke producten, enz. Om de nationale verscheidenheid aan rechtsvormen te behouden, die kenmerkend is voor onderlinge maatschappijen in Europa, beveelt het EESC aan om als kenmerkend element een zo groot mogelijke statutaire en organisatorische vrijheid van de leden te garanderen.

5.3 Het statuut zal facultatief zijn, zodat het geen invloed heeft op de nationale wetgeving.

5.4 Belangrijk is dat onderlinge maatschappijen zich kunnen groeperen en dat grensoverschrijdende activiteiten worden gepromoot, om de Europese dimensie van onderlinge maatschappijen te ontwikkelen.

5.5 De ontwerpverordening moet het mogelijk maken:

- dat natuurlijke personen die in verschillende lidstaten woonachtig zijn of rechtspersonen die onder het recht van verschillende lidstaten ressorteren een Europese onderlinge maatschappij kunnen oprichten;
- een Europese onderlinge maatschappij op te richten door middel van een grensoverschrijdende fusie tussen twee of meer bestaande onderlinge maatschappijen;
- een Europese onderlinge maatschappij op te richten door middel van omzetting van een nationale onderlinge maatschappij in de nieuwe rechtsvorm zonder dat daarvoor ontbinding noodzakelijk is, als de desbetreffende maatschappij haar statutaire zetel en hoofdkantoor heeft in de ene lidstaat en tevens een vestiging of filiaal heeft in een andere lidstaat;
- een Europese onderlinge groep op te richten.

5.6 De Europese onderlinge maatschappij blijft, net als de nationale onderlinge maatschappijen, onderworpen aan de algemene regelgeving van de lidstaten: regels betreffende de betrokkenheid van werknemers bij het besluitvormingsproces, arbeidsrecht, sociale wetgeving, fiscaal recht, mededingingsrecht, industrieel of intellectueel eigendom, insolventieprocedures en staking van betalingen. Bijzondere nationale voorschriften betreffende de werkzaamheden van onderlinge maatschappijen en de controle door de toezichhoudende autoriteiten zouden onbeperkt van toepassing moeten zijn op Europese onderlinge maatschappijen. Voor bovenstaande terreinen en andere niet door deze verordening bestreken terreinen zijn het recht van de lidstaten en het Gemeenschapsrecht dus van toepassing.

5.7 De regels voor de betrokkenheid van werknemers in de Europese onderlinge maatschappij worden vastgesteld in de richtlijnen betreffende de rechten van werknemers, die een onlosmakelijke aanvulling op deze verordening vormen en gelijktijdig daarmee moeten worden toegepast.

5.8 In het statuut van de Europese onderlinge maatschappij zou de mogelijkheid moeten worden voorzien dat de algemene vergadering bestaat uit leden of afgevaardigden van leden. Wat het stemrecht betreft zou naast het beginsel „één persoon = één stem” ook moeten worden voorzien in een gewogen stemming.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de effecten van sociale investeringen op de werkgelegenheid en de overheidsbegrotingen (initiatiefadvies)

(2014/C 226/04)

Rapporteur: **Wolfgang GREIF**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft op 19 september 2013 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

De effecten van sociale investeringen op de werkgelegenheid en de overheidsbegrotingen.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 12 maart 2014.

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497e zitting (vergadering van 26 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 205 stemmen voor en 6 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 Het EESC is ingenomen met het sociale-investeringspakket van de Commissie en vooral ook met de koerswijziging die daarmee is ingezet: sociale investeringen worden niet langer alleen maar gezien als kostenfactor, maar ook als investeringen in de toekomst.

1.2 Gezien die koerswijziging wijst het EESC op de talrijke positieve effecten van sociale investeringen, met name voor de arbeidsmarkt en de overheidsbegroting. Die effecten worden waargenomen op de volgende gebieden:

- sociale voorzieningen en kinderopvang
- opleiding en bestrijding van jeugdwerkloosheid
- verbetering van de werkgelegenheidssituatie
- gezondheidsbevordering en actief ouder worden
- bouw van sociale woningen en totstandbrenging van een „samenleving zonder drempels”
- sociaal ondernemerschap.

1.3 De gunstige uitwerking van sociale investeringen op die gebieden worden als volgt tot uitdrukking gebracht en aantoonbaar gemaakt:

- uitbreiding van de sociale dienstverlening overall in Europa heeft een grote impact op de werkgelegenheid;
- goed geplande, effectieve en efficiënte sociale investeringen leiden op den duur tot verlichting van de overheidsbegroting, wat betekent dat er dus geen strijdigheid is met het streven naar begrotingsconsolidering;
- ook aan „niets doen” op sociaal gebied hangt een prijskaartje: het achterwege blijven van sociale investeringen valt uiteindelijk meestal veel duurder uit;
- investeringen in sociale voorzieningen leiden niet alleen tot sociale vooruitgang, maar zijn ook lonend in economisch en budgettair opzicht.

1.4 Het sociale, economische, budgettaire en maatschappelijke nut van sociale investeringen, ofwel de „meerwaarde” daarvan, wordt des te groter naarmate de voor sociale investeringen gecreëerde economische en institutionele randvoorwaarden aan geloofwaardigheid winnen.

1.5 Een breed opgezet sociale-investeringspakket kan alleen consequent en met succes ten uitvoer worden gelegd als aan de volgende eisen wordt voldaan:

- voor die nieuwe koers, nl. dat voortaan wordt ingezet op (preventieve) sociale investeringen, is het nodig dat alleen op bezuinigingen gericht beleid wordt afgezworen. Het EESC wijst op de noodzaak van de totstandbrenging van een Europees conjunctuur- en investeringsprogramma ten belope van 2 % van het bbp;
- zonder financiële garantie en geschikte randvoorwaarden kunnen de mogelijkheden van sociale investeringen onmogelijk ten volle worden benut. Naast de noodzaak om overheidsmiddelen efficiënter en effectiever te besteden, moeten er, gezien de op stapel staande maatregelen om begrotingen te consolideren, beslist ook nieuwe bronnen van inkomsten worden aangeboord;

- sociale investeringen moeten onlosmakelijk deel gaan uitmaken van de Europa 2020-strategie en het Europees Semester. In de jaarlijkse groeianalyses en landenspecifieke aanbevelingen moeten deze investeringen uitdrukkelijk in aanmerking worden genomen;
- de Commissie stelt ter discussie dat sociale investeringen — tegen de achtergrond van de „golden rule” in verband met het budgettaire regelgevingskader van de EMU — ook niet worden meegerekend bij de bepaling van het nettotekort van een land. Het EESC gaat hierin mee;
- er dient methodisch te werk te worden gegaan, er moeten adequate instrumenten voor de meting van de (gunstige) effecten van méér sociale investeringen worden uitgewerkt en de sociale indicatoren in het institutionele kader van de EMU moeten worden gepreciseerd;
- het EESC dringt er bij de Commissie op aan om een stappenplan voor de uitvoering van het sociale-investeringenpakket op te stellen dat voortvarender is en een langere periode bestrijkt (in ieder geval tot 2020).

2. Inleiding

2.1 Juist in tijden van crisis is er een enorme behoefte aan sociale investeringen als weermiddel tegen het steeds groter wordende risico op armoede. Die behoefte aan sociale investeringen brengt in heel Europa ook een omvangrijk werkgelegenheidspotentieel met zich mee, waarin moet worden geïnvesteerd met middelen uit zowel de particuliere als de overheidssector ⁽¹⁾.

2.2 Het EESC heeft zich in een eerder advies dan ook positief uitgelaten over het sociale-investeringenpakket van de Commissie ⁽²⁾ waarin de lidstaten wordt gevraagd om zich meer op sociale investeringen toe te leggen, en vooral ook over de koerswijziging die daarmee is ingezet: sociale investeringen worden niet langer alleen maar gezien als kostenfactor, maar ook als investeringen in de toekomst ⁽³⁾.

2.3 In dat advies wordt opgemerkt dat efficiënte en resultaatgerichte sociale investeringen die in de praktijk consequent worden uitgevoerd, voor werkzoekenden de kans op een baan duurzaam vergroten en in hoge mate bijdragen aan de verwezenlijking van de werkgelegenheidsdoelstellingen van de Europa 2020-strategie.

2.4 Daarom heeft het EESC er bij de Commissie op aangedrongen om met een plan voor de concrete uitvoering van het sociale-investeringenpakket te komen.

2.5 Een zwak punt in het Commissie-initiatief was volgens het EESC dat vragen rond de financiering ervan nog niet zijn beantwoord en dat het onrealistisch is om te denken dat voorstellen voor meer sociale investeringen kans van slagen hebben zolang niet wordt gebroken met het prevalerende alleen op bezuinigingen gerichte beleid.

2.6 Hierop wordt voortgebouwd in onderhavig advies, waarin de talrijke positieve gevolgen van sociale investeringen, met name voor de arbeidsmarkt en de overheidsbegrotingen, worden belicht en concrete vereisten en aanbevelingen worden geformuleerd om het sociale-investeringenpakket in praktijk te brengen.

3. Algemene opmerkingen over de meerwaarde van sociale investeringen — het sociale, economische, budgettaire en maatschappelijke nut daarvan

3.1 Volgens de Commissie heeft sociaal beleid voornamelijk drie functies ⁽⁴⁾: ondersteuning van mensen die zich in uiteenlopende risicosituaties bevinden, stabilisering van de economie en investering in sociale dienstverlening. Dit onderscheid heeft niet als doel om de functies van elkaar af te bakenen, maar veeleer om aan te geven welke mogelijkheden er zijn voor doortastend beleid. Daarbij moet worden gelet op het aanvullende karakter van beleidsgebieden en op de (institutionele) randvoorwaarden, waarmee op den duur ook de weg zal worden vrijgemaakt voor sociale samenhang.

⁽¹⁾ PB C 11 van 15.1.2013, blz. 8.

⁽²⁾ COM(2013) 83 final.

⁽³⁾ PB C 271 van 19.9.2013.

⁽⁴⁾ COM(2013) 83 final, blz. 3.

3.2 In het EESC, maar ook in onderzoekskringen⁽⁵⁾ en onder beleidsmakers van de EU, groeit het besef dat investeringen in sociale voorzieningen niet alleen sociale vooruitgang opleveren, maar ook lonend zijn in economisch en budgettair opzicht⁽⁶⁾. Desalniettemin zijn er nog steeds geen vergelijkbare normen aan de hand waarvan alle positieve externe effecten van sociale investeringen kunnen worden opgespoord en geanalyseerd.

3.3 Dat sociale investeringen — los van de vorm die daaraan per land wordt gegeven en de omvang van de genomen maatregelen — tal van verschillende positieve effecten hebben, is echter algemeen aanvaard: sociale noden worden gelenigd, kansen op banen worden geschapen en gelijkheid van kansen — ook voor vrouwen en mannen — wordt bevorderd, waarbij de kosten van de gedane sociale investeringen tot op grote hoogte worden terugverdiend doordat er arbeidsplaatsen bijkomen en de werkloosheid afneemt. Dat het hier uitdrukkelijk gaat om „investeringen” komt vooral tot uiting in de omstandigheid dat bij sociale investeringen niet moet worden gerekend op rechtstreekse „winsten”, maar op positieve effecten die zich pas na verloop van tijd doen gevoelen (bv. investeringen in opleiding, kinderopvang, gezondheidszorg en op leeftijdsgroepen afgestemde arbeidsvoorwaarden).

3.4 Hoe beter de aanvullende, institutionele en algemene politieke onderbouwing van sociale investeringen is, hoe groter de meerwaarde ervan. Daar is een strategische planning voor nodig, evenals een gestructureerd toezicht in de zin van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

3.5 Sociale investeringen kunnen de groei bevorderen en meer werkgelegenheid opleveren en dus worden ingezet als een belangrijk wapen in de strijd tegen de dramatisch hoge werkloosheid, die in de nabije toekomst nauwelijks zal dalen. Om het aanwezige arbeidspotentieel ten volle te benutten, moet consequent een beleid worden gevoerd waardoor burgers meer kansen krijgen om deel te hebben aan economie en samenleving. Van doorslaggevend belang in dit verband zijn efficiënte en resultaatgerichte sociale investeringen in de toekomst, waarbij vooral wordt gedacht aan investeringen in sociale voorzieningen waarvan algemeen wordt aangenomen dat ze veel grotere werkgelegenheidseffecten hebben dan welke andere vorm van overheidsuitgaven ook.

3.6 Afgezien van die positieve effecten op de arbeidsmarkt kunnen sociale investeringen ook leiden tot verlichting van de overheidsfinanciën, zodat er dus geen sprake is van strijdigheid met het streven naar begrotingsconsolidering. Het EESC heeft er al op gewezen dat de poging om overheidsbegrotingen alleen door bezuinigingen weer op orde te brengen, algemeen als mislukt wordt ervaren⁽⁷⁾. Een beter middel om inkomsten en uitgaven op de middellange en de lange termijn met elkaar in evenwicht te brengen, zijn investeringen om structurele problemen op te lossen, waardoor de overheid op den duur weer meer armslag krijgt. Actuele analyses wijzen uit dat de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen om inclusieve groei en de arbeidsparticipatie te bevorderen, de overheidsbegrotingen in de EU extra speelruimte zal opleveren voor een bedrag dat kan oplopen tot 1 000 miljard euro's⁽⁸⁾.

3.7 Ook aan „niets doen”, vooral op sociaal gebied, hangt een prijskaartje: het achterwege blijven van sociale investeringen valt uiteindelijk meestal veel duurder uit. Ook de Commissie komt in meerdere van haar Mededelingen tot de conclusie dat „voorkomen goedkoper is dan genezen”⁽⁹⁾. Aan sociale investeringen zijn op de korte termijn kosten verbonden, maar de winst aan welzijn voor de samenleving en de hogere inkomsten voor de overheidsbegrotingen die daaruit voortvloeien, zullen tot gevolg hebben dat de kosten in de toekomst beduidend gaan dalen⁽¹⁰⁾.

3.8 Uitgaven voor sociale doeleinden zijn niet per definitie sociale investeringen. De werking van veel sociale voorzieningen (bv. pensioenen en werkloosheidsuitkeringen) betreft in wezen de consumptie. Toch heeft het EESC steeds aangedrongen op het belang van investeringen in solide socialezekerheidsstelsels als middel om — vooral in tijden van crisis — de consumptie en de conjunctuur te ondersteunen; dergelijke investeringen hebben vanzelf een stabiliserende werking op de inkomens en de vraag, wat de uitweg uit de crisis in Europa dichterbij brengt⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Eurofound *Social and employment policies for a fair and competitive Europe* — background paper, Foundation Forum 2013, Dublin, blz. 16.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 4.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁸⁾ EPC Issue Paper n^o 72, november 2012.

⁽⁹⁾ MEMO/03/58 v. 19 maart 2003 resp. COM(2013) — IP/13/125.

⁽¹⁰⁾ o.a. COM(2013) 83 final, blz. 2.

⁽¹¹⁾ PB C 133 van 9.5.2013, blz. 44, par. 4.4.2.

4. Voorbeelden van de effecten van sociale investeringen

4.1 **Investerings in sociale voorzieningen:** meer investeringen in de op- en uitbouw van sociale infrastructuur (zorgvoorzieningen, ouderenopvang, gezondheidszorg, voorzieningen voor mensen met een handicap, begeleid wonen, adviescentra enz.) leveren arbeidsplaatsen op, vergroten de arbeidsparticipatie⁽¹²⁾, verlichten op de middellange en de lange termijn de overheidsbegrotingen⁽¹³⁾ en leiden tot de opbloei van de economie van regio's. De Commissie heeft uitgerekend dat een jaarlijkse stijging van de werkgelegenheid in de zorg met 0,5 % tot gevolg heeft dat er in die sector tot 2020 minstens één miljoen arbeidsplaatsen bijkomen⁽¹⁴⁾. Het EESC wijst er eens te meer op dat het daarbij, zowel in de overheids- als in de particuliere sector, moet gaan om banen met uitstekende arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning⁽¹⁵⁾.

4.2 **Investerings in kinderopvang:** tal van studies wijzen uit dat doelgerichte investeringen in bijvoorbeeld kinderopvang tegelijkertijd kunnen leiden tot sociale vooruitgang én tot een groter concurrentievermogen⁽¹⁶⁾. Uit nieuwe berekeningen blijkt dat overheidsinvesteringen in de verwezenlijking van de doelstellingen van Barcelona voor kinderopvang aanzienlijke gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, maar duidelijk ook extra inkomsten opleveren voor de staatskas. Zo blijkt uit een studie⁽¹⁷⁾ dat de kosten van investeringen voor Oostenrijk na vier jaar lager zijn dan de door die investeringen gegenereerde opbrengsten, zelfs als wordt uitgegaan van niet al te beste vooruitzichten wat de conjunctuur betreft. Daarbij ondergaan de overheidsbegrotingen elkaar aanvullende effecten: impulsen voor conjunctuur en regionaal beleid, meer rechtstreekse werkgelegenheid, lagere kosten voor werkloosheidsuitkeringen enz. Volgens het EESC zou het goed zijn als er op dit gebied meer onderzoek wordt gedaan en er meer voorbeelden van geslaagde methoden (*best practices*) worden uitgewisseld.

4.3 **Investerings in kinderen:** de Commissie vraagt om preventieve maatregelen, met dien verstande dat al in een vroeg stadium in kinderen (en dan niet alleen in kinderen uit kansarme gezinnen) wordt geïnvesteerd, zodat hun betere mogelijkheden om zich te ontplooiën en meer kansen op participatie worden geboden⁽¹⁸⁾. De Commissie laat in haar Aanbeveling „Investeren in kinderen” zien hoe kinderarmoede daadwerkelijk kan worden tegengegaan door preventieve investeringen, middels een reeks uiteenlopende maatregelen. Ook wordt verduidelijkt welke positieve effecten hoogwaardige kinderopvang heeft: stimulering van talenten, minder risico op vroegtijdige schoolverlating, meer kansen op werk (vooral voor vrouwen) en impulsen voor groei in regio's⁽¹⁹⁾.

4.4 **Investerings in opleiding en bestrijding van werkloosheid onder jongeren:** Europa kan de toekomst alleen onvervaard tegemoet zien als zijn opleidingsniveau hoger wordt en er iets wordt gedaan aan de tekortschietende algemene en beroepsopleiding. Investerings in opleidingen waarmee recht wordt gedaan aan de behoeften van mens en economie, leiden tot meer productiviteit en hogere belasting- en premieopbrengsten. Uit berekeningen van de OESO blijkt dat overheidsuitgaven voor opleidingen een rendement van gemiddeld 7,8 % opleveren⁽²⁰⁾. Steun voor de werkgelegenheid van jongeren moet de hoofdmoot uitmaken van nationale strategieën voor sociale investeringen. De lidstaten wordt terecht gevraagd om slagvaardige maatregelen voor jongeren, en dan vooral voor NEET-jongeren (d.i. jongeren die niet werken, maar die ook geen onderwijs of opleiding volgen) te nemen. Het verlies voor de economie van het niet-aanwezig zijn van jongeren op de arbeidsmarkt, resp. in stelsels voor opleidingen is door Eurofound berekend op jaarlijks 150 miljard euro (1,2 % van Europa's bbp⁽²¹⁾).

⁽¹²⁾ Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, OESO Sociale zaken, Werkgelegenheid en Migratie Werkdocumenten 145, OECD Publishing, Thévenon, Olivier (2013).

⁽¹³⁾ „Iedere in 2010 in mobiele voorzieningen geïnvesteerde euro levert een tegenwaarde van 3,70 euro op”, aldus luidt een de conclusies (blz. 9) uit de „Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien mittels einer SROI-Analyse” (onderzoek naar het maatschappelijke en economische nut van mobiele zorg- en verpleegvoorzieningen in Wenen), Schober, C. et al., Wenen, (2012).

⁽¹⁴⁾ SWD(2012) 95 final.

⁽¹⁵⁾ PB C 11 van 15.1.2013, par. 4.7.5.

⁽¹⁶⁾ Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaates, WIFO, Famira-Mühlberger, U (2014), Wenen.

⁽¹⁷⁾ Social Investment - Growth, Employment and Financial Sustainability - Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria, AK Europa, Brussel/Eurofound (2013) (ref. EF1344).

⁽¹⁸⁾ Vgl. The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, Journal of Public Economics, , Heckman, J.J., et al. (2010), deel 94 (1-2), blz. 114-128.

⁽¹⁹⁾ COM(2013) 778 final.

⁽²⁰⁾ Zie voetnoot 18.

⁽²¹⁾ Jongeren en NEET's in Europa: eerste bevindingen, Eurofound (EF1172NL).

4.5 Investerings in werkgelegenheid: hoge werkloosheid — vooral in het geval van jongeren en langdurig werklozen — maakt niet alleen dat de betrokkenen zelf en hun gezinnen het zwaar te verduren hebben. De aanhoudende werkloosheid is ook een zware last voor de overheidsfinanciën. Daarom moeten er maatregelen worden genomen om het aanleren van vaardigheden en de werkgelegenheid te bevorderen⁽²²⁾. Hoe langer werkloosheid duurt, hoe moeilijker het wordt om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen. Uitgerekend in een economie waar alles om kennis en technologie draait, zijn tekortschietende vaardigheden en uitblijvende praktijkervaring een doorslaggevende belemmering voor wie duurzaam wil slagen op de arbeidsmarkt.

4.6 Investerings in de ondervanging van de demografische veranderingen en de vergroting van de kansen op werk voor ouderen: het EESC heeft al meerdere keren vastgesteld dat de arbeidsmarkt de sleutel is tot de ondervanging van de demografische veranderingen. Zelfs bij een oplopend aantal ouderen kan de verhouding tussen premieafdragers en ontvangers van pensioenen tot op grote hoogte stabiel worden gehouden als het arbeidspotentieel beter wordt benut⁽²³⁾. In weerwil van de afzienbare verschuiving in de leeftijds piramide is er toch in veel lidstaten te weinig geïnvesteerd in maatregelen om de arbeidsmarkt aan te passen aan de gewijzigde leeftijdsopbouw (arbeidsvoorwaarden afstemmen op de verschillende leeftijdsgroepen) en de arbeidsparticipatie te verbeteren.

4.7 Investerings in de gezondheidszorg voor ziektepreventie en revalidatie: dergelijke investeringen hebben ook gunstige — bedrijfsmatige en bedrijven overkoepelende — effecten, omdat de gezondheid van werknemers erdoor wordt bevorderd en de lichamelijke en psychische gezondheid van werknemers tot op grote hoogte bepalend is voor hun inzetbaarheid en het risico dat zij lopen om werkloos te worden. Te late onderkenning van risicosituaties (zodat dus ook niet op tijd wordt ingegrepen) heeft persoonlijk lijden tot gevolg, maar brengt ook hoge kosten met zich mee voor de hele samenleving. Om de overheidsfinanciën ook op de lange duur draagkracht te garanderen, moet meer worden geïnvesteerd in ziektepreventie.

4.8 Investerings in de bouw van sociale woningen: net als het Europees Parlement en het Comité van de Regio's beschouwt het EESC de bouw van sociale woningen als een sleutel tot samenhang in een samenleving en pleit het voor de totstandbrenging van een Europees kader op dit gebied⁽²⁴⁾. Daarbij moet het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen, met dien verstande dat de lidstaten zelf kunnen blijven uitmaken aan welke criteria sociale woningen moeten beantwoorden. Met dergelijke investeringen wordt voorzien in een hoge sociale nood (vooral met het oog op armoedebestrijding en sociale integratie) en worden er tegelijkertijd in de regio's banen gecreëerd, wat stabiliserend werkt op de economie. Ook kan bij de bouw van sociale woningen worden geïnvesteerd in warmte-isolatie waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van de klimaatverandering en energie-armoede⁽²⁵⁾.

4.9 Investerings in een „samenleving zonder drempels“: het EESC heeft al vaak gewezen op de noodzaak van een samenleving zonder drempels⁽²⁶⁾. Zo moet bij sociale investeringen het zwaartepunt ook worden gelegd bij de bouw van voor ouderen en personen met een handicap toegankelijke woningen en openbare ruimten en van relevante infrastructuur om hun mobiliteit te bevorderen, en moet worden gestreefd naar gemakkelijk toegankelijke, betaalbare en hoogwaardige sociale dienstverlening voor kansarme groepen in de samenleving.

4.10 Investerings in sociale ondernemingen: toe te juichen valt dat de Commissie oog heeft voor de belangrijke rol van sociale ondernemingen in het sociale-investeringspakket. Vaak worden sociale ondernemingen rechtstreeks betrokken bij de uitvoering daarvan. Sociale ondernemingen zouden bij de vervulling van die taken moeten worden geholpen doordat hun gemakkelijker toegang wordt geboden tot overheids- en particuliere middelen: de manier waarop dit gebeurt, moet aangepast zijn aan het bedrijfsmodel van sociale ondernemingen. De lidstaten moeten vaker gebruikmaken van vernieuwende financieringsmogelijkheden (bijvoorbeeld door de particuliere sector erbij te betrekken), wat zelfs besparingen kan opleveren⁽²⁷⁾. Wel mag dit in geen geval leiden tot de commercialisering of een versnipperde benadering van sociaal beleid. Daarop heeft het EESC al vaak gehamerd. De overheid mag zich niet onttrekken aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid⁽²⁸⁾.

5. Aanbevelingen voor beleid

5.1 *Voor de voorgestane nieuwe koers, nl. dat voortaan wordt ingezet op preventieve sociale investeringen, moet alleen op bezuinigingen gericht beleid worden afgezworen.*

5.1.1 Uitbreiding van de sociale dienstverlening draagt volgens het EESC meer bij tot de werkgelegenheid dan alle andere vormen van overheidsuitgaven. De verzorgingsstaat in Europa moet dan ook stapsgewijs en blijvend verder worden ontwikkeld om de mogelijkheden ervan — in de vorm van extra productiviteit voor de Europese economie — tot wasdom te laten komen.

⁽²²⁾ Why invest in employment? A study on the cost of unemployment, Brussel, Idea Consult (2012).

⁽²³⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 74.

⁽²⁴⁾ Resolutie van het EP van 11 juni 2013 (2012/2293(INI)), PB C 9 van 11.1.2012, blz. 4.

⁽²⁵⁾ Resolutie van het EP over de Mededeling van de Commissie betreffende sociale investeringen (PE508.296v01-00).

⁽²⁶⁾ Zie o.a. TEN/515 „Toegankelijkheid als mensenrecht” (nog niet gepubliceerd) en PB C 44 van 15.2.2013, blz. 28.

⁽²⁷⁾ Zie voetnoot 3.

⁽²⁸⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 91.

5.1.2 Om een breed opgezet sociale-investeringspakket met succes te kunnen toepassen, moeten er geloofwaardige macro-economische en institutionele randvoorwaarden worden geschapen. Gaat het alleen op bezuinigingen gerichte beleid niet op de schop, dan is het niet mogelijk om tot een geslaagde arbeidsmarktintegratie te komen en zoveel mogelijk geleidingen van de samenleving op faire wijze te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven en de economie.

5.1.3 Gezien dit sociale-investeringspakket en de daaraan verbonden uitdagingen, wijst het EESC op de noodzaak van de totstandbrenging van een Europees conjunctuur- en investeringsprogramma ten belope van 2 % van het bbp⁽²⁹⁾.

5.2 *Zonder financiële garantie kan het sociaaleconomisch potentieel van sociale investeringen onmogelijk ten volle worden benut.*

5.2.1 Een verschuiving naar op investeringen en preventieve maatregelen gerichte strategieën op belangrijke beleidsgebieden (opleiding, sociale voorzieningen, arbeidsmarkt, gezondheidszorg e.a.) kan alleen geloofwaardig zijn als de financiering ervan — zowel nationaal als in de EU — verzekerd is.

5.2.2 Het EESC blijft erbij dat er, naast de noodzaak om overheidsmiddelen doelmatiger en doeltreffender te besteden en in het licht van de nog op til zijnde maatregelen om begrotingen te consolideren, beslist ook nieuwe bronnen van inkomsten moeten worden aangeboord (er moet dus niet alleen naar de uitgaven worden gekeken⁽³⁰⁾). Dit brengt met zich mee dat de lidstaten een solidere belastinggrondslag moeten krijgen, wat o.m. kan worden bewerkstelligd door de invoering van een belasting op financiële transacties, de sluiting van belastingparadijzen, de beëindiging van fiscale concurrentie en de bestrijding van belastingontduiking. Bovendien moet worden nagedacht over een algemene hervorming van de belastingstelsels, met aandacht voor de bijdragen van verschillende soorten inkomsten en vermogen⁽³¹⁾.

5.2.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat sociale investeringen vooral met middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) moeten worden gefinancierd en dat 20 % van die ESF-middelen in iedere lidstaat voor sociale integratie en tegen armoede moet worden ingezet. Volgens het EESC moet het echter niet bij het ESF blijven: er moeten veel middelen uit het Elfpo en het EFRO aan sociale voorzieningen als kinderopvang, zorg en mobiliteit op het platteland worden besteed en in de nationale overeenkomsten worden verwerkt.

5.2.4 Het EESC is heel slecht te spreken over de voorwaarden die in het kader van het economisch bestuur worden gesteld, omdat daardoor kan worden gekort op cohesiemiddelen als sanctie bij niet-naleving van EU-richtsnoeren op macro-economisch gebied. Dit heeft niet alleen een procyclisch en beperkend effect op de ontwikkeling van de economie, maar maakt het ook uitgerekend in de programmalanden moeilijker om zo nodig extra te investeren. Daar staat tegenover dat de groei moeten worden gestimuleerd en dat steun moet worden verleend om het aandeel van de EU in cofinanciering, vooral in de landen die het zwaarst zijn getroffen door de crisis, verder te verhogen.

5.3 *Sociale investeringen moeten onlosmakelijk deel gaan uitmaken van de Europa 2020-strategie en het Europees Semester.*

5.3.1 Het EESC dringt erop aan dat sociale investeringen bij de coördinatie van het Europees Semester meer gewicht wordt toegekend. In de jaarlijkse groeianalyses en landenspecifieke aanbevelingen moet die nieuwe toonzetting uitdrukkelijk worden vermeld. Daarbij moet duidelijk worden gesteld dat het streven naar meer sociale investeringen niet haaks staat op een groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie.

5.3.2 Met het oog daarop is het EESC ingenomen met de discussie die in de Commissie is begonnen over de toepassing van de zogenoemde „gouden” financieringsregel (de *golden rule*) om overheidsinvesteringen in de toekomst, tegen de achtergrond van het budgettaire regelgevingskader van de EMU, niet mee te rekenen bij de bepaling van het netto tekort van een land. Op die manier wordt voorkomen dat investeringen waarvan het nettovoordeel zich pas naar verloop van lange tijd doet gevoelen, niet worden gedaan. Het EESC dringt aan op een discussie over de mogelijkheid om die „gouden” financieringsregel ook toe te passen op sociale investeringen met middelen uit de structuurfondsen van de EU.

5.3.3 Ook bij de herziening van de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid, ter gelegenheid van de tussentijdse evaluatie van de Europa 2020-strategie in 2014, moeten sociale investeringen een zwaarwegende rol spelen.

⁽²⁹⁾ Vgl. PB C 133 van 9.5.2013, blz. 77, par. 3.2.4.

⁽³⁰⁾ Vgl. PB C 143 van 22.5.2012, blz. 94, par. 4.3.

⁽³¹⁾ Vgl. PB C 143 van 22.5.2012, blz. 94, par. 6.1.3.1.

5.3.4 Al degenen die bevoegd zijn voor de uitvoering van sociale investeringen, moeten beslist op alle niveaus vaker worden geraadpleegd. Ook moeten zij op de hoogte worden gehouden en bij de besluitvorming en monitoring worden betrokken.

5.4 *Een betere werkwijze en efficiëntere instrumenten voor de meting van het resultaat van méér sociale investeringen*

5.4.1 Besluiten over de beleidskoers die voortaan zal worden gevolgd, moeten beter worden onderbouwd en meer op een totaalbeeld worden gebaseerd. In het algemeen moet ernaar worden gestreefd om bij maatregelen in de context van sociale investeringen uit te gaan van een aanpak die in de tijd dynamischer is, meer op de levenscyclus is ingesteld en meer op preventie is gericht, omdat de reële kosten daardoor dichter worden benaderd dan bij een gewone statistische kosten-batenanalyse⁽³²⁾.

5.4.2 De banden tussen verschillende beleidsgebieden worden steeds complexer. Daarom is er behoefte aan een betere werkwijze om het resultaat van sociale investeringen te meten, evenals aan meer transparantie. Hierbij wordt gedacht aan een kosten-batenanalyse waarin het begrip „algemeen nut” of verschillende scenario’s voor beleidsmaatregelen worden gehanteerd, in een tijdsbestek dat varieert van middellang tot lang.

5.4.3 Een mogelijke eerste stap in die richting is dat een methode wordt ontwikkeld om al bestaande genormaliseerde langetermijnprojecten in aparte, aan de demografie gerelateerde uitgavenposten (bv. opleiding, zorg, gezondheid en pensioenen) in te delen. Het verslag over de vergrijzing 2015 kan worden aangegrepen om een overzicht te geven van de „opbrengsten” van — naargelang de nationale omstandigheden benodigde en in de begroting verwerkte — sociale investeringen. Dit werd tot dusverre veronachtzaamd, met als gevolg dat steeds een vertekend beeld van de werkelijkheid werd gegeven en dat de kosten te hoog werden ingeschat.

5.4.4 Ook is nog niet uitgemaakt hoeveel belang de sociale indicatoren zullen krijgen in het al bestaande institutionele kader van de EMU. Als aan die sociale indicatoren daadwerkelijk belang wordt toegekend in de toekomstige beleidsbepaling, dan moeten deze hoe dan ook worden bijgeschaafd.

5.4.5 Het EESC volgt met belangstelling de oproep van het Europees Parlement aan de Commissie⁽³³⁾ om een instrument te ontwikkelen dat kan worden gebruikt om de gangbare indicatoren voor sociale investeringen af te lezen als een soort alarmsysteem voor de vorderingen die daarmee in de lidstaten worden gemaakt. Ook zou het Europees Parlement zich moeten bezinnen op de mogelijkheid van de ondertekening van een „convenant voor sociale investeringen” waarmee investeringsdoelstellingen worden vastgelegd en een controleregeling in het leven wordt geroepen.

5.5 *Herziening en concretisering van het stappenplan voor de uitvoering van het sociale-investeringspakket*

5.5.1 Het EESC vindt het door de Commissie voorgestelde stappenplan voor de uitvoering van het sociale-investeringspakket te defensief en dringt er daarom bij de Commissie op aan om een ander stappenplan uit te werken dat concreter is en een langere looptijd heeft (in ieder geval tot 2020).

Brussel, 26 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Vgl. Europese Commissie, Sociale agenda, mei 2013, blz. 15.

⁽³³⁾ Zie voetnoot 27.

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

497E ZITTING VAN HET EESC VAN 25 EN 26 MAART 2014

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie „De interne elektriciteitsmarkt tot stand brengen en daarbij overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten”

(C(2013) 7243 final)

(2014/C 226/05)

Rapporteur: **Pierre-Jean Coulon**

Corapporteur: **Sorin Ioniță**

De Commissie heeft op 5 augustus 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 „De interne elektriciteitsmarkt tot stand brengen en daarbij overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten”

C(2013) 7243 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 maart 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 135 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de nieuwe Mededeling die de lidstaten richtsnoeren moet bieden voor een optimale overheidsinterventie. Dit zet de deur open naar een herijking van het beleid aan de hand van de ervaringen van de lidstaten en kan een nieuwe impuls geven aan de eenmaking van de Europese elektriciteitsmarkt door sterker de nadruk te leggen op een werking van de markt die in het voordeel is van alle burgers, m.n. de meest kwetsbaren onder hen, en op bestrijding van energiarmoede in de EU.

1.2 Een duidelijkere definitie door de Commissie van wat precies onder „overheidsinterventie” en „staatssteun” wordt verstaan, is evenwel wenselijk. Overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten betekent niet dat de interventie of steun systematisch moet worden gereduceerd of uitgebreid, maar dat wordt bekeken hoe deze zo efficiënt mogelijk vorm kan krijgen.

1.3 Het EESC pleit voor meer Europese samenhang in de nationale en lokale/regionale overheidsinterventie om elk risico op averechtse effecten te vermijden.

1.4 Ook dient de Commissie erop te letten dat de doelstellingen van haar Mededeling de verwezenlijking van de doelstellingen voor 2020 niet in de weg staan.

1.5 Een sterker geïntegreerde en onderling verbonden, vlot werkende elektriciteitsmarkt zou zowel producenten (m.i.v. kleine en middelgrote ondernemingen, ambachtsbedrijven en andere kleinschalige producenten) als consumenten ten goede moeten komen. De nationale grenzen blijven echter in veel opzichten een grote belemmering vormen, bijv. op het vlak van regelgeving, transmissiecapaciteit, prijsstructuur, enz.

1.6 De transmissienetwerken dienen dringend verder te worden uitgebouwd en de onderlinge verbindingen tussen elektriciteitsnetten moeten worden versterkt.

1.7 De steunregelingen voor hernieuwbare energiebronnen zouden meer moeten worden gestroomlijnd op Europees niveau. Het EESC beveelt de Commissie daarom aan mechanismen voor samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen om grensoverschrijdende steunregelingen een impuls te geven.

1.8 Het EESC kan zich geheel vinden in het standpunt van de Commissie dat de financiële steun herbekeken dient te worden naarmate nieuwe technologieën volwassen worden. De Commissie dient daartoe een duidelijke definitie van het begrip „volwassen energiebron” te geven, die in de loop van de tijd kan worden aangepast.

1.9 Het EESC is het eens met de Commissie dat de interne elektriciteitsmarkt geen doel op zich is. De markt dient zo te worden ingericht dat de werking ervan alle consumenten ten goede komt, m.n. de meest kwetsbare onder hen. Het EESC is voorstander van Europese maatregelen om gebruikers tot centrale spelers en actieve consumenten op de Europese elektriciteitsmarkt te maken. De Commissie dient meer inspanningen in deze richting te doen. Het EESC roept de Commissie op maatregelen en initiatieven voor te stellen om de overheidsinterventie op dit vlak te optimaliseren teneinde energiearmoede tegen te gaan.

1.10 Elektriciteit is een essentieel basisgoed en moet als zodanig beheerd worden. In het algemeen economisch belang kunnen de lidstaten hieraan bepaalde openbare dienstverplichtingen verbinden. De universele toegang tot energie moet als centrale doelstelling worden opgenomen in het energiebeleid van de EU en worden verankerd in het Verdrag. In het belang van de mededinging mag een optimalisering van de overheidsinterventie in de energiesector niet leiden tot een afzwakking of beperking van de openbare dienstverplichtingen die de lidstaat heeft gekozen op te leggen. De Commissie dient op dit punt bijzonder waakzaam te zijn en, ongeacht het huidige klimaat van soberheid, de nodige maatregelen te nemen ter waarborging en versterking van de openbare dienstverplichtingen.

2. Inleiding

2.1 De Europese Unie heeft zich in 2008 ambitieuze doelen op het gebied van het klimaat- en energiebeleid gesteld (3x20). Op het vlak van de doelstellingen voor hernieuwbare energie zijn er in de lidstaten, met name dankzij overheidsinterventie, al vorderingen gemaakt.

2.2 Daarnaast hebben de staats- en regeringsleiders in februari 2011 officieel medegedeeld dat de interne energiemarkt in 2014 voltooid moet zijn. De Commissie heeft naar aanleiding daarvan verschillende documenten uitgebracht over de interne energiemarkt. Zo heeft zij op 15 november 2012 de Mededeling „De interne energiemarkt doen werken” gepubliceerd, met een eerste evaluatie van de interne energiemarkt en een actieplan voor de voltooiing ervan. Na deze Mededeling volgde een openbare hoorzitting over de interne energiemarkt, toereikende energieproductiecapaciteit en capaciteitsmechanismen.

2.3 Op 5 november 2013 heeft de Commissie nog een Mededeling gepubliceerd, getiteld „De interne elektriciteitsmarkt tot stand brengen en daarbij overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten”, samen met vijf documenten, opgesteld door de diensten van de Commissie, met richtsnoeren voor capaciteitsmechanismen, steunmechanismen voor hernieuwbare energiebronnen, samenwerkingsregelingen tussen lidstaten op het gebied van hernieuwbare energiebronnen en voor vraagresponsoplossingen.

2.4 De Commissie stelt vast dat de oprichting van een interne markt en de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen tot nieuwe uitdagingen hebben geleid, die nieuwe vormen van overheidsinterventie vergen, veelal op nationaal niveau. Dit verklaart de huidige tendens om hernieuwbare energiebronnen te ontwikkelen en te ondersteunen, adequate opwekkingscapaciteiten te waarborgen enz.

2.5 Opzet van de Commissiemededeling is de lidstaten richtsnoeren aan te reiken hoe overheidsinterventie het best kan worden ingezet, hoe al bestaande interventie maatregelen het best kunnen worden aangepast en hoe nieuwe maatregelen kunnen worden opgezet. Overheidsinterventie moet weldoordacht zijn, anders kan de markt ernstig verstoord raken, met stijgende energieprijzen voor huishoudens en ondernemingen als gevolg. Alvorens over te gaan op overheidsinterventie, dienen volgens de Commissie een aantal zaken in beschouwing te worden genomen. Ten eerste moet worden vastgesteld wat het probleem (en de oorzaak daarvan) is en moet worden aangetoond dat dit probleem niet via de interne elektriciteitsmarkt kan worden opgelost. De mogelijke wisselwerking met andere beleidsdoelstellingen moet worden beoordeeld en de verschillende instrumenten van overheidsinterventie moeten worden gecoördineerd. De alternatieve opties moeten eveneens worden geëvalueerd, waarbij het effect van overheidsinterventie op de elektriciteitssystemen tot een minimum dient te worden beperkt. Tot slot dienen de kosten voor fabrikanten en particuliere huishoudens te worden bekeken en moet worden voorzien in monitorings-, evaluatie- en uitfaseringsmaatregelen wanneer het doel van de overheidsinterventie is bereikt.

2.6 Doel is geleidelijk tot een Europese energiemarkt te komen met een goede werking van aanbod en vraag, prijssignalen die in overeenstemming zijn met beleidsdoelstellingen, een gelijk speelveld voor alle actoren en een efficiënte energieproductie. Naarmate technologieën volwassen worden, dienen ze geleidelijk onderworpen te worden aan de werking van de markt en moeten steunmaatregelen uiteindelijk worden stopgezet. Concreet betekent dit dat teruglevertarieven worden afgebouwd en dat er wordt overgeschakeld op terugleverpremies en andere steuninstrumenten om producenten aan te moedigen in te spelen op de markttendensen. De Commissie dringt er ook op aan dat de lidstaten hun strategieën voor hernieuwbare energiebronnen beter op elkaar afstemmen om de kosten voor de consument (energieprijzen, belastingen) laag te houden. Tevens pleit zij voor een betere afstemming van de steunregelingen.

2.7 In de — weliswaar niet juridisch bindende — Mededeling worden de beginselen vastgelegd op basis waarvan de Commissie de overheidsinterventiemaatregelen ter ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen, mechanismen op het gebied van capaciteit en maatregelen ter aanpassing van de consumentenvraag zal evalueren. Genoemde basisbeginselen zullen dus van invloed zijn op de toepassing van de EU-regels voor overheidssteun en op de tenuitvoerlegging van de EU-energielwet- en regelgeving. De Commissie zal rechtsinstrumenten voorstellen om erop toe te zien dat deze beginselen ten volle worden nageleefd.

3. Opmerkingen van het EESC

3.1 Het EESC heeft altijd verklaard dat een interne energiemarkt mogelijkheden biedt mits er, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, alles aan wordt gedaan om ervoor te zorgen dat de markt in het voordeel werkt van industriële en huishoudelijke afnemers, en energiearmoede wordt tegengegaan ⁽¹⁾.

Naar een interne markt: grenzen afschaffen

3.2 Het EESC heeft de initiatieven van de Commissie ter voltooiing van de interne energiemarkt altijd ondersteund. Vanuit die gedachte is het ook voorstander van de idee van een Europese energiegemeenschap als manier bij uitstek om dankzij een grotere solidariteit, samenwerking en integratie bij zaken die de markt of de infrastructuur betreffen tot een gemeenschappelijk beheer van energievraagstukken te komen.

3.3 De interne markt kan niet van de grond komen zo lang nationale grenzen de handel in energie belemmeren. Voor grensoverschrijdende capaciteit zouden dezelfde regels moeten gelden als voor binnenlandse pijpleidingen. In de Mededeling zou moeten worden benadrukt dat naast de verschillen in nationale wetgeving de toegang tot grensoverschrijdende capaciteit nog steeds een groot struikelblok vormt om de facto tot een vrije interne energiemarkt te komen. Een algemene invoering van het „entry-exit”-prijsstelsel en van capaciteitstoewijzingsmethoden voor transmissie in alle lidstaten zou de grensoverschrijdende handel kunnen bevorderen. Voor het „point-to-point”-model is dit een goede zaak, omdat het transmissiesysteembeheerders ertoe aanzet te investeren in het verwijderen van capaciteitsknelpunten over de grenzen van hun dekkingsgebied heen. Alle marktspelers, ook degenen op de markt voor fluctuerende hernieuwbare energiebronnen, profiteren hiervan. Naast het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (ENTSO-E) moeten de Commissie en het Agentschap voor de samenwerking tussen energiereguleerders de toewijzingsmechanismen tegen het licht houden en transmissiesysteembeheerders verplichtingen opleggen m.b.t. de uitwisseling van elektriciteit. Een herziening is nodig om zeker te zijn dat zich aan nationale grenzen geen „artificiële knelpunten” voordoen die de energiestromen tussen lidstaten belemmeren. Zulke artificiële knelpunten kunnen ontstaan als gevolg van nationaal protectionistisch beleid gericht op invoering van uniforme binnenlandse tarieven of als gevolg van mogelijk commercieel misbruik door nationale transmissiesysteembeheerders die binnenlandse capaciteitsknelpunten naar de grenzen van hun dekkingsgebied doorschuiven. Voor de transmissiesysteembeheerders zouden zulke regels een stimulans vormen om te investeren in betere grensoverschrijdende interconnecties van de transmissienetten.

3.4 Het EESC pleit voor uitbreiding van de onderlinge verbindingen tussen elektriciteitsnetten ter voltooiing van de interne energiemarkt. Het ondersteunt alle initiatieven om het gebruik van de elektriciteitsnetten te vergemakkelijken en de werking ervan te verbeteren en is daarom voorstander van samenwerkingsverbanden als Coreso dat tot een Europese elektriciteitsdistributie moet leiden.

Hernieuwbare energie en toereikendheid van de productie

3.5 Het EESC is steeds een pleitbezorger van hernieuwbare energiebronnen ⁽²⁾ geweest en steunt de doelstellingen van het stappenplan voor 2050.

⁽¹⁾ PB C 133, 9.5.2013, blz. 27-29; PB C 68, 6.3.2012, blz. 15-20; PB C 341, 21.11.2013, blz. 21-26.

⁽²⁾ PB C 77, 31.3.2009, blz. 43-48; PB C 44, 15.2.2013, blz. 133-139; PB C 229, 31.7.2012, blz. 126-132.

3.6 Bij de invoering van de steunregelingen voor hernieuwbare energiebronnen vormden deze energiebronnen slechts een klein aandeel en stond de technologie nog in de kinderschoenen. Inmiddels is hun aandeel in de energiemix aanzienlijk gegroeid en zit er ook op lange termijn nog groei in. Het EESC is het eens met de Commissie dat afhankelijk van de graad van volwassenheid van de energiebronnen en technologieën de overheidsinterventie, uiteraard met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, herbekeken moet worden. De Commissie dient daartoe een duidelijke definitie te geven van een „volwassen energiebron”, die afhankelijk van de technologische vooruitgang kan worden aangepast. De steunregelingen voor hernieuwbare energiebronnen dienen te worden herbekeken en zo aangepast dat consumenten, m.n. de meest kwetsbaren onder hen, ten volle profiteren van de Europese elektriciteitsmarkt. Daarbij dient erop te worden gelet dat de aanpassingskosten niet de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen in weg staan. De Commissie dient hiermee rekening te houden bij de uitwerking van de nieuwe EU-richtsnoeren voor staatsteun op het gebied van milieu en energie.

3.7 De bedoeling is dat de steun voor hernieuwbare energiebronnen op termijn wordt stopgezet voor technologieën die klaar zijn voor de markt, wat wel hand in hand moet gaan met de ontwikkeling van een goed functionerende emissiemarkt. Het EESC is het volledig eens met de Commissie dat steun voor hernieuwbare energiebronnen flexibel, geproportioneerd, degressief en concurrerend moet zijn, willen hernieuwbare energiebronnen kunnen reageren op marktsignalen en concurreren met conventionele brandstoffen. Directe steun voor hernieuwbare energiebronnen moet geleidelijk worden vervangen door een goed functionerende emissiemarkt en dus langzaam maar zeker worden afgebouwd.

3.8 Het EESC steunt de initiatieven van de Commissie om de steun voor hernieuwbare energiebronnen te „europeaniseren”. De Commissie zou mechanismen voor de samenwerking tussen lidstaten sterker moeten ondersteunen om grensoverschrijdende steun te bevorderen, een vorm van steun waarvan weinig gebruik wordt gemaakt. Zolang lidstaten hun eigen beleid kunnen voeren, meeliften op maatregelen van andere lidstaten of maatregelen nemen met negatieve implicaties voor de buurlanden (de steun voor een snelle ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen in Duitsland leidt bijvoorbeeld tot ongeplande elektriciteitsstromen (zgn. „loop flows”) in Polen en Tsjechië en veroorzaakt daar bijkomende stroomkosten voor het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod en voor het waarborgen van de voorzieningszekerheid), zal het niet lukken om de steun in Europees verband te regelen. Zulke problemen kunnen beter nu aangepakt worden, nu het systeem nog vrij nieuw is. In een later stadium zijn de padafhankelijkheidseffecten sterker.

3.9 Bij de integratie van hernieuwbare energiebronnen in het elektriciteitsnet moet er rekening mee worden gehouden dat de productie fluctueert, zodat balancerings-, back up- of reservecapaciteiten nodig zijn. In de Mededeling wordt gewezen op het gevaar dat de lidstaten met hun steun voor back-upcapaciteiten in feite inefficiënte centrales in stand houden en fossiele brandstoffen subsidiëren. Dit probleem moet in eerste instantie worden opgevangen door de ontwikkeling van effectieve markten voor binnen-de-dags-, balancerings- en ondersteunende diensten. Vooropgesteld dat deze markten efficiënt en grensoverschrijdend werken en de juiste marktsignalen afgeven, is afdoende regulering verzekerd en zijn extra capaciteitsmechanismen overbodig. Alle mechanismen voor de opbouw van (reserve-) productiecapaciteit moeten marktgericht, technologisch neutraal en non-discriminatoir zijn en ontstaan voor grensoverschrijdende samenwerking⁽³⁾.

3.10 De normen en mechanismen voor waarborging van een toereikende elektriciteitsproductie variëren momenteel per lidstaat, net zoals elk land weer andere problemen heeft met het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Overheidsinterventie is nodig ter waarborging van de voorzieningszekerheid en voor de opbouw van nationale reserves. Vanwege de steeds grotere interconnectie en onderlinge afhankelijkheid van de markten en om te voorkomen dat er verschillende gefragmenteerde systemen naast elkaar ontstaan, dienen overleg en samenwerking tussen landen te worden aangemoedigd, m.n. binnen de Coördinatiegroep voor elektriciteit, en moet de Commissie onderzoeken of een markt voor Europese opwekkingscapaciteiten haalbaar is op basis van positieve ervaringen in die richting tot dusverre.

Overheidsinterventie

3.11 Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat overheidsinterventie een belangrijke rol speelt om de Europese doelstellingen op het gebied van het energie- en klimaatbeleid te halen. Overheidsinterventie zo goed mogelijk inzetten betekent niet dat de interventie of steun systematisch moet worden gereduceerd of uitgebreid, maar dat wordt bekeken hoe deze zo efficiënt mogelijk vorm kan krijgen. Zijns inziens zou dit soort overheidsinterventie zelfs een nog grotere rol moeten spelen in de strijd tegen energiearmoede. Overheidsinterventie zou op dit terrein nog beter moeten worden ingezet. Het roept de Commissie op voorstellen en initiatieven in deze richting voor te stellen.

3.12 Belangrijk is dat het nodige wordt gedaan om meer samenhang te brengen in de interventies van de nationale, regionale en lokale overheden in Europa. Hun interventies kunnen onder bepaalde omstandigheden namelijk contra-productief zijn op Europees niveau.

⁽³⁾ Eurelectric, 17 januari 2014.

3.13 Tegelijkertijd wijst het EESC erop dat de energiemix onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, voor zover hij niet leidt tot concurrentievervalsing en in overeenstemming is met de regels voor staatssteun. Vanwege de gevolgen die overheidsinterventie kan hebben voor andere Europese landen pleit het EESC voor een betere coördinatie tussen de lidstaten, m.n. via de Coördinatiegroep voor elektriciteit, om op Europees niveau tot een meer samenhangende aanpak te komen.

3.14 Het zou in dit opzicht goed zijn als de Commissie een duidelijk onderscheid zou maken tussen „overheidsinterventie” en „staatssteun”.

3.15 Overheidsinterventie is van invloed op de kosten en de prijzen van elektriciteit. De Commissie erkent dat het moeilijk is om voor elke afzonderlijke energietechnologie de kosten op vergelijkbare basis vast te stellen en te beoordelen welk niveau van overheidssteun nodig is. Het EESC herhaalt zijn aanbeveling dat de Commissie in dit verslag een balans opmaakt van de energiearmoede in de Europese Unie en een Europese strategie en stappenplan uitwerkt om energiearmoede tegen te gaan.

3.16 Hoe groter, sterker geïnterconnecteerd en liquider de elektriciteitsmarkt is, des te stabielere, en hoe kleiner de behoefte aan diverse ad hoc- of tijdelijke overheidsinterventiemaatregelen, die momenteel de coördinatie bemoeilijken.

Concurrentievermogen

3.17 De Commissie wijst terecht op een aantal problemen, zoals de voorzieningszekerheid en verlies van prijsconcurrentievermogen voor de Europese economie, die niet altijd verenigbaar zijn met de „20-20-20”-doelstellingen of met de doelstellingen voor 2050. Verwezenlijking van de doelstellingen van het klimaatpakket leidt tot hogere energiekosten voor huishoudens en ondernemingen en tast de concurrentiekracht aan. Anderzijds kan steun voor hernieuwbare energiebronnen leiden tot extreem lage groothandelprijzen en de investeringssignalen voor reservecapaciteiten verstoren. De instrumenten met behulp waarvan de „20-20-20”-doelstellingen dienen te worden verwezenlijkt, dienen nauwgezet te worden gemonitord om er zeker van te zijn dat de versturende effecten niet groter zijn dan de voordelen.

3.18 Ook heeft het EESC bedenkingen bij het voorstel van de Commissie om het afsluiten van langetermijncontracten voor de bouw van nieuwe elektriciteitscentrales tussen producenten en toekomstige consumenten te stimuleren ter verzekering van het concurrentievermogen van de energie-intensieve industrietakken. De Commissie onderkent het risico op marktafsluiting dat dit met zich meebrengt. Belangrijk is dus dat bij dergelijke contracten zorgvuldig wordt nagegaan of de baten wel hoger liggen dan de kosten en of de concurrentie niet verstoord wordt. Energie-intensieve afnemers hebben vanwege de betrouwbaarheid van de energievoorziening bovendien een voorkeur voor centrales die met conventionele brandstoffen gestookt worden. Steun ten behoeve van de energie-intensieve industrie zou andere EU-beleidsmaatregelen, van steun voor hernieuwbare energiebronnen tot steun voor de verenigbaarheid met de richtlijn industriële emissies, kunnen ondermijnen. In het meest extreme geval kan het leiden tot de bijzonder pijnlijke situatie voor beleidsmakers dat de industriële afnemer uiteindelijk, om welke reden dan ook, besluit zijn activiteiten te verplaatsen.

Actieve consumenten/bestrijding van energiearmoede

3.19 Het EESC is het eens met de Commissie dat de interne elektriciteitsmarkt geen doel op zich is. Belangrijk is dat de interne elektriciteitsmarkt aan de behoeften van alle consumenten, m.n. van de meest kwetsbare burgers, voldoet. Er moet verder worden gewerkt aan de voltooiing ervan. Op dit moment is de markt nog veel te gefragmenteerd. Deze fragmentatie heeft een nadelige invloed op de mogelijkheden voor de Europese consument om zelf zijn leveranciers te kiezen, op zijn portemonnee (te hoge prijzen), op de energievoorzieningszekerheid en op de inspanningen om de gevolgen van de klimaatveranderingen het hoofd te bieden en een energietransitie te bewerkstelligen. Het Europees energiebeleid moet sterker gericht zijn op het uitbannen van energiearmoede.

3.20 Vraagrespons en efficiënt energiegebruik bieden aanzienlijke mogelijkheden om verbruikspieken te reduceren. Ondanks alle technologische vooruitgang worden deze mogelijkheden nog veel te weinig benut. Het EESC is er een groot voorstander van consumenten aan te moedigen hun eigen energiekeuzes te maken en actieve spelers te worden op de markt. Technologieën, zoals slimme meters, moeten consumentgericht (met aandacht voor de meest kwetsbare categorieën) van opzet zijn en, om optimaal efficiënt en nuttig te zijn, zonder bijkomende kosten transparante informatie bieden, om een slimme aanpassing aan de energievraag (met inachtneming van de vereisten op het gebied van gegevensbescherming en privacy) mogelijk te maken. Het EESC is dan ook voorstander van ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling op energiegebied (m.n. op het gebied van slimme apparaten en energieopslag).

3.21 Overheidsinterventie is tevens belangrijk, omdat vraagrespons c.q. -sturing de meest kwetsbare gebruikers onevenredig belast. Steunregelingen voor kwetsbare gebruikers moeten aangepast zijn aan hun specifieke situatie en de steunvoorwaarden moeten eerlijk en voorspelbaar zijn.

3.22 Vraagresponstechnologieën alleen volstaan niet om de vraag aan te passen en te verminderen. Het EESC heeft zich middels verschillende initiatieven in het kader van een energiesolidariteitsfonds⁽⁴⁾ ingezet voor een grotere bewustwording en een grotere soevereiniteit van de consument. Het steunt maatregelen ter bevordering van de energie-efficiëntie in gebouwen (met een professioneel energiecertificaat) om gebouwen met grote energielekken aan te pakken, en op termijn de verkoop of verhuur van dit soort gebouwen te verbieden.

3.23 De Europese energieconsumenten behoren tot degene die het ontevredenst zijn over de markt. Om de ontwikkeling van een goedwerkende energiemarkt te ondersteunen moeten aan consumentenzijde de volgende problemen worden aangepakt: toegang tot energie, objectieve, betrouwbare informatie over aanbiedingen, m.i.v. onafhankelijke vergelijkingen, transparante contractvoorwaarden, bescherming tegen misleidende en agressieve marketingpraktijken, één contactpunt waar men terecht kan voor informatie, begrijpelijke consumenteninformatie, doeltreffende tenuitvoerlegging van de richtlijn energie-efficiëntie, mogelijkheid om eenvoudig van aanbieder te wisselen, doeltreffende verhaalmechanismen bij gerechtvaardigde klachten⁽⁵⁾ en maatregelen ter bestrijding van energiearmoede. Een onafhankelijke monitoring van de energiemarkten is tevens essentieel om eerlijke mededingingsvoorwaarden en de consumentenbelangen te waarborgen. Vooruitgang op deze vlakken zou een groter sociaaleconomisch draagvlak voor het EU-energiebeleid kunnen creëren.

3.24 Het EESC ondersteunt de lokale productie van hernieuwbare energiebronnen door „prosumenten”⁽⁶⁾. Het gaat om een snel groeiend fenomeen, dat opgang maakt in tal van landen, m.n. Duitsland en Groot-Brittannië, en van cruciaal belang is voor de energiebalans in Europa, voor een goedkopere energievoorziening en voor de vermindering van de CO₂-uitstoot. De rol van de „prosument” op de energiemarkt kan niet los gezien worden van de strijd tegen energiearmoede. Dankzij slimme netwerken en meters kunnen prosumenten energiediensten verhandelen die in een kleinschalige centrale geproduceerd zijn. In 2020 zullen er in Groot-Brittannië ca. acht miljoen van dit soort installaties zijn, die rond de 40 GW elektriciteit zullen leveren en aan zo'n 100 000 mensen werk zullen bieden. Prosumenten zouden overheidssteun moeten krijgen voor de afbouw van juridische belemmeringen en aanspraak moeten kunnen maken op financiële of operationele steun in de vorm van montage- en onderhoudsdiensten, m.n. voor investeringen. Goede regelgeving is eveneens nodig, zodat prosumenten aansprakelijk kunnen worden gesteld voor situaties van onevenwicht tussen vraag en aanbod die kunnen ontstaan bij de levering van de door hen geproduceerde elektriciteit aan het net, en om marktgeoriënteerde instrumenten en prijsmechanismen te ontwikkelen die hen ertoe moeten aanzetten dit soort situaties te verhinderen.

3.25 Elektriciteit is niet zo maar een goed. Elektriciteit is een essentieel basisgoed en moet als zodanig beheerd worden. In het algemeen economisch belang kunnen de lidstaten hieraan bepaalde openbare dienstverplichtingen verbinden. Het EESC heeft herhaaldelijk erop aangedrongen dat universele toegang tot energie als doelstelling wordt opgenomen in het EU-energiebeleid en in het Verdrag wordt verankerd. Het benadrukt derhalve dat ervoor gewaakt moet worden dat bij de in overeenstemming met het concurrentiebeginsel door te voeren besnoeiingen op de overheidsinterventie afbreuk wordt gedaan aan de door de lidstaten op grond van Richtlijn 2009/72/EG eventueel opgelegde verplichtingen m.b.t. diensten van algemeen belang (m.n.. voorzieningszekerheid, toegang tot (betaalbare) energie, regelmaat, kwaliteit en prijs van elektriciteit en milieubescherming, m.i.v. energie-efficiëntie en klimaatbescherming, zoals gedefinieerd in art. 3, lid 2, en art. 3, lid 3, van genoemde Richtlijn). Het EESC roept de Commissie op dit uiterst nauwlettend in de gaten te houden en jaarlijks hierover verslag uit te brengen door in het jaarlijkse verslag over de interne markt een specifieke, gedetailleerde analyse van de naleving van de openbare dienstverplichtingen door de lidstaten op te nemen en door gerichte initiatieven ter waarborging en zelfs versterking van deze verplichtingen op Europees niveau voor te stellen.

⁽⁴⁾ PB C 341, 21.11.2013, blz. 21-26.

⁽⁵⁾ Standpuntnota van het Europees Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC) „Consumer rights in electricity and gas markets”, december 2013

⁽⁶⁾ Prosumenten zijn kleine, onafhankelijke elektriciteitsproducenten, die vaak in hun achtertuin een installatie hebben staan waarmee elektriciteit wordt opgewekt (bijv. kleine windmolens, zonnepanelen en warmtepompen voor het terugwinnen van warmte, enz.). Onderscheidend kenmerk van prosumenten is dat zij zowel voor eigen gebruik als voor verkoop aan een groter net kunnen produceren.

Governance

3.26 Een transparante en integere energiegroothandel is uiteindelijk in het belang van alle burgers. Alleen zo kunnen onevenredig hoge kosten voor de eindconsument worden vermeden en kan goed bestuur van nationale en particuliere energiemaatschappijen worden verzekerd. De Commissie dient te onderzoeken hoe het met de omzetting van de REMIT-verordening staat en eventueel wijzigingen voorstellen om de zaken anders aan te pakken. Met een transparante groothandel zouden problemen als marktmisbruik of concurrentieverstorend gedrag snel aan het licht kunnen worden gebracht en maatregelen van de mededingingsautoriteiten worden ondersteund.

Brussel, 25 maart 2014

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 betreffende zeevarenden, tot wijziging van de Richtlijnen 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG en 2001/23/EG

(COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD)

(2014/C 226/06)

Rapporteur: **Christos Polyzogopoulos**

De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 19, 21 en 29 november 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 153, lid 2, en artikel 304 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 zeevarenden, tot wijziging van de Richtlijnen 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG en 2001/23/EG

COM(2013) 798 final — 2013/0390 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 maart 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 136 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het richtlijnvoorstel, gericht op de verbeterde bescherming van de rechten die zijn vastgelegd in het EU-Handvest van de grondrechten, en op waarborging van gelijke concurrentievoorwaarden in de EU.

1.2 Het EESC is tevreden met de voorgestelde aanpak van de uitzonderingen die het voor zeevarenden moeilijker maken om op grond van het Europees arbeidsrecht dezelfde rechten te genieten als werknemers aan de wal.

1.3 Volgens het EESC gaat het voorstel in de goede richting: het aantrekken van jongeren in de EU voor een beroep in de zeevaart of visserij en het aanbieden van duurzame loopbanen door de onderhavige sectoren ten opzichte van het werk aan de wal aantrekkelijker en gelijkwaardig te maken.

1.4 De flexibele benadering van de Commissie houdt rekening met bijzonderheden en behoeften van een cruciale sector en houdt vier beleidskeuzes tegen het licht. Per geval wordt bekeken of een verschillende aanpak objectief te rechtvaardigen is op grond van sectorale kenmerken, waarmee een „one-size-fits-all”-oplossing vermeden wordt.

1.5 Het richtlijnvoorstel kan voor de zeevaart en visserij bijdragen aan de bevordering van werkgelegenheid, de verbetering van levens- en arbeidsomstandigheden, sociale bescherming en de sociale dialoog, die als algemene beleidsdoelstellingen genoemd worden in artikel 151 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

1.6 Het EESC merkt op dat volgens een voorbereidende studie van de Task Force voor werkgelegenheid en concurrentievermogen in de scheepvaart de kloof tussen vraag en aanbod in de OESO-landen kan oplopen tot 70 000 officieren en 221 000 matrozen⁽¹⁾. Om het aantal Europese officieren in het mondiaal actieve personeel op het niveau van 2010 te handhaven dient dit aantal de komende 10 jaar in de westelijke EU-landen met 10 % te stijgen, en in de oostelijke EU-landen met 20 %⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sulpice, Guy. 2011. „Study on Seafarers Employment: Final Report” Europese Commissie, DG Mobiliteit en Vervoer — Directoraat C — Maritiem vervoer (MOVE/C1/2010/148/SI2.588190), blz. 34.

⁽²⁾ Idem, blz. 35.

1.7 Positief is voorts dat het richtlijnvoorstel gelijke concurrentievoorwaarden in de Europese markt versterkt en de situatie aanpakt waarin sommige ondernemingen vrijgesteld zijn van verplichtingen, bijvoorbeeld voor informatie en raadpleging, die voor concurrerende bedrijven die in een andere lidstaat gevestigd zijn, verplicht zijn. Zowel in de EU als internationaal dienen gelijke concurrentievoorwaarden te worden gegarandeerd, gelet op het internationale karakter van maritieme activiteiten, de internationale concurrentie en gezien het belang van doeltreffende ontmoediging van sociale dumping en oneerlijke concurrentie. Veel op het vasteland gevestigde activiteiten hebben echter met internationale concurrentie te kampen; het feit dat dit ook voor de maritieme sector geldt, is geen reden om zeevarenden uit te sluiten van belangrijke sociale en werknemersrechten.

1.8 Het EESC benadrukt niettemin dat het richtlijnvoorstel alléén het werken in de zeevaart niet aantrekkelijker kan maken; het moet gepaard gaan met maatregelen en initiatieven die het EESC al heeft voorgesteld omtrent opleiding, onderwijs, onderzoek, verbetering van hygiëne en veiligheid, tegelijk met verbetering van het ondernemerschap en innovatie voor het verstrekken van veilige, doelmatige en concurrerende diensten van hoge kwaliteit.

1.9 Aangezien ampele raadplegingen en evaluaties van de gevolgen van de opheffing van de uitzonderingen verscheidene jaren aan het richtlijnvoorstel vooraf zijn gegaan, is het EESC er sterk voorstander van om de overgangperiode van vijf jaar voor de inwerkingtreding van de richtlijn (artikel 8 van het voorstel) te verkorten tot drie jaar.

2. Inleiding

2.1 De Europese scheepvaart is wereldwijd koploper en biedt werk aan 345 455 zeelieden⁽³⁾. Circa 30 % van de koopvaardij schepen is in een lidstaat geregistreerd, terwijl wat het totale laadvermogen betreft (GT, gross tonnage) de EU 19,2 % van de mondiale vloot vertegenwoordigt⁽⁴⁾.

2.2 De visserij en de verwerking van visproducten bieden werk aan ruim 350 000 mensen in 5 lidstaten (Denemarken, Spanje, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk), die goed zijn voor 60 % van de productie in de Unie, terwijl de visserijsector in de EU jaarlijks zo'n 6,4 miljoen ton vis levert⁽⁵⁾.

2.3 Desalniettemin zorgt de globalisering, met name in de huidige crisis, voor ernstige problemen in de werkgelegenheid en het concurrentievermogen van de scheepvaart; die onvermijdelijk in kwalitatief en kwantitatief opzicht diverse aspecten van de werkgelegenheid beïnvloeden.

2.4 De algemene, gestage deregulering van de maritieme arbeidsmarkt sinds het begin van de jaren '80⁽⁶⁾ ging gepaard met een vermindering van het aantal Europese zeelieden, gebrek aan degelijk opgeleid personeel, de aanmonstering van personeel uit derde landen, trends die onder andere toe te schrijven zijn aan⁽⁷⁾ beperkte carrières, eenzaamheid, verwijdering van het gezin, minder professionele waardering in combinatie met de indruk dat het om onzeker werk gaat in ondermaatse omstandigheden.

2.5 De oorzaak van deze trend naar achteruitgang is ook gelegen in vraag en aanbod, alsmede in de concurrentie in de scheepvaart, die in tijden van globalisering en structurele crisis, de lonen doet dalen.

3. Het richtlijnvoorstel

3.1 Dit voorstel brengt wijzigingen aan in richtlijnen⁽⁸⁾ die van kracht zijn en die zeevarenden en/of vissers van hun toepassingsgebied uitsluiten of, zonder duidelijke motivering, lidstaten toestaan dit te doen. De lidstaten hebben verschillende keuzes gemaakt wat betreft de toepassing van de uitsluitingen.

⁽³⁾ SWD/2013/0461 final.

⁽⁴⁾ ECSA, jaarverslag 2011-2012.

⁽⁵⁾ Eurostat, visserijstatistieken, september 2012.

⁽⁶⁾ Silos, J. M., Piniella, F., Monedero, J., & Walliser, J. (2012). Trends in the global market for crews: A case study. *Marine Policy*, 36(4), 845–858.

⁽⁷⁾ COM(2006) 275 final, deel II-BIJLAGE hoofdstuk 2.5.

⁽⁸⁾ 2008/94/EG betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever; 2009/38/EG inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad; 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers; 98/59/EG inzake collectief ontslag; 2001/23/EG betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen; 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

3.2 Het voorstel erkent met name het onvoorwaardelijk recht van zeevarenden op informatie en raadpleging in alle richtlijnen die voorheen uitsluitingen en afwijkingen van dit recht bevatten.

3.3 De beste benadering kan per richtlijn verschillen; de impact, het toepassingsgebied en de redenen voor de uitsluiting in aanmerking nemende, wordt gekozen voor een combinatie van vier beleidsopties, te weten:

- beleidsoptie 1 geen maatregelen (voor de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers);
- beleidsoptie 2 afwijking met gelijkwaardig beschermingsniveau (voor de richtlijn informatie en raadpleging);
- beleidsoptie 3 schrapping van de uitsluitingen (voor de richtlijn Europese ondernemingsraad en de richtlijn omtrent insolventie);
- beleidsoptie 4: aanpassing van de regels (bijzondere bepalingen) aan de bijzondere kenmerken van de sector (richtlijn collectief ontslag en richtlijn overgang ondernemingen).

4. Beleidskader

4.1 In het Groenboek „Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie”⁽⁹⁾ wordt de uitsluiting van maritieme sectoren van onderdelen van het Europees arbeids- en sociaal recht aan de orde gesteld, samen met de herwaardering ervan in nauwe samenspraak met de sociale partners. Ook wordt het concurrentievermogen benadrukt van maritieme kwalificaties en van duurzame maritieme werkgelegenheid, in verband met het dalend aantal Europese zeevarenden.

4.2 In de mededeling van 10.10.2007⁽¹⁰⁾ zegde de Commissie toe het wettelijk kader voor maritieme beroepen te verbeteren en benadrukte zij dat uitsluiting van werknemers van het toepassingsgebied van bepaalde richtlijnen in het geheel niet gerechtvaardigd kan worden.

4.3 In het Blauwboek voor een geïntegreerd maritiem beleid herhaalt de Commissie dat zij, in nauwe samenwerking met de sociale partners, de delen van het arbeidsrecht waarvan maritieme beroepen⁽¹¹⁾ uitgesloten zijn, opnieuw wil bekijken; het GMB is intussen gericht op kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de arbeidsplaatsen en beroepskwalificaties, gezien de zorgwekkende daling van de werkgelegenheid in deze beroepen.

4.4 In een resolutie⁽¹²⁾ verzocht het Europees Parlement voor alle werknemers om toegang tot hetzelfde beschermingsniveau, zonder automatisch bepaalde groepen uit te sluiten van de vigerende bescherming, zoals vaak het geval is voor zeevarenden, werknemers op schepen en/of offshore-werknemers. Er dient doeltreffende wetgeving voor allen te komen, onafhankelijk van de plaats waar arbeid wordt verricht.

4.5 De Commissie heeft onlangs in haar mededeling over „blauwe groei”⁽¹³⁾ nogmaals bevestigd dat zij wil inzetten op meer en betere banen in de maritieme sector, wat door de voor het geïntegreerd maritiem beleid bevoegde Europese ministers⁽¹⁴⁾ in de Verklaring van Limasol is bevestigd.

5. Opmerkingen

5.1 Het richtlijnvoorstel, dat werd opgesteld na uitgebreide specifieke en algemene raadplegingen, vloeit rechtstreeks voort uit het eerder vermelde beleidskader en vormt het logisch eindpunt van de vermelde doelstellingen, toezeggingen en bezorgdheid in verband met de toekomst van de maritieme beroepen en is gericht op een doeltreffend regelgevingskader, dat rekening houdt met het mondiale kader voor de scheepvaart.

⁽⁹⁾ COM(2006) 275 final, 7.6.2006, hfst. 2.5.

⁽¹⁰⁾ COM(2007)0591 van 10.10.2007.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 575 final van 10.10.2007.

⁽¹²⁾ 2007/2023(INI) van 11.7.2007.

⁽¹³⁾ COM(2012) 494 final van 13.9.2012.

⁽¹⁴⁾ Verklaring van Limasol, 7.10.2012.

5.2 Volgens het EESC sluit het voorstel aan op ander beleid en horizontale doelstellingen, zoals de EU 2020-strategie, met name wat betreft werkgelegenheid en de Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen⁽¹⁵⁾, met als kernacties de kwalitatieve verbetering van arbeidsomstandigheden en de herijking van de huidige wetgeving om te komen tot een slimmer wettelijk kader voor de werkgelegenheid, gezondheid en veiligheid op het werk.

5.3 Het EESC heeft al gewezen op de uitsluiting van zeevarenden en vissers van de Europese sociale wetgeving en op de noodzaak om, los van de redenen, de verschillen op te heffen waar dit opportuun wordt geacht. Het EESC spoorde de Commissie aan om de uitsluitingen, in nauw overleg met de sociale partners opnieuw te bekijken⁽¹⁶⁾.

5.4 In eerdere adviezen⁽¹⁷⁾ heeft het EESC al relevante opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd over een reeks onderwerpen in verband met het Europees maritiem beleid en heeft het zich gedetailleerd uitgesproken over algemene kwesties m.b.t. het arbeids- en sociale beleid in verband met de maritieme beroepen, en in het bijzonder over kwesties inzake onderwijs, opleiding, certificatie, aanwerving en veiligheid op zee. Het heeft daarbij gewezen op de noodzaak om jongeren voor een loopbaan op zee aan te trekken en te behouden, het waarborgen van een hoog kennis- en specialisatieniveau in het Europese maritieme cluster.

5.5 Bijzonder actueel blijven onder andere de aanbevelingen van het EESC ten aanzien van human resources, zeemanschap en maritieme kennis, die aan de orde kwamen in het advies over „Strategische doelstellingen en aanbevelingen voor het zeevervoersbeleid van de EU tot 2018”, alsook de aanbevelingen voor de bestrijding van maritieme piraterij⁽¹⁸⁾, die, evenals de strafbaarstelling van zeevarenden, wat betreft maritieme beroepen een afschrikkende werking heeft.

5.6 Opgemerkt zij dat de brede reeks algemene en specifieke raadplegingen uiteenlopende standpunten opleverde omtrent de vraag of en welke uitsluitingen gerechtvaardigd zijn terwijl convergentie bleek ten aanzien van de behoefte aan gelijke concurrentievoorwaarden en de rol die communautaire wetgeving kan vervullen. Het EESC betreurt echter dat ondanks schriftelijke raadplegingen het onderwerp niet op de agenda is geplaatst van het Comité voor de sociale dialoog.

5.7 Het EESC onderschrijft de opmerking van de Task Force over werkgelegenheid en concurrentievermogen in de scheepvaart⁽¹⁹⁾, te weten dat de ontwikkelingen in de communicatietechnologie geen uitsluitingen meer rechtvaardigen die, met name wat informatie en raadpleging betreft, zouden kunnen worden gemotiveerd door de ambulante aard van de scheepvaart en de moeilijke communicatie met zeeschepen.

5.8 Het EESC benadrukt dat de informatie- en communicatietechnologie (ICT) geleidelijk ingang vindt op schepen, terwijl in bepaalde gevallen volledige toepassing tijd zal vergen vanwege technische moeilijkheden, vooral voor kleine en middelgrote bedrijven. De Commissie zou daarom voor dit gebied steunmaatregelen voor investeringen en opleiding moeten uitwerken voor een doeltreffende toepassing van het richtlijnvoorstel.

5.9 Het EESC merkt op dat de EU koploper is op het gebied van rechten van werknemers en spoort de Commissie aan het voortouw te nemen voor de verbetering van internationale normen, met het oog op de bekrachtiging van het Verdrag betreffende arbeid op zee van de IAO (VMA, Verdrag maritieme arbeid, 2006) door alle lidstaten, de ratificatie van dit VMA door meer landen, en de waarborging van brede, internationale samenwerking voor een doeltreffender systeem voor de toepassing en handhaving van minimumnormen van de IAO door alle landen die dit VMA ondertekend hebben. Benadrukt moet worden dat hoewel het EESC achter het VMA 2006 staat, het verdrag niet dezelfde rechten toekent als de rechten waarvan in de onderhavige richtlijn sprake is.

⁽¹⁵⁾ COM(2010) 682 final van 23.11.2010.

⁽¹⁶⁾ PB C 168, 20.7.2007 blz. 55-56.

⁽¹⁷⁾ PB C 158, 26. 5.1997, blz. 11; PB C 14, 16.1.2001, blz. 41, PB C 80, 3.4.2002, blz. 9-14; PB C 133, 6.6.2003, blz. 23-25; PB C 133, 6.6.2003 blz. 23-25; PB C 157, 28.6.2005, blz. 42-47; PB C 157, 28.6.2005, blz. 53-55; PB C 318, 23.12.2006, blz. 195-201; PB C 97, 28.4.2007, blz. 33-34; PB C 168, 20.7.2007, blz. 50-56; PB C 97, 28.7.2007, blz. 33-34; PB C 211, 19.8.2008, blz. 31-36; PB C 151, 17.6.2008, blz. 35; PB C 255, 22.9.2010, blz.103-109; PB C 107, 6.4.2011, blz. 64-67; PB C 248, 25.8.2011, blz. 22-30; PB C 24, 28.1.2012, blz. 146-153, PB C 76, 14.3.2013, blz. 15-19; PB C 161, 6.6.2013, blz. 87-92; PB C 43, 15.2.2012, blz. 69-72; PB C 299, 4.10 2012, blz.153-157 en TEN/533 van 16.06.2013; COM(2013) 510 final.

⁽¹⁸⁾ PB C 255, 22.9.2010, blz. 103-109, en PB C 76, 14.3.2013, blz. 15-19.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/seafarers/doc/2011-06-09-tfmec.pdf>.

5.10 Voorwaarde om de dalende werkgelegenheid voor zeevarenden een halt toe te roepen zijn acties in aanvulling op de voorgestelde institutionele wijzigingen, gericht op goed opgezet maritiem onderwijs en opleidingen voor hoogwaardige vaardigheden die borg staan voor vele opties op een baan, en op het stimuleren van professionele mobiliteit tussen de diverse sectoren.

5.11 Van cruciaal belang blijft tevens de versterking van het midden- en kleinbedrijf (mkb), dat de ruggengraat van de Europese scheepvaart is en dat in de crisis een zware tol heeft betaald, stimulering van innovatiebevorderende praktijken, ontwikkeling van nieuwe ondernemingsconcepten, en in het algemeen coherente ondersteuning van het particulier ondernemerschap en de instellingen voor de zeevaart in de EU.

5.12 Verdere doorbraak en benutting van maritieme clusters, die van vitaal belang zijn voor de economische en sociale belangen van de EU, kunnen onder andere bijdragen aan het veiligstellen van alternatieve werkgelegenheid voor vissers en vrouwen.

5.13 Met het oog op ruimere betrouwbaarheid van toekomstige studies meent het EESC dat er betreffende de maritieme werkgelegenheid systematisch gegevens verzameld moeten worden en dat de bronnen op elkaar afgestemd moeten worden, aangezien de cijfers uit deze bronnen aanzienlijk uiteenlopen.

5.14 Het EESC is verheugd dat het niet langer mogelijk is deelvissers uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn insolventie werkgever (artikel 1 van het richtlijnvoorstel).

5.15 Wat betreft Richtlijn 2001/23 (overdracht van ondernemingen) wijst het EESC op de bijzonderheden die voor de overdracht van uitvlaggende schepen gelden en merkt het op dat zeevarenden wellicht onder verschillende of ongunstiger voorwaarden zullen moeten werken vanwege de verschillende collectieve overeenkomsten. Vanuit deze optiek zou de Commissie nieuwe regelingen moeten vaststellen om de toepassing van de richtlijn op uitvlaggende schepen te garanderen zodat niet het omgekeerde resultaat wordt bereikt, namelijk, minder rechten voor zeevarenden. De Commissie wordt verzocht aan het bovenstaande aandacht te schenken.

5.16 De Commissie probeert rekening te houden met de bijzonderheden van maritiem vervoer en maritieme arbeid, met name in verband met Richtlijn 1998/59 (collectief ontslag). Het EESC dringt aan op rechtszekerheid wat betreft arbeidsovereenkomsten en het waarborgen van investeringen, alsook het afwenden van sociale dumping en oneerlijke concurrentie.

5.17 Het EESC stelt voor artikel 1, lid 2, van Richtlijn 2008/94/EG betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever als volgt te wijzigen:

Met voorbehoud van de volgende zin kunnen de lidstaten bij wijze van uitzondering de aanspraken van bepaalde categorieën werknemers van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluiten op grond van het bestaan van andere waarborgen, indien vaststaat dat deze de belanghebbenden een zelfde mate van bescherming bieden als deze richtlijn. Bovenvermelde bepaling kan in geen geval geacht worden de uitzondering van zeevarenden of vissers toe te staan.

5.18 De clausule inzake herevaluatie (artikel 7 van het richtlijnvoorstel), die is gericht op de uitvoering/toepassing in de lidstaten van de artikelen 4 en 5 van de richtlijn, met name wat betreft de gevolgen voor twee cruciale aspecten, nl. het uitvlaggen uit EU-scheepsregisters en de werkgelegenheid voor zeevarenden in de EU, waarborgt volgens het EESC de toepassing van de voorgestelde wijzigingen en houdt rekening met de bijzondere omstandigheden in de sector.

5.19 Het EESC benadrukt de doorslaggevende rol van werkgevers en werknemers in arbeidsrecht kwesties. Het EESC is ervan overtuigd dat de sociale partners wezenlijk zullen bijdragen aan de uitbreiding en verspreiding van goede praktijken om jongeren voor een maritieme carrière aan te trekken en aan meer kansen voor maritieme werkgelegenheid in de EU. Ook zullen zij de sociale dialoog terdege benutten om dit wetsvoorstel juist en productief toe te passen.

Brussel, 25 maart 2014

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 de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/96/EU betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten

(COM(2013) 814 final — 2013/0400 (CNS))

(2014/C 226/07)

Rapporteur: **de heer DANDEA**

De Raad heeft op 16 december 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/96/EU betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten

(COM(2013) 814 final — 2013/0400 (CNS)).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 13 maart 2014 (rapporteur: DANDEA).

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 145 stemmen vóór en 3 tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een richtlijn⁽¹⁾ tot wijziging van Richtlijn 2011/96/EU betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten („moeder/dochterraichtlijn”) omdat de uitvoering van het actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking hiermee een belangrijke stap dichterbij komt⁽²⁾.

1.2 De lidstaten lopen jaarlijks miljarden euro's mis, niet alleen door belastingfraude en belastingontduiking maar ook als gevolg van agressieve fiscale planning die meestal tot doel heeft te profiteren van de mazen in de nationale wetgeving of van de verschillen tussen de nationale wetten en regels. Het is dan ook een goede zaak dat de Commissie in haar aanbeveling⁽³⁾ voorstelt een algemene antimisbruikregel in te voeren.

1.3 Het EESC juicht het toe dat er een uniforme belastingregeling komt voor internationaal opererende concerns omdat deze ondernemingen op grond van de bepalingen van de huidige richtlijn soms een beroep kunnen doen op fiscaal voordelige hybride financieringsvormen die tot concurrentievervalsing op de interne markt leiden.

1.4 Gezien het algemene karakter van de algemene antimisbruikregel raadt het EESC de lidstaten aan om zich bij de tenuitvoerlegging van de onderhavige richtlijn te baseren op de aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning en op de uitlegging die het Hof van Justitie van de Europese Unie daaraan heeft gegeven, waarin het beginsel is neergelegd dat de lidstaten niet verder mogen gaan dan het algemene beginsel van Gemeenschapsrecht wanneer zij misbruik willen tegengaan. Het EESC adviseert de Commissie een aanbeveling op te stellen die de lidstaten helpt om de richtlijn juridisch zo nauwkeurig mogelijk om te zetten.

1.5 Het EESC verzoekt de lidstaten ook om er bij de omzettingsprocedure voor te zorgen dat de in artikel 1bis, lid 2, genoemde begrippen juridisch gezien zo duidelijk mogelijk worden omschreven, zodat de richtlijn zo correct mogelijk wordt uitgevoerd en er geen complexe situaties ontstaan voor het bedrijfsleven of de belastingdienst. Ook moet er een zo helder mogelijke wettelijke definitie komen van termen als „kunstmatige regeling”, „redelijk ondernemersgedrag” en „transacties van circulaire aard”, zodat hierover geen misverstanden ontstaan bij ondernemingen, belastingdiensten of rechters.

⁽¹⁾ COM(2013) 814 final.

⁽²⁾ COM(2012) 722 final.

⁽³⁾ C(2012) 8806 final.

2. Voorstel van de Commissie

2.1 Het voorstel van de Commissie strekt ertoe incongruenties tussen nationale wetgevingen op het gebied van hybride financieringsvormen binnen het toepassingsgebied van de moeder/dochterraichtlijn aan te pakken en een algemene antimisbruikregel in te voeren om de goede werking van deze richtlijn te beschermen.

2.2 Het voorstel voor een richtlijn is gebaseerd op artikel 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan de Raad richtlijnen kan vaststellen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt; volgens de Commissie is dat de enige mogelijke optie om een algemene antimisbruikregel in te voeren.

2.3 Dit voorstel is noodzakelijk omdat eenzijdig optreden van de lidstaten om de verschillen op het gebied van de fiscale behandeling van hybride financieringsvormen uit de weg te ruimen het probleem niet oplost, aangezien dit probleem grotendeels het gevolg is van de wisselwerking tussen de wetgevingen van de lidstaten.

2.4 De moeder/dochterraichtlijn bevat weliswaar een antimisbruikbepaling, maar deze is onvoldoende duidelijk en kan een bron van verwarring zijn. Door een algemene antimisbruikregel in te voeren, zoals de Commissie aanbeveelt, kan de onzekerheid worden weggenomen en krijgen de lidstaten een doeltreffender instrument in handen.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1 Het EESC heeft zich uitgesproken⁽⁴⁾ vóór deze wijziging van de moeder/dochterraichtlijn en heeft de lidstaten aangeraden ervoor te zorgen dat deze binnen een redelijke termijn wordt uitgevoerd.

3.2 In het kader van deze herziening acht het Comité het belangrijk dat multinationals worden verplicht voor elk land waarin ze werkzaam zijn een afzonderlijke boekhouding te voeren, waarin productievolumes en gerealiseerde winsten nauwkeurig worden aangegeven. Door de boekhoudkundige gegevens op deze manier weer te geven zou het eenvoudiger moeten zijn om na te gaan welke bedrijven misbruik maken van verrekenprijzen of agressieve fiscale planning in de hand werken. Het Comité heeft tevens gepleit voor de invoering van een regeling voor belastingheffing op de winst van ondernemingen op grond van gemeenschappelijke bepalingen. Het betreurt dan ook dat hieraan onvoldoende aandacht is besteed bij de uitwerking van het onderhavige voorstel voor een richtlijn.

3.3 Het EESC beveelt de Commissie aan de lidstaten te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn. Met het oog hierop zou zij een aanbeveling moeten opstellen waarin opheldering wordt verschaft over aspecten die verband houden met de omzetting in wetgeving van de begrippen die zijn opgenomen in de algemene antimisbruikregel.

3.4 Het EESC vestigt de aandacht op het feit dat toepassing van de richtlijn op basis van zeer algemene definities tot bijzonder moeilijk situaties kan leiden voor zowel ondernemingen als belastingdiensten.

3.5 Met het oog op de toepassing van artikel 1bis, lid 2, moet duidelijk worden gedefinieerd wat onder „kunstmatige regeling” wordt verstaan. Daarbij zouden de lidstaten zich moeten baseren op de OESO-richtsnoeren⁽⁵⁾, met name voor wat bedrijfsreorganisaties betreft. Ook dient rekening te worden gehouden met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake „volstrekt kunstmatige constructies”. Een in fiscaal opzicht zo voordelig mogelijke constructie, is niet per se kunstmatig.

3.6 Met het oog op de toepassing van artikel 1bis, lid 2, onder b, moet volgens het EESC duidelijk worden gedefinieerd wat onder „redelijk ondernemersgedrag” wordt verstaan. Als dit begrip in de nationale wetgeving wordt opgenomen zonder duidelijk te worden gedefinieerd, dan kan dat in geval van geschillen aangaande commerciële praktijken tot juridisch complexe situaties leiden.

3.7 Met het oog op de tenuitvoerlegging acht het Comité het noodzakelijk aspecten in verband met transacties die „circulair van aard” zijn te verduidelijken. Circulaire transacties van economische betekenis die aan de wettelijke voorschriften voldoen, maken deel uit van de gangbare handelspraktijk. Deze transacties zouden niet onder de fiscale bepalingen moeten vallen die de omzetting van de onderhavige richtlijn beogen.

⁽⁴⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 68

⁽⁵⁾ OESO-Modelverdrag inzake belasting, hoofdstuk 5, artikelen 9181 en 9182.

3.8 Het EESC beveelt de lidstaten aan om de omzetting van de richtlijn aan te grijpen als gelegenheid om hun nationale wetgeving op het gebied van belastingvoordelen te vereenvoudigen. Dit kan een eerste stap zijn in de richting van de Europese stroomlijning van de regelgeving op dit vlak.

Brussel, 25 maart 2014

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 wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure

(COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD))

(2014/C 226/08)

Rapporteur: **Reine-Claude Mader**

Op respectievelijk 9 december 2013 en 16 december 2013 en in overeenstemming met artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hebben het Europees Parlement en de Raad beslist om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure”

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD)

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité neemt kennis van het voorstel dat de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen moet vergemakkelijken en aldus een bijdrage kan leveren aan de toename van de grensoverschrijdende handel.

1.2 Het steunt eveneens de uitbreiding van het toepassingsgebied van de procedure tot vorderingen met een waarde van 10 000 euro en de verruiming van de notie „grensoverschrijdende zaken”. Dat verschaft kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en consumenten ruimere toegang tot de rechter.

1.3 Ook is het ingenomen met het voorgestelde plafond voor de gerechtskosten, want die vormen een belemmering voor consumenten en kleine ondernemingen om een procedure in te leiden. Om wille van duidelijkheid en efficiëntie beveelt het wel aan om de term „gerechtskosten” duidelijk te definiëren.

1.4 Voorts stelt het tot tevredenheid vast dat in de verordening het executoire karakter van de beslissing is gehandhaafd, zodat er geen exequaturverlening vereist is.

1.5 Het Comité denkt dat de Europese procedure voor geringe vorderingen staat of valt bij de eenvoud en de gebruiksvriendelijkheid van de formaliteiten die volgens deze procedure moeten worden vervuld, evenals bij de verhoging van het plafond.

1.6 Verder constateert het dat de Commissie het gebruik van nieuwe technologieën wil stimuleren, ondanks het feit dat hiermee wordt afgeweken van sinds lang bestaande praktijken en het functioneren van de rechterlijke instanties hierdoor zal worden beïnvloed; voorts lijkt generalisering ervan bij de kleinere gerechten moeilijk uitvoerbaar.

1.7 Wel is het zo dat alle middelen om de acties van partijen te vergemakkelijken worden gesteund, mits zij de effectiviteit van het recht van partijen op verdediging en de toepassing van de door alle lidstaten erkende grondbeginselen van het burgerlijk procesrecht niet schaden. Het Comité verheugt zich erover dat die technologieën slechts zullen worden gebruikt mits partijen ermee instemmen.

1.8 Het Comité plaatst hier vraagtekens bij de beroepsmogelijkheden van het voorstel.

1.9 Voorts is waakzaamheid geboden ten aanzien van de veiligheid en vertrouwelijkheid van elektronisch gegevensverkeer bij een gerechtelijke procedure.

1.10 Het is van het grootste belang dat de consumenten en kmo's gedurende de gehele procedure worden ondersteund. Zulks temeer omdat bijstand door een advocaat niet vereist is waardoor er met name financiële middelen voor die taak kunnen worden vrijgemaakt.

1.11 De consumentenverenigingen, de Europese consumentencentra en de beroepsverenigingen hebben ervaring op dit vlak en kunnen dus bijdragen tot die ondersteuning en tot voorlichting over het bestaan van die procedure.

1.12 De nagestreefde vergemakkelijking van procedures betreffende geringe vorderingen behoeft echter wel gepaste informatie over het bestaan ervan en die moet worden verspreid door de respectieve actoren, de gerechten en de juridische-onderwijsinstellingen ⁽¹⁾.

1.13 Voorts vergt de doeltreffendheid van de procedure voor iedereen duidelijke en begrijpelijke formulieren. Een van de essentiële vereisten is dat de officiële landstaal van partijen ook tijdens de procedure, en zeker tijdens zittingen, als processtaal dient. Dat vereiste mag niet worden beperkt tot vertaling van formulieren. Anders zou er wel eens sprake kunnen zijn van schending van de artikelen 47 en 48 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en rechten van de verdediging).

1.14 Ten slotte vormen de argumenten van de Commissie aangaande het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel een goede voedingsbodem voor de discussie over de invoering van een Europese groepsactie.

2. Inleiding

2.1 Het Commissievoorstel strekt ertoe om de toegang tot de rechter voor burgers, consumenten en kmo's te vergemakkelijken en hun vertrouwen te verhogen zodat zij meer gebruik gaan maken van de door de interne markt geboden mogelijkheden.

2.2 Het voorstel behoort tot de 12 concrete maatregelen die worden genoemd in het tweede verslag over het EU-burgerschap om de Europese burgers te helpen wanneer dezen hun rechten willen uitoefenen ter zake van bijv. beslechting van geschillen naar aanleiding van grensoverschrijdende aankopen.

2.3 Het initiatief werd ook in de Europese consumentenagenda en in de *Small Business Act* aangeprezen als instrument om respect voor de consumentenrechten en de rechten van kmo's te stimuleren.

2.4 In het licht van de ervaringen die zijn opgedaan sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 861/2007 ⁽²⁾ en in het verlengde van de gemene nationale procedures voor de inning van vorderingen stelt de Commissie, na breed overleg, nu voor om de procedure nog meer te vereenvoudigen, deze goedkoper te maken en meer toe te snijden op de behoeften van de consumenten en kmo's.

2.5 De procedure van Verordening (EG) nr. 861/2007 kent de volgende hoofdkenmerken:

- zij is van toepassing op grensoverschrijdende geschillen ten belope van maximaal 2 000 euro op het moment van ontvangst van de vordering;
- eiser dient zich tot de bevoegde rechter te wenden middels het zog. „formulier A” en zulks via de post of ieder ander communicatiemiddel dat is toegelaten in de lidstaat waar de procedure wordt ingeleid;
- verder bedient hij zich van een formulier waarop de bewijsmiddelen worden beschreven en dat formulier kan vergezeld gaan van ondersteunende documenten;
- behoudens wanneer de rechter anders besluit, is de procedure in principe schriftelijk;
- procesvertegenwoordiging is mogelijk maar niet verplicht;
- de rechter moet in beginsel uitspraak doen binnen 30 dagen nadat hij partijen heeft gehoord tijdens een zitting of nadat hij alle voor een beslissing benodigde informatie heeft ontvangen.

2.6 Het vonnis is uitvoerbaar en wordt van rechtswege in de lidstaten erkend. Verder moet de bevoegde rechterlijke instantie, op verzoek van partij(en) en zonder bijkomende kosten, een gosse van het vonnis leveren.

⁽¹⁾ Universiteiten, opleidingscentra voor advocaten, justitiële opleidingsinstellingen, enz.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1).

2.6.1 De Commissie is overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Verordening van 2007 voor 1 januari 2014 tot een evaluatie overgegaan en zij vond de eerste resultaten bemoedigend: de procedurekosten zouden met 40 % gedaald zijn en de duur van de procedure zou van gemiddeld 2 jaar tot 5 maanden zijn teruggebracht.⁽³⁾

2.7 Toch vindt zij dat het vorderingsplafond moet worden opgetrokken zodat ook kmo's van de procedure kunnen profiteren.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1 Het voorstel omvat twee categorieën maatregelen: zuiver juridische maatregelen en praktische maatregelen, die beide tot verlaging van procedurele kosten dienen.

3.2 De juridische maatregelen

3.2.1 In de eerste plaats wil zij het plafond van 2 000 tot 10 000 euro optrekken om ook kmo's van deze (optionele) procedure te laten profiteren.

3.2.2 In de tweede plaats wil zij de definitie van grensoverschrijdende zaken uitbreiden zodat de verordening van toepassing zal zijn op alle geschillen met een grensoverschrijdend element, met inbegrip van zaken waarbij ingezetenen van derde landen partij zijn.

3.3 De praktische maatregelen

3.3.1 Voor het geval dat mondelinge behandelingen noodzakelijk zijn, stelt zij voor om het gebruik van elektronische uitwisseling van documenten, en tele- en videoconferentie te generaliseren teneinde kosten te reduceren.

3.3.2 Ook wil zij de gerechtskosten tot 10 % van de waarde van de vordering beperken met evenwel een drempelwaarde van 35 euro. Een en ander kan betaald worden per bankoverschrijving of via onlinebetaalsystemen met credit/debetkaart.

4. Algemene opmerkingen over het voorstel

4.1 Het voorstel is pertinent maar de voorgestelde procedure moet wel duidelijk en transparant zijn om inderdaad soelaas te bieden. Dit betekent onder meer dat alle te gebruiken formulieren voor alle betrokkenen gebruiksvriendelijk moeten zijn.

4.1.1 Voorts moeten justitiabelen en gerechten afdoende over de nieuwe procedure worden voorgelicht. Het Comité wijst er in dit verband op dat de gerechten pas laat middels een brochure over de Europese betalingsbevelprocedure werden geïnformeerd. Die brochure is opgesteld door het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken⁽⁴⁾.

4.1.2 Daarnaast wordt er sterk afgeweken van sinds lang bestaande praktijken wanneer het gebruik van IT-communicatie, ook voor kennisgeving en betekening van aktes, wordt aangemoedigd en wanneer de rechter tot een zitting per videoconferentie wordt verplicht tenzij een partij om verschijning verzoekt.⁽⁵⁾ Dit alles zal zijn weerslag op het functioneren van de gerechten niet missen. Bovendien zullen partijen technische bijstand behoeven en zulks temeer omdat zij de procedure zonder bijstand van een advocaat kunnen doorlopen.

4.2 In wezen is de belangrijkste voorgestelde wijziging de plafondverhoging van 2 000 naar 10 000 euro.

4.2.1 Kleine en middelgrote ondernemingen zullen het meest baat vinden bij deze wijziging. De Commissie deelt in haar effectbeoordeling mede dat momenteel slechts 20 % van de vorderingen door kmo's worden ingediend. Zij baseert zich daarbij overigens op de antwoorden van een panel waarvan het Comité de samenstelling beperkt acht.

4.2.2 Het Comité steunt de verhoging van het plafond tot 10 000 euro, maar vindt dat het hoog ligt ten aanzien van het gemiddelde bedrag dat bij consumentengeschillen in het geding is.

4.3 Doelstelling is vertrouwen te herstellen en de handel op de interne markt te doen opleven door de rechtsgang efficiënter te maken. Het Comité plaatst hier vraagtekens bij de beroepsmogelijkheden van het voorstel.

⁽³⁾ Effectbeoordeling, par. 3.2.

⁽⁴⁾ Grensoverschrijdende burgerlijke geschillen in de Europese Unie. Leidraad voor de burger.

⁽⁵⁾ Artikel 8 van het voorstel voor een verordening.

4.4 De desbetreffende doelstelling verdient bijval, maar geeft wel blijk van het bestaan van talloze nationale dispariteiten. De Commissie wil de „gerechtskosten” beperken maar die kosten kunnen conceptueel van lidstaat tot lidstaat verschillen. Dat blijkt uit de gegevens over 26 lidstaten op het Europees e-justitieportaal en een in opdracht van de Commissie verrichte studie over de transparantie van de kosten van civiele procedures in de Unie.⁽⁶⁾

4.5 Het Comité vindt het plafond voor de gerechtskosten (10 %) aan de hoge kant. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de lidstaten waar deze kosten niet zo hoog liggen.

4.6 Middels verhoging van het vorderingsplafond en uitbreiding van de notie „grensoverschrijdend geschil” laat de Commissie de burgers en kmo's zien dat ook zij zich zorgen maakt en tegemoet wil komen aan hun terechte zorgen.

4.7 Ook reageert zij daarmee op het in april 2013 gepubliceerde resultaat van een door Eurobarometer gehouden enquête: 45 % van de respondenten verklaarde niet naar de rechter te stappen omdat de gerechtskosten gegeven de waarde van hun vordering te hoog waren.

4.8 De voorgestelde herziening impliceert tevens dat Verordening (EG) nr. 1896/2006 betreffende de Europese betalingsbevelprocedure moet worden bijgesteld⁽⁷⁾. In het kader van die procedure leidt een verweerschrift van de verweerder tot een automatische voortzetting van de procedure volgens het gewone burgerlijke procesrecht. Maar sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 861/2007 is die beperking niet meer gepast voor geringe vorderingen.

4.9 In Verordening (EG) nr. 1896/2006, die overigens reeds had moeten worden geactualiseerd, moet worden voorgeschreven dat een natuurlijk of rechtspersoon die in het kader van een Europese betalingsbevelprocedure een verweermiddel tegen het bevel heeft opgeworpen zich moet kunnen voegen in de procedure voor geringe vorderingen.

4.10 Ten slotte vormen de argumenten van de Commissie aangaande het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel een goede voedingsbodem voor de discussie over de invoering van een Europese groepsactie.

5. Bijzondere opmerkingen over het voorstel

5.1 Generalisering van videoconferenties is een aantrekkelijk idee, maar lijkt bij de kleinere gerechten moeilijk uitvoerbaar.

5.2 Een aantal daarvan hebben namelijk geen internetsite en communiceren niet elektronisch. Het komt in dit verband nog vaak voor dat men de voor het inleiden van de procedure benodigde formulieren persoonlijk moet komen halen. De gerechtelijke procedures verlopen immers niet digitaal. Voorts is waakzaamheid geboden ten aanzien van de veiligheid en vertrouwelijkheid van elektronisch gegevensverkeer bij een gerechtelijke procedure.

5.3 Los daarvan moeten die formulieren wel duidelijk en begrijpelijk zijn. Daarom moet de voorgestelde ondersteuning nader worden uitgewerkt, want die vergt, in een periode van financieel zwaar weer, behoorlijk wat overheidssteun.

5.4 Hoe dan ook, voorlichting van de justitiabelen staat centraal waar het om efficiënte rechtsgang gaat. Met name consumenten en kmo's moeten immers toegang hebben tot betrouwbare en onafhankelijke informatie teneinde een gegronde procedurekeuze te maken.

5.5 Daarbij is er een belangrijke rol weggelegd voor consumentenverenigingen, Europese consumentencentra en beroepsverenigingen met ervaring ter zake.

5.6 Zo bevat de EJE-portaalsite (*European Judicial Enforcement*) bijv. zeer praktische documentatie en informatiebladen die vooral voor gerechtsdeurwaarders zijn bestemd. Maar het belang ervan gaat veel verder want het gaat om uitoefening van rechten en toegang tot de rechter. Dit soort informatiebronnen is eigenlijk nog onbekend.

⁽⁶⁾ <https://e-justice.europa.eu/>; Onderzoek naar de transparantie van de kosten van civiele procedures in de EU (Demoulin, Brulard, Barthélémy, Hoche).

⁽⁷⁾ PB L 399 van 30.12.2006, blz. 1.

5.7 Ten slotte benadrukt het Comité dat ervoor moet worden gezorgd dat de gehele procedure in de officiële taal/talen van partijen kan worden doorlopen. Het gaat hier namelijk om in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van grondrechten van de EU verankerde vereisten betreffende een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van de verdediging. Dat alles mag niet worden beperkt tot het eenvoudigweg vertalen van formulieren.

Brussel, 25 maart 2014.

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 betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan

(COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD))

(2014/C 226/09)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 9 december 2013 en 13 december 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 bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan

COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2014 goedgekeurd.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Concreet hebben bedrijfsgeheimen betrekking op alle soorten economisch waardevolle informatie (technologie, formules, marketinggegevens) waarvan de vertrouwelijkheid moet worden beschermd. Zij maken in die zin dus deel uit van de immateriële activa van een onderneming.

1.2 De bescherming van deze immateriële activa is van vitaal belang voor zowel het bedrijfsleven, en dan met name de kleine en middelgrote ondernemingen, als voor niet-commerciële onderzoeksinstituten. Ook met het oog op het concurrentievermogen van de EU is bescherming van bedrijfsgeheimen noodzakelijk, al was het maar om innovatie en nieuwe vormen van ondernemen een impuls te geven en gezamenlijk onderzoek en grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen.

1.3 Er bestaat in de Unie geen gemeenschappelijke definitie van het begrip bedrijfsgeheim, noch is er sprake van geharmoniseerde rechtsbescherming.

1.4 Het Comité onderschrijft het streven van de Commissie naar harmonisatie van de rechtsbescherming van knowhow en bedrijfsgeheimen, die immers van cruciaal belang zijn voor de bevordering van het innovatievermogen en de concurrentiekracht van het bedrijfsleven in het algemeen en van de kleine en middelgrote bedrijven in het bijzonder.

1.5 De bescherming van bedrijfsgeheimen tegen het onrechtmatig verkrijgen en gebruik daarvan zoals bedoeld in dit richtlijnvoorstel sluit nauw aan bij de bescherming die werd ingevoerd bij Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten, zoals auteursrechten, handelsmerken, tekeningen en octrooien. Dat geldt met name voor de bepaling dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de rechtmatige houder van het bedrijfsgeheim een doeltreffende civiele vordering kan instellen.

1.6 Het Comité spreekt zijn waardering uit voor het feit dat het om een evenwichtig richtlijnvoorstel gaat: de Commissie streeft ernaar meer rechtszekerheid te bieden en de waarde te verhogen van innovatie waarop het bedrijfsgeheim van toepassing is, door de wetgevingen beter op elkaar af te stemmen en te doen aansluiten bij het internationale recht, in het bijzonder de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (de TRIPs-overeenkomst).

1.7 De definitie van bedrijfsgeheimen mag dan stroken met de TRIPs-overeenkomst, het valt te betwijfelen of zij wel helemaal waterdicht is en betrekking heeft op alle soorten informatie die als bedrijfsgeheim zouden moeten worden beschermd.

1.8 De Commissie zou daarom in de overwegingen moeten vastleggen dat ook informatie met potentiële handelswaarde als bedrijfsgeheim kan worden beschermd.

1.9 Het Comité verzoekt de Commissie dan ook zo snel mogelijk de nodige maatregelen te nemen.

2. Inleiding

2.1 De bescherming van knowhow en bedrijfsgeheimen (niet-openbaar gemaakte bedrijfsinformatie) is van cruciaal belang om het innovatievermogen en de concurrentiekracht van ondernemingen te bevorderen.

2.2 In concreto hebben bedrijfsgeheimen betrekking op alle soorten waardevolle economische informatie (technologie, formules, marketinggegevens enz.) waarvan de vertrouwelijkheid moet worden beschermd.

2.3 Hoewel het niet gaat om exclusieve intellectuele-eigendomsrechten liggen bedrijfsgeheimen wel vaak aan de oorsprong daarvan. Zo komen octrooien vaak voort uit knowhow of bedrijfsgeheimen die het resultaat zijn van onderzoek en ontwikkeling waarvoor aanzienlijke investeringen op het vlak van financiële en personele middelen nodig waren.

2.4 Er bestaat in de EU geen gemeenschappelijke definitie van de term bedrijfsgeheim. De enige geharmoniseerde definitie daarvan is terug te vinden in de TRIPs-overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie. Volgens deze definitie moet aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden worden voldaan:

- **het gaat om geheime informatie.** Dat wil zeggen dat de belanghebbende partijen over het algemeen niet op de hoogte zijn van de informatie of dat deze moeilijk toegankelijk is;
- **de informatie heeft handelswaarde.** In feite vloeit deze handelswaarde voort uit het vertrouwelijke karakter;
- de rechtmatige houder moet redelijke maatregelen hebben genomen om de vertrouwelijkheid van het bedrijfsgeheim te waarborgen.

2.5 Het ontbreken van een gemeenschappelijke definitie van het begrip bedrijfsgeheim in de Unie maakt dat de verschillende nationale rechtssystemen op dit vlak niet dezelfde mate van rechtsbescherming bieden.

2.6 Een uniforme Europese rechtsbescherming van het bedrijfsgeheim zou nochtans zinvol zijn, zeker nu bedrijfsspionage en de risico's van hacking zorgwekkende proporties aannemen, met name in sectoren waar onderzoek en ontwikkeling en financiële investeringen van fundamenteel belang zijn (autosector, telecommunicatie, farmaceutische sector, enz.).

2.7 Het Comité stond overigens achter de maatregelen van de Commissie ter bestrijding van piraterij en heeft zich daarover ook uitgesproken ⁽¹⁾.

3. Het Commissievoorstel

3.1 De Commissie heeft haar voorstel uitgewerkt naar aanleiding van een raadpleging die de vinger legt op de verschillen tussen de nationale wetgevingen, met name wat de definitie van de term bedrijfsgeheim en de rechtsmiddelen van de houder van een bedrijfsgeheim aangaat.

3.2 Het uitgangspunt van de Commissie is tweeledig: de verschillen in nationale wetgeving zetten een rem op het gezamenlijk onderzoek over de grenzen heen, en ondermijnen daarnaast het concurrentievermogen van ondernemingen die in de lidstaten waar de minste bescherming wordt geboden het risico lopen dat hun bedrijfsgeheimen worden gestolen.

3.3 Streefdoel is dus de geharmoniseerde bescherming van deze immateriële activa die niet als intellectuele-eigendomsrechten worden beschouwd.

3.4 Definitie van bedrijfsgeheim

3.4.1 De Commissie baseert zich op de definitie van bedrijfsgeheim uit de TRIPs-overeenkomst en doet het volgende voorstel: informatie kan worden beschouwd als een „te beschermen bedrijfsgeheim” als aan drie cumulatieve voorwaarden wordt voldaan:

- de informatie is geheim in die zin dat zij niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
- de informatie bezit handelswaarde omdat zij geheim is;
- de houder heeft redelijke maatregelen genomen om de informatie geheim te houden.

3.5 Het begrip onrechtmatig gebruik

3.5.1 In artikel 3 van het voorstel wordt niet alleen verwezen naar onbevoegde toegang tot een informatiedrager die het bedrijfsgeheim bevat, diefstal, omkoping, bedrog en inbreuk op een vertrouwelijkheidsovereenkomst, maar ook naar „andere gedragingen die (...) worden beschouwd als strijdig met eerlijke handelspraktijken”.

3.5.2 Voorts wordt bepaald dat het gebruik of de openbaarmaking van een bedrijfsgeheim tevens onrechtmatig is wanneer een persoon op het moment van gebruik of openbaarmaking had moeten weten dat het bedrijfsgeheim op onrechtmatige wijze werd verkregen.

⁽¹⁾ JO C 306 van 16.12.2009, blz. 7; JO C 18 van 19.01.2011, blz. 105.

3.6 *Het rechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken van bedrijfsgeheimen*

3.6.1 In artikel 4 van het richtlijnvoorstel wordt een aantal gevallen uitgesloten:

- onafhankelijke ontdekking of schepping;
- *reverse engineering*: een bedrijfsgeheim is niet langer beschermd als het kan worden onthuld via het product waarin het is vervat;
- uitoefening van het recht van vertegenwoordigers van medewerkers op informatie en raadpleging, inclusief het verstrekken van informatie aan deze vertegenwoordigers door medewerkers;
- de vrijheid van meningsuiting en informatie;
- het optreden van klokkenluiders, op voorwaarde dat het gebruik of de verspreiding noodzakelijk was en dat werd gehandeld in het algemeen belang;
- praktijken die verenigbaar zijn met eerlijke handelspraktijken, het naleven van niet-contractuele verplichtingen en de bescherming van rechtmatige belangen.

3.6.2 Tevens wordt uitdrukkelijk verduidelijkt dat onafhankelijke ontdekking en *reverse engineering* legitieme manieren zijn om informatie te verwerven; op die manier blijft innovatie mogelijk.

3.7 *Rechtsmiddelen van de houder van een bedrijfsgeheim*

3.7.1 Het is aan de lidstaten ervoor te zorgen dat een doeltreffende civiele vordering kan worden ingesteld tegen het onrechtmatig verkrijgen van bedrijfsgeheimen.

3.7.2 In het licht van het steeds terugkerende debat over het misbruik van beslag inzake namaak, wordt de lidstaten verzocht straffen op te leggen voor het te kwader trouw inleiden van gerechtelijke procedures om de toegang tot de markt van de verweerder op oneerlijke wijze te vertragen of beperken of om de verweerder op een andere manier te intimideren of te treiteren.

3.7.3 Ook artikel 8 van het richtlijnvoorstel gaat uit van het mededingingsrecht. Zo wordt een reeks maatregelen vastgelegd om te voorkomen dat bedrijfsgeheimen tijdens gerechtelijke procedures openbaar worden gemaakt: de toegang tot documenten met bedrijfsgeheimen wordt geheel of gedeeltelijk beperkt, de toegang tot de hoorzittingen wordt beperkt, en uit de niet-vertrouwelijke versie van rechterlijke uitspraken worden de delen die de bedrijfsgeheimen bevatten, geschrapt.

3.7.4 Op verzoek van de benadeelde houder van het bedrijfsgeheim moeten de volgende voorlopige maatregelen kunnen worden opgelegd: een verbod op het gebruik of de openbaarmaking van het bedrijfsgeheim, het verbod om inbreukmakende goederen te produceren, in de handel te brengen of te gebruiken, en de beslaglegging op of overhandiging van deze producten.

3.7.5 Ten slotte wordt in het voorstel nog in tal van andere procedurele waarborgen voorzien: zo kan de rechtbank als aanvullende maatregel de verweerder het stellen van een borg opleggen, zodat de schadeloosstelling van de houder van het bedrijfsgeheim gewaarborgd is.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1 De door de Commissie voorgestelde definitie is voldoende ruim om met name betrekking te hebben op formules, onderzoek of studies waarvoor nog geen intellectuele-eigendomsrechten gelden.

4.2 Het voorstel is gericht op de versterking van de concurrentiepositie van Europese ondernemingen en onderzoeksinstellingen die afhankelijk zijn van knowhow en bedrijfsgeheimen die niet beschermd kunnen worden door intellectuele-eigendomsrechten omdat het voor de houder onmogelijk is hierop exclusieve rechten te verwerven.

4.3 Een groot deel van de kennis en informatie die nochtans noodzakelijk zijn voor de economische groei van ondernemingen valt niet onder de traditionele industriële-eigendomsrechten zoals octrooien, merken, tekeningen en modellen.

4.4 Overigens maken kleine en middelgrote ondernemingen vaak gebruik van het bedrijfsgeheim om dit soort vitale informatie te beschermen, aangezien zij niet beschikken over de nodige deskundigen of financiële middelen om hun industriële-eigendomsrechten te registreren, beheren, beschermen en te doen naleven.

4.5 Daarom bieden deze ondernemingen hun werknemers of onderaannemers vaak een contract aan waarin een niet-openbaarmakingsovereenkomst is opgenomen. Regels voor de bescherming van bedrijfsgeheimen mogen niet leiden tot een inperking van de vrijheid van meningsuiting of van de mogelijkheid om misstanden aan de kaak te stellen. Ook mag niet gemorrelt worden aan de vrijheid van werknemers om een andere werkgever te kiezen en daarbij hun voordeel te doen met de kennis en ervaringen die ze hebben opgedaan.

4.6 Het voorstel is dus zeker zinvol, te meer daar het huidige economische klimaat bedrijven ertoe aanzet steeds vaker hun toevlucht te nemen tot uitbesteding, wat betekent dat dienstverleners tijdelijk toegang krijgen tot allerlei gevoelige informatie.

4.7 Bovendien worden de informatica- en communicatiesystemen steeds gesofisticeerder, wat piraterij, verduistering en openbaarmaking van bedrijfsgeheimen vergemakkelijkt. Daarmee verhoogt het risico dat die geheimen in derde landen worden gebruikt voor het maken van producten die vervolgens op de Europese markt de concurrentie aangaan met de producten van het bedrijf dat het slachtoffer is geworden van dit onrechtmatig gebruik.

4.8 De steeds strengere eisen inzake rapportage voor met name beursgenoteerde bedrijven ondermijnen het bedrijfsgeheim. De informatie uit deze rapporten wordt immers openbaar gemaakt en is toegankelijk voor alle investeerders, die uiteindelijk concurrenten kunnen blijken te zijn, of dat kunnen worden.

4.9 Het Comité zou graag zien dat in artikel 4 van het richtlijnvoorstel ook wordt verwezen naar het risico dat bedrijfsgeheimen openbaar worden gemaakt ten gevolge van de rapportageverplichtingen van de leden van de raad van bestuur of de raad van toezicht van beursgenoteerde bedrijven

5. Specifieke opmerkingen

5.1 In het voorstel wordt voorzien in tal van procedurele waarborgen, met name voorlopige en conservatoire maatregelen, maar ook corrigerende en herstelmaatregelen die kunnen worden genomen naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak waarbij een inbreuk ten gronde op het bedrijfsgeheim wordt vastgesteld. We denken aan het vernietigen van de informatie waarover de inbreukmaker beschikt, het terugroepen en vernietigen van de desbetreffende producten, het berekenen van de schadevergoeding waarbij rekening moet worden gehouden met de morele schade, en de publicatie van het besluit.

5.2 De schadevergoeding die op verzoek van de benadeelde partij wordt toegekend moet stroken met de werkelijk geleden schade, wat inhoudt dat rekening wordt gehouden met de materiële en morele aspecten.

5.3 De rechter kan echter ook, „*in passende gevallen*”, een forfaitair bedrag vaststellen dat bij voorbeeld wordt berekend op basis van de royalty of vergoeding die verschuldigd zou zijn geweest indien toestemming was verkregen voor het gebruik van het bedrijfsgeheim.

5.4 Het Comité beklemtoont dat de in artikel 3 vermelde strafrechtelijk begrippen „diefstal”, „omkoping” en „bedrog” worden aangehaald om de betekenis te verduidelijken van het „*onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken van bedrijfsgeheimen*”.

5.5 Bedoeling van de Commissie is de rechtsmiddelen van het burgerlijk recht op elkaar af te stemmen zodat innovatieve bedrijven hun bedrijfsgeheimen in de hele EU doeltreffend kunnen beschermen. Artikel 5 „*Algemene verplichting*” is in dit verband veelzeggend: hierin wordt immers bepaald dat de lidstaten de maatregelen, procedures en rechtsmiddelen vaststellen die nodig zijn om een civiele vordering (het Comité wil hier de aandacht vestigen op de woordkeuze van de Commissie) mogelijk te maken.

5.6 Voorts zij opgemerkt dat het bedrijfsgeheim in dit voorstel gelijk wordt gesteld aan een vorm van intellectuele eigendom, maar dan zonder het exclusieve karakter. De voorgestelde bescherming sluit immers nauw aan bij de procedures van Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten, zoals auteursrechten en naburige rechten, handelsmerken, tekeningen en octrooien. Overigens wordt gewerkt aan een herziening van deze in april 2004 goedgekeurde richtlijn. Wat artikel 4 betreft is het naar de mening van het EESC heel belangrijk dat een werknemer het recht heeft om, zonder het risico te lopen zich in dit verband schuldig te maken aan een strafbaar feit, een vertrouwensman van de vakbond te consulteren als het gaat om de onthulling van een misstand of andere situatie op de werkplek.

Het EESC is van mening dat de richtlijn werknemers die de in artikel 4 geboden mogelijkheden benutten, dient te beschermen tegen represaillemaatregelen.

5.7 Wel is het Comité in het licht van het steeds terugkerende debat over het misbruik van beslag inzake namaak⁽²⁾ — een niet-contradictoire procedure —, ingenomen met het feit dat het voorstel tegelijk ook afwijkt van Richtlijn 2004/48/EG: in artikel 10, lid 2, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de nationale rechterlijke instanties de evenredigheid van de voorlopige en conservatoire maatregelen moeten beoordelen.

5.8 Het bedrijfsgeheim wordt gelijkgesteld aan een vorm van intellectuele eigendom: in het richtlijnvoorstel wordt zelfs verwezen naar „*eerlijke handelspraktijken*”. Het gaat hier om een begrip dat al terug te vinden is in de TRIPs-overeenkomst.

⁽²⁾ Cour de cassation civile, Chambre commerciale, 12 februari 2013, 11-26.361 „Société Vetrotech Saint-Gobain international”; 3e kamer van het TGI van Parijs 15 november 2011 „Sociétés JCB” commentaar door Laurent Labatte, Marks & Clerk France, consultants industriële eigendom.

5.9 Overigens is het begrip „eerlijk gebruik” (³) in de zin van Richtlijn 89/104/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de aanpassing van het merkenrecht der Lid-Staten, uitgelegd door het Hof van Justitie.

5.10 Hoewel het voorstel op veel vlakken een aanzienlijke vooruitgang betekent zullen ondernemingen ook na goedkeuring van de richtlijn nog steeds alle mogelijke technische, organisatorische en contractuele voorzorgsmaatregelen moeten nemen om hun bedrijfsgeheimen te beschermen.

5.11 Feit blijft immers dat enkel informatie met een onmiddellijke handelswaarde onder het bedrijfsgeheim valt. Het Comité vindt dat de Commissie verder moet gaan, omdat bepaalde economische, industriële, technische en wetenschappelijke gegevens dan misschien geen directe maar wel een potentiële handelswaarde hebben, vooral als het gaat om onderzoek en wetenschappelijke en technische ontwikkelingen.

5.12 Het Comité stelt voor de in artikel 4.1 opgenomen lijst aan te vullen met de bepaling dat de verkrijging van bedrijfsgeheimen als rechtmatig wordt beschouwd indien een en ander het gevolg is van:

e) naleving van rapportageverplichtingen door de leden van de raad van bestuur of de raad van toezicht van beursgenoteerde bedrijven.

5.13 Voorts zou aan de lijst in artikel 4.2 moeten worden toegevoegd dat de lidstaten er zorg voor dragen dat er geen recht is om te verzoeken om de maatregelen, procedures en rechtsmiddelen die in deze richtlijn zijn vastgesteld, wanneer de vermeende verkrijging, openbaarmaking of het vermeende gebruik van het bedrijfsgeheim in een van de volgende gevallen plaatsvond:

f) het bedrijfsgeheim openbaar werd gemaakt in het kader van de naleving van hun rapportageverplichtingen door de leden van de raad van bestuur of de raad van toezicht van beursgenoteerde bedrijven.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Zie met name Richtlijn 89/104/EEG betreffende de aanpassing van het merkenrecht der Lid-Staten en de jurisprudentie van het Hof van Justitie in verband met de uitlegging van het begrip „eerlijk gebruik” EHvJ 15 maart 2005, zaak C 2005/03 the Gillette Company Gillette group Finland Oy tegen LA laboratories Oy.

BIJLAGE

Bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende paragraaf van het afdelingsadvies is aangepast om het door de voltallige vergadering goedgekeurde wijzigingsvoorstel te verwerken, hoewel meer dan een kwart van de stemmende leden zich uitsprak voor behoud van de tekst in zijn oorspronkelijke vorm (artikel 54, lid 4, van het reglement van orde):

Paragraaf 4.5

4.5 Daarom bieden deze ondernemingen hun werknemers of onderaannemers vaak een contract aan waarin een niet-openbaarmakingsovereenkomst is opgenomen.

Stemuitslag:

Stemmen voor: 80

Stemmen tegen: 46

Onthoudingen: 10

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail

(COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE))

(2014/C 226/10)

Algemeen rapporteur: **Juan Mendoza Castro**

De Raad heeft op 11 februari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 187 en 188, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail

COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE).

Tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) heeft het Comité wegens de urgentie van de werkzaamheden de heer Juan Mendoza Castro als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies uitgebracht, dat met 177 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1 Het EESC steunt het Shift2Rail-initiatief, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de Europese spoorwegindustrie.
- 1.2 Het EESC beklemtoont het mogelijke belang van Shift2Rail (S2R) voor de werkgelegenheid, aangezien in de gehele spoorwegsector ongeveer drie miljoen mensen werkzaam zijn.
- 1.3 Om de doelstellingen van de Unie op lange termijn te verwezenlijken moeten er niet alleen technische veranderingen worden doorgevoerd in de spoorwegindustrie, maar is ook een cultuuromslag noodzakelijk.
- 1.4 Het totale bedrag dat voor S2R wordt uitgetrokken, is 920 miljoen euro. Dat is minder dan het geraamde noodzakelijke budget van 1,4 miljard euro en daarom moet prioriteit worden gegeven aan onderzoek.
- 1.5 S2R kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat de Europese spoorwegindustrie concurrerend is op de wereldmarkt, waar jaarlijks 146 miljard euro in omgaat.
- 1.6 De Europese bedrijven verliezen terrein ten opzichte van hun Aziatische concurrenten, die op grote schaal investeren in onderzoek en ontwikkeling. De wereldmarkt brengt steeds meer uitdagingen met zich mee omdat er steeds meer spelers zijn in alle productsegmenten.
- 1.7 Het signaleringssysteem ERTMS is een voorbeeld van de stelling dat de wil tot samenwerking boven het nationale belang moet gaan.
- 1.8 De onderzoeksprojecten moeten volgens het EESC vooral zijn gericht op maatregelen die de veiligheid van personen, de economische efficiëntie en de informatieverstrekking aan treinreizigers betreffen.
- 1.9 De vijf onderzoeksprogramma's (IP) van S2R omvatten de belangrijkste onderzoeksterreinen en kerndoelstellingen.
- 1.10 Het EESC beveelt aan om vast te leggen wie als eigenaar wordt aangemerkt van de producten die het resultaat zijn van onderzoek. Intellectuele eigendom en octrooi zijn belangrijke onderwerpen die in het voorstel van de Commissie helaas niet aan bod komen.
- 1.11 De industrialisering van producten die het resultaat zijn van door de Unie gefinancierd onderzoek moet plaatsvinden op Europees grondgebied.

1.12 In tegenstelling tot wat de Commissie in haar voorstel bepleit, moet het Europees Spoorwegbureau de exclusieve verantwoordelijkheid voor de technische specificaties voor interoperabiliteit dragen.

2. Achtergrond en korte inhoud van het voorstel voor een verordening

2.1 In het witboek over vervoersbeleid ⁽¹⁾ en het vierde spoorwegpakket ⁽²⁾ wordt de basis gelegd voor een eengemaakte spoorwegmarkt ⁽³⁾.

2.2 Een van de hoofddoelstellingen van Horizon 2020 is de Europese industrie te versterken door de ondersteuning van onderzoek en innovatie in belangrijke industriële sectoren.

2.3 In dat licht wordt voorgesteld de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail (S2R) op te richten, die als „orgaan van de Unie” zal worden beschouwd (VWEU art. 187, Financieel Reglement art. 209).

2.4 Shift2Rail is noodzakelijk om de huidige, ernstige problemen aan te pakken: door de versnippering van inspanningen wegens uiteenlopende nationale voorschriften en normen is het moeilijk om gemeenschappelijke industriële producten op het spoor te gebruiken en kunnen er geen wederzijdse vergunningen voor spoorvervoerproducten worden afgegeven. Ook de noodgedwongen afname van onderzoeksinspanningen in spoorwegbedrijven, de beperkte publieke en particuliere investeringen en de toename van financiële risico's zijn een probleem.

2.5 De kerndoelstellingen van S2R zijn:

- de in februari 2014 door het Europees Spoorwegbureau gepubliceerde strategie voor de spoorwegen ondersteunen;
- de levenscycluskosten over de hele lijn met 50 % doen dalen;
- de capaciteit van het spoorvervoer met 100 % verhogen;
- de betrouwbaarheid en stiptheid van spoorvervoerdiensten met 50 % verbeteren;
- de interoperabiliteit verbeteren;
- negatieve factoren, zoals geluidsoverlast, verminderen.

2.5.1 Er zal een validatieproces worden vastgesteld om kwantitatief te toetsen hoe toekomstige resultaten van S2R concreet bijdragen aan deze kerndoelstellingen. Aan de hand van moderne werkwijzen als kwaliteitsbewaking en eisenbeheer kan minimaal worden nagegaan in hoeverre deze doelstellingen al zijn gerealiseerd en daarom zullen deze werkwijzen standaard in S2R worden opgenomen.

2.6 De activiteiten van S2R zullen worden toegespitst op vier spoorvervoerswijzen:

- interoperabel hogesnelheidsvervoer van reizigers;
- interoperabel regionaal vervoer van reizigers;
- niet-interoperabel stads- en streekvervoer van reizigers;
- interoperabel goederenvervoer.

2.7 De financiering komt voor rekening van zowel de Unie, die maximaal 450 miljoen euro bijdraagt, als de overige partners, die minstens 470 miljoen moeten bijdragen.

2.8 S2R zal tot 31 december 2024 blijven bestaan.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het belang van S2R

Het EESC is zeer te spreken over het S2R-initiatief, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de Europese industrie in een strategische sector als de spoorwegen, en vindt het een goede zaak dat de spoorwegondernemingen nauw bij het project worden betrokken.

⁽¹⁾ Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011) 144 final.

⁽²⁾ Het vierde spoorwegpakket — voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa, COM(2013) 25 final.

⁽³⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz.122.

3.2 Werkgelegenheid

Het EESC wil met name wijzen op het belang van S2R voor de werkgelegenheid. In heel Europa zijn naar schatting 400 000 mensen direct of indirect werkzaam voor een bedrijf dat actief is in deze sector. Daarnaast werken meer dan 1 350 000 mensen voor Europese infrastructuurbeheerders en spoorwegexploitanten. Het stedelijk spoorvervoer biedt waarschijnlijk aan eenzelfde hoeveelheid mensen werk, waardoor het totale aantal arbeidsplaatsen in deze sector op ongeveer drie miljoen uitkomt.

3.3 Grote uitdaging voor de Europese spoorwegindustrie

Het EESC merkt op dat er niet alleen op technisch, maar ook op cultureel vlak ingrijpende veranderingen nodig zijn om de door de Unie voor de lange termijn vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken. De EU moet niet alleen harmoniseringsvoorschriften vaststellen, maar ook het pad effenen voor een transnationaal kader voor gemeenschappelijke projecten.

3.4 Financiering

Het EESC waardeert de financiële inspanning die ten behoeve van S2R wordt geleverd, maar vreest dat het voorziene budget van in totaal 920 miljoen euro moet worden uitgebreid met extra middelen omdat er naar schatting voor een totaalbedrag van 1,4 miljard euro in S2R moet worden geïnvesteerd. Anders zal er een prioriteitsrangorde moeten worden aangebracht in de verschillende activiteiten van S2R.

3.5 Aanvullende werkzaamheden

Er is 120 miljoen euro op de totale begroting voorzien voor „aanvullende werkzaamheden”. Hieronder vallen werkzaamheden die een aanvulling vormen op de door de EU gefinancierde inspanningen van de leden van de gemeenschappelijke onderneming op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Dit bedrag komt echter niet voor rekening van de Europese Unie.

3.6 De spoorwegindustrie op de wereldmarkt

Het EESC wijst op het belang van S2R voor het behoud van het concurrentievermogen van de Europese industrie, die nog steeds instaat voor meer dan 50 % van de totale mondiale (en 80 % van de Europese) productie van spooruitrusting en -diensten. De totale marktomvang wordt geschat op 146 miljard euro per jaar; het „toegankelijke” gedeelte van deze markt ligt echter rond de 106 miljard euro per jaar⁽⁴⁾.

3.7 Europa verliest terrein

Het is bekend dat de Aziatische landen op grote schaal investeren in onderzoek en ontwikkeling ten behoeve van hun nationale spoorwegen. De Europese bedrijven staan onder enorme druk van hun Aziatische concurrenten. De wereldmarkt brengt steeds grotere uitdagingen voor de Europese spoorwegsector met zich mee omdat er steeds meer spelers zijn in alle productsegmenten. Hoewel het erg moeilijk is om met Aziatische bedrijven op prijs te concurreren, blaast de Europese spoorwegsector nog steeds zijn partij mee op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.

3.8 De rol van kleine en middelgrote bedrijven

3.8.1 Om te innoveren op de spoorwegmarkt moeten de producten worden geïndustrialiseerd; daarom zijn grote/toonaangevende industriële bedrijven nodig, die de met S2R ontwikkelde innovatieve oplossingen op de markt brengen.

3.8.2 Het EESC vindt echter dat kleine en middelgrote bedrijven ook een sleutelrol kunnen spelen bij S2R en wel op drie manieren:

- door „clusters” te vormen en te verzoeken om geassocieerd lid te worden, door in te staan voor 2,5 % van de waarde van een innovatieprogramma (voor 47,6 % gefinancierd);
- via openbare aanbestedingen (hiervoor is 135 miljoen euro beschikbaar, voor 100 % gefinancierd);
- door onderaannemer te worden van een van de leden van de gemeenschappelijke onderneming (stichtend lid of geassocieerd lid). Deze activiteiten worden ook voor 100 % gefinancierd.

⁽⁴⁾ Roland Berger, *World Rail Market Study, Forecast 2012-2017*.

3.9 *Het voorbeeld van ERTMS*

Het signaleringssysteem ERTMS — dat op initiatief van de Commissie werd opgezet — is een voorbeeld van de stelling dat de wil tot samenwerking boven het nationale belang moet gaan. ERTMS is waarschijnlijk de grootste sleutel tot succes voor de spoorwegindustrie omdat het systeem niet alleen in Europa maar in veel landen ter wereld het meest gebruikte systeem voor het beheer van het spoorwegverkeer is geworden en de mogelijkheid tot volledige interoperabiliteit biedt. Om tot volledige interoperabiliteit en toename van de capaciteit te komen en tegelijkertijd de implementatiekosten te verminderen, moet dan ook stevig worden ingezet op onderzoek.

3.10 *Kortom, S2R is een stap in de goede richting*

Voor het eerst hebben grote Europese spoorwegondernemingen (die elkaars concurrent zijn) besloten samen te gaan werken in een gemeenschappelijk onderzoeksprogramma.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1 *Onderzoek en ontwikkeling (O&O)*

4.1.1 Volgens de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap⁽⁵⁾ moet het voorgestelde programma voor onderzoek en ontwikkeling de volgende onderdelen omvatten: rollend materieel (goederen- en reizigerstreinen), infrastructuur, sturing en seinen, en signalering.

4.1.2 In de programma's moet volgens het EESC prioriteit worden gegeven aan maatregelen die de veiligheid van personen verbeteren en het spoorverkeer kostenefficiënter maken. De nieuwe technologieën moeten ook de informatievoorziening voor de spoorweggebruiker verbeteren.

4.2 *Innovatieprogramma's*

Het EESC constateert dat S2R vijf innovatieprogramma's omvat, die zijn opgezet door deskundigen onder coördinatie van UNIFE. Deze programma's (IP) zijn:

4.2.1 (IP1) Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains

4.2.1.1 Voorgesteld wordt een nieuwe generatie lichtere treinen te ontwikkelen die efficiënter omgaan met energie, minder schade veroorzaken aan de sporen en milieuvriendelijker zijn. Daartoe worden nieuwe technologieën toegepast in tractiesystemen, regel- en besturingssystemen (TCMS), onderstellen uit lichtere materialen, rollend materieel, remsystemen en deuren.

4.2.1.2 De kerndoelstellingen van IP1 zijn:

- de voertuigen sterker maken en de vervoerscapaciteit van de spoorwegen verhogen;
- het aantal storingen van het reizigersverkeer beperken door de operationele betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van treinen te vergroten middels het gebruik van aanzienlijk betrouwbaarder materiaal of met behulp van een betrouwbaardere (sub)stelselarchitectuur;
- de levenscycluskosten van treinen (minder onderhoud, lager energieverbruik enz.) en aanverwante kosten (minder slijtage van de sporen enz.) verlagen;
- de energie-efficiëntie verhogen en de massa van treinen verminderen;
- de koppelmogelijkheden van treinstellen verbeteren voor een grotere operationele flexibiliteit.

⁽⁵⁾ PB L 191 van 18.7.2008, blz.1.

4.2.2 (IP2) Advanced Traffic Management & Control Systems

4.2.2.1 In de loop der tijd heeft elk land zijn eigen oplossing gevonden voor de seingeving op de belangrijkste spoorlijnen. Op de markt voor seininrichtingen bestaan verschillende oplossingen om aan de behoeften in stedelijke gebieden te voldoen (*communications-based train control* — CBTC-systemen). In het kader van S2R zal worden nagegaan in hoeverre deze oplossingen beter op elkaar kunnen worden afgestemd, kunnen worden gestandaardiseerd en/of worden opgenomen in ERTMS.

4.2.2.2 De kerndoelstellingen van IP2 zijn:

- een nieuwe generatie sein- en besturingsapparatuur ontwikkelen die een slim beheer van automatische treinen (zonder bestuurder) mogelijk maken, de capaciteit en betrouwbaarheid vergroten en de levenscycluskosten voor spoorweg-ondernemingen en infrastructuurbeheerders drastisch verminderen;
- ERTMS handhaven als meest gangbare oplossing voor spoorwegseinen en treinbeïnvloeding in de hele wereld door middel van open technische specificaties die volledige interoperabiliteit tegen een aantrekkelijke prijs mogelijk maken;
- de synergie en interoperabiliteit met stadsspoorwegen en collectief vervoer uitbreiden;
- het aantal storingen van het reizigersverkeer beperken door de operationele betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van het spoorvervoer te vergroten middels het gebruik van veel betrouwbaarder materiaal of een betrouwbaardere (sub) systeemarchitectuur.

4.2.3 (IP3) Cost Efficient-High Capacity Infrastructure

4.2.3.1 Er zijn vier onderzoeksgebieden:

- nieuwe wissels en kruisingen: verbetering van de bestaande wissels en kruisingen en een nieuw concept voor het keren van de rijrichting van treinen (wissels en kruisingen uitgerust met mechatronische systemen) om de geluidsoverlast, het aantal vertragingen als gevolg van het niet-functioneren van de apparatuur en de onderhoudskosten te verminderen.
- Innovatieve rijwegen. Optimalisering van de gehele rijweg: de rijweg wordt helemaal opnieuw ontworpen om ervoor te zorgen dat de verkeersstroom optimaal verloopt en met het oog op de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie.
- Intelligent onderhoud van de infrastructuur: nieuwe oplossingen voor het in kaart brengen van de spoorweginfrastructuur, geavanceerde meet- en controleapparatuur, onderhoud op basis van gebruik en niet op basis van conditie (*maintenance engineering*) en onderhoud in functie van het ontwerp helpen de kosten laag te houden, de capaciteit te verhogen en het geluid te verminderen.
- Energie-efficiëntie: innovatief gebruik van herwonnen energie, installaties voor energievoorziening langs het spoor, efficiënt gebruik van hernieuwbare energie en slimme interactie met het elektriciteitsnet zorgen ervoor dat de spoorwegen een voorbeeldfunctie vervullen op dit gebied.

4.2.4 (IP4) IT Solutions for a Seamless Attractive Railway

4.2.4.1 Er zijn geen plannen om een gemeenschappelijk platform op te zetten, maar er wordt wel een kader geschapen voor interoperabiliteit waarbij iedereen desgewenst, via een open interface, zijn vorderingen kan „delen” zodat men niet afhankelijk is van een „*global distribution system*”. Zo wordt het traject het product. De huidige inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling moeten in dit project worden meegenomen.

4.2.5 (IP5) Technologies for Sustainable & Attractive European Freight

4.2.5.1 Belangrijkste doel van IP5: alle technologische vooruitgang en noodzakelijke processen in kaart brengen die nodig zijn om een van de hoofddoelstellingen van het witboek te helpen realiseren, nl. ervoor zorgen dat 30 % van het vervoer over de weg tegen 2030 via het spoor of de binnenvaart gaat, en 50 % tegen 2050. Het EESC raadt aan om — ter wille van de acceptatie van met name het goederenvervoer per spoor — onderzoek naar geluidsoverlast op te nemen in IP5.

4.3 *Systeemdemonstraties*

4.3.1 Het EESC constateert dat het doel van S2R niet alleen het maken van prototypes is, maar vooral het vervaardigen van gebruiksklare producten voor het spoorvervoer. De nieuwe technologieën en innovaties die in het kader van het S2R-innovatieprogramma zijn ontwikkeld, worden gedemonstreerd in reële of gesimuleerde omstandigheden met behulp van demonstratiemodellen van geïntegreerde technologie (ITD — *Integrated Technology Demonstrators*). De systeemdemonstraties van S2R zijn bedoeld om deze technologieën te demonstreren en verder te ontwikkelen, totdat zij klaar zijn om te worden gebruikt in een nieuwe generatie spoorwegsysteem.

4.3.2 Het staat nog niet vast waar de demonstratiemodellen van geïntegreerde technologie zullen worden geïnstalleerd; dat wordt pas tegen het eind van S2R bekend. Dat is bovendien de taak van de toekomstige leden van de gemeenschappelijke onderneming (stichtende leden en geassocieerde leden) en de Europese Commissie. Hoe de systeemdemonstraties zich feitelijk of virtueel zullen ontwikkelen hangt vooral af van de definitie en de resultaten van de demonstratiemodellen.

4.4 *Octrooien*

4.4.1 In het licht van alle verschillende partijen en financieringsbronnen, en gezien de grote sommen die de EU zelf fourneert, doet de Commissie er goed aan om duidelijkheid te scheppen over het gebruik en de eigendom van de uiteindelijke, via Shift2Rail verkregen, producten van het onderzoek. Intellectuele eigendom en octrooirecht staan hierbij centraal. De verordening zou een artikel moeten bevatten waarin de reikwijdte hiervan en de werkwijze in voorkomend geval worden beschreven. Het ontbreken van een dergelijke bepaling, en de risico's die daarmee zijn verbonden, zijn door het EESC al aan de orde gesteld in de adviezen over de gemeenschappelijke ondernemingen Innovatieve Geneesmiddelen, *Clean Sky*, ENIAC en Brandstofcellen. Bij dit gezamenlijke technologie-initiatief ligt deze onduidelijkheid zo mogelijk nog gevoeliger, omdat elkaar beconcurrerende ondernemingen belangstelling zullen hebben voor de onderzoeksresultaten (cf. paragraaf 3.10 van dit advies).

4.4.2 Er moet in ieder geval op worden gelet dat uitvindingen die met publieke middelen zijn gefinancierd, ook het publieke belang dienen. Met het oog hierop zou met name moeten worden nagedacht over manieren om rendement te halen uit EU-financiering en zou ervoor moeten worden gezorgd dat de industrialisering van de onderzoeksresultaten van de gemeenschappelijke onderneming op het grondgebied van de Europese Unie plaatsvindt.

4.5 *Vaststelling van interoperabiliteitsnormen*

4.5.1 In de statuten van de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail (bijlage 1, par. 2, onder h) is sprake van „*het bundelen van gebruikerswensen en definiëren van interoperabiliteitsnormen zodat richting kan worden gegeven aan investeringen in onderzoek en innovatie van operationele en commercieel interessante oplossingen*”. Dit wordt bevestigd in de toelichting bij het voorstel voor een verordening (zie par. 3.3 van de toelichting).

4.5.2 Dit is niet aan te bevelen omdat:

- de vaststelling van normen niet mag worden overgelaten aan instanties die zijn opgericht als publiek-private partnerschappen en een zeer beperkte actieradius hebben. Het is een minimumvereiste van technische specificaties of normen dat zij in samenwerking met alle belanghebbende partijen worden opgesteld en dat deze partijen hiermee instemmen of hiervoor hun algemene goedkeuring uitspreken. De statuten van Shift2Rail gaan hier dwars tegen in;
- de huidige interoperabiliteitsrichtlijn (Richtlijn 2008/57/EG) in EU-verband al een wettelijk kader verschaft voor de vaststelling van technische specificaties voor interoperabiliteit. Ontwerpspecificaties worden door het Europees Spoorwegbureau op basis van de keuring van subsystemen en in samenwerking met de betrokken organisaties en sociale partners uitgewerkt;
- het Europees Spoorwegbureau slechts de status van waarnemer heeft (art. 11, bijlage). In sommige gevallen voert het bureau coördinatietaken uit, hoewel deze in feite alleen door de Commissie en de acht mede-oprichtende bedrijven mogen worden uitgeoefend. Het is niet duidelijk waarom er op EU-niveau dubbele institutionele bevoegdheden bestaan.

4.5.3 Bijgevolg kan de bevoegdheid tot vaststelling van de technische specificaties voor interoperabiliteit alleen bij het Europees Spoorwegbureau liggen.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake de deelneming van de Europese Unie in de kapitaalverhoging bij het Europees Investeringsfonds

(COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD))

(2014/C 226/11)

Algemeen rapporteur: **de heer Smyth**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 18 februari 2014 en 24 februari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 173, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

Voorstel voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake de deelneming van de Europese Unie in de kapitaalverhoging bij het Europees Investeringsfonds

COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD).

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 25 februari 2014 besloten de afdeling Interne markt, Productie en Consumptie met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart 2014) besloten de heer Smyth aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 133 stemmen vóór en 1 stem stem tegen, bij 3 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1 Het EESC staat achter de herkapitalisering van het Europees Investeringsfonds (EIF), op grond waarvan het fonds een grotere rol kan spelen als verstrekker van risicokapitaal aan snelgroeiende en innovatieve kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

1.2 Het besluit om het geplaatste kapitaal van het EIF te verhogen met 1,5 miljard EUR is een enorme stimulans voor de investeringsopties van het EIF in de context van de economische crisis en de stagnerende Europese economie. Misschien is deze verhoging wel te gering?

1.3 Recente enquêtes en data over financiering en bankleningen aan kmo's tonen aan dat toegang tot financiering (zowel kapitaal voor investeringen als werkkapitaal) voor kmo's het nijpendste probleem is. De toename in leningen aan bedrijven is de laatste drie maanden gestaag gedaald. De inzet van het EIF betreft specifiek innovatieve bedrijven en meer groei; valt er iets te zeggen voor een nog hogere herkapitalisering zodat het Fonds nog meer kan doen?

1.4 Het EESC pleit opnieuw voor een substantiële herkapitalisering van het EIF zodat het zijn aanvankelijk vooropgestelde taak kan vervullen, namelijk als Europees fonds voor durfkapitaal, met als speciale opdracht de financiering van high-tech starters.

1.5 Het EESC stelt voor 20 % van de nettowinst als dividend uit te betalen en te gebruiken voor de dekking van een deel van de kosten van de kapitaalverhoging. Het EESC onderschrijft de inspanningen voor een evenwicht tussen de financiële en politieke resultaten van het EIF en voor het aantrekken van passende financiële instellingen voor de verhoging van het geplaatste kapitaal van het EIF.

2. Het voorstel

2.1 De kerntaken van het Europees Investeringsfonds (EIF) zijn tweemaal:

- verstrekking van durfkapitaal om de beschikbaarstelling van risicokapitaal te verbeteren voor snelgroeiende en innovatieve kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's);
- verschaffing van garanties en andere risicodelende initiatieven om de kredietverleningscapaciteit van financiële instellingen voor kmo's te vergroten.

2.2 Het Fonds gebruikt eigen middelen en beheert de komende jaren tevens een aantal EU-programma's, zoals Horizon 2020 en COSME. Het EIF verwacht dat de risico's in verband met garanties en durfkapitaal zullen verdubbelen; een verhoging van het kapitaal van het Fonds is dus essentieel. Momenteel is het EIF grotendeels (62,1 %) in handen van de Europese Investeringsbank (EIB). De overige aandeelhouders zijn de Europese Unie (30 %) en 24 publieke en private financiële instellingen (7,9 %).

2.3 Het is de bedoeling het geplaatste kapitaal van het Fonds te verhogen van 3 miljard EUR tot 4,5 miljard EUR, waarvan 20 % wordt gestort. Door de verhoging krijgt het EIF meer armslag om krediet te verlenen: in 2014 en 2015 zal het EIF 11 à 15 miljard EUR aan de kmo's lenen.

3. Opmerkingen over het voorstel

3.1 Op het eerste gezicht is herkapitalisering van het EIF een onbetwistbaar positieve zaak. Gegevens van de ECB tonen aan dat het totale aantal leningen aan bedrijven de laatste drie maanden, tot januari 2014, terugliep. Uit het meest recente leningenoverzicht van banken komt naar voren dat toegang tot financiering voor kmo's in de eurozone het probleem bij uitstek is, hoewel de geografische spreiding uiteenloopt. De behoefte van de kmo's aan extern kapitaal betreft vooral werkkapitaal en kapitaal voor investeringen in vaste activa. De herkapitalisering van het EIF biedt voor deze kwestie enig soelaas, maar de behoeften zijn zeer groot.

3.2 Het EESC is ingenomen met de herkapitalisering van het EIF. Opgemerkt zij dat de Europese Raad in december de Commissie en de EIB verzocht om het kapitaal van het EIF verder te verhogen. Het EESC kijkt uit naar het resultaat van dit voorstel. Het Comité heeft in eerdere adviezen zijn zorg uitgesproken over de rol van het EIF en doet dat nu opnieuw ⁽¹⁾.

3.3 Verhoging van het kapitaal van het EIF zal bijdragen aan extra capaciteit om kapitaal te investeren ter ondersteuning van innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling van de bedrijven in alle lidstaten. Om dit doel met minimale begrotingsuitgaven te bereiken, beveelt het EESC aan dat op de jaarvergadering van het EIF in 2014 besloten wordt om 20 % van de nettowinst in dividend te betalen. Volgens het EESC is het zinvol om de jaarlijkse dividenden die de Unie tussen 2014 en 2017 voor haar deelname aan het fonds ontvangt, te beschouwen als externe bestemmingsontvangsten en te gebruiken ter dekking van een deel van de kosten voor de kapitaalverhoging. Het EESC staat achter de inspanningen voor een evenwicht tussen de financiële en politieke resultaten van het EIF alsmede de inspanningen voor het behoud van de tripartite structuur. In dit verband pleit het voor de opname van meer gelijkgezinde financiële instellingen als nieuwe aandeelhouders.

3.4 Bij de eerste opzet in 1993 werd ervoor gepleit dat het EIF ondernemingen niet alleen zou ondersteunen met garanties voor kapitaalinvesteringen en leningen, maar ook door de oprichting van een Europees durfkapitaalfonds van maximaal 60 miljard EUR. Dit moest het gebrek aan particulier durfkapitaal in Europa t.o.v. Noord-Amerika compenseren en de afhankelijkheid van leningen tegen een vaste rentevoet verminderen, die nieuwe en jonge bedrijven benadeelt. Toen het EIF in 1994 is opgericht kwam het durfkapitaalaspect op de achtergrond te staan en overheerste de rol van de kredietgaranties.

3.5 Volgens het EESC moet het EIF meer met durfkapitaal gaan doen, zoals aanvankelijk de bedoeling was.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ PB C 143, 22.05.2012, blz. 10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn

(COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD)),

het

voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure

(COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD)),

het

voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel

(COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD)),

en de

mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Voortgang bij de uitvoering van de agenda van de Europese Unie inzake procedurele waarborgen voor verdachten en beklaagden — De grondvesten van de Europese strafrechtelijke ruimte versterken

(COM(2013) 820 final)

(2014/C 226/12)

Rapporteur: **Xavier Verboven**

Het Europees Parlement en de Raad hebben respectievelijk op 13 en 22 januari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité in overeenstemming met artikel 304 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 inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn

COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD)

het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure

COM(2013) 822 final 2013/0408 (COD)

en het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel

COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD).

De Commissie heeft op 27 november 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité in overeenstemming met 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 — Voortgang bij de uitvoering van de agenda van de Europese Unie inzake procedurele waarborgen voor verdachten en beklaagden — De grondvesten van de Europese strafrechtelijke ruimte versterken

COM(2013) 820 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart gehouden 497e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 1 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

Het Comité verwelkomt en onderschrijft de voorstellen van richtlijnen en aanbevelingen van de Commissie, betreffende het vermoeden van onschuld, de procedurele bescherming van kinderen en kwetsbare groepen en de voorlopige rechtsbijstand.

1.1 Niettemin heeft het Comité een aantal bedenkingen die ertoe strekken de uitgangspunten en doelstellingen van deze voorstellen te versterken.

1.2 Betreffende het vermoeden van onschuld wenst het Comité te benadrukken dat niemand schuldig is vóór het eindvonnis, en dat dit recht onaantastbaar is. Het Comité onderlijnt dat het vertrouwen van de burgers in het rechtsstelsel vereist dat de rechters immuun zijn voor elke druk en beïnvloeding van welke aard ook, met inbegrip van de media. In dit verband dient ook de media, weliswaar zonder afbreuk te doen aan zijn constitutioneel gewaarborgde persvrijheid, er zich voor te hoeden zich niet in de plaats te stellen van de rechtsprekende instanties.

1.3 Betreffende de bescherming van kinderen in de strafprocedure wenst het Comité te benadrukken dat kinderen zich in een zeer kwetsbare positie bevinden wanneer hun vrijheid wordt ontnomen gezien de inherente risico's die de vrijheidsbeneming met zich meebrengt voor hun mentale en fysieke integriteit. In dit verband onderlijnt het Comité tevens dat prioriteit moet worden gegeven aan initiatieven die kinderen, welke geconfronteerd worden met een strafprocedure, zo snel als mogelijk integreren in het sociaal en maatschappelijk leven.

1.4 Betreffende de voorlopige rechtsbijstand acht het Comité het positief dat de principes van het voorstel van Richtlijn ook worden toegepast voor personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd. Het Comité onderschrijft tevens de aanbeveling waarbij gestreefd wordt naar een verdere harmonisatie van de criteria voor beslissingen over het recht op rechtsbijstand in strafprocedures. Het Comité merkt wel op dat de rechtsbijstand bij strafprocedures niet in het gedrang mag worden gebracht omwille van budgettaire moeilijkheden waarmee sommige lidstaten worden geconfronteerd, en stelt de vraag in welke mate hiervoor op Europees vlak middelen kunnen worden vrijgemaakt, bijvoorbeeld onder de vorm van een Europees fonds.

1.5 Het Comité stelt vast dat de voorstellen van Richtlijnen betreffende het vermoeden van onschuld en betreffende de bescherming van kinderen in de strafprocedure, enkel gelden in het raam van een strafprocedure. Het Comité is van oordeel dat het begrip strafprocedure, naar analogie met de rechtspraak van het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens, autonoom moet kunnen worden geïnterpreteerd in het Europees recht los van de kwalificatie van de procedures in de lidstaten. Teneinde deze mogelijkheid tot autonome interpretatie optimaal te garanderen beveelt het Comité aan, dat in de overwegingen bij deze voorstellen van Richtlijnen, de vermelding dat de waarborgen niet van toepassing zijn op administratieve procedures die leiden tot een sanctie, worden geschrapt.

1.6 Betreffende de verstekprocedure in artikel 8 van het voorstel van Richtlijn betreffende het vermoeden van onschuld stelt het Comité vast dat in overeenstemming met deze bepaling een strafprocedure slechts in afwezigheid van de beklagde kan plaatsvinden, wanneer op ondubbelzinnige wijze vaststaat dat deze op de hoogte was van het voorgenomen proces. Daar dit tot praktische moeilijkheden kan leiden wanneer de beklagde geen gekende verblijfplaats heeft, beveelt het Comité aan, de lidstaten uitdrukkelijk toe te laten te voorzien in een bijzondere oproepingswijze van personen zonder gekende verblijfplaats (bv. betekening aan het politiecommissariaat).

2. Samenvatting van de voorstellen van de Commissie

2.1 Op 27 november 2013 publiceerde de Europese Commissie een pakket van nieuwe maatregelen betreffende de procedurele waarborgen in strafprocedures.

2.2 Dit pakket is de voortzetting van een wetgevingsprogramma betreffende de procedurele waarborgen in strafprocedures in het raam waarvan de Richtlijn 2010/64EG betreffende het recht op vertolking en vertaling, de Richtlijn 2012/13EG betreffende het recht op informatie en de Richtlijn 2013/48EG betreffende het recht op toegang tot een advocaat en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming.

2.3 Met de invoering van minimale procedurele waarborgen in strafprocedures beoogt dit wetgevingsprogramma enerzijds de burgers van de Europese Unie overal binnen de Unie een recht op een eerlijk proces te garanderen, en anderzijds het wederzijds vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtsstelsels te vergroten teneinde de erkenning van elkaars rechterlijke beslissingen te bevorderen.

2.4 Het thans voorliggend pakket omvat drie voorstellen voor richtlijnen. Deze hebben betrekking op het vermoeden van onschuld, de procedurele bescherming van kinderen tijdens de strafprocedure en het recht op voorlopige rechtsbijstand.

2.4.1 Nopens het voorstel van Richtlijn betreffende het vermoeden van onschuld

2.4.1.1 Dat beklagden of beschuldigen in een strafprocedure geacht moeten worden onschuldig te zijn totdat in rechte wordt vastgesteld dat hun schuld is bewezen, is één van de belangrijkste beginselen van het strafprocesrecht en vormt de kern van het recht op een eerlijk proces. Het beginsel van het vermoeden van onschuld werd inhoudelijk ontwikkeld in de rechtspraak van het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens.

2.4.1.2 Het voorstel van Richtlijn strekt ertoe bepaalde aspecten van het aldus ontwikkelde principe van het vermoeden van onschuld in een Richtlijn op te nemen, teneinde zodanig de effectieve toepassing van dat vermoeden van onschuld binnen de Europese Unie optimaal te kunnen verzekeren.

2.4.1.3 De aspecten van het vermoeden van onschuld die worden geregeld in de Richtlijn zijn: (1) het verbod voor overheidsinstanties om in publieke verklaringen en officiële beslissingen te verwijzen naar een nog niet veroordeelde beklagde alsof deze wel al zou zijn veroordeeld; (2) de omstandigheid dat de bewijslast van de schuld bij de vervolgende instantie ligt en dat in geval van twijfel de beklagde moet worden vrijgesproken; (3) het recht om niet tegen zichzelf te getuigen en niet mee te werken; (4) het zwijgrecht; (5) het recht voor de beklagde om aanwezig te zijn op zijn proces.

2.4.2 Nopens het voorstel van Richtlijn betreffende de procedurele waarborgen voor kinderen in een strafprocedure

2.4.2.1 Teneinde het recht op een eerlijk proces te garanderen aan personen die de taal van de procedure niet spreken of begrijpen, werd de Richtlijn 2010/64EG uitgevaardigd. Er kunnen evenwel ook andere dan taalbarrières de oorzaak zijn van de omstandigheid dat een beklagde niet in staat is om naar behoren de strafprocedure te kunnen volgen en hieraan deel te nemen, zoals bijvoorbeeld de jonge leeftijd of de mentale handicap van de beklagde.

2.4.2.2 Met het oog op de vrijwaring van het recht op een eerlijk strafproces voor kinderen werd door de Commissie een voorstel van Richtlijn uitgewerkt. Deze richtlijn behelst de bescherming van het eerlijk proces, door (1) het recht van het kind en van de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt, om informatie te krijgen betreffende de bijkomende rechten die kinderen ontlene aan deze richtlijn of de omzetting ervan in het nationale recht, (2) een versterkte bijstand van een advocaat, (3) het recht op een individuele beoordeling, (4) het recht om een medisch onderzoek te vragen bij vrijheidsbeneming, (5) de verplichting om audiovisuele opnames te maken van het verhoor van kinderen, (6) de omstandigheid dat de vrijheidsbeneming slechts een uiterste maatregel mag zijn, (7) een bijzondere behandeling bij vrijheidsbeneming, (8) het recht op een tijdige en zorgvuldige behandeling van de zaak, (9) de behandeling van de zaak achter gesloten deuren, (10) het recht van het kind en van de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt om aanwezig te zijn op het strafproces, (11) het recht op rechtsbijstand.

2.4.2.3 Gelijkaardige waarborgen worden voorzien voor volwassenen die zich in een kwetsbare positie bevinden, doch gelet op de moeilijkheid om de notie 'volwassenen in een kwetsbare positie' af te bakenen opteerde de commissie ervoor om deze waarborgen niet in een Richtlijn maar in een aanbeveling op te nemen.

2.4.3 Nopens het voorstel van Richtlijn betreffende de voorlopige rechtsbijstand

2.4.3.1 In de Richtlijn 2013/48EG is voorzien in het recht op bijstand van een advocaat. Opdat dit recht voor eenieder ook effectief zou zijn is vereist dat voorzien wordt in rechtsbijstand voor diegenen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om een zelf advocaat te bekostigen.

2.4.3.2 De Commissie stelt een aanbeveling voor betreffende de criteria voor de toegang tot de rechtsbijstand en de waarborgen van de kwaliteit en doeltreffendheid van de rechtsbijstand. Het betreft slechts een aanbeveling gelet op de kost dat dit met zich kan meebrengen voor de lidstaten en het daarmee samenhangend principe van proportionaliteit van het Unieoptreden.

2.4.3.3 Opdat de bijstand van een advocaat zeker zou gegarandeerd zijn in de gevallen waar dit het meest nodig is, stelt de commissie wel een richtlijn voor betreffende de voorlopige rechtsbijstand. Met name wordt in het voorstel van richtlijn voorzien in een verplichting aan de lidstaten om hoe dan ook onmiddellijk en dus vooraleer door de bevoegde instanties in de desbetreffende lidstaat de definitieve beslissing inzake de toekenning (of weigering) van rechtsbijstand werd genomen, in rechtsbijstand te voorzien in twee gevallen, te weten ten behoeve van: (1) personen van wie de vrijheid is ontnomen, (2) personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd en van wie in de uitvoerende lidstaat de vrijheid is ontnomen.

3. Opmerkingen

3.1 De voorstellen van de Commissie worden verwelkomd en worden onderschreven. De beoordeling is zeer duidelijk positief.

3.2 Dit neemt echter niet weg dat een aantal bedenkingen kunnen worden geuit betreffende de voorgelegde teksten, dewelke hierna worden weergegeven. Het betreft enerzijds bedenkingen die veeleer algemeen zijn, en anderzijds bedenkingen die eerder technisch-juridisch van aard zijn. Deze bedenkingen doen geen afbreuk aan de omstandigheid dat het Comité de uitgangspunten en doelstellingen van de voorgelegde ontwerpen onderschrijft, doch strekken ertoe deze te versterken.

3.3 *Algemene opmerkingen*

3.3.1 *Betreffende het vermoeden van onschuld*

3.3.1.1 Het Comité steunt volmondig de versterking van het vermoeden van onschuld, zoals vervat in het voorstel van Richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld.

3.3.1.2 Het Comité wenst ter zake te benadrukken dat niemand schuldig is vóór het eindvonnis, en dat dit recht onaantastbaar is. Het Comité onderlijnt dat het vertrouwen van de burgers in het rechtsstelsel vereist dat de rechters immuun zijn voor elke druk en beïnvloeding van welke aard ook, met inbegrip van de media. In dit verband dient ook de media, weliswaar zonder afbreuk te doen aan zijn constitutioneel gewaarborgde persvrijheid, er zich voor te hoeden zich niet in de plaats te stellen van de rechtsprekende instanties.

3.3.2 *Betreffende de procedurele bescherming van kinderen en kwetsbare personen*

3.3.2.1 Het Comité steunt ook volmondig de versterking van de rechten van kwetsbare personen bij strafprocedures en van kinderen in het bijzonder, zoals vervat in het voorstel van richtlijn betreffende de cruciale waarborgen voor kinderen en in de voorgestelde aanbeveling die waarborgt dat kwetsbare personen als zodanig worden erkend en dat rekening wordt gehouden met hun behoeften.

3.3.2.2 Kinderen die dikwijls omwille van sociale omstandigheden of omgeving in de criminaliteit terecht komen, vertoeven in een zeer kwetsbare positie wanneer hun vrijheid wordt ontnomen, gezien de inherente risico's die dit meebrengt voor hun fysieke, mentale en sociale ontwikkeling.

3.3.2.3 Bovendien onderlijnt het Comité dat prioriteit moet worden gegeven aan initiatieven die kinderen, welke geconfronteerd worden met een strafprocedure, zo snel als mogelijk integreren in het sociaal en maatschappelijk leven.

3.3.2.4 In verband met de bepaling dat het recht van kinderen op verplichte toegang tot een advocaat ook van toepassing is op strafprocedures die ertoe kunnen leiden dat de openbare aanklager definitief van strafvervolgning afziet, zou het Comité graag zien dat wordt aangegeven dat dit recht ook van toepassing is in het kader van de maatregelen die een alternatief bieden voor vervolging.

3.3.3 *Betreffende de voorlopige rechtsbijstand*

3.3.3.1 Het Comité is het eens met de principes vervat in het voorstel van richtlijn waarbij rechtsbijstand wordt gewaarborgd wanneer toegang tot een advocaat het meest nodig is, 'voorlopige rechtsbijstand'.

3.3.3.2 Het Comité vindt het positief dat deze principes ook worden toegepast voor personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd. Het Comité onderschrijft tenslotte de aanbeveling waarbij gestreefd wordt naar een verdere harmonisatie van de criteria voor beslissingen over het recht op rechtsbijstand in strafprocedures.

3.3.3.3 Het Comité merkt wel op dat de rechtsbijstand bij strafprocedures niet in het gedrang mag worden gebracht omwille van budgettaire moeilijkheden waarmee sommige lidstaten worden geconfronteerd, en stelt de vraag in welke mate hiervoor op Europees vlak middelen kunnen worden vrijgemaakt, bijvoorbeeld onder de vorm van een Europees fonds.

3.4 *Juridisch-technische bedenkingen*

3.4.1 *Betreffende het toepassingsgebied van de voorstellen van richtlijn betreffende het vermoeden van onschuld en betreffende de bescherming van kinderen in de strafprocedure.*

3.4.2 Zowel in het voorstel van Richtlijn betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld als in het voorstel van Richtlijn betreffende de procedurele waarborgen voor kinderen in de strafprocedure, wordt bij de omschrijving van het toepassingsgebied bepaald dat deze bescherming evident enkel geldt in het raam van een strafprocedure.

3.4.3 In de tekst van het voorstel wordt niet nader bepaald wat precies moet worden begrepen onder 'strafprocedure'. Hierdoor rijst de vraag of enkel de procedures worden bedoeld die in de nationale lidstaten worden gekwalificeerd als een 'strafprocedure', dan wel of het begrip 'strafprocedure' in de voorstellen van richtlijnen ruimer is en bijvoorbeeld ook administratieve procedures kan omvatten die ertoe strekken een sanctie op te leggen.

3.4.4 Volgens een vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens wordt het al dan niet strafrechtelijk karakter van een procedure beoordeeld aan de hand van de zogeheten Engel-criteria, te weten: (1) de kwalificatie in het nationale recht als strafrechtelijk, (2) de aard van de inbreuk, en (3) de aard en ernst van de sanctie. Derhalve worden voor de toepassing van het recht op een eerlijk proces in het EVRM tal van administratieve procedures als een strafprocedure beschouwd. Deze rechtspraak strekt ertoe te vermijden dat de nationale staten louter door de kwalificatie die zij aan een procedure geven, zich zouden kunnen onttrekken aan de fundamentele waarborgen van het verdrag.

3.4.5 Derhalve is het aangewezen dat op zijn minst de ruimte wordt gelaten aan het Hof van Justitie om een interpretatie te geven van het begrip 'strafprocedure' los van de nationaalrechtelijke kwalificatie. Zoniet is er een reëel risico dat de waarborgen die zijn bepaald in de Richtlijnen hun doel niet bereiken.

3.4.6 In de zesde overweging van het voorstel van Richtlijn betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld wordt evenwel zeer uitdrukkelijk bepaald dat de Richtlijn uitsluitend van toepassing is op strafprocedures en dat administratieve procedures die leiden tot sancties niet onder deze richtlijn vallen.

3.4.7 Deze overweging belet een ruime interpretatie van de notie 'strafprocedure' zoals deze wordt voorgestaan en noodzakelijk wordt geacht door het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens in het raam van de verwezenlijking van dezelfde rechten en beginselen als deze die het voorwerp uitmaken van deze richtlijnen. Het Comité is derhalve van oordeel dat deze overweging beter wordt geschraapt.

3.4.8 Betreffende de verstekprocedure bedoeld in artikel 8 van de Richtlijn betreffende het vermoeden van onschuld

3.4.9 In artikel 8 voormeld, wordt bepaald dat de lidstaten slechts kunnen voorzien in de mogelijkheid voor de strafrechter om te beslissen in afwezigheid van de beklaagde op voorwaarde dat deze tijdig en persoonlijk is gedagvaard en daarbij op de hoogte is gebracht van het tijdstip en de plaats van het proces of anderszins daadwerkelijk officieel in kennis is gesteld van het tijdstip en de plaats van dat proces, zodat **op ondubbelzinnige wijze vaststaat** dat hij op de hoogte was van het voorgenomen proces.

3.4.10 Hierbij wordt niet voorzien in de mogelijkheid om de procedure toch te laten doorgaan (bij verstek) wanneer de betrokkene geen gekende verblijfplaats heeft en dus niet kan worden opgeroepen. Hierbij kan gedacht worden aan een betekening van de oproeping (dagvaarding) aan het politiecmissariaat.

Brussel, 25 maart 2014

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 de Raad tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar

(COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE)

(2014/C 226/13)

De Europese Commissie heeft op 12 februari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 31 en 32 van het Euratom-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar

COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE.

Aangezien het Comité zich in zijn op 16 oktober 2013 (*) goedgekeurde advies (CES-6207-2013_00_00_TRA_AC)* al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) met 127 stemmen vóór en 7 tegen, bij 13 onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

(*) EESC-advies NAT/621 over het Ontwerpvoorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar PB 2014/C 67/39 bladzijde 183 van 6 maart 2014.

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 89/608/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG wat de verwijzingen naar de zoötechnische wetgeving betreft

(COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD)

(2014/C 226/14)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 25 februari en 19 maart 2014, overeenkomstig art. 42 en 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 89/608/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG wat de verwijzingen naar de zoötechnische wetgeving betreft

COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD.

Aangezien het Comité zich in zijn op 16 oktober 2013 goedgekeurde advies (CES4014-2013_00_00_TRA_AC) (*) en zijn op 14 december 1988 goedgekeurde advies (CES 1331/88) (**) al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497e zitting (vergadering van 25 maart) met 139 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 17 onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemde adviezen heeft ingenomen.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

(*) EESC-advies NAT/611 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 1829/2003, (EG) nr. 1831/2003, (EG) nr. 1/2005, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 834/2007, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1099/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012 en (EU) nr. [...]/2013 en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG en 2009/128/EG (verordening officiële controles) (COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD)) en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal, tot wijziging van de Richtlijnen 98/56/EG, 2000/29/EG en 2008/90/EG van de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 178/2002, (EG) nr. 882/2004 en (EG) nr. 396/2005, Richtlijn 2009/128/EG en Verordening (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van de Besluiten 66/399/EEG en 76/894/EEG en Beschikking 2009/470/EG van de Raad, PB 2014/C 67/34, blz. 166 van 6 maart 2014.

(**) ESC-advies AGR/326 over het voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, — het voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad met betrekking tot de verbetering van de controle op de toepassing van de veterinaire wetgeving, en — het voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1468/81 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en samenwerking tussen de autoriteiten en de Commissie, met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften, PB 1989/C 56, blz. 20 van 6 maart 1989.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor de handel in en de invoer in de Unie van fokdieren en levende producten ervan

(COM(2014) 5 final — 2014/0032 COD)

(2014/C 226/15)

Het Europees Parlement en de Raad hebben respectievelijk op 25 februari en 19 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 42 en 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor de handel in en de invoer in de Unie van fokdieren en levende producten ervan

COM(2014)5 final — 2014/0032 COD.

Aangezien het Comité zich in zijn op resp. 16 oktober 2013 (*) en 14 december 1988 (**) goedgekeurde adviezen (CES 4014-2013_00_00_AC en CES 1334/88) al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497^e zitting (vergadering van 25 maart) met 135 stemmen vóór en 3 tegen, bij 17 onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemde adviezen heeft ingenomen.

Brussel, 25 maart 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

(*) EESC-advies NAT/611 over het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009 en 1107/2009, de Verordeningen (EU) nr. 1151/2012 en [...]2013 en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG en 2009/128/EG (verordening officiële controles) en het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal, tot wijziging van de Richtlijnen 98/56/EG, 2000/29/EG en 2008/90/EG van de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 178/2002, (EG) nr. 882/2004 en (EG) nr. 396/2005, Richtlijn 2009/128/EG en Verordening (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van de Besluiten 66/399/EEG en 76/894/EEG en Beschikking 2009/470/EG van de Raad, PB 2014/C 67/34, blz. 166 van 6 maart 2014.

(**) ESC-advies AGR/337 over het Voorstel voor een verordening van de Raad (EEG) betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor de handel in raszuivere dieren, PB 89/C 56/10, blz. 25 van 6 maart 1989

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL