

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 451



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

57e jaargang

16 december 2014

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

500^e zitting van het EESC van 9 en 10 juli 2014

2014/C 451/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Het Europees immigratiebeleid en de betrekkingen met derde landen — (verkennend advies)	1
2014/C 451/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur — (initiatiefadvies)	10
2014/C 451/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over financiering van bedrijven: een onderzoek van alternatieve aanbodmechanismen — (initiatiefadvies).	20
2014/C 451/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Digitale samenleving: toegang, onderwijs, training, werkgelegenheid, instrumenten voor gelijke kansen — (initiatiefadvies)	25
2014/C 451/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Cyberaanvallen in de EU — (initiatiefadvies)	31
2014/C 451/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Verbetering van transparantie en inclusie in het proces van toetreding tot de Europese Unie — (initiatiefadvies).	39

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

500^e zitting van het EESC van 9 en 10 juli 2014

2014/C 451/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende structurele maatregelen ter verbetering van de weerbaarheid van EU-kredietinstellingen — (COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)).	45
---------------	--	----

2014/C 451/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie — Een stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging — Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en onlineverkoop stimuleren — (COM(2013) 886 <i>final</i>).	51
2014/C 451/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rapportage en de transparantie van effectenfinancieringstransacties — (COM(2014) 40 <i>final</i> — 2014/0017 (COD)).	59
2014/C 451/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese strategie voor meer groei en werkgelegenheid in kust- en maritiem toerisme — (COM(2014) 86 <i>final</i>).	64
2014/C 451/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Ontsluiting van het potentieel van crowdfunding in de Europese Unie — (COM(2014) 172 <i>final</i>) .	69
2014/C 451/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen — (COM(2014) 186 <i>final</i> — 2014/0108 (COD))	76
2014/C 451/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kabelbaaninstallaties — (COM(2014) 187 <i>final</i> — 2014/0107 (COD)).	81
2014/C 451/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft en van Richtlijn 2013/34/EU wat bepaalde onderdelen van de verklaring inzake corporate governance betreft — (COM(2014) 213 <i>final</i> — 2014/0121 (COD)).	87
2014/C 451/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de langetermijnfinanciering van de Europese economie — (COM(2014) 168 <i>final</i>)	91
2014/C 451/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een open en veilig Europa — (COM(2014) 154 <i>final</i>)	96
2014/C 451/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De EU-agenda voor justitie voor 2020 — Meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de Unie — (COM(2014) 144 <i>final</i>)	104
2014/C 451/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening — (COM(2014) 167 <i>final</i> — 2014/0091 (COD))	109
2014/C 451/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering — (COM(2013) 882 <i>final</i>).	116
2014/C 451/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de herziening van de communautaire richtsnoeren voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven — (C(2014) 963 <i>final</i>)	123

2014/C 451/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector — (COM(2013) 659 <i>final</i>)	127
2014/C 451/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Programma „Schone lucht voor Europa” (COM(2013) 918 <i>final</i>), over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG (COM(2013) 920 <i>final</i> — 2013/0443 (COD)), over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties (COM(2013) 919 <i>final</i> — 2013/0442 (COD)), en over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de aanvaarding van de wijziging van het Protocol van 1999 inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (COM(2013) 917 <i>final</i>)	134
2014/C 451/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1308/2013 en Verordening (EU) nr. 1306/2013 wat betreft de steunregeling voor de verstrekking van groenten, fruit, bananen en melk aan kinderen in onderwijsinstellingen — (COM(2014) 32 <i>final</i> — 2014/0014 (COD))	142
2014/C 451/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Internetbeleid en -governance — De rol van Europa bij het vormgeven van de toekomst van internetgovernance — (COM(2014) 72 <i>final</i>)	145
2014/C 451/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Actiekader van Hyogo na 2015: risicobeheer om de weerbaarheid te vergroten — (COM(2014) 216 <i>final</i>)	152
2014/C 451/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 93/5/EEG van de Raad van 25 februari 1993 betreffende de bijstand aan de Commissie en de samenwerking van de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen — (COM(2014) 246 <i>final</i> — 2014/0132 (COD))	157

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

500^e ZITTING VAN HET EESC VAN 9 EN 10 JULI 2014**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Het Europees immigratiebeleid en de betrekkingen met derde landen****(verkennend advies)**

(2014/C 451/01)

Rapporteur: **de heer Panagiotis GKOFAS**Corapporteur: **de heer Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Het Griekse EU-voorzitterschap heeft op 6 december 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over

Het Europees immigratiebeleid en de betrekkingen met derde landen.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 juni 2014 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 64 stemmen vóór en 1 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Met dit advies wil het EESC een bijdrage leveren aan de werkzaamheden van het Griekse en het daaropvolgende Italiaanse voorzitterschap en duidelijk maken dat meer gewicht moet worden gegeven aan de externe dimensie van het immigratie- en asielbeleid. Migratie is een bijzonder complexe problematiek die samenwerking van tal van betrokkenen vergt, samen met algemene communautaire middelen die op zowel internationaal als Europees niveau moeten worden ingezet ⁽¹⁾.

1.2 De EU moet ophouden het immigratiebeleid bijna uitsluitend als binnenlands beleid te beschouwen, een gedachtegang die al in een aantal gevallen heeft geleid tot verkeerde beslissingen. De EU moet een overkoepelende aanpak van immigratie uitwerken waarbij, wil deze aanpak doeltreffend zijn, zowel de **interne** als de **externe** dimensie moeten worden meegenomen: het interne beheer van de migratiestromen en de samenwerking met derde landen zijn twee kanten van dezelfde medaille.

1.3 Wat we nodig hebben is een overkoepelende visie op het probleem van de **menselijke mobiliteit** in de context van economische **globalisering**. Migratie en mobiliteit zijn nauw met elkaar verweven. De internationale dialoog over mobiliteit van personen en migratie mag niet los worden gezien van andere Europese beleidskwesties, zoals handel, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en veiligheid.

1.4 Een adequate aanpak van immigratie en asiel is onmogelijk als elke lidstaat zijn eigen koers volgt. In het Verdrag wordt dan ook de grondslag gelegd voor een gemeenschappelijk beleid, dat harmonisatie van de wetgevingen vereist. De beginselen van solidariteit en een eerlijke verdeling moeten worden versterkt.

⁽¹⁾ Zie REX/375 en REX/351.

1.5 De EU is verantwoordelijk voor de controle van de buitengrenzen van de lidstaten die de grenzen vormen van de EU in haar geheel en het Schengengebied. Frontex moet worden omgesmeed tot een Europese dienst voor bewaking van de grenzen. De EU moet ervoor zorgen dat de lidstaten zich solidairder gaan opstellen en dat de verantwoordelijkheden beter worden verdeeld.

1.6 Door hun geografische ligging hebben bepaalde Europese gebieden te kampen met specifieke problemen: zij fungeren als doorvoerhavens voor de niet-reguliere immigratie en ontvangen soms meer mensen dan ze aankunnen. De EU moet operationele procedures gaan toepassen voor een betere verdeling van de verantwoordelijkheden, de financiële bijstand en de opvang van migranten.

1.7 In een context van globalisering kan de EU niet anders dan samenwerken met derde landen en internationale instellingen bij de invoering van een internationaal regelgevend kader voor migratie en mobiliteit.

1.8 In dit verband moet het probleem van migratie volgens het EESC worden aangepakt op basis van de volgende drie onderling verbonden factoren: **het land van oorsprong, het land van doorreis en het land van bestemming** (met name in de EU). **Alleen op die manier kan een bevredigende oplossing voor de migratiestromen worden gevonden.**

1.9 Het immigratie- en asielbeleid moet beter op het externe EU-beleid worden afgestemd. Met het oog op meer samenhang moet de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) de rol spelen die haar toekomt en moet zij zich ook gaan bezighouden met het immigratie-, grens- en asielbeleid. Het EESC, dat heeft bijgedragen aan de werkzaamheden van het Griekse voorzitterschap, is verheugd over de opname van de externe dimensie van migratie, asiel en grensbeheer in de strategische richtsnoeren die door de Europese Raad zijn goedgekeurd op 26 en 27 juni 2014. Voorts moet het Parlement hier een grotere rol gaan spelen.

1.10 In het kader van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit moet de EU overeenkomsten aangaan met derde landen, met name de buurlanden, de landen van herkomst van immigranten en de landen van doorreis.

1.11 Voorts stelt het EESC voor de dialoog met de derde landen te intensiveren en nieuwe mobiliteits- en immigratieovereenkomsten met ruimere werkingssfeer aan te gaan, zoals in de paragrafen 1.3 en 5.16 is aangegeven.

1.12 De partnerschappen voor mobiliteit kennen bepaalde beperkingen — zij zijn immers niet bindend — die de komende jaren zouden moeten worden ondervangen. Hoewel het aan die flexibiliteit te danken is dat vlot politieke akkoorden kunnen worden bereikt, zij het zonder juridische verplichtingen, meent het Comité dat deze partnerschappen moeten worden omgezet in bindende internationale overeenkomsten.

1.13 Naast veiligheid, repatriëring en grenscontrole moeten parameters die economische migratie en mobiliteit betreffen en toegespitst zijn op de organisatie van legale migratie, het visumbeleid, de erkenning van diploma's, de socialezekerheidsrechten, en de bijdrage van migratie en mobiliteit aan ontwikkeling, ook in de prioriteiten van de partnerschappen voor mobiliteit worden opgenomen.

1.14 Voorts stelt het Comité voor om in de landen van herkomst officiële EU-bureaus voor migratie op te richten, die zouden worden beheerd door de Commissie en bemand door ambtenaren van de EDEO, DG HOME en DG EMPL. De immigratiewebsite van de EU is nuttig, maar vatbaar voor verbetering. Het aantal gebruikstalen zou moeten worden verhoogd en het portaal zou interactiever moeten zijn.

1.15 Het is zaak de samenwerking tussen de landen van herkomst en doorreis te verbeteren en niet-reguliere migratie te voorkomen. Daarnaast moeten informatiecampagnes wordt opgezet en moeten de criminele netwerken die zich bezighouden met illegale mensenhandel of -smokkel efficiënt worden bestreden. Politieke en justitiële samenwerking is cruciaal bij de bestrijding van criminele netwerken. Omwille van illegaal financieel gewin zetten mensenhandelaars en -smokkelaars de veiligheid en het leven van anderen op het spel. In het kader van de partnerschappen voor mobiliteit zouden nieuwe vormen van samenwerking bij de bewaking van de grenzen en begeleide terugkeer moeten worden uitgewerkt.

1.16 Van fundamenteel belang zijn de financiële bijstand en de ontwikkelingsprogramma's op basis van het **beginsel van positieve conditionaliteit (more for more)** en verschillende richtinggevende parameters voor het migratiebeleid (met inbegrip van het terugkeer- en overnamebeleid). Even belangrijk is voorts de versterking van de maatschappelijke organisaties en hun deelname aan de mobiliteitspartnerschappen.

1.17 Het EESC is tevens voorstander van zowel samenwerking tussen Frontex en Europol met het oog op de bestrijding van de georganiseerde misdaad, met name mensenhandel en de smokkel van migranten, als nauwe samenwerking met internationale organisaties als de Internationale Organisatie voor Migratie, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) en het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid. Ook steunt het EESC de verordeningen van de Commissie betreffende het Fonds voor asiel en migratie en het Fonds voor interne veiligheid, die vanaf 2014 flexibeler beheerd moeten worden.

1.18 Op EU-niveau moet er o.a. een bevredigend en samenhangend gemeenschappelijk migratiebeleid worden gevoerd, dat gebaseerd is op een geest van solidariteit en consensus onder alle lidstaten. De EU moet een doeltreffend terugkeerbeleid voeren met de internationale verdragen betreffende repatriëring en overname als leidraad. De grenzen van de EU (en hiertoe behoren ook de maritieme grenzen van de lidstaten) aan de Middellandse Zee zijn de grenzen van alle lidstaten en er moet dan ook vanuit die zienswijze daadkrachtig, met ieders verantwoordelijkheid en conform de Verdragen worden opgetreden.

1.19 De mensenrechten van niet-reguliere immigranten moeten te allen tijde geëerbiedigd worden: wanneer migranten worden gered of aangehouden, wanneer ze de beschermingsstatus krijgen, zich in een onregelmatige situatie „zonder papieren” bevinden of naar hun land van oorsprong teruggestuurd worden. Ook moeten er in alle lidstaten met steun van de hele EU meer en betere opvangcentra voor migranten worden opgezet, waarbij met name aandacht moet worden geschonken aan de sanitaire omstandigheden en de medische zorg, alsook aan een snellere behandeling van de asielaanvragen en het verstrekken van communautaire steun. Het EESC spreekt zich nogmaals uit tegen het vasthouden van asielzoekers en mensen zonder papieren in opvangcentra, met name als het gaat om kinderen, niet-begeleide minderjarigen, zwangere vrouwen en ernstig zieke personen.

1.20 Het EESC stelt met ongerustheid vast dat onverdraagzaamheid, racisme en vreemdelingenhaat ten opzichte van migranten in Europa toenemen en is ontsteld over de verslechtering van de bescherming van de grondrechten die in sommige lidstaten wordt waargenomen.

1.21 Alle EU-instellingen hebben gewezen op het belang van migratie voor de EU, vanuit zowel economisch als demografisch oogpunt, punten die ook in de Europa 2020-strategie onder de aandacht worden gebracht. Zoals het EESC overigens reeds heeft beklemtoond, moet het Europees immigratiebeleid dus proactief zijn, en gericht zijn op de bescherming van de mensenrechten, de bestrijding van discriminatie op de werkplek en in de samenleving, en de ontwikkeling van de integratieagenda.

1.22 De EU zou een gemeenschappelijke asielregeling moeten invoeren en de wetgevingen ter zake moeten harmoniseren. De Overeenkomst van Dublin moet worden vervangen door een regeling die sterker op solidariteit is gebaseerd, rekening houdt met de wensen van de asielzoekers en een gelijkmatigere spreiding van de verantwoordelijkheid over de lidstaten oplevert.

1.23 In de nieuwe verordening betreffende het **Fonds voor asiel, migratie en integratie** is bijzondere aandacht besteed aan crisissen en noodsituaties. Het Comité sluit zich aan bij het voorstel van de Commissie om flexibel optreden op Europees niveau mogelijk te maken en de nodige financiële middelen vrij te maken voor noodtoestanden. De grote aantallen vluchtelingen uit Syrië en andere oorlogsgebieden in Afrika maken duidelijk dat de EU dringend actie moet ondernemen; het gaat immers om humanitaire noodsituaties.

2. Inleiding

2.1 Het ontbreken van een Europees gemeenschappelijk migratiebeleid, de recente maar steeds weerkerende tragische ongevallen met bootvluchtelingen in de wateren rond Libië, Malta, Griekenland en Italië, de voortdurende toename van vluchtelingen aan de grens met Syrië, de complexiteit van het probleem en de grote omvang van de vluchtelingenstromen maken dat vooral de landen in het Middellandse Zeegebied onder zware druk komen te staan wat hun reactievermogen betreft. Het Comité verheugt zich er dan ook over dat Italië als fungerend voorzitter van de Raad net als Griekenland, de vorige voorzitter, het migratieprobleem als een van de prioriteiten van zijn voorzitterschap heeft aangemerkt.

3. Europa en de internationale aanpak van migratie

3.1 De mobiliteit van personen en de migratiestromen zullen in de XXI^e eeuw alleen maar toenemen. Op dit moment leeft amper 3 % van de wereldbevolking buiten zijn geboorteland, maar naar verwachting zal dat aantal in de toekomst stijgen (er is sprake van een jaarlijkse groei van 3 %). Opgemerkt zij dat de migratiestromen tussen de zuidelijke landen steeds groter worden, vooral naar de landen met opkomende economieën. Tegelijkertijd neemt ook het verkeer van personen binnen de EU⁽²⁾ en de Europese Economische Ruimte toe.

3.2 Onder meer armoede, werkloosheid, demografische ontwikkelingen, gebrek aan kansen, conflicten, milieurampen en klimaatverandering liggen ten grondslag aan de internationale migratiestromen.

3.3 Het EESC heeft voorgesteld dat de EU in het kader van haar externe beleid aandringt op een internationaal wettelijk kader inzake migratie teneinde de druk op de lidstaten te verminderen. De belangrijkste IAO-conventies en de Internationale Conventie van de VN inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werkenden en hun gezinsleden, die nog steeds niet door alle EU-lidstaten is geratificeerd, zouden deel moeten uitmaken van dit internationale kader⁽³⁾. Het EESC roept de Europese Commissie op verslag uit te brengen over de maatregelen die de lidstaten nemen met het oog op een snelle ratificatie ervan.

3.4 Hoofddoel van het advies is de belangrijkste kwesties m.b.t. het migratiefenomeen in het algemeen te onderzoeken en in het licht te stellen, teneinde, zoals reeds werd gezegd, oplossingen aan te reiken die leiden tot een doeltreffend migratiebeleid dat tevens garant staat voor de bescherming van de rechten van migranten.

4. De interne dimensie: het gemeenschappelijk immigratie-, asiel- en integratiebeleid van de EU

4.1 *Het gemeenschappelijk immigratiebeleid*

4.1.1 De EU heeft de laatste tien jaar geleidelijk een **gemeenschappelijk wettelijk kader** aangenomen waarbij bijv. regelingen zijn getroffen voor langdurig verblijf of gezinshereniging. De toegangsvoorwaarden voor studenten en onderzoekers zijn geharmoniseerd en er is een „blauwe kaart” voor hooggekwalificeerde migranten ingevoerd. Ook is er horizontale wetgeving aangenomen, te weten de gecombineerde vergunning voor arbeidsmigranten uit derde landen, de richtlijn betreffende seizoenarbeiders en de richtlijn betreffende de toegang van werknemers in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

De EU moet haar gemeenschappelijk beleid inzake arbeidsmigratie een impuls geven en zorgen voor een coherent, overkoepelend en horizontaal regelgevend kader dat gebaseerd is op de eerbiediging van de rechten van werknemers, hun gelijke behandeling en legale tewerkstelling, alsook de behoeften van ondernemingen. Er moet werk worden gemaakt van wetgeving en samenwerking die migratie via legale en transparante weg mogelijk maken, zowel voor hoogopgeleide als voor lagergeschoolde werknemers.

Een alomvattend en samenhangend migratie-, asiel- en grensbewakingsbeleid en onderlinge aanpassing van de wetgevingen zijn geboden, met actieve participatie van de lidstaten, de diensten van de Europese Commissie, de EDEO en de bevoegde Europese instanties.

4.1.2 Het EESC en de Europese Commissie werken nauw samen op het vlak van **integratiebeleid**. De EU stelt een integratieagenda op, uitgaande van een aantal gemeenschappelijke basisbeginselen, en zorgt ervoor dat ook de nodige financiële middelen ter beschikking staan. Het EESC en de Commissie zullen blijven samenwerken in het kader van het Europees Integratieforum.

4.2 *Het gemeenschappelijk asielstelsel*

4.2.1 De EU is bezig met de invoering van een **gemeenschappelijk asielstelsel** en harmonisatie van de wetgeving, maar er is nog heel wat werk aan de winkel aangezien de beleidsmaatregelen en wetgevingen van de verschillende lidstaten nog steeds uiteenlopen⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Zie SOC/373

⁽³⁾ PB C 191 van 29.6.2012, blz. 134-141

⁽⁴⁾ Wat asielkwesties betreft, is de EU gebonden aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten en de internationale overeenkomsten.

4.2.2 Het Comité heeft al eerder kritiek geuit op de EU vanwege haar gebrek aan solidariteit in asielaangelegenheden; in 90 % van de gevallen worden aanvragen immers door slechts 10 lidstaten behandeld. Het zijn de kleinste landen, zoals Malta, Cyprus en Griekenland, die relatief het zwaarst onder druk staan.

4.2.3 In de **Overeenkomst van Dublin** is vastgelegd welke lidstaat verantwoordelijk is voor een bepaalde asielaanvraag, maar het Comité is van mening dat hierbij de solidariteit tussen de lidstaten uit het oog wordt verloren. De aanvrager van asiel zou de kans moeten krijgen zijn verzoek te richten tot een lidstaat naar keuze. Op middellange termijn zou de EU nieuwe bevoegdheden moeten krijgen zodat de behandeling van de asielaanvragen onder haar bevoegdheden in plaats van onder die van de nationale overheden komt te vallen. Zo zullen de aanvragen sneller kunnen worden onderzocht en zullen de asielvoorwaarden beter zijn. De Overeenkomst van Dublin moet m.a.w. worden vervangen door een regeling die gebaseerd is op meer solidariteit binnen de EU, rekening houdt met de wensen van de asielzoekers en ervoor zorgt dat de verantwoordelijkheden evenrediger worden verdeeld tussen de lidstaten.

4.2.4 Om de lidstaten te helpen bij de uitwerking van de asielregeling is het **Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken** (EASO) in het leven geroepen; het bureau verleent ook technische en operationele bijstand. Het EASO dient een mandaat te krijgen om de nationale asielstelsels te kunnen beoordelen en om na te gaan of ze stroken met de bepalingen van het Europees en internationaal recht en de grondrechten.

4.2.5 Het Comité is voorstander van een uitbreiding van de **hervestigingsprogramma's** waarbij vluchtelingen van buiten de EU in de Unie worden gevestigd, in samenwerking met derde landen en de UNHCR.

4.2.6 Ook pleit het voor meer **programma's voor overbrenging** binnen de EU, waarbij financiële impulsen kunnen worden gegeven aan lidstaten die zich hiervoor aanmelden. Het Comité wijst erop dat de solidariteit tussen lidstaten waar het gaat om de hervestiging en overbrenging van beschermingsgerechtigden en asielzoekers nog heel wat te wensen overlaat.

4.2.7 Overbrenging moet plaatsvinden aan de hand van een officieel mechanisme. In dit kader moet de Commissie een wetsvoorstel uitwerken voor een permanent en doeltreffend mechanisme voor overbrenging binnen de EU, op basis van een EU-verdeelsleutel voor overbrenging van asielzoekers, zoals beschreven in het verslag van het EP inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel (2012/2032 INI). Om te garanderen dat het mechanisme zo doeltreffend mogelijk is, zou het wetsvoorstel ook rekening moeten houden met de praktische ervaring die is opgedaan met het Eurema-proefproject voor Malta ⁽⁵⁾.

4.3 Voorkoming van niet-reguliere immigratie

Het Comité vindt dat de EU meer solidariteit moet gaan tonen. Door hun geografische ligging hebben bepaalde Europese gebieden te kampen met specifieke problemen: zij fungeren als doorvoerhavens voor de niet-reguliere immigratie en ontvangen vaak meer mensen dan ze aankunnen. De EU moet dan ook regelingen invoeren voor financiële en operationele solidariteit bij de opvang van migranten en daarbij o.a. rekening houden met de sociaaleconomische situatie van de betrokken lidstaten.

4.3.1 Het verband dat soms in politieke toespraken wordt gelegd tussen immigratie en criminaliteit is bezijden de waarheid en werkt vreemdelingenhaat in de hand. Het merendeel van de niet-reguliere immigranten is de EU binnengekomen met een visum voor een kort verblijf of een tijdelijke immigratievergunning, en verzuimt te vertrekken na het verstrijken daarvan.

4.3.2 Velen onder hen werken in zeer onbillijke omstandigheden — zo het arbeidsrecht al niet volledig wordt omzeild — of in de zwarte economie, en worden geconfronteerd met sociale uitsluiting. Maatschappelijke organisaties alsook het EESC hebben daarom gepleit voor regularisatieprocedures voor niet-reguliere migranten en hebben de EU in het algemeen opgeroepen voorstellen, aanbevelingen en maatregelen aan te nemen om dergelijke misstanden tegen te gaan.

4.3.3 De mensenrechten van niet-reguliere immigranten moeten te allen tijde geëerbiedigd worden, vanaf de redding of aanhouding tot de toekenning van bescherming of uitzetting naar het land van oorsprong. Niet-reguliere migratie over zee leidt vaak tot verlies van mensenlevens. In dit kader benadrukt het EESC het belang van permanente eerbiediging van de grondrechten van de mens.

⁽⁵⁾ Eurema is een EU-proefproject voor de herplaatsing binnen de EU van begunstigden van internationale bescherming vanuit Malta, goedgekeurd in de conclusies van de Europese Raad van 18—19 juni 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL. 2).

4.4 Grenzen en visa

4.4.1 De Europese Unie heeft een geloofwaardig en doeltreffend **buitengrenzenbeleid** nodig dat in overeenstemming is met de wetgeving en onderworpen is aan democratisch toezicht. De landen die de Schengenzone vormen, voeren geen controles uit aan hun gemeenschappelijke grenzen. Dit betekent dat ze moeten samenwerken en de verantwoordelijkheid moeten delen voor het beheer van de buitengrenzen. In de **Schengengrenscodes** is het overschrijden en controleren van de grenzen geregeld, rekening houdend met de voorwaarden die moeten worden vervuld door onderdanen van derde landen die de EU willen binnenkomen en er maximaal drie maanden willen verblijven. De EU stelt een lijst op van landen waarvan de onderdanen een **inreisvisum** nodig hebben.

4.4.2 Het Comité dringt aan op een versterking van de rol van Frontex, zodat op middellange termijn het agentschap kan uitgroeien tot een Europese grensbewakingsdienst, bestaande uit een Europees team van grenswachten. Belangrijkste taak van deze dienst zou zijn om de gemeenschappelijke regels van de Grenscodes toe te passen. Het EESC is van mening dat de **EU meer solidariteit moet tonen** aan de lidstaten, rekening houdend met hun geografische situatie.

4.4.3 Bij de strijd tegen mensenhandel en -smokkel moet erop worden toegezien dat de slachtoffers de bescherming genieten van het internationaal humanitair recht en de Europese mensenrechtenverdragen. In artikel 6, lid 2, van de Schengen-grenscodes is bepaald dat grenswachten niet mogen discrimineren op grond van geslacht, ras, etnische oorsprong, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid; krachtens artikel 13 van die codes hebben onderdanen van derde landen aan wie de toegang wordt geweigerd, het recht om daartegen beroep in te stellen.

4.4.4 Het Comité staat achter de voorstellen van de Commissie om de visumwetgeving te wijzigen. Samenwerking met derde landen op het vlak van visumbeleid, dat in veel gevallen gebaseerd is op wederkerigheid, is cruciaal.

4.5 Terugkeer

4.5.1 In de mobiliteitspartnerschappen moet worden afgesproken dat in de terugkeerprocedures allereerst gebruik wordt gemaakt van vrijwillige terugkeer, samen met ondersteunende maatregelen⁽⁶⁾. Wanneer procedures voor gedwongen terugkeer in gang worden gezet, moeten de mensenrechten altijd worden gerespecteerd, rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van Europa⁽⁷⁾.

4.5.2 Er moeten overeenkomsten worden gesloten met derde landen op basis van het beginsel van positieve conditionaliteit, het verstrekken van financiële steun en de uitwerking van ontwikkelingsprogramma's om niet-reguliere migratie tegen te gaan.

4.5.3 Migranten die de EU op niet-reguliere manier zijn binnengekomen moeten worden gerepatrieerd overeenkomstig de bestaande wetgeving. In dit verband zijn terugnameovereenkomsten met derde landen cruciaal om te garanderen dat de rechten van de terugkerende migranten geheel worden nageleefd.

4.5.4 Collectieve uitzettingen zijn op grond van het Handvest expliciet verboden. Ook is hierin bepaald dat niemand mag worden verwijderd, uitgezet naar, dan wel uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen (beginsel van *non-refoulement*). Toch hebben het UNHCR en diverse ngo's gewezen op gevallen van collectieve uitzetting en uitzettingen van niet-reguliere immigranten en van asielzoekers naar landen waarin de mensenrechten worden geschonden. Het EESC benadrukt dat het Europees Verdrag voor de rechten van de mens alsook het Handvest bepalingen bevatten die van toepassing zijn op Europees beleid inzake niet-reguliere immigratie — met name wat betreft bescherming in geval van verwijdering, uitzetting en uitlevering.

4.5.5 Personen met ernstige aandoeningen en zwangere vrouwen mogen, conform artikel 3 van het EVRM, niet in bewaring genomen of uitgezet worden omdat zij zorg behoeven. Ook met name niet-begeleide minderjarigen hebben bijzondere aandacht en bescherming nodig.

⁽⁶⁾ In samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie.

⁽⁷⁾ „Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer”, CM(2005) 40.

4.5.6 Het EESC spreekt zich nogmaals uit tegen het in bewaring stellen van asielzoekers en niet-reguliere immigranten; **opsluiting in detentiecentra** zou hoe dan ook tot uitzonderingsgevallen beperkt moeten blijven ⁽⁸⁾. Het EESC dringt erop aan dat er meer openheid aan de dag wordt gelegd ten aanzien van de inrichtingen voor bewaring binnen en buiten de EU, en dat het UNHCR wordt geïnformeerd over de situatie van in bewaring gestelde personen.

5. De externe dimensie van het immigratie- en asielbeleid

5.1 Migratie en mobiliteit — een totaalaanpak

5.1.1 De Europese Raad heeft met de goedkeuring van de **totaalaanpak van migratie** (Global Approach to Migration) van eind 2005 een eerste stap in die richting gezet. De Europese Commissie heeft al diverse initiatieven gelanceerd met het oog op de ontwikkeling van de externe dimensie van het Europees immigratiebeleid.

5.1.2 De **mobilitieitspartnerschappen** zijn het belangrijkste beleidsinstrument voor de uitvoering van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit. De proeffase van de tenuitvoerlegging ervan is reeds achter de rug en de Europese Commissie heeft in 2009 een beleidsevaluatie ter zake opgemaakt. Er zijn zes mobilitieitspartnerschappen gesloten ⁽⁹⁾.

5.1.3 In haar mededeling Een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied (COM(2011) 292), pleit de Commissie ervoor dat via de geïnstitutionaliseerde dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid in de EU nieuwe doelstellingen voor het migratie- en asielbeleid (bij oorlogen en verplaatsing van bevolkingen in het Middellandse Zeegebied) zouden worden vastgesteld. Daarop is de EU het gesprek aangegaan met een aantal landen.

5.1.4 Er zijn zes partnerschappen gesloten, met de volgende landen: Kaapverdië (mei 2008) ⁽¹⁰⁾, Moldavië (mei 2008) ⁽¹¹⁾, Georgië (november 2009) ⁽¹²⁾, Armenië (oktober 2011) ⁽¹³⁾, Azerbeidzjan (december 2013) ⁽¹⁴⁾ en Marokko (juni 2013) ⁽¹⁵⁾. De onderhandelingen over een mobilitieitspartnerschap met Tunesië zijn afgerond en de gemeenschappelijke verklaring is op 3 maart 2014 ondertekend. Voorts zijn onderhandelingen met Jordanië van start gegaan, die naar verwachting hun beslag zullen krijgen tijdens het Griekse voorzitterschap. Ook zullen nieuwe dialogen over migratie, mobiliteit en veiligheid worden opgezet met andere landen uit het zuidelijke Middellandse Zeegebied, zoals Egypte, Libië, Algerije en Libanon. De verklaring over migratie en mobiliteit van de top EU-Afrika ⁽¹⁶⁾ is gebaseerd op de overkoepelende benadering die door het Comité wordt onderschreven.

5.1.5 In 2011 heeft de Commissie de balans opgemaakt van de totaalaanpak van migratie (GAMM) ⁽¹⁷⁾ en de EU voorgesteld haar externe migratiebeleid te versterken. Ook heeft zij bij die gelegenheid een nieuwe totaalaanpak van migratie en mobiliteit voorgesteld, die op de volgende vier pijlers berust: 1) organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit, 2) voorkomen en verminderen van niet-reguliere migratie en mensenhandel, 3) bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid, en 4) optimaliseren van het effect van migratie en mobiliteit op ontwikkeling.

⁽⁸⁾ Zie het EESC-advies van 16 juli 2009 over „Minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten”, rapporteur: An LE NOUAIL-MARLIÈRE, goedgekeurd tijdens de zitting van 15 en 16 juli 2009.

⁽⁹⁾ Europese Commissie (2009), „Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration” („Mobilitieitspartnerschappen als instrument voor een wereldwijde migratieaanpak”), werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC (2009) 1240, Brussel, 18 september 2009.

⁽¹⁰⁾ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad van de Europese Unie (2008) over het sluiten van een mobilitieitspartnerschap tussen de Europese Unie en Kaapverdië 9460/08 ADD2, Brussel, 21 mei 2008.

⁽¹¹⁾ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad van de Europese Unie (2008) over het sluiten van een mobilitieitspartnerschap tussen de Europese Unie en Moldavië 9460/08 ADD1, Brussel, 21 mei 2008.

⁽¹²⁾ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad van de Europese Unie (2009) over het sluiten van een mobilitieitspartnerschap tussen de Europese Unie en Georgië 16396/09 ADD2, Brussel, 20 november 2009.

⁽¹³⁾ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad van de Europese Unie (2011) over het sluiten van een mobilitieitspartnerschap tussen de Europese Unie en Armenië 14963/1/11, Brussel, 11 oktober 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_nl.htm 5/12/2013.

⁽¹⁵⁾ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad van de Europese Unie (2008) over het sluiten van een mobilitieitspartnerschap tussen de Europese Unie en Marokko 6139/13, Brussel, 3 juni 2013.

⁽¹⁶⁾ REFERENTIE

⁽¹⁷⁾ Mededeling van de Commissie — De totaalaanpak van migratie en mobiliteit, COM(2011) 743 final van 18 november 2011.

5.1.6 De mobiliteitspartnerschappen kampen met een aantal beperkingen die volgens het EESC in de komende jaren moeten worden weggewerkt. Juridisch gesproken gaat het om *soft law*-instrumenten. Het zijn gemeenschappelijke verklaringen van de EU, een groep belanghebbende lidstaten en een derde land, die voor de betrokken partijen evenwel niet bindend zijn. Door de flexibele aard van deze verklaringen kunnen er politieke overeenkomsten tot stand worden gebracht, maar er kunnen geen wettelijke verplichtingen mee worden opgelegd. Zoals het EESC reeds eerder heeft beklemtoond ⁽¹⁸⁾, moeten de mobiliteitspartnerschappen worden omgezet in bindende internationale overeenkomsten voor de deelnemende partijen.

5.1.7 De aspecten mobiliteit en migratie moeten in de mobiliteitspartnerschappen op een meer open manier worden ontwikkeld en in de prioriteiten ervan worden opgenomen. Tot nog toe lag de klemtoon op veiligheid, terugkeer, overname van niet-reguliere migranten en grensbewaking. In haar mededeling over de Dialoog over immigratie bepaalt de Commissie dat een „grotere mobiliteit” moet worden gekoppeld aan bepaalde voorwaarden waaraan het derde land in kwestie moet voldoen. De EU moet deze landen migratiekansen bieden via wettelijke en transparante procedures ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Het Comité stelt voor dat de EU voor de partnerlanden de weg vrijmaakt voor de mobiliteit van personen, vereenvoudiging en versoepeling van de visumregeling en de toelating van nieuwe immigranten. Daarnaast zou het graag zien dat in de nieuwe overeenkomsten ook aandacht wordt besteed aan de volgende kwesties ⁽²⁰⁾:

- streven naar een beter evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
- erkenning van academische en beroepskwalificaties en -vaardigheden
- uitwerking en toepassing van een juridisch kader voor een betere overdracht van pensioenrechten
- betere toegang tot informatie over vacatures in de EU
- verbetering van de samenwerking op het vlak van vaardigheden en het evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; de werkzaamheden van de Europese Stichting voor opleiding kunnen daarbij van nut zijn.

5.1.9 Door migratiecentra in de landen van herkomst op te zetten zal de EU haar aanwezigheid in die landen kracht bijzetten, zal er tevens een eind komen aan de verspreiding van misleidende informatie door netwerken van mensenhandelaars en zullen aanvragen tot legale migratie worden bevorderd. Er moet bijzondere aandacht uitgaan naar de versterking van het lokale maatschappelijke middenveld, en waar dit niet bestaat moet het in het leven worden geroepen.

5.1.10 Bij een humanitaire crisis die wordt veroorzaakt door een massale toestroom van ontheemden zou de oprichting van migratiecentra en verblijfscentra voor migranten door de EU kunnen worden gefinancierd, met inachtneming van het beginsel van positieve conditionaliteit. Die centra kunnen er in samenwerking met de UNHCR en de IOM voor zorgen dat mensen indien nodig worden beschermd door de internationale asielregeling.

5.1.11 De EU moet overeenkomsten sluiten met transitlanden en daarbij bijzondere aandacht schenken aan de voorwaarden gekoppeld aan de beginselen van mensenrechten en repatriëring.

5.1.12 Het sluiten van overeenkomsten kan ook worden uitgebreid tot de samenwerking met **Frontex** en **Europol**. Bestrijding van de georganiseerde misdaad en de mensensmokkel is van fundamenteel belang om niet-reguliere migratiestromen tegen te gaan en te beperken. Degenen die in handen gevallen zijn van mensensmokkelaars moeten altijd als onschuldige slachtoffers beschouwd worden.

5.1.13 Na de ramp in Lampedusa is tijdens de Raad JBZ van 7 en 8 oktober 2013 de taskforce voor het Middellandse Zeegebied (TFM) in het leven geroepen. Sluitstuk van het mandaat van die taskforce was de mededeling over zijn werkzaamheden [COM(2013) 869], waarin een reeks actiemaatregelen voor de korte, middellange en lange termijn op vijf specifieke gebieden wordt uiteengezet, te weten samenwerking met derde landen; regionale bescherming, hervestiging en versterking van de wettelijke kanalen om de EU binnen te komen; strijd tegen mensensmokkel en -handel en georganiseerde misdaad, betere grensbewaking; en ten slotte bijstand aan de lidstaten die onder zware migratiedruk staan en solidariteit met deze landen.

⁽¹⁸⁾ REX/351.

⁽¹⁹⁾ Zie REX/351.

⁽²⁰⁾ Zie SOC/268 en REX/236.

5.1.14 Het is van cruciaal belang dat kortetermijnacties worden aangevuld met maatregelen op lange termijn om de dieperliggende oorzaken van onvrijwillige migratie aan te pakken.

5.1.15 De Europese Raad van december 2013 heeft zijn steun betuigd aan de voorgestelde acties en nogmaals gewezen op de noodzaak van een daadkrachtig optreden, zodat toekomstige tragedies waarbij mensen het leven laten op zee, worden voorkomen. Samenwerking met derde landen is in dit verband prioritair, aldus de Raad.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur

(initiatiefadvies)

(2014/C 451/02)

Rapporteurs: **JOOST VAN IERSEL** en **CARMELO CEDRONE**

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

„Voltooiing van de EMU — De voorstellen van het Europees Economisch en Sociaal Comité voor de volgende Europese legislatuur”.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 19 mei 2014.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500ste zitting (vergadering van 9 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 195 stemmen vóór en 8 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Een stappenplan voor de volgende Europese legislatuur

De EMU staat voor gigantische uitdagingen. Daarom vindt het EESC dat:

- de EMU als hoeksteen van de verdere ontwikkeling van de EU — hoe die er ook uitziet — , tot doel heeft om bestaanskwaliteit, welvaart en stabiliteit voor de burgers van Europa te bevorderen. Vertrouwensherstel en gunstige voorwaarden voor de reële economie zijn onontbeerlijk voor groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen en investeringen. Daarom is de EMU even belangrijk voor de lidstaten in als voor de lidstaten buiten de eurozone;
- er vanwege de onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen met spoed moet worden gezorgd voor de juiste randvoorwaarden in de eurozone. Immers, onder de huidige geglobaliseerde omstandigheden kan geen enkele lidstaat alléén voor zijn eigen vrijheid van handelen instaan, met alle vérstrekkende gevolgen van dien voor het bestuur en het beleid van en in de EMU;
- de EMU niet los van de rest mag worden gezien. Oorspronkelijk was de EMU bedoeld als het sluitstuk van een interne open Europese ruimte en de interne markt. De EU en de lidstaten moeten gelijktijdig streven naar begrotingsdiscipline en begeleidend economisch en sociaal beleid voor groei en werkgelegenheid als sleutelfactoren voor een succesvolle consolidatie ⁽¹⁾.
- grondige aanpassingen van het economisch en structuurbeleid (wat tot voor kort nog meestal werd gezien als een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten) geboden zijn, omdat alleen dan op tal van gebieden convergentie mogelijk wordt tussen de lidstaten. Er moet samen worden gebouwd aan meer onderling vertrouwen: dat vertrouwen moet in de plaats komen van wantrouwen en spanningen. De hele samenleving ondervindt de gevolgen van een hechtere EU. Op alle niveaus moet voor een sociale en een burgerdialoog worden gezorgd.

In het licht van bovenstaande overwegingen dringt het EESC erop aan dat tijdens de volgende Europese legislatuur met spoed een stappenplan wordt opgesteld om de knelpunten uit de wereld te helpen.

Daarom stelt het voor:

- I. om **de EMU te voltooien**. Die voltooiing vergt een solide bestuurlijke en beheersstructuur voor de eurozone. Die structuur moet worden gevestigd op:
 - i. een **monetaire en financiële pijler**, waaronder de tenuitvoerlegging van een volwaardige door de EU aangestuurde bankenunie, zodat er een Europa-wijde kapitaalmarkt ontstaat waarin ook niet wordt nagelaten om de belastingbetalers tegen bovenmatige risico's en wanordelijke tekortkomingen te beschermen;

⁽¹⁾ Zie het advies van het EESC over het economisch beleid van de lidstaten die de euro als munt hebben (ECO/366, rapporteur: Thomas Delapina, par. 1.6) (PB C 133 van 9.05.2013)

- ii. een (micro- en macro-)**economische pijler**, die tekenend is voor de toenemende onderlinge afhankelijkheid van de lidstaten en waardoor de besluitvorming over economisch beleid aan kracht wint, wat weer bevorderlijk is voor groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen, convergentie en Europese solidariteit;
 - iii. een **sociale pijler** ter ondervanging van de sociale consequenties van economische aanpassingen;
 - iv. een **politieke pijler** (o.a. door meer verantwoordingsplicht en democratische legitimiteit) voor meer vertrouwen en geloofwaardigheid.
- II. om met spoed een echt **Europees plan voor groei en werkgelegenheid** op te starten. Dit plan moet stelen op een grootschalig programma van particuliere en overheidsinvesteringen waardoor aan de begrotingssituatie een nieuwe impuls wordt gegeven. Er moet worden toegezien op de herdosering en **behoorlijke toepassing van bestaande instrumenten**, met name: Six-pack, Two-pack en het Europees Semester;
- III. om een tijdlijn op te stellen en regelingen te treffen voor de lancering van **Europa als politieke eenheid**, ook middels een bezinning op zijn institutionele opzet in het kader van een nieuwe Europese Conventie;
- IV. om een strategie voor **communicatie** over en **vereenvoudiging** van de EMU te lanceren, waarvoor de Commissie, het Europees Parlement, de lidstaten en maatschappelijke organisaties zich gezamenlijk zouden moeten inzetten.

2. De EMU, een hoeksteen

2.1 De impact van een voltooide en succesvolle EMU is veel groter dan die van begrotings-, monetaire of bankenregelingen. Gericht leiderschap moet burgers en economische actoren aanmoedigen om in het gemeenschappelijke doel te geloven en het belang van het gevoel om bij Europa te horen, in te zien.

2.2 Het komt aan op de komende vijf jaar: in die tijd moet het nu nog breekbare bouwwerk van de EMU tot wasdom komen. Daartoe is er eerst en vooral behoefte aan *ownership*, openhartigheid en transparantie; daarom hebben we behoefte aan effectief beleid en moet halfslachtigheid worden uitgebannen: voortaan moet zowel door de regeringen van de lidstaten van de eurozone als door de Raad en alle andere organen van de EU duidelijke en onomwonden taal worden gesproken.

2.3 In overeenstemming met het desbetreffende pleidooi van enkele prominente Europese politici, ziet het EESC het streven naar een politieke unie als de koers die beslist moet worden gevaren⁽²⁾. Net als die politici beschouwt het EESC een politieke unie als het sluitstuk van de EMU, maar beziet het dit streven ook in een bredere internationale context: die van de huidige geglobaliseerde wereld die het Westfaalse statensysteem op zijn kop zet en het regelgevend vermogen van individuele landen uitholt.

2.4 In de huidige geglobaliseerde wereld kan geen enkele lidstaat in zijn eentje overleven. De soevereiniteit van een land wordt dan ook beter gewaarborgd binnen een gemeenschappelijk politiek en economisch kader.

2.5 Het verslag van voorzitter Van Rompuy „Naar een echte EMU” en de daarbij aansluitende Mededeling van de Commissie (november en december 2012) vormen samen een ontwerp voor een stappenplan met concrete maatregelen die dezelfde kant op gaan. Het EESC staat hierachter⁽³⁾. Hét probleem is dat de kloof tussen werken met een gemeenschappelijke munt enerzijds en voor het economisch bestuur afhankelijk zijn van afspraken tussen regeringen anderzijds, in weerwil van de grote vooruitgang die al is geboekt, onoverkomelijke spanningen oplevert. Het EESC wil beslist dat het Van Rompuy-verslag het beleidsmatige uitgangspunt blijft voor wetgevende initiatieven in de komende periode.

2.6 Vooral de eurozone is getroffen door de economische en financiële crisis. Daardoor zijn de grenzen aan de EMU blootgelegd. De euro wordt door velen niet ervaren als een bolwerk van de Europese integratie, maar als een wig die tussen landen en hun maatschappelijk middenveld wordt gedreven. Daarom rijst de vraag of de EU nog wel een toekomst heeft. In die vertekende zienswijze wordt eraan voorbijgegaan dat de crisis — waarvan de oorzaken voor een groot deel buiten de eurozone liggen — zonder gemeenschappelijk munt nog ernstiger zou zijn geweest.

⁽²⁾ Cf. met name de toespraak van Wolfgang Schäuble in de Paulskirche op 3 oktober 2011 en zijn Karlspreis-rede in mei 2012, en de toespraak van Giorgio Napolitano voor het Europees Parlement op 3 februari 2014.

⁽³⁾ Zie het advies van het EESC over een hechte economische en monetaire unie (ECO/340, rapporteur: Carmelo Cedrone) (PB C 271 van 19.09.2013).

2.7 Vooral nog zetten het gebrek aan evenwicht en de economische verschillen tussen groepen van landen — waarvan al sprake is sinds 1991 zonder dat er ooit iets tegen is ondernomen — een rem op vooruitgang in het integratieproces. Er zijn zelfs gevaarlijke verdeeldheid en trends om te renationaliseren, die de kop opsteken.

2.8 Op deze manier wordt de toekomst onvoorspelbaar. Tekenend van herstel houden het optimisme in stand en maken dat ingesteld zijn op crisisbeheer tot het verleden gaat behoren. Wel kan ervan uit worden gegaan dat de groeicijfers nog lang laag/matig zullen blijven, wat voor een deel te wijten is aan het feit dat de EMU nog niet voltooid is en aan de versnippering van de Europese financiële markt. De economie is wisselvallig en nog meer tegenslagen kunnen de komende jaren niet worden uitgesloten: daarom blijft waakzaamheid geboden.

2.9 In die sombere context was het hoog tijd voor de besluiten die onlangs zijn en moesten worden genomen (Six Pack, Two Pack en de bankenunie, hoe beperkt ook). Alleen zijn deze nieuwe *governance*-regelingen voor het grootste deel méér ingegeven door zorg om begrotingen en stabiliteit dan door zorg om mensen, hetgeen verklaart waarom er geen groeibevorderende en sociale maatregelen zijn genomen. Bovendien roepen de traagheid waarmee besluiten worden genomen en de complexiteit van het systeem in de lidstaten en de Raad — openlijk of stilzwijgend — verzet op, omdat er politiek wantrouwen heerst en het argument van de nationale soevereiniteit steeds weer opduikt. Deze situatie heeft de EU al economische en sociale schade opgeleverd en beïnvloedt de positie van de EU in de wereld in ongunstige zin. Kortom, de problemen kunnen onmogelijk worden opgelost zolang er geen vertrouwensbasis is gecreëerd.

2.10 Daarom dringt het EESC aan op een overtuigend stappenplan voor de volgende Europese legislatuur waarin wordt uiteengezet welke maatregelen nog nodig zijn om de EMU te voltooien en welke precieze termijnen daarbij moeten worden aangehouden, zonder dat de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en van de vlaggenschipinitiatieven daarvan uit het oog worden verloren. In onderhavig advies worden suggesties gedaan voor enkele van de belangrijkste onderdelen van zo'n stappenplan.

2.11 Dat de integratie in de EU wordt gedifferentieerd, is een al met goed gevolg op een aantal beleidsgebieden toegepast beginsel waaraan moet worden vastgehouden. Een groot aantal van de besluiten die moeten worden genomen om de EMU te voltooien, is mogelijk onder de huidige wetgeving en/of kan door meer samenwerking tot stand worden gebracht. Voor andere besluiten is een nieuw verdrag nodig en/of moeten de huidige Verdragen worden gewijzigd. Met die besluiten kan de achterstand die met de voltooiing van de EMU is opgelopen, worden ingehaald en kan een reeks snelle maatregelen worden genomen zonder dat het langetermijnperspectief uit het oog wordt verloren: de eurozone is institutioneel, net zo goed als de lidstaten, aan echte structurele hervormingen toe.

3. Eerste stappen: een echt plan voor groei en banen onder de huidige wetgeving

3.1 De eerste stap in het stappenplan voor de volgende Europese legislatuur zou moeten zijn dat een echt pact voor groei, banen en stabiliteit wordt ondertekend en uitgevoerd. Hierdoor zou het herstel moeten worden gestimuleerd en zouden de voorwaarden voor de terugbetaling van schulden moeten worden geschapen (een Europese *New Deal*). Bedoeld stappenplan zou in ieder geval de volgende onderdelen moeten omvatten:

- de uitgifte door de EIB en het EIF van euro-obligaties (waarmee deels al een begin is gemaakt middels projectobligaties), waarbij de landen niet met nog meer schuld worden opgezadeld en die tot doel hebben om het midden- en kleinbedrijf, evenals projecten voor infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs, stadsvernieuwing, milieu en trans-Europese netwerken te financieren. Van dergelijke doelgerichte acties van de EIB en het EIF zal een signaal uitgaan, nl. dat van een doortastende Europese inzet voor een beter financieel klimaat voor particuliere investeringen ⁽⁴⁾;
- investeringen door de overheden van de lidstaten, ook in de sociale sector ⁽⁵⁾, die worden opgeteld bij de investeringen van de EU middels een systeem van onderling overeengekomen criteria waardoor, in combinatie met de juiste structurele hervormingen, ook particuliere investeringen worden aangetrokken (*golden rule*);
- de afzwakking of tijdelijke opschorting van bezuinigingsbeleid voor de duur van de crisis, omdat bezuinigingen tot de voornaamste oorzaken van de recessie worden gerekend, tot vermindering van de vraag hebben geleid, de werkloosheid hebben doen toenemen en tot gevolg hebben gehad dat het herstel later is ingezet. Anders gezegd moet van louter bezuinigingsbeleid worden overgestapt op gezamenlijk overeengekomen hervormingen voor duurzame groei, werkgelegenheid en verhoging van de productiviteit ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Zie het advies van het EESC over een nieuwe impuls voor groei (ECO/307) (PB C 143 van 22.05.2012), het advies van het EESC over de toekomst van de euro (ECO/334) (PB C 271 van 19.09.2013) en het advies van het EESC over een hechte economische en monetaire unie (ECO/340, rapporteur: Carmelo Cedrone) (PB C 271 van 19.09.2013)

⁽⁵⁾ Zie het advies van het EESC over de effecten van sociale investeringen (SOC/496, rapporteur: Wolfgang Greif) (nog niet gepubliceerd in het PB)

⁽⁶⁾ Zie het advies van het EESC over het economisch beleid van de lidstaten die de euro als munt hebben (ECO/366, rapporteur: Thomas Delapina) (PB C 133 van 9.05.2013)

- de toepassing van overeengekomen begeleidende maatregelen voor groei en werkgelegenheid en sociale aspecten in het kader van de uitvoering van „Two pack” en „Six pack” en het begrotingspact;
- een betere toepassing van het Europees Semester: dit nu al vier jaar oude Europees Semester is, vanwege zijn rol in de convergentie en de aanpassingen van de economie, dé springplank naar een economische unie. Het Europees Semester kan wel degelijk goede resultaten opleveren, ook al is het ontsproten aan de zachte coördinatiemethode. Wel zou het naar behoren moeten worden uitgevoerd, transparanter moeten worden gemaakt en behoorlijk voor het voetlicht moeten worden gebracht. Er moet op worden toegezien dat de sociale partners en maatschappelijke organisaties er, zowel in EU-verband als in de lidstaten, bij worden betrokken;
- een behoorlijke naleving van de nationale hervormingsprogramma's: het komt aan op bestuur. De manier waarop nationale administraties werken, is in dit verband van doorslaggevend belang. Er moet, waar dit aangewezen is, duidelijk worden aangegeven welke verbeteringen vereist zijn. Hoe de nationale hervormingsprogramma's worden uitgevoerd, ook als het gaat om de kwaliteit van de nationale administraties, moet door alle belanghebbenden opnieuw worden bekeken en door de Commissie op de voet worden gevolgd.
- de volledige betrokkenheid van de lidstaten bij het Europees Semester (*ownership*): het Europees Semester, zoals het nu wordt vormgegeven, is nog steeds te technocratisch, wat een rem zet op de tenuitvoerlegging ervan. Nationale parlementen, maar ook de sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld zouden er hun plaats in moeten krijgen doordat hun de gelegenheid wordt geboden om het Europees Semester naar behoren te bespreken ⁽⁷⁾.

4. Verdieping en voltooiing van de EMU tijdens de volgende legislatuur

4.1 De monetaire en financiële pijler

4.1.1 Als monetaire maatregel zou het mandaat van de ECB, gelijk opgaand met een stringenter macro-economisch bestuur in de eurozone, moeten worden aangevuld om ervoor te zorgen dat de ECB op gelijke voet komt te staan met centrale banken van landen buiten Europa en van Europese landen buiten de EU en buiten de eurozone. Zo zou de ECB o.m. moeten kunnen optreden als kredietverstrekker in laatste instantie en als gelijkwaardige deelnemer aan internationale bijeenkomsten, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan haar autonomie. De ECB moet volledig in staat worden gesteld om liquiditeitscrises te voorkomen op een wijze die gunstig is voor investeringen (midden- en kleinbedrijf).

4.1.2 Toch kan de ECB niet alleen alle verantwoordelijkheid dragen. Een volwaardige bankenunie is een *conditio sine qua non* voor een begrotings- en economische unie ⁽⁸⁾. Aangezien regeringen en banken nog steeds banden onderhouden, voelen lidstaten er weinig voor om de noodzakelijke politieke en economische voorwaarden te scheppen, met als gevolg dat de meest gepaste en doeltreffende beslissingen op de lange baan worden geschoven ⁽⁹⁾. Die terughoudendheid van de lidstaten zet ook een rem op een efficiënt toezicht door de ECB op alle banken waardoor financiële versnippering zou moeten worden tegengegaan, ongewenste banden tussen nationaal beleid en banken zouden moeten worden verbroken en gunstige voorwaarden zouden moeten worden geschapen voor grensoverschrijdende fusies van banken.

4.1.3 Het Europees Parlement is er tijdens zijn onderhandelingen met de Raad over de bankenunie in geslaagd om overeenstemming te bereiken over vorderingen op de weg naar een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds ⁽¹⁰⁾. Het EESC staat onvoorwaardelijk achter het standpunt van het Europees Parlement. In de nabije toekomst moeten de besluiten een verenigde Europese kapitaalmarkt dichterbij brengen, die vergelijkbaar is met die van de VS.

4.1.4 Bij een bankenunie horen — om volledig te zijn — een goed gestructureerd gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, geharmoniseerde depositogarantiestelsels in de lidstaten en een ESM voor rechtstreekse herkapitalisatie van banken ⁽¹¹⁾. De daaraan gerelateerde besluitvorming moet efficiënt zijn en snelle actie mogelijk maken. Er moet meer vaart worden gezet achter het proces waardoor al die onderdelen worden opgezet en ten uitvoer gelegd.

4.1.5 Een bankenunie alléén is ontoereikend om economie en investeringen te stimuleren. De onverkorte toepassing van Bazel III, de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) en een oplossing voor banken die te groot zijn om failliet te gaan (de „*too-big-to-fail*”-banken) moeten, in overeenstemming met internationale overeenkomsten (G-20), hoog op de agenda voor de komende jaren staan. Zo kan de *Europese financiële sector* veerkrachtiger worden gemaakt.

⁽⁷⁾ Zie het advies van het EESC over de jaarlijkse groeianalyse 2014 (EUR/006, rapporteur: Evelyne Pichenot) (nog niet gepubliceerd in het PB)

⁽⁸⁾ Zie het advies van het EESC over het bankenuniepakket (ECO/339, rapporteur: Trias Pintó) (PB C 11 van 15.01.2013).

⁽⁹⁾ Zie Conclusies van de Europese Raad van 19 en 20 december 2013

⁽¹⁰⁾ Zie de overeenkomst over een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, die op 20 maart 2014 tussen de Raad en het Europees Parlement is bereikt

⁽¹¹⁾ Zie het advies van het EESC over herstel en afwikkeling van kredietinstellingen (ECO/333, rapporteur: Lena Roussanova (PB C 44 van 15.02.2013) en het advies van het EESC over een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (ECO/350, rapporteur: Daniel Mareels (PB C 67 van 6.03.2014)

4.1.6 Met het onlangs door eurocommissaris Barnier gepubliceerde uitvoerige wetgevingspakket voor bankwezen en financiële markten kan veel worden bijgedragen aan de behoorlijke werking van de financiële markten in Europa en de stabiliteit en betrouwbaarheid van het bankwezen. Daarmee staat of valt de reële economie. De besluiten die de Raad onlangs op dit gebied heeft genomen, gaan slechts voor een deel de goede kant op.

4.1.7 Adequate kredietverlening staat — met het oog op het herstel en de groei van economie en de ontwikkeling — bovenaan de prioriteitenlijst. Met EU-wetgeving moet dus de gulden middenweg worden gevonden tussen erop toezien dat banken zich aan stringente kadervoorwaarden houden en voldoende kansen creëren voor operationele banktransacties. Dit laatste vooral om investeringen te vergemakkelijken, die nu eenmaal onmisbaar zijn voor welk groeibeleid dan ook. Uiteraard zijn bevredigende regelingen voor startende ondernemingen en het midden- en kleinbedrijf van doorslaggevend belang ⁽¹²⁾.

4.2 De macro-economische en begrotingspijler

4.2.1 Dat de discussie over bindende overeenkomsten voor economische hervormingen op dit gebied moeizaam verloopt in de Europese Raad, spreekt boekdelen en is teleurstellend ⁽¹³⁾. Daarom dringt het EESC er bij de Commissie op aan om te blijven werken aan haar voorstel voor dergelijke overeenkomsten, wat betekent dat verder moet worden gediscussieerd over de vorm, financiering en democratische legitimering daarvan ⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Partnerschappen op grond van onderling overeengekomen bindende overeenkomsten en bijbehorende solidariteitsregelingen kunnen leiden tot het voeren van gezond bijsturingsbeleid, dat op die manier wordt vergemakkelijkt en ondersteund. Deze overeenkomsten zouden bijdragen aan het *ownership* van de lidstaten in een gemeenschappelijk kader en aan hervormingen op alle gebieden die verband houden met duurzame groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid, ofwel drie factoren die samen de EU als geheel solider zullen maken ⁽¹⁵⁾. Een dergelijk kader zou kunnen bijdragen aan de totstandbrenging van een reactie van de EU op landenspecifieke asymmetrische schokken, hetgeen neerkomt op een vorm van solidariteit in de EU.

4.2.3 Dergelijke partnerschappen zouden bevorderlijk zijn voor samenhang en vertrouwen onder de burgers, die onmisbaar zijn om boven zorgen rond de nationale soevereiniteit uit te stijgen. Samenhang en vertrouwen zullen op hun beurt weer bijdragen aan Europese communaliteit als onontbeerlijk uitgangspunt voor EU-instrumenten als een begroting voor de eurozone, een Europees solidariteitsfonds en Euro-obligaties.

4.2.4 De convergentie van economische systemen, waaronder belastingregelingen ⁽¹⁶⁾, gekoppeld aan een solidariteitsregeling, is een voorwaarde waaraan moet worden voldaan om de macro- en micro-economische verschillen tussen landen geleidelijk op te heffen. Het gaat hier om een instrument dat — zelfs als dit betekent dat het verdrag ervoor moet worden gewijzigd — waarschijnlijk zal uitgroeien tot een stelsel voor economische compensatie waardoor de economieën van de eurolanden onderling weer in evenwicht worden gebracht en worden geïntegreerd. Het zou op den duur onderdeel kunnen gaan uitmaken van een gemeenschappelijke begroting voor de eurozone. De structuurfondsen en het cohesiefonds kunnen ook te dien einde worden ingezet.

4.2.5 De nieuwe Commissie, die hierin een hoofdrol speelt, moet het op zich nemen om — volgens de methode die eurocommissaris Barnier voor het beheer van het financiële systeem heeft gebruikt — wetgevingsvoorstellen uit te werken op gebieden waar de discussie tot dusverre door de lidstaten werd beheerst. Doel daarvan is om in de Raad, dankzij concrete voorstellen, discussies op gang te brengen die vruchten afwerpen.

4.2.6 De Commissie heeft vooralsnog te weinig gebruik gemaakt van die methode. Voorbeelden van gevallen waarin daarvan gebruik zou kunnen worden gemaakt, zijn de ex-ante coördinatie van plannen voor grote hervormingen van het economisch beleid, de overeenkomsten voor economische hervormingen met bijbehorende solidariteitsregelingen, de invoering van een Europees schuldaflossingsfonds, en Eurowissels (*Eurobills*). De Commissie moet bij voorstellen voor de eurolanden steeds aangeven of daarvoor verdragswijzigingen nodig zijn.

⁽¹²⁾ Zie het advies van het EESC over „Langetermijnfinanciering — financiële dienstensector” (ECO/347, rapporteur: Michael Smyth) (PB C 327 van 12.11.2013) en het advies van het EESC over „Langetermijnfinanciering — Follow-up” (ECO/365, rapporteur: Michael Smyth, corapporteur: Vincent Farrugia (nog niet gepubliceerd in het PB).

⁽¹³⁾ Zie Conclusies van de Europese Raad van 19 en 20 december 2013

⁽¹⁴⁾ Zie het advies van het EESC over CCI/Belangrijke hervormingen van het economische beleid (ECO/348, rapporteur: David Croughan) PB C 271 van 19.09.2013) en het advies van het EESC over de „Jaarlijkse groeianalyse 2014” (EUR/006, rapporteur: Evelyne Pichenot) (nog niet gepubliceerd in het PB)

⁽¹⁵⁾ Zie ook de toespraak van Jeroen Dijsselbloem, voorzitter van de eurogroep, waarin een zelfde geluid is te horen: 17 februari 2014 voor het OESO-seminar in Brussel „The Euro Area at the crossroads”

⁽¹⁶⁾ Zie het advies van het EESC over het economisch beleid van de lidstaten die de euro als munt hebben (ECO/366, rapporteur: Thomas Delapina) (PB C 133 van 9.05.2013) Andere relevante fiscale aspecten moeten geleidelijk aan ook in aanmerking worden genomen.

4.2.7 Door een dergelijke aanpak wordt de Raad gedwongen tot een stellingname over die voorstellen. Het gaat hier om een methode die transparantie hoog in het vaandel heeft, duidelijkheid schept over de verschillende politieke posities en als enige in staat is om de huidige intergouvernementele patstelling te doorbreken. Ook is nodig dat de Commissie hierover naar behoren informatie geeft aan de diverse belanghebbenden, waaronder het grote publiek.

4.2.8 Er is op de middellange termijn (sinds het Verdrag van Maastricht) behoefte aan *economische governance* voor de eurozone. Dit geldt zowel voor het macro- als voor het micro-economisch beleid waarvoor van de huidige coördinatiemethode (die tot dusverre nauwelijks resultaten heeft opgeleverd) wordt overgestapt op gemeenschappelijke besluitvorming over de „fundamenten” van een dergelijk beleid. De situatie waarin de lidstaten van de eurozone dezelfde munt hanteren, maar niet hetzelfde economisch beleid voeren, is niet langer houdbaar. Onder meer om het werk van de ECB te vergemakkelijken, moeten al hun economische beleidsmaatregelen dus onder één noemer worden gebracht.

4.2.9 Een *herverdelingsregeling* die moet worden ingezet bij asymmetrische schokken: het beginsel van „verantwoordelijkheid” — die niet alleen bij de lidstaten, maar ook bij de burgers ligt — mag niet los worden gezien van het begrip „solidariteit”. Daarom moeten er bij asymmetrische schokken voor kwetsbare doelgroepen in de samenleving tijdsgebonden concrete maatregelen worden genomen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij alle burgers en alle landen.

4.2.10 Volgens diezelfde redenering moet dus worden toegewerkt naar een geschikte *eigen begroting voor de eurozone*, volgens algemeen aanvaarde regels. Die begroting voor de eurozone is de enige mogelijke opstap naar een gemeenschappelijk begrotingsbeleid en de ondervanging van schokken die zich in de toekomst nog kunnen voordoen. De financiering ervan kan bijvoorbeeld worden geregeld door een speciaal daarvoor ingevoerde belasting, een belasting op financiële transacties (op voorwaarde dat die overal in de eurozone wordt geheven), een koolstofbelasting of een tijdelijke belasting op overschotten van meer dan 6 % op de betalingsbalans, of door de uitgifte van gemeenschappelijke obligaties.

4.2.11 *Staatsschuld*: er zou een regeling moeten worden uitgewerkt waardoor een land zelf verantwoordelijk blijft voor de schulden van zijn overheid, maar zonder dat die schulden ten prooi vallen aan financiële speculatie. De schuld van een land — middels een geleidelijke omzetting tot maximaal 60 % (zoals voorgesteld door het EESC ⁽¹⁷⁾) of voor het deel dat uitkomt boven 60 % (volgens het voorstel van de Commissie voor een schuldafwikkelingsfonds ⁽¹⁸⁾) — zou in een geconsolideerde schuldrekening kunnen worden ondergebracht en door de diverse lidstaten pro rata kunnen worden afgelost. Een andere mogelijkheid is dat er een tijdelijk fonds voor eurowissels (Eurobills) in het leven wordt geroepen. Dit kan als de regeringen een verdrag sluiten waardoor er in de eurozone schuldinstrumenten voor de korte termijn mogen worden uitgegeven. Daarmee zou dus een einde worden gemaakt aan het risico van liquiditeitscrises van regeringen in de eurozone. Volgens de conclusies van de deskundigengroep die speciaal was opgezet om de voordelen en risico's van de diverse opties voor schuldafwikkeling de revue te laten passeren, is het nu tijd voor de Commissie om met een concreet voorstel voor instrumenten en termijnen te komen.

4.3 De micro-economische pijler

4.3.1 Ook micro-economisch beleid verdient veel aandacht. Daarbij wordt vooral gedacht aan industrie- en sectorgebonden beleid, dat van doorslaggevend belang is voor de groei van de Europese economie: het gaat niet aan bij brokjes en beetjes te blijven werken. Het is zaak dat sommige vormen van beleid die indirect gevolgen hebben voor de nationale begrotingen, alsook de bijbehorende besluitvormingsprocedures, gemeenschappelijk worden gemaakt. Op die manier kan worden bewerkstelligd dat de Commissie en de lidstaten één enkele visie aanhangen en samen actie ondernemen. Dit geldt met name voor:

- de voltooiing van de interne markt;
- het scheppen van gunstige voorwaarden voor ondernemingen om in Europa te blijven of naar Europa te komen, met name door een einde te maken aan marktversnippering;
- een gemeenschappelijk industriebeleid ⁽¹⁹⁾ waardoor bestaande, innoverende en duurzame economische prestaties overal op het continent een solidere onderbouwing krijgen;

⁽¹⁷⁾ Zie het advies van het EESC over een nieuwe impuls voor groei (ECO/307, rapporteur: Carmelo Cedrone) (PB C 143 van 22.05.2012).

⁽¹⁸⁾ Zie COM(2012) 777 final/2

⁽¹⁹⁾ Zie het advies van het EESC over het industriebeleid (actualisering) (CCMI/108, rapporteur: Joost van Iersel, corapporteur: Enrico Gibellieri) (PB C 327 van 12.11.2013).

- een gemeenschappelijk energiebeleid. Dit beleid waarvan het gemis een groot probleem vormt, is van doorslaggevend belang voor billijke en stabiele economische voorwaarden in de EU;
- gemeenschappelijke grootschalige infrastructuurprojecten en vervoerbeleid om de connectiviteit te verbeteren;
- convergentie van vennootschapsbelastingen;
- dienstverlening, ook aan ondernemingen;
- de arbeidsmarkt en de mobiliteit van werknemers;
- onderzoeksbeleid.

4.4 De sociale pijler

4.4.1 Het EESC dringt aan op concrete maatregelen voor de sociale dimensie van de EMU ⁽²⁰⁾. De jeugdwerkloosheid blijft onrustbarend hoog. De nieuwe Commissie zou, samen met de lidstaten, haar schouders moeten zetten onder de verbetering van de bestaans- en werkomstandigheden, en wel door:

- steun te geven aan banengroei en startende ondernemingen;
- op alle niveaus aanpassingen van het onderwijsbeleid voor te stellen, en zo nodig ook maatregelen voor de gezondheidszorg;
- de geschikte voorwaarden voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te scheppen;
- belastingmaatregelen voor te stellen waardoor het gemakkelijker wordt om werknemers in dienst te nemen;
- maatregelen voor de waarborging van de consumentenrechten voor te stellen;
- voor gendergelijkheid in te staan;
- sociale investeringen te doen ⁽²¹⁾.

4.4.2 Er is op alle niveaus behoefte aan een behoorlijke sociale dialoog. Dit vooronderstelt dat alles wat daadwerkelijke raadplegingen in en tussen de lidstaten in de weg staat, uit de wereld moet worden geholpen. De EU kan en moet daaraan een aanzienlijke bijdrage leveren door belanghebbenden uit diverse landen bijeen te brengen voor discussies over geslaagde methoden en de opstelling van plannen om betere voorwaarden voor de aanwerving van werknemers te scheppen.

4.4.3 Als het oogmerk de voltooiing van de EU en dan vooral van de eurozone is, mag niet worden voorbijgegaan aan de sociale consequenties van het gevoerde economisch beleid en mogen de lidstaten dus niet alleen opdraaien voor de consequenties daarvan. Zowel bij economische als bij sociale maatregelen moet niet alleen rekening worden gehouden met de voorwaarden van het stabiliteitspact, maar ook met een veel breder scala aan macro-economische voorwaarden (werkloosheid, groeivoet, betalingsbalans, bezettingsgraad, armoedecijfers, verdeling van inkomens en welvaart enz.). De stabiliteit van de EMU kan onmogelijk worden gegarandeerd zolang de eurozone geen enkel sociaal vangnet heeft voor de gevolgen van rampzalige economische recessies en/of onevenwichtigheden. Soms vergen dergelijke sociale voorzieningen verdragswijzigingen. Op de middellange termijn behoren de volgende voorzieningen tot de mogelijkheden:

- de opzet van een gemeenschappelijk stelsel van werkloosheidsuitkeringen als aanvulling op de nationale systemen. Een dergelijk stelsel kan worden gekoppeld aan gemeenschappelijke regels voor de arbeidsmarkt in de eurozone en aan de mobiliteit van werknemers;
- de toekenning van een toereikend minimuminkomen voor bepaalde groepen mensen die onder de armoederempel leven en de uitvaardiging van gemeenschappelijke regels voor welzijnszorg en bijstand.

⁽²⁰⁾ Zie het initiatiefadvies van het EESC over de „Versterking van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie” (SOC/494, algemeen rapporteur: Georgios Dassis) (PB C 67 van 06.03.2014)

⁽²¹⁾ Een en ander impliceert armoedebestrijding. Zie het advies van het EESC over de effecten van sociale investeringen (SOC/496, rapporteur: Wolfgang Greif) (nog niet gepubliceerd in het PB)

4.4.4 In het algemeen belang moeten nog andere beleidsmaatregelen samen worden gericht op de vergroting van het gevoel van burgers om erbij te horen en de vergemakkelijking van het vrije verkeer van personen. Men denke aan:

- de wederzijdse erkenning van kwalificaties en diploma's;
- de kwaliteit en levering van openbare goederen en diensten in de eurozone waardoor de instandhouding ervan wordt gegarandeerd, vooral in tijden van crisis, enz.

4.5 De politieke pijler

4.5.1 Een dergelijk breed opgezet programma kan alleen worden uitgevoerd als de besluitvorming erover democratische legitimiteit geniet. In het volle besef van de aanzienlijke vooruitgang die de laatste paar jaar is geboekt, meent het EESC dat er tijdens de komende legislatuur alleen nog meer vorderingen kunnen worden gemaakt als speciaal aandacht wordt geschonken aan verantwoordingsplicht, legitimiteit, democratie, transparantie en communicatie.

4.5.2 De politieke discussie over de eenwording van Europa wordt overal steeds feller. De politieke partijen in de EU moeten duidelijkheid scheppen over hun opties, die bepalend zijn voor de standpunten van de diverse politieke stromingen in het Europees Parlement. Zo kan worden bijgedragen aan een grotere zichtbaarheid van Europese politieke partijen. Europese verkiezingen met een transnationaal karakter waarbij politieke stromingen zich over de grenzen heen kunnen vormen, zou een stevigere onderbouwing geven aan de Europese discussie en zou die discussie vergemakkelijken.

4.5.3 De noodzaak van betrokkenheid (*co-ownership*) en de behoefte aan draagvlak onder de burgers vergen een veel grotere inzet van de nationale parlementen in de Europese discussie. Voorstellen voor wetgeving van de EU en nationale hervormingsprogramma's moeten naar behoren worden besproken in de nationale parlementen. Tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen zouden interactieve raadplegingen over strategische vraagstukken moeten worden gehouden, waardoor ook de betrekkingen tussen nationale parlementen dynamischer worden.

4.5.4 De Commissie zou de communautaire methode bij de presentatie van maatregelen en wetgevingsvoorstellen zo doeltreffend mogelijk moeten toepassen, ook als er sprake is van gedeelde bevoegdheden met lidstaten. Zoals in het verleden al is gebleken, werpt een voortvarende en moedige opstelling vruchten af.

4.5.5 De Commissie zou door parlementen en/of maatschappelijke organisaties moeten worden gevraagd om deel te nemen aan nationale debatten over Europese aangelegenheden.

4.5.6 De Europese Raad en de Raad (en dan vooral de ECOFIN-Raad) zijn centrale besluitvormers op wie het aankomt als het gaat om verantwoordingsplicht en legitimiteit. Daarom is er behoefte aan meer transparantie, een van de voorwaarden die aan democratie worden gesteld.

4.5.7 Leden van de Raad die nationale belangen behartigen, evenals medebeslissers in EU-verband, zeggen in eigen land dikwijls iets anders dan in Brussel. Doorgaans leidt dit tot veel verwarring en wordt overeenstemming daardoor bemoeilijkt. Halfslachtigheid is onaanvaardbaar. De lidstaten moeten het eens worden over gemeenschappelijke politieke boodschappen op alle bestuursniveaus en moet die boodschappen steunen.

4.5.8 De lidstaten spelen — qua structuur — een zowel actieve als passieve rol in de EMU. Het is mogelijk voor de lidstaten om zich aan de Europese methode te conformeren en toch hun nationale bestuurlijke procedures en tradities in stand te houden, maar dan moeten er in sommige landen vergaande aanpassingen worden doorgevoerd. Of vertrouwen kan worden gekweekt, zal afhangen van de betrouwbaarheid van politieke en bestuurlijke gewoonten.

4.5.9 Ook het maatschappelijk middenveld heeft een rol te spelen in de toekomstige opzet van de EU en van een beter geïntegreerde eurozone, hoe vaak die rol ook wordt onderschat. Op veel gebieden hangt vooruitgang volledig of voor een deel af van de inbreng van niet-gouvernementele actoren. Het maatschappelijk middenveld moet daar volledig bij worden betrokken. In te veel landen wordt het maatschappelijk middenveld nog steeds buiten spel gehouden, terwijl maatschappelijke organisaties juist de nodige instrumenten zouden moeten worden verschaft om aansluiting te krijgen bij institutionele besluitvormers. Het maatschappelijk middenveld mag zijn verantwoordelijkheid niet uit de weg gaan en moet deelnemen aan de besluitvorming van de EU om het democratische gehalte daarvan te vergroten. Zonder de actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld kan de EMU nooit een succes worden.

4.5.10 Vooral voor de sociale partners zou het erg goed zijn als de resultaten van een op consensus berustend model in de lidstaten worden onderzocht. Het EESC is een groot voorstander van zo'n model. Het verdient aanbeveling om voorbeelden van geslaagde methoden uit te wisselen.

4.5.11 De huidige regels — zoveel is voor het EESC wel duidelijk geworden — zijn niet geschikt en hebben niet aan de verwachtingen voldaan. Ook is wat de regeringen hebben gedaan en nu nog doen, ontoereikend voor de uitdagingen waarvoor de EMU staat. Nu de crisis stilaan afzwakt, mogen we ons geen rad voor de ogen draaien: de stabilisatiesystemen die in allerijl, terwijl de crisis volop woedde, zijn opgezet, volstaan niet om vooruitgang te boeken en nieuwe crises te voorkomen.

4.5.12 De enige manier om herhaling van soortgelijke situaties te voorkomen, is dat de regels voor en de besluitvorming in de eurozone worden veranderd. Beide moeten transparanter en democratischer worden:

- er moet een instantie komen die met de euro wordt belast en met één stem kan spreken, en wel doordat van de eurogroep een instelling wordt gemaakt. De eurogroep zou in staat moeten worden gesteld om bij het uitbreken van een crisis snel besluiten te nemen en tussenbeide te komen. Dan wordt de besluitvorming democratischer en transparanter, met dien verstande dat om te beginnen het vetorecht wordt afgeschaft;
- er zou stapsgewijs een herverdelingsregeling moeten worden ingevoerd en/of een echte begroting voor de eurozone (zie de paragrafen 4.2.9 en 4.2.10), om de burgers openbare goederen te garanderen, evenals een billijkere verdeling van de hulpmiddelen om de hervormingen te ondersteunen en de verschillen tussen de lidstaten te verkleinen, met de mogelijkheid om ook het belastingbeleid gemeenschappelijk te maken enz.;
- er zou met één stem moeten worden gesproken in internationale organisaties;
- het optreden van dit „bestuursorgaan” zou moeten worden gesteund en daarover zou moeten worden gestemd door leden van het Europees Parlement die uit een lidstaat van de eurozone komen (het „europarlement”). Ook de andere leden van het Europees Parlement zouden daarbij aanwezig kunnen zijn, maar dan wel zonder stemrecht.

5. Een onverkort politiek Europa ligt in het verschiet

5.1 Afgezien van de hierboven geschetste voltooiing van de EMU zou het goed zijn om in de loop van de volgende legislatuur een uitvoerige discussie over verdieping van de hele EU en de werking van haar institutioneel bestel op te starten, waarbij ook een keuze moet worden gemaakt t.a.v. beleid dat gemeenschappelijk moet worden. In die discussie moeten volgens het EESC onderstaande aspecten aan de orde worden gesteld.

5.2 Het optreden van de Commissie zou voortaan onderhevig kunnen worden aan goedkeuring door het Europees Parlement, dat bovendien haar initiatiefrecht kan gaan delen. Het Europees Parlement zou kunnen worden verkozen op grond van Europese lijsten die door Europese partijen worden opgesteld.

5.3 Ter wille van meer zichtbaarheid en democratische legitimiteit en de scheiding van de machten zou de diarchie tussen voorzitterschap van de Europese Raad en voorzitterschap van de Commissie moeten worden opgeheven. Dit voorzitterschap zou moeten worden bekleed door iemand die ofwel door het Europees Parlement, ofwel rechtstreeks door de bevolkingen wordt verkozen, op voorwaarde dat zijn of haar rol ook wordt veranderd. De huidige Raad zou de „senaat van de lidstaten” kunnen worden, met nieuwe regels voor de werking ervan.

5.4 Tot beleid dat (mede) door de EU zou moeten worden gevoerd en waarvoor de EU beslissingsbevoegdheid zou moeten hebben, kunnen ook het buitenlands beleid en het internationale optreden van de EU (één vertegenwoordiging van de EU in internationale organisaties), het defensiebeleid (voor wie wil), het energiebeleid, het onderzoeksbeleid, asielrecht en immigratie en de naleving van normen en rechten (met de bevoegdheid om op te treden tegen lidstaten die normen en rechten overtreden, zoals nu al het geval is bij economische aangelegenheden en begrotingsregels) worden gerekend.

5.5 Het nieuwe institutioneel bestel van de EU — dat niet kan worden bewerkstelligd door alleen maar de samenwerking op te voeren —, en de respectieve rollen van het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het EESC en het Comité van de Regio's zouden kunnen worden vastgelegd door een nieuwe Conventie. Die Conventie zou haar werkzaamheden vóór 2019 (het jaar waarin er voor het eerst weer, na die van 2014, Europese verkiezingen zullen worden gehouden) moeten afronden.

6. Communicatie en vereenvoudiging

6.1 Voor het herstel van het vertrouwen moet er beslist goed worden gecommuniceerd. Volgens het EESC zijn goed beleid en geslaagde methoden die alle burgers van de EU een langetermijnperspectief bieden, de beste middelen om de boodschap over te brengen.

6.2 De communicatie met het publiek moet worden gestimuleerd en verbeterd. Communicatie kweekt belangstelling en belangstelling leidt tot begrip. Die leerstelling is niet genoeg in aanmerking genomen, een misser die de Commissie en de lidstaten zichzelf hebben te verwijten. Alle sociale media moeten worden ingezet.

6.3 De EMU en alles wat daarmee verband houdt, zijn vaak gepresenteerd als een technische aangelegenheid. Dat klopt niet: het belang van de EMU is in wezen van politieke aard en de EMU heeft veel invloed op het dagelijks leven van alle burgers. Dat neemt niet weg dat de EMU maar zelden vanuit die invalshoek wordt besproken, laat staan overgebracht aan het publiek. Daarin ligt een van de verklaringen voor de gigantische kloof tussen de EU en de gewone burger.

6.4 Dag in dag uit getuigen uiteenlopende tradities en omstandigheden van het pijnlijke gebrek aan een „gemeenschappelijke EMU-taal”, wat soms erg verwarrend werkt en het maatschappelijk draagvlak ondermijnt. De Commissie is als houder van het initiatiefrecht in het EU-wetgevingsproces de enige gezagdrager die een oplossing kan bieden. In die zin moet ervan worden uitgegaan dat de Commissie en het Europees Parlement meer dan ooit van „politieke” aard worden.

6.5 Maatschappelijke organisaties en de sociale partners hebben ieder hun eigen rol te spelen in communicatie, waarvan tot dusverre meestal maar weinig terecht is gekomen. Maatschappelijke organisaties en de sociale partners zouden wat bij burgers en bedrijfsleven leeft, moeten overbrengen aan de overheden en zouden samen naar oplossingen moeten zoeken. Standpunten moeten over en weer worden bekendgemaakt.

6.6 Europa mag niet langer overkomen als een ivoren toren, wat nu bij een groot deel van de publieke opinie wél het geval is. De burgers moet duidelijk worden uitgelegd wat de verdiensten van Europese integratie zijn, welke concrete stappen worden genomen en welke voordelen daaraan verbonden zijn, vooral voor investeringen, banengroei en consumenten. Met die nieuwe manier om „het verhaal van Europa te vertellen”, zou moeten worden begonnen doordat de Commissie en de lidstaten, die hierin (naast politieke partijen en maatschappelijke organisaties) een hoofdrol spelen, samen één communicatie- en vereenvoudigingsstrategie gaan toepassen.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over financiering van bedrijven: een onderzoek van alternatieve aanbodmechanismen

(initiatiefadvies)

(2014/C 451/03)

Rapporteur: **DHR SMYTH**

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

Financiering voor bedrijven: onderzoek van alternatieve aanbodmechanismen

(initiatiefadvies).

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Na meer dan zes jaar van financieel en economisch zwaar weer blijven de normale kanalen voor bedrijfsfinanciering, met name ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf (mkb), deels verstopt. Banken, traditioneel de grootste bron voor mkb-financiering, verstrekken minder graag leningen vanwege onder meer voortdurende schuldafbouw, hogere kapitaal- en liquiditeitsvereisten, reserves voor oninbare vorderingen en risicoaversie. De fragmentatie van financiële markten en financieringskanalen is één van de hardnekkigste kenmerken van de financiële crisis in Europa.

1.2 Die daling van bedrijfskapitaalleningen aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) is een chronische vorm van marktfalen die een passende reactie van de EU-beleidsmakers vergt. Tot op heden is die reactie ondermaats gebleven.

1.3 De ECB slaagde er met haar LTRO-initiatief⁽¹⁾ in om te voorkomen dat het bancaire systeem ineen zou zijn gestort maar het grootste deel van het door haar beschikbaar gestelde geld heeft de reële economie nooit bereikt. In plaats daarvan werd dat geld gebruikt om de bankbalansen te schragen. Dat is een gemiste kans want op die manier blijven ondernemingen verstoken van werkkapitaal.

1.4 Het kapitaal van de EIB, die in heel Europa het mkb zeer actief steunde, werd fors verhoogd en de bank kon haar kredietverstrekking aan kmo's verbeteren. Ondersteuning van het mkb vormt veruit de grootste beleidsprioriteit van de EIB-groep en is goed voor meer dan 20 % van de jaarlijks door de EIB verstrekte leningen en 100 % van de activiteiten van het EIF. De EIB is een groot verstrekker van ontwikkelingsfinanciering aan het mkb, maar haar aandeel in het totaal aan bedrijfsfinanciering in de eurozone blijft gering.

1.5 Het Comité schaarde zich achter het vorig jaar door de Commissie uitgebrachte groenboek over de langetermijnfinanciering van de economie⁽²⁾, dat werd gevolgd door een onlangs gepubliceerd maatregelenpakket⁽³⁾ om de langetermijnfinanciering in het algemeen en financiering van kmo's in het bijzonder te bevorderen. Het pakket omvat maatregelen om het gebruik van securitisatie van kmo-leningen te stimuleren. De Commissie stelt ook nieuwe regels voor om pensioenfondsen aan te moedigen, in financiële activa te beleggen en daarmee bij te dragen aan de financiering van langetermijngroei in de reële economie⁽⁴⁾. Ook zijn er voorstellen voor een liquide en transparante secundaire markt voor bedrijfs- en andere soorten obligaties. Het Comité kan zich in deze voorstellen vinden en denkt dat daarmee op termijn kan worden bijgedragen tot een hervormde en efficiëntere markt voor kmo-financiering.

⁽¹⁾ Langere-termijnherfinancieringsoperatie waarbij aan banken in de eurozone leningen met lage rente werden verstrekt.

⁽²⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 Verder zijn er nog andere initiatieven onderweg om belemmeringen weg te werken voor een nauwkeurigere beoordeling van kredietwaardigheid en risico's door kredietverstrekkers. Daartoe behoren digitale opslagcentra met standaardformulieren voor bedrijfsregisters, bureaus voor de statistiek, kredietbeoordelingen door banken en andere kredietverstrekkers en de eventuele oprichting van een centraal Europees kredietregister. Betere en actuelere informatie over het financiële reilen en zeilen van kmo's zou moeten resulteren in betere risico-inschatting door kredietverstrekkers en een passendere risicopremie.

1.7 En er zijn nog meer voorstellen onderweg of in overweging om de toegang van het mkb tot financiering te verbeteren. Het Comité steunt deze proactievere reactie van de beleidsmakers maar de uitvoering van die voorstellen zal tijd vergen. Cruciaal blijft daarmee hoe genoemde toegang nu en op korte termijn kan worden verbeterd.

1.8 Een standaardoplossing lijkt zich niet voor alle lidstaten te lenen. Sommige lidstaten hanteren immers een aanpak die is toegesneden op hun eigen financiële structuren en regelingen. Een van de meest interessante initiatieven in dit verband is het Funding for Lending Scheme (FLS) van het VK ⁽⁵⁾. Daarmee kregen hypothecaire leningen en kredieten aan huishoudens in het VK de afgelopen twee jaar een enorme steun in de rug en het initiatief is nu zuiver gericht op stimulering van kredietverstrekking aan kmo's. De deelnemende banken worden door middel van lagere financieringskosten aangespoord om per saldo meer aan kmo's te gaan lenen. Aanhangers wijzen erop dat er zonder dit initiatief veel minder aan kmo's zou worden geleend.

1.9 Het Comité acht dit initiatief een goed praktijkvoorbeeld en beveelt de ECB aan om serieus te overwegen een soortgelijk programma in de eurozone in te voeren. Op 5 juni 2014 heeft de ECB een reeks liquiditeitsmaatregelen aangekondigd die de kredietverlening aan kmo's moeten bevorderen ⁽⁶⁾. Het Comité verheugt zich erover dat het belangrijkste voorstel van de ECB, meer bepaald de gerichte langerlopende herfinancieringstransacties (Targeted Longer-Term Refinancing Operations, TLTROs), vergelijkbaar is met het in dit advies beschreven FLS. Het is er ook over verheugd dat dit advies vooruitliep op het voortschrijdend inzicht van de beleidsmakers.

2. De Europese bedrijfsfinanciering in crisis

2.1 In de discussie over bedrijfsleningen en -financiering neigde men ertoe zich te richten op vraag naar en aanbod van ontwikkelings- en investeringskapitaal voor met name kmo's. Kredietverstrekkers wijzen er over het algemeen op dat er een tekort aan nieuwe projecten heerst en dat er dus weinig vraag naar ontwikkelingsfinanciering is. Vertegenwoordigers van kmo's en midcaps klagen vaak over zowel het aanbod van ontwikkelingskredieten als de kosten ervan en stellen dat banken risicofinanciering te duur maken. Beide standpunten zijn waarschijnlijk tot op zekere hoogte waar. Hoe dan ook, het volume van aan zowel grote als kleine ondernemingen verstrekte leningen is in de lidstaten in het beste geval constant gebleven en in het slechtste geval scherp gedaald.

2.2 Dit advies is niet gericht op ontwikkelingskapitaal of de financiering van nieuwe bedrijven, starters of innovatie. Waar vooral naar wordt gekeken, is de toegang tot werkkapitaal: de mogelijkheden om „rood te staan” en doorlopend krediet, die voor de meeste ondernemingen van cruciaal belang voor hun voortbestaan zijn. Trends inzake bedrijfskapitaalleningen zijn vanwege een gebrek aan gegevens zeer moeilijk in kaart te brengen, maar de algemene trend kan worden afgeleid uit de data van de ECB over leningen aan niet-financiële bedrijven. Deze trend was de laatste vier à vijf jaar negatief en slechts de jongste maanden zijn er enkele tekenen van herstel.

2.3 Gedurende de laatste zes jaar vormde de scherpe daling van bedrijfsfinanciering een van de meest hardnekkige kenmerken van de economische en financiële crisis. De Europese banken moesten hun blootstelling aan probleemkredieten en waardeloos geworden schuld papier reduceren en daarom kromp de normale verstrekking van bedrijfskapitaal aan (vooral kleinere en micro-) ondernemingen zowel in nominale als reële termen. Deze daling van bedrijfskredieten kan worden omschreven als een chronische vorm van marktfalen. Bovendien heeft de fragmentatie van de Europese financiële markten geleid tot een tweeledige rentetarievenstructuur. Kleine ondernemingen in Italië en Spanje betalen bijvoorbeeld veel hogere rentetarieven dan vergelijkbare ondernemingen in Duitsland of het Verenigd Koninkrijk. Tot op heden hebben de beleidsmakers in de Unie geen passende oplossing voor het probleem gevonden en er bestaan enige aanwijzingen dat de verbeteringen in de regelgeving voor banken op EU- en internationaal niveau de moeilijkheden betreffende bedrijfskredieten er alleen maar groter op hebben gemaakt omdat er sprake is van meer risicoaversie bij de banken.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.nl.html

3. Het antwoord van de beleidsmakers

3.1 De beleidsmakers van de Unie hebben geworsteld met de effecten van de financiële crisis en de impact ervan op de reële economie. Ook is de fragiliteit van het Europese bancaire stelsel een belangrijke belemmering voor economisch herstel geworden. Om daar wat aan te doen kwam de ECB in 2012/13 met een precedentloos initiatief: zij gaf de EU-banken toegang tot meer dan 1 triljoen euro en zulks tegen relatief lage kosten. Dit werd de langerlopende herfinancierings-transactie (LTRO) genoemd. Het vormde een antwoord op dreigende blokkeringen in het bankbedrijf of het omvallen van banken omdat banken hun balansen weer op orde moesten krijgen en aan strengere wettelijke kapitaalsvereisten moesten voldoen. De ECB slaagde er met haar LTRO-initiatief in om te voorkomen dat het bancaire systeem ineen zou zijn gestort maar het grootste deel van het door haar beschikbaar gestelde geld heeft de reële economie nooit bereikt. Het werd daarentegen gebruikt om de balansen van de banken te versterken. Enerzijds was dit voorzienbaar en begrijpelijk. Overleven was en blijft immers de prioriteit voor de meeste Europese banken. Anderzijds werden hierdoor kansen gemist want het bedrijfsleven bleef op die manier verstoken van werkkapitaal.

3.2 In maart 2013 werd het kapitaal van de EIB substantieel verhoogd. De aandeelhouders injecteerden 10 miljard euro in de bank. De EIB verwacht nu dat zij haar reeds zeer forse kredietverschaffing aan kmo's de komende drie à vier tot zo'n 40 miljard euro zal kunnen verhogen. Die kapitaalinjectie heeft de EIB dus geholpen om haar leningen aan kmo's op te voeren. Ondersteuning van het mkb vormt de grootste beleidsprioriteit van de EIB-groep en is goed voor meer dan 20 % van de jaarlijks door de EIB verstrekte leningen en 100 % van de activiteiten van het EIF. De EIB-leningen zijn echter meestal bedoeld voor ontwikkelingskapitaal, innovatie en nieuwe projecten. Het Comité heeft begrepen dat de bank overweegt om werkkapitaal te gaan verschaffen en is zeker geïnteresseerd in de uitkomst van die overwegingen. De EIB is een groot verstrekker van ontwikkelingsfinanciering aan kmo's, maar haar aandeel in het totaal aan bedrijfsfinanciering in de eurozone blijft gering.

3.3 In het VK en de VS zijn de monetaire autoriteiten overgegaan tot een aantal onorthodoxe maatregelen zoals kwantitatieve verruiming om meer liquiditeit in het bancaire systeem te pompen. Daarbij kopen centrale banken grote hoeveelheden staats- en bedrijfsobligaties op en wordt het bancaire systeem vers geld verschaft. Dit heeft de blokkering van de geldmarkten en monetaire overdrachtsmechanismen aldaar weten te voorkomen. Er bestaan aanwijzingen dat dit soort maatregelen in de VS bevorderlijk zijn geweest voor de kredietverlening aan en de financiering van de reële economie. Maar nu het economisch herstel toch weer „body” lijkt te krijgen, denken de monetaire autoriteiten in de VS eraan om de kwantitatieve verruiming af te bouwen. De Bank of England denkt er ook zo over: is er sprake van daadwerkelijk economisch herstel, dan wordt de verruiming stopgezet.

3.4 De Commissie bracht in maart 2013 een groenboek uit over de langetermijnfinanciering van de economie⁽⁷⁾, dat werd gevolgd door een onlangs gepubliceerd maatregelenpakket⁽⁸⁾ om de langetermijnfinanciering in het algemeen en financiering van kmo's in het bijzonder te bevorderen. Centraal staan maatregelen ter stimulering van het gebruik van *asset backed securities* (ABS, door activa gedekte waardepapieren) voor leningen ten behoeve van kmo's. Meer gebruik van ABS zou de banken en andere financiële instellingen ruimte verschaffen om meer bedrijfskredieten te verstrekken. De Commissie stelt ook nieuwe regels voor om pensioenfondsen aan te moedigen, in financiële activa als ABS te beleggen en daarmee bij te dragen aan de financiering van langetermijngroei in de reële economie⁽⁹⁾. Ook zijn er voorstellen voor een liquide en transparante secundaire markt voor bedrijfsobligaties. Daarnaast wil de Commissie gedekte obligaties en onderhandse beleggingen aantrekkelijker maken. Voorts is er een mededeling over crowdfunding⁽¹⁰⁾ die is gericht op de bevordering van goede praktijken, het volgen van de ontwikkeling van markten voor crowdfunding en de vergemakkelijking van de invoering van een kwaliteitslabel.

3.5 Verder zijn er in dit verband diverse andere initiatieven van belang. Een nauwkeurigere beoordeling van kredietwaardigheid en risico's door kredietverstrekkers wordt veelal belemmerd door kosten en een gebrek aan relevante financiële informatie. Het Institute for International Finance (IIF) heeft een aantal maatregelen voorgesteld om daar wat aan te doen. Daartoe behoren meer gebruikmaking van digitale opslagcentra met standaardformulieren voor bedrijfsregisters, bureaus voor de statistiek en kredietbeoordelingen door banken en andere kredietverstrekkers. De nationaal opgeslagen gegevens over kredietrisico's zouden dan kunnen worden samengebracht bij het European Datawarehouse (ED), hetgeen uiteindelijk in een centraal Europees kredietregister kan uitmonden. Ook pleit het IIF voor Europese normen voor informatiegaring en verslaglegging ten behoeve van bedrijfs- en grensoverschrijdende analyses. Betere en actuelere informatie over het financiële reilen en zeilen van kmo's zou moeten resulteren in betere risico-inschatting door kredietverstrekkers en een passendere risicopremie.

⁽⁷⁾ COM(2013) 150 final/2.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Daarnaast zijn er nog de volgende voorstellen om kmo-financiering te verbeteren:

- maatregelen om onderlinge maatschappijen en coöperatieve en collectieve instellingen aan kmo's te lenen, door hun rechtstreeks met overheidsmiddelen te steunen;
- afstappen van de fiscale bevoordeling van schulden door nieuw eigen vermogen fiscaal aftrekbaar te maken;
- een formele rol voor regionale-ontwikkelingsagentschappen bij risicobeoordelingen plus maatregelen om onrealistisch optimisme bij te stellen;
- het benutting van kredietverzekeringen bevorderen waar dat kostenefficiënt is. Zulks om ongedekte kmo-leningen te verzekeren zodat banken die dan aan andere beleggers zouden kunnen verkopen;
- prikkels voor beleggers in private equity en durfkapitaal om meer in kmo's te investeren en zodoende financieringsgaten te dichten;
- fiscale incentives om de beleggersbasis bij kmo's en mkb-fondsen te verruimen;
- voorlichting voor kmo's over alternatieve financieringsmogelijkheden en de relatieve voordelen van die alternatieve mechanismen;
- verbetering van kredietgarantieschema's en uitwisseling van kennis en goede praktijken om ertoe bij te dragen dat de nationale garantieregelingen worden verbeterd;
- meer gebruik van handelsfinanciering, b2b-leningen en instrumenten voor factoring en leasing.

Er is vooruitgang geboekt met de uitvoering van veel van deze voorstellen, maar waar het om blijft draaien is wat er nu en op de korte termijn kan worden gedaan om de toegang van kmo's tot financiering te vergemakkelijken.

4. Een alternatief kanaal voor bedrijfsfinanciering

4.1 Het opzetten van een programma voor betere toegang tot financiering in de gehele Unie is geen sine cure. Sommige lidstaten hanteren immers een aanpak die is toegesneden op hun eigen financiële structuren en regelingen. Een standaardoplossing lijkt zich dan ook niet voor alle lidstaten te lenen. Een van de meest interessante initiatieven in dit verband is het Funding for Lending Scheme (FLS) van het VK en het loont de moeite om dat eens wat nader te bekijken.

4.2 Het Britse ministerie van Financiën en de Bank of England introduceerden het FLS in juli 2012 om de leningverstrekking aan de reële economie te stimuleren ⁽¹¹⁾. Het ministerie, aandeelhouder in de Bank of England, houdt toezicht op de uitvoering van het FLS. De deelnemende banken kunnen met weinig kosten geld betrekken en op die manier krediet tegen lagere rente verstrekken. Banken worden zo gestimuleerd om meer kredieten te verstrekken, waarna zij nog meer FLS-middelen kunnen lenen. De regeling heeft bijgedragen tot een substantiële daling van de kredietkosten voor banken en daarmee tot betere verleningsvoorwaarden. Opgemerkt moet worden dat het succes van het FLS tot op heden vooral lag in kredietverstrekking aan huishoudens, waarbij vooral aan hypotheekleningen moet worden gedacht. Met de stimulering van bedrijfskredieten ging het wat minder en daarom stelden de autoriteiten de regeling bij om uitsluitend kredietverstrekking aan kmo's te promoten.

4.3 Het FLS is bedoeld als commerciële prikkel voor de deelnemende banken om per saldo meer uit te gaan lenen (meer nieuwe leningen verstrekken dan er terugbetaald worden). Alle banken kunnen goedkoop geld krijgen, zelfs als zij aan schuldaanbouw doen. Verder bestaat er geen verstrekkinglimiet. Ter illustratie: heeft een bank aan het begin van het programma 100 miljard euro aan bedrijfskredieten uitstaan, dan kan zij minstens 5 miljard euro vragen. Verhoogt die bank vervolgens haar netto leningen aan kmo's met 1 miljard euro, dan zou zij weer 5 miljard uit het FLS kunnen putten. Deze 5:1-ratio (middelen uit het FLS tegenover kredieten aan kmo's) en de lagere financieringskosten vormen een sterke stimulans voor banken om hun kredietverstrekking op te voeren ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de werking van het fonds: R. Churm and A. Radia, „The Funding for Lending Scheme” BoE Quarterly Bulletin, 2012 Q4 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 De Bank of England houdt toezicht op het gewijzigde FLS. De meeste financiële instellingen van het VK participeren in het FLS. De gewijzigde regeling strekt er uitsluitend toe om kredietverlening aan bedrijven op te voeren. Zij is pas sinds november 2013 van kracht en daarom is het nu waarschijnlijk nog te vroeg om de efficiëntie ervan te beoordelen. Sommige van de grootste banken in het VK en de eurozone bleven snel schuld afbouwen en dat is wellicht één van de hoofdoorzaken van het feit dat de kredietverstrekking aan ondernemingen afnam. Voorstanders van het fonds wijzen erop dat de kredietsituatie in het VK er zonder het FLS veel slechter voorgestaan zou hebben.

4.5 Het Comité vindt dat er een gelijksoortig programma in de eurozone moet worden ingevoerd. Een FLS-achtig programma in de eurozone zou in een tijdsspanne van twee à drie jaar de kredietverlening aan bedrijven tot normalere niveaus helpen tillen en de verdere schuldafbouw vergemakkelijken.

4.6 Op 5 juni 2014 heeft de ECB een reeks liquiditeitsmaatregelen aangekondigd die de kredietverlening aan kmo's moeten bevorderen⁽¹³⁾. Het Comité verheugd zich erover dat het belangrijkste voorstel van de ECB, meer bepaald de gerichte langerlopende herfinancieringstransacties (TLTROs), vergelijkbaar is met de in dit advies beschreven FLS.

4.7 Het EESC kan zich vinden in de meeste voorstellen van de Commissie om de toegang van kmo's tot krediet te verbeteren, maar wijst er wel op dat die voorstellen meestal voor de middellange tot lange termijn gelden en misschien nieuwe regelgeving en/of instellingen vergen. Maar ondertussen blijft de crisis in de verstrekking van bedrijfskapitaal aan ondernemingen heersen, drukken en wellicht nog verergeren. Daarom moeten de beleidsmakers van de Unie meer oplossingen voor de korte termijn aandragen, waarbij aan incentives-regelingen (FLS of LTRO) dient te worden gedacht. Want tenslotte moet ieder verder financieel of reputatierisico worden afgewogen tegen de 26 miljoen werklozen in de EU (waarvan 5,6 miljoen jonger is dan 25 jaar).

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.nl.html

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Digitale samenleving: toegang, onderwijs, training, werkgelegenheid, instrumenten voor gelijke kansen

(initiatiefadvies)

(2014/C 451/04)

Rapporteur: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft op 22 januari 2014 besloten om in overeenstemming met artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

Digitale samenleving: toegang, onderwijs, training, werkgelegenheid, instrumenten voor gelijke kansen.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 18 juni 2014.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500ste zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór (zonder stemmen tegen en zonder onthoudingen) werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De EU moet niet langer alleen een gebruiker zijn in de digitale ruimte, maar zelf ook software creëren en produceren; ze dient daartoe een platform te bieden voor de benodigde talenten. Voorlichten, opleiden en trainen hebben daarom prioritair belang.

1.2 Het EESC is van mening dat de toegang tot de digitale samenleving een prioritaire doelstelling dient te zijn voor de hele Europese samenleving. Het beleid dat op dit gebied ten uitvoer wordt gelegd, is ontoereikend om de zich alsmaar verdiepende digitale kloof te dichten.

1.3 Het EESC wijst erop dat er maatregelen nodig zijn om de toegang van personen met een handicap tot de digitale samenleving te kunnen garanderen, evenals de gelijkheid van kansen t.a.v. de nieuwe technologieën.

1.4 De digitale samenleving mag niet een bijkomende factor voor uitsluiting zijn. Het EESC pleit er met name voor om passende beleidsmaatregelen door te voeren waarmee wordt voorkomen dat ouderen worden uitgesloten en waarmee hun deelname aan de digitale samenleving juist wordt aangemoedigd.

1.5 Er dient gezamenlijk te worden opgetreden door de Europese en nationale overheden teneinde over goedkopere en (in veel talen vertaalde) software en computers te kunnen beschikken.

1.6 Het Europese onderwijsbeleid dient burgers voor te bereiden op het leven. Het EESC benadrukt dat de beroepsorganisaties uit de onderwijssector in dit verband dienen te worden geraadpleegd.

1.7 De lidstaten dienen zich er bij hun begrotingskeuzes van bewust te zijn dat steun aan het openbare onderwijs van groot belang is om het streven naar gelijke kansen waar te maken.

1.8 Het EESC wijst op het belang van openbare bibliotheken in het kader van opleidings- en trainingstrajecten voor digitale geletterdheid.

1.9 Het EESC pleit ervoor om modellen voor open innovatie en open standaarden te bevorderen. Onterechte maatregelen ter bescherming van de intellectuele eigendom dienen te worden vermeden, omdat deze innovatie in de digitale economie in de weg staan.

1.10 Het EESC stelt voor dat op het gebied van onderwijs de aanbevelingen van de *European Foundation for Quality in e-Learning (EFQUEL)* worden opgevolgd.

1.11 Het wijst nogmaals op de belangrijke rol van beroepsopleiding en onderwijs bij de bestrijding van de economische crisis en ter bevordering van het herstel, en herinnert in dit verband aan de functie van CEDEFOP. Het EESC pleit er dan ook voor om:

- meer aandacht te besteden aan de aanvangs- en voortgezette opleiding van leerkrachten;
- taalonderwijs te promoten;
- open leermiddelen naar het beroepsonderwijs door te sluizen.

1.12 Het Horizon 2020-initiatief dient bij te dragen aan de versterking van de Europese positie op het gebied van digitale technologie, aangezien Europese bedrijven minder investeren dan hun Aziatische en Noord-Amerikaanse concurrenten.

1.13 Het EESC acht het van essentieel belang om kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) in de Europese ICT-sector te stimuleren, aangezien zij de motor kunnen zijn achter innovatieve projecten die van essentieel belang zijn voor een industrie die voortdurend in beweging is. Belastingmaatregelen en grotere financieringsmogelijkheden voor kmo's vormen bovendien een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van de economische crisis.

1.14 Steun voor startende ondernemers die zich aan digitale technologie wijden, kan een stimulans betekenen voor de Europese industrie voor hardware en software. Het EESC waardeert het initiatief om in het kader van de Digitale Agenda programma's met een hoog risico te steunen, maar dringt aan op meer financiële steun.

1.15 Het EESC stelt een reeks maatregelen voor om de deelname van vrouwen aan de digitale samenleving aan te moedigen.

2. Achtergrond

2.1 In verschillende politieke besluiten, programma's en initiatieven van de EU is sprake van integratie van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) in het onderwijs, zoals in:

- het programma e-Learning (2004-2006);
- het programma „Een leven lang leren” (2007-2013), opgedeeld in vier subprogramma's — Comenius, Erasmus, Grundtvig en Leonardo — waarin de bevordering van ICT binnen het onderwijs centraal staat;
- het Erasmus+-programma, dat deel uitmaakt van de Europa 2020-strategie, de strategie „Onderwijs en Opleiding 2020” en de strategie „Een andere kijk op onderwijs”;
- de Mededeling inzake nieuwe technologie en open leermiddelen („Naar een opener onderwijs: Innovatief onderwijzen en leren voor iedereen met nieuwe technologie en open leermiddelen”, COM(2013) 654 final).

2.2 De Digitale Agenda voor Europa (2010), hoofdstrategie van de EU om de doelstellingen van Horizon 2020 waar te maken, omvat veel verschillende maatregelen, waaronder maatregelen met betrekking tot:

- interoperabiliteit en standaardnormen;
- razendsnel internet;
- e-learning;
- toegankelijkheid voor personen met een handicap;
- alfabetisering en capaciteitsopbouw, waaronder ook digitale integratie.

2.3 Het EESC heeft deze aspecten in verschillende adviezen aan de orde gesteld ⁽¹⁾.

2.4 In onderhavig initiatiefadvies wordt een aantal aspecten behandeld die te maken hebben met de toegang tot de digitale samenleving, het onderwijs, gelijke kansen en werkgelegenheid.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Toegang tot de digitale samenleving

3.1.1 Mensen maken in hun dagelijks leven steeds vaker gebruik van ICT-instrumenten. De toegang tot de digitale samenleving is een recht en biedt kansen die optimaal dienen te worden benut.

⁽¹⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz.127; PB C 318 van 29.10.2011, blz. 9; PB C 214 van 8.7.2014, blz. 31

3.1.2 Het EESC heeft herhaaldelijk gehamerd op het belang van breedband voor de Europese samenleving en economie ⁽²⁾ en verwelkomt daarom de uitbreiding van breedband via satelliet naar de 28 lidstaten. Niettemin blijven er nog veel oorzaken voor de digitale kloof bestaan, die zich nog verbreden door de steeds groter wordende armoede, die weer het gevolg is van de economische en sociale crisis.

3.1.3 De digitale kloof wordt niet kleiner. Redenen daarvoor zijn: onderwijs (onder mensen met een hoge opleiding worden doorgaans drie keer zoveel internetgebruikers aangetroffen als onder de — 33 % — minder geschoolde mensen), leeftijd (internet wordt door zeer veel jongeren en door bijna alle studenten gebruikt, maar het gebruik onder ouderen is veel beperkter), de duurte van IT, de omstandigheid dat de informatie erover meestal in het Engels wordt gegeven, de verschillen tussen stad, platteland en eilanden, enz.

3.1.4 Gezien de besparingen die nodig zijn, ondervindt de overheid regelmatig grote moeilijkheden om ICT in het onderwijs gefinancierd te krijgen, en met het Stabiliteitspact lijkt dat er niet eenvoudiger op te zijn geworden. Een van de mogelijke financieringsmiddelen is de invoering van een gebruiksbelasting, maar dat kan de toegankelijkheid ervan en de gelijke kansen in het onderwijs onder druk zetten.

3.1.5 Toegankelijkheid is een mensenrecht ⁽³⁾. Verder is in de artikelen 20, 21 en 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat onlosmakelijk deel uitmaakt van het Verdrag van Lissabon, niet alleen vastgelegd dat discriminatie op grond van een handicap verboden is, maar ook dat personen met een handicap recht hebben op specifieke maatregelen. Daarnaast verplicht het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap de lidstaten ertoe om adequate maatregelen te nemen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang tot ICT, met inbegrip van het internet ⁽⁴⁾, te garanderen.

3.1.6 Mensen met een handicap hebben een twee keer zo grote kans om werkloos te worden. De nieuwe technologieën (waaronder het internet) bieden toegang tot vrijetijdsbesteding, onderwijs, cultuur en nog vele andere publieke en particuliere diensten en bevorderen de participatieve democratie. Daarom zijn toegankelijke ICT het onmisbare medium voor mensen met een handicap om op basis van gelijkheid te kunnen meedingen op een steeds grotere digitale markt en om mee te doen aan de digitale samenleving.

3.1.7 De digitalisering van de samenleving mag niet een bijkomende factor van uitsluiting zijn. Deze zou kwetsbare groepen juist een uitweg moeten bieden uit de marginalisering.

3.2 Onderwijs in de digitale samenleving

3.2.1 De digitale samenleving dwingt onderwijsinstellingen om open te staan voor veranderingen. De EU dient onderwijs- en opleidingssystemen te bevorderen die voor iedereen toegankelijk zijn en die burgers ertoe aanzetten om hun kennis, bekwaamheden en capaciteiten op een groot aantal terreinen, alsook hun sociale, burgerlijke en culturele vaardigheden en hun creativiteit, innovatie en de vaardigheid om in teamverband te werken, te ontwikkelen.

3.2.2 Al wie verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijsstelsel dient mee te werken aan een pedagogisch klimaat waarbij innovatie, kwaliteit en samenwerking in de onderwijspraktijk worden toegejuicht. Ook dienen studenten bij hun leerproces te worden aangemoedigd, dient de uitwisseling van goede praktijken, burgerparticipatie en ervaringen te worden bevorderd en moet een cultuur van evaluatie worden gestimuleerd.

3.2.3 Het Europees onderwijsbeleid is er niet voldoende in geslaagd om de nationale onderwijsautoriteiten ervan te overtuigen dat zij hun onderwijzend personeel vanaf de basisopleiding en binnen de onderwijsinstellingen vertrouwd moeten maken met ICT, met name in het basis- en secundair onderwijs en in de beroepsopleiding. Het heeft de lidstaten er vooral niet van kunnen doordringen dat zij de nodige investeringen moeten doen om een modern en innovatief onderwijs van goede kwaliteit, gebaseerd op ICT, tot stand te brengen.

3.2.4 De ministeries van Onderwijs dienen specifieke opleidingen voor leerkrachten in het leven te roepen en de aanzet te geven tot een nieuwe manier van leren.

3.2.5 Het EESC wijst op het belang van openbare bibliotheken in het kader van opleidings- en trainingstrajecten voor digitale geletterdheid.

⁽²⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 137

⁽³⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz. 15

⁽⁴⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 116

3.2.6 Vanaf het moment dat kinderen leerplichtig zijn, zouden ze vertrouwd moeten worden gemaakt met computers en misschien op een speelse manier ook met programmeren, zodat Europeanen zo snel mogelijk zelf software gaan uitvinden en produceren, in plaats van alleen maar gebruikers van ICT te zijn. De EU heeft kenniscentra op het gebied van onderzoek (bijvoorbeeld onderzoek naar elektronische nano-onderdelen), maar verdere actie is geboden.

3.2.7 De Europese onderwijssystemen bieden goede voorbeelden van onderwijs van hoge kwaliteit gaande van het basisonderwijs tot beroepsopleiding en universiteit. Er zijn echter wel wijzigingen nodig in het onderwijscurriculum, zodat het gebruik en de evaluatie van ICT een vast onderdeel worden van onderwijs.

3.2.8 Het EESC wil een lans breken voor modellen voor open innovatie en open standaarden en een halt toeroepen aan onterechte maatregelen ter bescherming van de intellectuele eigendom als die innovatieprocessen in de digitale economie in de weg kunnen staan.

3.2.9 Het door het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) gepubliceerde SPI-protocol (*Simple Publishing Interface*) heeft ten doel om instrumenten voor de productie van inhoud en databanken waarin voortdurend leermiddelen en metagegevens worden beheerd, beter met elkaar te laten communiceren.

3.2.10 Interoperabiliteit kan ook het gebruik van hulptechnologie vereenvoudigen waardoor mensen met een handicap toegang kunnen krijgen tot ICT.

3.3 Opleiding — een instrument om de economische crisis het hoofd te bieden

3.3.1 Onderwijs en beroepsopleiding geven mensen bagage mee voor het leven en stellen hen in staat vaardigheden te ontwikkelen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Sociaaleconomische ontwikkeling hangt sterk af van de beroepsopleiding, omdat deze toegang biedt tot vaardigheden en daardoor tot de arbeidsmarkt. Met name voor de minder bevoordeelde en kwetsbare groepen kan dit bijdragen tot een betere levenskwaliteit. Een beroepsopleiding is echter meer dan alleen maar een brug naar de arbeidsmarkt en heeft ook grote waarde op zich. Volgens het statistisch instituut van de Unesco bestaat er een verband tussen economische ontwikkeling en beroepsopleiding.

3.3.2 De belangrijkste strategie van de EU op dit gebied is het Erasmus+-programma. Het EESC heeft al eerder aangegeven dat dit een instrument zou moeten zijn „dat een sleutelfunctie zou moeten vervullen in de ondersteuning van onderwijs en opleiding: hierdoor kunnen burgers meer vaardigheden verwerven en kan de jeugdwerkloosheid — die in veel lidstaten erg hoog is — worden aangepakt”. Toch zijn het de lidstaten die de bevoegdheid hebben op dit gebied en die ervoor moeten zorgen dat er voldoende middelen zijn voor beroepsopleidingen, die ook aantrekkelijk moeten worden gemaakt als onderdeel van het onderwijssysteem.

3.3.3 Het EESC wijst erop dat het CEDEFOP (Centrum voor levenslang leren en beroepsopleiding) zich bezighoudt met vraagstukken als volwassenenonderwijs, kwalificaties en vaardigheden, de erkenning van diploma's en processen voor kwaliteitsgarantie, allemaal zaken die fundamenteel zijn voor mensen die meer moeite hebben om op de arbeidsmarkt te komen. Het CEDEFOP zou met meer middelen moeten worden uitgerust.

3.3.4 Het EESC stelt voor om:

- te zorgen voor meer waardering voor en uitstraling van het beroepsonderwijs;
- de nadruk te leggen op de aanvangs- en voortgezette opleiding van leerkrachten;
- het talenonderwijs aan te moedigen ter vergroting van de mobiliteit van werknemers;
- de open leermiddelen naar het beroepsonderwijs door te sluizen.

3.4 Digitale economie en werkgelegenheid

3.4.1 Hoewel de EU een hoog werkloosheidscijfer kent, kampt ze op korte termijn tegelijkertijd met een tekort aan 900 000 vakmensen voor banen in de ICT-sector.

3.4.2 ICT is van groot belang voor de werkgelegenheid en het succes van de Digitale Agenda staat of valt met het bestaan van hightechbedrijven: in 2008 leverde de ICT-sector de EU een meerwaarde op van 574 miljard euro en bood zij werk aan 8,3 miljoen mensen. Europese bedrijven — die te kampen hebben met gefragmenteerde markten en een tekort aan middelen — dienen hun positie t.o.v. de — meestal Noord-Amerikaanse — wereldmarktleiders te versterken.

3.4.3 Zoals voor elke technologische ontwikkeling geldt, heeft ICT de arbeidsmarkt danig veranderd. Dit dient te worden bekeken in het licht van nieuw te creëren beroepen, kwalificaties, vaardigheden en diploma's, zowel voor diegenen die vanwege ICT worden gemarginaliseerd als voor degenen die dankzij ICT aan de slag kunnen.

3.4.4 De door de Commissie in maart 2013 gecreëerde Grote Coalitie voor het scheppen van werkgelegenheid in de digitale economie buigt zich over de belangrijkste vraagstukken (opleiding en afstemming van de cursussen op de werkgelegenheid in de digitale sector; mobiliteit, diploma's, voorlichting, innovatieve leer- en onderwijsmethodes), maar beschikt niet over een eigen budget. Daarnaast bestaan er in het kader van de Digitale Agenda nog andere initiatieven: de strategie inzake e-vaardigheden, het Werkgelegenheidspakket, het initiatief „Naar een opener onderwijs”, de strategie „Een andere kijk op onderwijs”, het initiatief „Kansen voor jongeren” en het EU-vaardighedenpanorama.

3.4.5 Het bedrijfsleven dient bij deze coalitie te worden betrokken, maar ook het onderwijs, zodat er dankzij meer werkervaring in bedrijven meer binding ontstaat met de ICT-sector.

3.4.6 Er zij op gewezen dat er bij deze programma's niet voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke noden van vanwege hun handicap buitengesloten mensen, met name op het gebied van het verwerven van digitale bevoegdheden (e-vaardigheden), digitale alfabetisering en de integratie op de digitale arbeidsmarkt.

3.4.7 Hoewel de belangrijkste hightechbedrijven van Europa in O&O investeren, doen ze dat in veel mindere mate dan Aziatische en Noord-Amerikaanse bedrijven. Het EESC hoopt dat Horizon 2020 — dat over een budget van 78,6 miljard euro beschikt — de Europese positie op de wereldmarkt zal helpen versterken.

3.4.8 Het EESC acht het van fundamenteel belang dat Europese kmo's worden gesteund bij het lanceren van innovatieve projecten op het gebied van ICT; deze zijn immers essentieel voor een constant in ontwikkeling zijnde industrie. Om de crisis te bestrijden, dienen er oplossingen te worden aangedragen voor de financieringsmoeilijkheden van zowel kleine ondernemingen als voor innovatieve projecten (startende ondernemingen) die gewijd zijn aan innovatieve technologie.

3.5 *De samenleving in het digitale tijdperk dient inclusief te zijn*

3.5.1 Momenteel is slechts 30 % van de ongeveer 7 miljoen werknemers in de ICT-sector vrouw en zijn vrouwen op alle niveaus — en vooral bij de besluitvorming — ondervertegenwoordigd. Vrouwen volgen vaker tertiair onderwijs dan mannen, maar ze blijven kampen met nadelen op het gebied van werkgelegenheid, salarissen, arbeidsomstandigheden en toegang tot functies met meer verantwoordelijkheid.

3.5.2 Een wijziging in het beleid is des te belangrijker vanwege een alarmerende daling in het aantal vrouwelijke ICT-gediplomeerden: momenteel hebben slechts 29 van de 1 000 vrouwen een ICT-diploma en gaan slechts 4 van de 1000 vrouwen daadwerkelijk in deze sector werken.

3.5.3 Hoewel de deelname van meer vrouwen aan de ICT-sector het bbp van de eurozone met 9 miljard euro zou kunnen doen toenemen, kan het lage percentage vrouwen in deze sector worden verklaard aan de hand van zaken als tradities en culturele stereotypen, hetgeen niet alleen in Europa maar wereldwijd het geval is.

3.5.4 Het EESC pleit er daarom voor om:

- meer onderzoek te doen naar de vraag waarom er in het algemeen minder vrouwen in de ICT werkzaam zijn en waarom vrouwen minder vaak voor studies kiezen op het gebied van wetenschap, wiskunde en technologie;
- te overwegen om plannen en actieve maatregelen aan te nemen met bijbehorend budget, die gericht zijn op het creëren van gendergelijkheid;
- oog te hebben voor het feit dat vrouwen en meisjes met een handicap vaak gediscrimineerd worden t.o.v. mannen met een handicap als het gaat om toegang tot onderwijs en werkgelegenheid, en dat ze ook moeilijker een baan vinden, reden waarom het lastig voor hen is om een zelfstandig leven te leiden;
- rolmodellen en beroepstrajecten vast te stellen die vrouwen en meisjes kunnen inspireren;
- de Europese Code van beste praktijken voor vrouwen in ICT te herzien;

- succesvolle campagnes in de sociale media te analyseren;
- kinderen al vroegtijdig (op de basisschool) vertrouwd te maken met het gebruik en de programmering van computers, teneinde de betrokkenheid van meisjes met ICT te vergroten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Toegankelijkheid dient niet alleen voor de overheid maar voor de hele samenleving een prioritaire doelstelling te zijn, omdat dit van belang is voor alle economische en sociale actoren. Toch is het beleid van de EU en van veel lidstaten in het algemeen niet toereikend geweest.

4.2 Het EESC pleit ervoor dat de EU en de nationale overheden gezamenlijke activiteiten ondernemen teneinde de kosten van software zoveel mogelijk te beperken — en daarbij ook gebruik te maken van gratis software en open source software zoals Linux — en aan de informatie en kennis Europese inhoud toe te voegen.

4.3 Een goed EU-beleid in de 21ste eeuw vraagt om een mentaliteit van openheid voor veranderingen. Het mag er bij de ontwikkeling van het Europese onderwijs- en opleidingsstelsel niet alleen om gaan tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de arbeidsmarkt (een aspect waarop de Commissie haar onderwijsbeleid voornamelijk heeft geconcentreerd) — het moet gaan om onderwijs voor het leven in het algemeen. Bij de formulering van het Europese onderwijsbeleid dient advies te worden ingewonnen bij de Europese onderwijsinstellingen en de beroepsverenigingen op dit gebied, hetgeen nu niet gebeurt.

4.4 Aangezien de lidstaten momenteel bezuinigingen moeten doorvoeren en ze — met het oog op hun democratisch functioneren — de beslissingen nemen die ze het beste achten voor hun burgers, zij erop gewezen dat er hoe dan ook moet worden geïnvesteerd in het openbare onderwijs om de doelstelling van gelijke kansen bij de toegang tot onderwijs waar te maken, los van de maatschappelijke achtergrond van de studenten of de financiële middelen waarover ze beschikken.

4.5 De Commissie dient er de nadruk op te leggen dat metagegevens inzake onderwijs gratis opvraagbaar moeten zijn en het algemene belang moeten dienen en dat er geen eigendomsrechten van privéondernemingen op mogen rusten. Naast het Europese programma op het gebied van SPI-standaardisering zij gewezen op het belang van eContentplus, het programma van de Commissie inzake metagegevens.

4.6 Om de kwaliteit en de geschiktheid van het onderwijs en het lesmateriaal te kunnen garanderen, dienen docenten en onderwijsinstellingen het laatste woord te hebben ten aanzien van de inhoud. Het EESC is van mening dat er aandacht moet worden besteed aan de aanbevelingen van de *European Foundation for Quality in e-Learning* (EFQUEL), die te maken hebben met wetgeving, harmonisering, intellectuele eigendomsrechten, enz.

4.7 Het EESC heeft al zijn teleurstelling geuit over de ingrijpende bezuinigingen op de Digitale Agenda voor de periode 2014-2020: van de aanvankelijk begrote 9,2 miljard euro zijn er uiteindelijk maar 1,14 miljard goedgekeurd.

4.8 Het EESC is positief gestemd over de in het kader van Horizon 2020 goedgekeurde financiële steun voor vernieuwende initiatieven met een hoog risico van kmo's. Maatregelen om ervoor te zorgen dat kmo's en startende ondernemingen meer financiële middelen krijgen, niet alleen van overheden, maar ook van de markten en het financiële systeem, zijn van zeer groot belang.

4.9 Het verdient aanbeveling om op alle digitale terreinen te zorgen voor toegankelijkheid, zodat alle e-learningprogramma's, ICT, software en instrumenten (*online* en *offline*) toegankelijk zijn voor kwetsbare mensen en mensen met een handicap. Bovendien dient er speciale aandacht te worden besteed aan de integratie van mensen met een handicap bij de nieuwe arbeidsplaatsen die de EU wil creëren op het gebied van ICT.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Cyberaanvallen in de EU**(initiatiefadvies)**

(2014/C 451/05)

Rapporteur: de heer **McDonogh**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 februari 2014 besloten, overeenkomstig art. 29, lid 2, van het reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over:

Cyberaanvallen in de EU.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 135 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC pleit voor oprichting van een cyberveiligheidsinstantie op EU-niveau, naar voorbeeld van de centrale autoriteit in de luchtvaartsector, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA), zodat de EU de krachtige leidinggevende rol kan vervullen die nodig is om zich van de complexe taak die de implementatie van een doeltreffend cyberveiligheidsbeleid in heel Europa inhoudt, te kunnen kwijten.

1.2 Goed geïnformeerde burgers die voor zichzelf kunnen opkomen zijn van essentieel belang voor een krachtige cyberveiligheid in Europa. Op school en op het werk zou ruime aandacht aan educatie op het vlak van persoonlijke cyberveiligheid en gegevensbescherming geschonken moeten worden. Daarnaast zou de EU in de hele Unie relevante voorlichtingsprogramma's en -initiatieven moeten opzetten.

1.3 Bedrijven zouden wettelijk verplicht moeten worden om zich proactief tegen cyberaanvallen te beschermen, o.a. door gebruik te maken van veilige en veerkrachtige ICT-technologie en hun personeel te scholen op het vlak van het cyberveiligheidsbeleid, net zoals op het gebied van gezondheid en veiligheid gebeurt.

1.4 Elke lidstaat zou over een organisatie moeten beschikken die het midden- en kleinbedrijf (mkb) informeert, instrueert en ondersteunt op het gebied van best practices inzake cyberbeveiliging. Grote ondernemingen kunnen de noodzakelijke kennis gemakkelijk verwerven, maar kleine en middelgrote bedrijven (kmo's) moeten daarbij worden geholpen.

1.5 De rol en middelen van het Europees agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (Enisa) zouden moeten worden uitgebreid, zodat het agentschap meer verantwoordelijkheid kan nemen voor voorlichting over cyberveiligheid en voor speciale bewustmakingsprogramma's ten behoeve van burgers en kmo's.

1.6 Bedrijven en organisaties moeten ervoor zorgen dat men zich op managementniveau bewuster wordt van de verantwoordelijkheid voor cyberbeveiliging. Directies van alle organisaties moeten expliciet in kennis worden gesteld van het feit dat ondernemingen aansprakelijk gesteld kunnen worden indien hun beleid en maatregelen op het gebied van cyberbeveiliging tekortschieten.

1.7 Vanwege hun cruciale rol bij het verstrekken van online diensten zouden alle internetaanbieders in de EU bijzondere verantwoordelijkheid voor de bescherming van hun klanten tegen cyberaanvallen moeten dragen. Deze verantwoordelijkheid zou moeten worden gedefinieerd en verankerd in EU-wetgeving.

1.8 Om ervoor te zorgen dat de enorme economische groeimogelijkheden die de dynamische expansie van cloud computing biedt, op korte termijn gerealiseerd worden⁽¹⁾ dienen er op EU-niveau ook speciale beveiligingsisen en -verplichtingen voor aanbieders van clouddiensten ingevoerd te worden.

1.9 Vrijwillige maatregelen volstaan niet. De lidstaten moeten daarom strenge regelgevende verplichtingen worden opgelegd om harmonisering, governance en handhaving van de Europese cyberbeveiligingsregels te bewerkstelligen. Er is wetgeving nodig die niet alleen de aanbieders van kritieke infrastructuur maar alle bedrijven en organisaties ertoe verplicht significante cyberincidenten te melden. Niet alleen zou Europa dan beter op bedreigingen kunnen reageren, maar ook zouden de kennis van en het inzicht in cyberaanvallen worden verbeterd, zodat er een betere verdediging ontwikkeld kan worden.

⁽¹⁾ PB C 24, 28.1.2012, blz. 40; PB C 76, 14.3.2013, blz. 59.

1.10 Het EESC dringt er met klem op aan dat de EU ter afwering van cyberaanvallen kiest voor een aanpak waarbij ervoor wordt gezorgd dat alle technologie en diensten die in Europa worden gebruikt voor internetverbindingen en online diensten zo worden ontworpen dat ze in dit verband aan de hoogste beveiligingseisen voldoen. Daarbij dient de nadruk te liggen op de interface tussen mens en apparaat.

1.11 Het EESC pleit ervoor dat de Europese normalisatie-instellingen voor alle ICT-netwerktechnologie en -diensten adequate cyberbeveiligingsnormen ontwikkelen en verspreiden. Daarbij hoort ook een verplichte gedragscode om ervoor te zorgen dat alle ICT-apparatuur en internetdiensten die aan de Europese burgers worden verkocht, aan de hoogste normen voldoen.

1.12 De EU dient er onmiddellijk voor te zorgen dat iedere lidstaat over een volledig operationeel computercrisisteam (CERT) beschikt om zichzelf en Europa tegen cyberaanvallen te beschermen.

1.13 Het EESC dringt erop aan dat het binnen Europol opgerichte Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit (EC3) de nodige extra middelen krijgt om cybercriminaliteit te bestrijden en om de samenwerking tussen politiekorpsen binnen Europa en met politiekorpsen van derde landen te versterken, zodat Europa cybercriminelen gemakkelijker kan aanhouden en vervolgen.

1.14 Kortom, het beveiligingsbeleid van de EU dient gebaseerd te zijn op het volgende: krachtige leidinggevende rol van de EU; maatregelen die tegelijkertijd de veiligheid verbeteren en de privacy en andere grondrechten van de burgers respecteren; bewustmaking van de burgers en aanmoediging van proactieve beschermingsmaatregelen; uitgebreide governancebevoegdheden voor de lidstaten; verantwoorde acties van ondernemingen op basis van goede informatie; een hecht partnerschap tussen overheid, particuliere sector en burgers; een adequaat investeringsniveau; goede technische normen en toereikende investeringen in O&O&I; internationaal engagement. Het EESC herhaalt daarom de aanbevelingen inzake het cyberveiligheidsbeleid die het in tal van eerdere adviezen ⁽²⁾ heeft verwoord en roept de Commissie op om de stappen te zetten waarop in deze adviezen werd aangedrongen.

2. Reikwijdte van het advies

2.1 De interneteconomie genereert meer dan 20 % van de groei van het bbp in de EU en 200 miljoen Europeanen doen jaarlijks online aankopen. Wij zijn afhankelijk van het internet en de daarmee verbonden digitale technologie voor onze basisdiensten op het gebied van energie, gezondheid, administratie en financiën. De vitale digitale infrastructuur en diensten die financieel en sociaal zo'n essentiële rol spelen in ons leven, worden echter in toenemende mate blootgesteld aan cyberaanvallen, die onze welvaart en de kwaliteit van ons bestaan bedreigen.

2.2 Het EESC is van mening dat de toenemende afhankelijkheid van het internet en van de digitale technologie in de EU onvoldoende gepaard gaat met maatregelen die voor nu en in de toekomst een afdoende niveau van cyberveiligheid in heel Europa verzekeren. Met dit advies wil het EESC wijzen op de tekortkomingen in het EU-beleid inzake cyberveiligheid en aanbevelingen doen voor een krachtiger aanpak om de risico's van cyberaanvallen tegen te gaan.

2.3 De redenen om een cyberaanval uit te voeren kunnen variëren van persoonlijke motieven, bijv. om wraak te nemen tegen een persoon of een bedrijf, tot cyberspionage door natiestaten en cyberoorlog tussen landen. Bij de voorbereiding van dit advies werd besloten dat wij ons zouden beperken tot cyberaanvallen van criminele aard en dat wij onze aanbevelingen zouden concentreren op de problemen die de meeste leden van het EESC als urgent beschouwen. De complexe politieke discussie over cyberaanvallen door lidstaten gericht tegen burgers en andere staten kan misschien in een toekomstig advies aan de orde worden gesteld.

⁽²⁾ PB C 97, 28.4.2007, blz. 21;
PB C 175, 28.7.2009, blz. 92;
PB C 255, 22.9.2010, blz. 98;
PB C 54, 19.2.2011, blz. 58;
PB C 107, 6.4.2011, blz. 58;
PB C 229, 31.7.2012, blz. 90;
PB C 218, 23.7.2011, blz. 130;
PB C 24, 28.1.2012, blz. 40;
PB C 229, 31.7.2012, blz. 1;
PB C 351, 15.11.2012, blz. 73;
PB C 76, 14.3.2013, blz. 59;
PB C 271, 19.9.2013, blz. 127;
PB C 271, 19.9.2013, blz. 133.

2.4 In dit advies wordt alleen ingegaan op cyberaanvallen van criminelen die uit zijn op geld (het overgrote deel van de aanvallen). Als er t.a.v. cyberveiligheid maatregelen worden genomen om cyberaanvallen van criminele aard effectief aan te pakken, dan zullen ook de risico's van cyberaanvallen om politieke of meer persoonlijke redenen worden verkleind.

2.5 Hoewel de EU al een flink eind gevorderd is met de uitvoering van de maatregelen op het gebied van vertrouwen en beveiliging in het kader van de Digitale Agenda en een omvangrijke strategie voor computerbeveiliging heeft opgesteld, waarin de meeste van de hierboven omschreven doelen aan de orde komen, moet er nog meer worden gedaan.

3. Cyberaanvallen en cyberveiligheid

3.1 Een cyberaanval is een offensieve actie, in welke vorm dan ook, tegen computersystemen, infrastructuur, computernetwerken en/of digitale apparatuur door middel van verschillende soorten kwaadwillige handelingen om een bepaald doelwit in handen te krijgen, te wijzigen of te vernietigen. Het doelwit kan geld, gegevens of informatietechnologie zijn.

3.2 Computercriminelen hebben het op geld of gegevens gemunt, willen fraude plegen, spioneren of mensen afpersen. Cyberaanvallen kunnen schade toebrengen aan de netwerken en diensten die essentieel zijn voor onze gezondheid, veiligheid en economische situatie, alsook voor bestuur, transport en energievoorziening.

3.3 Naarmate wij meer afhankelijk worden van het internet en van digitale technologie, neemt ook de dreiging van cyberaanvallen toe. Volgens een recent verslag van Symantec steeg het totale aantal gekraakte gegevens in 2013 wereldwijd met 62 %: meer dan 552 miljoen documenten zijn „op straat” terechtgekomen. Daarbij ging het vaak om namen van personen, geboortedata of burgerservicenummers, medische dossiers of financiële gegevens. Bovendien heeft meer dan 38 % van de gebruikers van mobiele apparatuur de afgelopen 12 maanden te maken gekregen met mobiele computercriminaliteit.

3.4 Cyberaanvallen kunnen grote gevolgen hebben voor bedrijven en voor de Europese economie in het algemeen.

- Volgens een door de sector zelf in 2011 uitgebracht verslag kosten cyberaanvallen de slachtoffers elk jaar ongeveer 290 miljard euro wereldwijd. Daarmee is computercriminaliteit rendabeler dan de internationale handel in marihuana, cocaïne en heroïne bij elkaar.
- Burgers worden constant bedreigd door identiteitsdiefstal door cyberaanvallen. In mei 2014 werd in één enkele aanval een databank met de persoonlijke gegevens van 145 miljoen rekeninghouders op eBay buit gemaakt. Volgens een onderzoek naar cyberveiligheid dat in 2013 door de universiteit van Kent werd uitgevoerd werden in Groot-Brittannië in één jaar tijd (2012-2013) van meer dan 9 miljoen volwassenen de onlinerekeningen gehackt, verloor 8 % van de bevolking geld door cybercriminaliteit en raakte 2,3 % van de Britse bevolking meer dan 10 000 pond kwijt door computercriminaliteit.
- In 2011 werden de totale kosten van cybercriminaliteit voor de Britse economie in een verslag van de Britse regering geschat op 27 miljard pond:
 - internetfraude: 1,4 miljard pond
 - identiteitsdiefstal: 1,7 miljard pond
 - diefstal van intellectuele eigendom: 9,2 miljard pond
 - spionage: 7,6 miljard pond
 - verlies van klantgegevens: 1 miljard pond
 - (directe) diefstal van bedrijfsgegevens: 1,3 miljard pond
 - afpersing: 2,2 miljard pond
 - belastingfraude: 2,3 miljard pond

- Cyberaanvallen veroorzaken jaarlijks enorme schade in Europa. Deze kosten omvatten onder meer:
 - het verlies van intellectuele eigendom en gevoelige gegevens;
 - opportuniteitskosten, inclusief onderbreking van de dienstverlening en arbeidsonderbrekingen;
 - schade aan het merkimago en de bedrijfsreputatie;
 - boetes en schadevergoedingen voor klanten (voor het ongemak of voor indirecte schade) of contractuele compensatie (voor vertragingen enz.);
 - de kosten van tegenmaatregelen en verzekeringen;
 - de kosten van risicobeperkingsstrategieën en herstel na cyberaanvallen;
 - gedaalde omzet en verslechterd concurrentievermogen;
 - verstoringen van het handelsverkeer en
 - banenverlies.
- Volgens het *2014 Information Security Breaches Survey*, een publicatie van de Britse regering, werd in 2013 bij 81 % van de grote bedrijven en bij 60 % van de kleine en middelgrote ondernemingen de beveiliging geschonden.
- In hetzelfde verslag van de regering stond dat de ernstigste inbreuk op de beveiliging van een grote organisatie gemiddeld kon oplopen tot naar schatting 1 400 000 euro en tot 140 000 euro voor een klein of middelgroot bedrijf.
- Zelfs wanneer een aanval niet slaagt, nemen de kosten van het beperken van de schade snel toe. In 2014 zal de groei van de informatiebeveiligingsmarkt wereldwijd stijgen tot 8,6 % en meer dan 73 miljard dollar bedragen.

3.5 De technieken voor cyberaanvallen ontwikkelen zich voortdurend:

- Bij een cyberaanval gebruikt een cybercrimineel meestal een aanvalsvector, waarmee hij zich toegang kan verschaffen tot online identiteitsgegevens, een computer of een netwerkserver om zijn snode plannen uit te voeren. Aanvalsvectoren zijn vaak USB-apparaten, e-mailbijlages, websites, pop-upvensters, instantberichten, chatrooms en bedrieglijke praktijken, bijvoorbeeld phishing.
- Het vaakst wordt bij aanvallen gebruik gemaakt van malware. Malware is software waarmee met een crimineel oogmerk — bijvoorbeeld om gebruikersgegevens of geld te stelen of om zichzelf te verspreiden over de apparaten van andere mensen — een digitaal apparaat wordt gekaapt. Computervirussen (inclusief wormen en Trojaanse paarden), ransomware, spyware, adware, scareware en andere kwaadaardige programma's vallen allemaal onder malware. Zo is ransomware een speciale vorm van malware, waarbij de toegang tot het geïnfecteerde computersysteem geblokkeerd wordt en losgeld wordt gevraagd om de blokkering op te heffen.
- Malware kan van een computer ook een botnet maken, dat is aangesloten op het botnet of zombienetwerk van de cybercrimineel dat wordt gebruikt om slachtoffers aan te vallen.
- Bij spamming stuurt een crimineel in grote hoeveelheden ongevraagde e-mails, vaak om zijn slachtoffers geld te laten besteden aan namaakproducten. Voor de meeste spamberichten worden botnets gebruikt.
- Bij phishing doet een crimineel zich voor als een betrouwbare entiteit om zo iemands gebruikersnaam, wachtwoord en creditcardgegevens te stelen, zodat de crimineel de controle krijgt over diens e-mailaccounts, sociale netwerken en bankrekeningen. Phishing-aanvallen zijn voor de crimineel een zeer effectief middel, omdat 70 % van de internetgebruikers voor bijna elke webdienst hetzelfde wachtwoord gebruikt.

- Soms gebruiken cybercriminelen een denial-of-service-aanval (DoS-aanval) om bedrijven of organisaties af te persen. Een DoS-aanval is een poging om een computer of een netwerk onbruikbaar te maken voor de eigenlijke gebruiker door het doelsysteem te verzadigen met externe communicatieverzoeken, zodat het niet kan reageren op legitieme verzoeken of zo traag wordt dat het praktisch onbruikbaar is. Ook bij DoS-aanvallen wordt vaak gebruik gemaakt van botnets.

3.6 Organisaties voor cyberveiligheid zijn het eens over de maatregelen die het publiek en het bedrijfsleven moeten nemen om zichzelf te beschermen tegen cyberaanvallen. In elk voorlichtings- en onderwijsprogramma over cyberveiligheid zou op deze maatregelen gewezen moeten worden:

a. Publiek

- sterke wachtwoorden gebruiken die gemakkelijk te onthouden zijn;
- antivirussoftware installeren op nieuwe apparaten;
- privacy-instellingen op social media-sites controleren;
- veilig online aankopen doen: altijd nagaan of sites van online winkels veilig zijn;
- patches voor software en toepassingen downloaden zodra daarover een bericht verschijnt op de computer

b. Bedrijfsleven

- toepassingen 'whitelisten';
- veilige standaardstelsysteemconfiguraties gebruiken;
- patches voor applicatiesoftware binnen 48 uur installeren;
- patches voor de systeemprogrammatuur binnen 48 uur installeren; en
- het aantal gebruikers met administratieve privileges verminderen.

3.7 Kleine bedrijven ontberen veelal de IT-ondersteuning die nodig is om eventuele cyberaanvallen af te weren. Om zichzelf hiertegen te beschermen hebben zij daarom speciale hulp nodig.

3.8 Openheid over cyberaanvallen en zwakke plekken van het systeem is van essentieel belang om cyberaanvallen af te weren, vooral als het gaat om zogenoemde zero day-aanvallen: nieuwsoortige aanvallen waar de cyberbeveiligingswereld door wordt overvallen. Maar uit angst voor imagoschade en aansprakelijkheidsclaims geven bedrijven vaak geen ruchtbaarheid aan cyberaanvallen. Door dit gebrek aan openheid kan Europa niet snel en doeltreffend genoeg op cyberdreigingen reageren noch van de ervaringen van anderen leren en zo de cyberveiligheid in het algemeen verbeteren.

3.9 Het publiek en het bedrijfsleven betalen internetproviders om toegang tot internet te krijgen. Juist omdat internetaanbieders zo cruciaal zijn voor onlinediensten, is het van groot belang dat zij hun klanten zo goed mogelijk tegen cyberaanvallen beschermen. Internetaanbieders moeten er niet alleen voor zorgen dat hun eigen diensten en infrastructuur zo zijn ontworpen en worden onderhouden dat zij de hoogste mate van cyberbeveiliging bieden. Zij dienen hun klanten ook goede adviezen te geven, en bovendien moeten zij speciale protocollen klaar hebben liggen om bij een cyberaanval op klanten te kunnen bepalen om wat voor soort aanval het gaat en ertegen op te kunnen treden. Deze verantwoordelijkheid zou moeten worden gedefinieerd en verankerd in EU-wetgeving.

3.10 Het is van groot belang voor de economie van de EU om het publiek en het bedrijfsleven tot een snellere overstap op cloud computing aan te zetten ⁽³⁾. Naarmate meer mensen en bedrijven van cloud computing gebruikmaken, is het des te belangrijker dat Europa garant staat voor de cyberveiligheid van aanbieders van clouddiensten. Het tempo waarin op deze dynamische technologie wordt overgestapt wordt negatief beïnvloed door de onzekerheid over de veiligheid van clouddiensten. Ter ondersteuning van cloud computing in Europa zou de EU speciale beveiligingseisen voor de aanbieders van clouddiensten moeten vaststellen.

⁽³⁾ PB C 24, 28.1.2012, blz. 4; PB C 76, 14.3.2013, blz. 59.

3.11 Voor de aanwerving van werknemers voor Europa's cyberbeveiligingssector zijn speciale maatregelen nodig. De vraag in de informatiebeveiligingssector naar academisch geschoolde werknemers zal naar verwachting ruim twee keer zo snel toenemen als de vraag naar deze werknemers in de hele computerindustrie. Het EESC wijst de Commissie in dit verband op het succes van wedstrijden in de VS en in sommige lidstaten, die van groot belang zijn om burgers bewuster te maken van cyberveiligheid en om de volgende generatie professionals op dit gebied klaar te stomen.

3.12 Een van de beste manieren om cyberaanvallen af te weren is ervoor te zorgen dat alle technologie en diensten die in Europa worden gebruikt voor internetverbindingen en online diensten zo worden ontworpen dat ze in dit verband aan de hoogste veiligheidseisen voldoen. Daarbij dient de nadruk te liggen op de interface tussen mens en apparaat. Hiervoor is samenwerking nodig tussen technologiefabrikanten, internetaanbieders, de cyberveiligheidssector, het EC3, het Enisa, de defensie- en veiligheidsorganisaties van de lidstaten, en het publiek. De Commissie zou deze aanpak, waarbij cyberbeveiliging vanaf de ontwerpfase prioriteit krijgt, op EU-niveau kunnen organiseren, met eventueel een coördinerende rol van het Enisa.

4. EU-beleid inzake cyberveiligheid

4.1 De EU ontwikkelt een alomvattende strategie ⁽⁴⁾ om de cyberveiligheid voor haar burgers te vergroten:

- de pijler „vertrouwen en beveiliging” van de Digitale Agenda omvat 14 maatregelen voor betere cyberbeveiliging en gegevensbescherming;
- in de richtlijn over cyberaanvallen ⁽⁵⁾, die vóór 4 september 2015 in nationale wetgeving moet zijn omgezet, worden voorschriften vastgesteld voor de definitie van strafbare feiten op dit gebied en van sancties voor de plegers van die feiten;
- om de kennis over cyberbeveiliging te vergroten en de grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten te vergemakkelijken, heeft de EU de taken van het Europees agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (Enisa) uitgebreid;
- binnen Europol is het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit (EC3) opgericht;
- het beleidsinitiatief over de bescherming van kritieke informatie-infrastructuur richt zich op de bescherming van Europa tegen cyberaanvallen en verstoringen via verbetering van de cyberbeveiliging en veerkracht in de hele EU;
- met de Strategie voor een beter internet voor kinderen wordt beoogd op het internet een veilige omgeving voor kinderen te creëren, online kinderpornomateriaal te verwijderen en de seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden;
- op grond van de voorgestelde richtlijn over netwerk- en informatiebeveiliging (NIB) moeten de lidstaten bepaalde capaciteit op dit vlak realiseren, waaronder een goed functionerend computercrisisteam (CERT). Ook legt deze richtlijn aan aanbieders van kritieke infrastructuur eisen op t.a.v. netwerkbeveiliging en verslaglegging.

4.2 Het EESC heeft ferm gereageerd op het Commissievoorstel voor een richtlijn over netwerk- en informatiebeveiliging (NIB) ⁽⁶⁾, omdat het de voorgestelde maatregelen te slap vindt. Deze zullen de lidstaten er niet genoeg toe aanzetten hun burgers en bedrijven tegen cyberaanvallen te beschermen. Het Europees Parlement heeft de bruikbaarheid van het voorstel bij de behandeling ervan echter nog verder afgezwakt door het toepassingsgebied van de richtlijn strikt te beperken tot aanbieders van „kritieke infrastructuur”, waardoor zoekmachines, sociale-mediaplatforms, gateways voor internetbetalingen en cloudcomputingdiensten er niet meer onder vallen.

4.3 De voorgestelde NIB-richtlijn zal nu niet kunnen voorzien in de wetgeving die nodig is om het risicobewustzijn en de reactiecapaciteit bij cyberaanvallen in de Unie te vergroten. Het EESC zou graag willen dat er nieuwe wetgeving komt die niet alleen de aanbieders van kritieke infrastructuur ertoe verplicht alle significante cyberincidenten te melden. Door het ontbreken van zo'n verplichting kunnen cybercriminelen blijven profiteren van de onwetendheid van kwetsbare doelwitten.

⁽⁴⁾ JOIN/2013/01 final.

⁽⁵⁾ PB L 218, 14.8.2013, blz. 8–14

⁽⁶⁾ PB C 271, 19.9.2013, blz. 133.

4.4 De EU zou moeten overwegen de taken van het Enisa uit te breiden om voornoemd risicobewustzijn en reactiecapaciteit te verbeteren. Het Enisa zou wellicht zelf meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor voorlichting over cyberveiligheid en speciale bewustmakingsprogramma's voor burgers en kleine en middelgrote ondernemingen moeten opzetten.

4.5 Binnen Europol is in 2013 het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit (EC3) opgericht om de Europese cyberslagkracht te vergroten. Het EC3 fungeert als spil voor de verschaffing van criminele inlichtingen en helpt de lidstaten met het aanpakken en onderzoeken van cyberaanvallen. In zijn eerste jaarverslag waarschuwt het EC3 echter dat het met de huidige middelen al geen goed onderzoek kan doen en dat het de grote onderzoeken die nog op het centrum afkomen, niet zal aankunnen.

4.6 De EU zou de Europese normalisatieorganisaties — CEN, Cenelec en ETSI — moeten vragen cyberbeveiligingsnormen te ontwikkelen voor de software, ICT-hardware en internetdiensten die in de EU worden verkocht. Die normen zouden continu moeten worden bijgewerkt om gelijke tred te houden met nieuwe bedreigingen.

4.7 Er is wetgeving nodig die niet alleen de aanbieders van kritieke infrastructuur maar alle bedrijven en organisaties ertoe verplicht significante cyberincidenten te melden. Dit zou ertoe bijdragen de gevolgen van bestaande bedreigingen te beperken en zou de kennis over en het inzicht in de cyberaanvallen die worden gepleegd, vergroten. Aldus zouden overheden, de cyberbeveiligingssector, het bedrijfsleven en de burgers worden geholpen de cyberveiligheid te verbeteren en bedreigingen af te slaan. Om het delen van informatie over cyberaanvallen aan toe moedigen, zou de wetgeving voldoende anonimiteit moeten garanderen aan bedrijven en organisaties die een aanval melden. Ook zou moeten worden overwogen indien nodig aansprakelijkheidsbescherming te verschaffen.

4.8 Hoewel in dit verband door de EU al initiatieven zijn genomen, verschilt het capaciteits- en paraatheidsniveau sterk van lidstaat tot lidstaat, wat een versnippering in de aanpak van cyberaanvallen in de EU te zien geeft. Aangezien netwerken en systemen onderling verbonden zijn, verzwakken de lidstaten met een erg slap cyberbeveiligingsbeleid de algemene capaciteit van de EU om cyberaanvallen af te slaan. Maatregelen zijn nodig om de cyberbeveiliging van alle lidstaten op een aanvaardbaar niveau te brengen. Er moet speciaal op worden gelet dat elke lidstaat over een volledig operationeel computercrisisteam (CERT) beschikt.

4.9 Zoals het EESC in eerdere adviezen ⁽⁷⁾ heeft opgemerkt, is het van mening dat vrijwillige maatregelen niet werken en de lidstaten daarom strenge regelgevende verplichtingen moeten worden opgelegd om harmonisering, governance en handhaving van de Europese cyberbeveiligingsregels te bewerkstelligen. Dit alles met het doel de EU beter tegen cyberaanvallen te beschermen.

4.10 Samenvattend zou het EU-cyberveiligheidsbeleid, om burgers en bedrijven echt en met de nieuwste middelen tegen cyberaanvallen te beschermen, zich moeten richten op:

- een krachtige leidinggevende rol van de EU, teneinde de beleidsmaatregelen, wetten en instanties te realiseren die moeten zorgen voor een hoog niveau van cyberveiligheid in de hele EU;
- cyberbeveiligingsmaatregelen die tegelijkertijd de individuele en collectieve veiligheid verbeteren en de privacy en andere grondrechten en vrijheden van de burgers respecteren;
- een groot besef onder alle burgers van de risico's van internetgebruik en stimulering van een proactieve houding t.a.v. de bescherming van hun eigen digitale apparaten, identiteiten, privacy en online verrichtingen;
- alomvattend beleid van alle lidstaten om te waarborgen dat kritieke informatie-infrastructuur beveiligd en veerkrachtig is;
- deskundige en verantwoorde maatregelen van alle bedrijven om ervoor te zorgen dat hun ICT-systemen beveiligd en veerkrachtig zijn en om hun activiteiten en de belangen van hun klanten te beschermen;
- een proactieve aanpak van internetaanbieders om hun klanten tegen cyberaanvallen te beschermen;
- hechte strategische en operationele partnerschappen op het vlak van cyberveiligheid in de EU tussen overheden, bedrijfsleven en burgers;
- een aanpak om ervoor te zorgen dat al bij het ontwerp van internettechnologieën en -diensten wordt gelet op cyberbeveiliging;

⁽⁷⁾ PB C 255, 22.9.2010, blz. 98; PB C 218, 23.7.2011, blz. 130; PB C 271, 19.9.2013, blz. 133.

-
- adequate investeringen in kennis over cyberbeveiliging en de ontwikkeling van vaardigheden, zodat meer en meer werknemers op dit gebied deskundig worden;
 - goede technische cyberbeveiligingsnormen en toereikende investeringen in O&O&I om de ontwikkeling van een sterke cyberbeveiligingssector en oplossingen van wereldklasse te ondersteunen;
 - actief internationaal engagement met derde landen om gezamenlijk mondiaal beleid en een aanpak van cyberveiligheidsdreigingen te ontwikkelen.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité — Verbetering van transparantie en inclusie in het proces van toetreding tot de Europese Unie

(initiatiefadvies)

(2014/C 451/06)

Rapporteur: **Marina ŠKRABALO**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting op 22 januari 2014 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Verbetering van transparantie en inclusie in het proces van toetreding tot de Europese Unie.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 10 juli 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het uitbreidingsbeleid van de EU mag dan niet haar populairste beleidsterrein zijn, het is wel een van haar meest succesvolle politieke projecten. In de afgelopen jaren is het toetredingsproces op een aantal punten transparanter en inclusiever geworden, zoals blijkt uit de manier waarop dit proces momenteel in Servië en Montenegro gestalte krijgt. Door de strategische accentverschuiving van de EU-instellingen, waardoor de essentiële zaken — de rechtsstaat en economische governance — centraal zijn komen te staan, ligt er nu een kans om participerende democratie binnen het kader van — en niet parallel aan — het uitbreidingsbeleid als geheel te bevorderen.

1.2 Niettemin is er nog heel wat te doen. Er moet consequenter voor worden gezorgd dat zowel de EU-instellingen als de betrokken regeringen gedurende het hele toetredingsproces op alle beleidsterreinen en in alle (potentiële) kandidaat-lidstaten op transparante en inclusieve wijze te werk gaan. Er is meer beleidsintegratie nodig als het aankomt op (1) de onderhandelingen zelf, (2) de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en de sociale dialoog, en (3) de opbouw van institutionele capaciteit. Naar deze zaken zou een groter gedeelte van de pretoetredingssteun moeten gaan.

1.3 Het EESC adviseert de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement om:

- aanzienlijk meer financiële steun uit te trekken om institutionele capaciteit op te bouwen, de burger te betrekken bij het toetredingsproces en de media professioneler en onafhankelijker te maken;
- zowel het civiele als het sociale overleg in uitbreidingslanden te helpen versterken en het nauwer te koppelen aan het toetredingsproces;
- er meer aan te doen om, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, de voordelen en knelpunten van het uitbreidingsbeleid uit te leggen aan de burgers van de EU;
- alle belangrijke documenten voor toetredingsonderhandelingen — screeningverslagen, vertalingen van het EU-acquis en ijkpunten voor opening en afronding van de onderhandelingen — openbaar te maken, onder meer door deze te publiceren op de websites van de EU-delegaties;
- uitbreidingslanden ertoe te verplichten om wetgeving in te voeren over openbare toegang tot informatie en openbare raadplegingen, en dit tot een vast onderdeel van het toezicht op de voortgang te maken;
- de richtsnoeren van DG Uitbreiding voor de EU-steun in de periode 2014-2020 voor het maatschappelijk middenveld in uitbreidingslanden ⁽¹⁾ in al deze landen op dezelfde manier toe te passen en te herzien, zodat de specifieke problemen waarop de sociale partners in het sociaal overleg kunnen stuiten meer aandacht krijgen;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- de richtsnoeren van DG uitbreiding voor de EU-steun in de periode 2014-2020 voor de vrijheid en integriteit van de media in uitbreidingslanden ⁽²⁾ volledig proberen toe te passen.

1.4 Het EESC adviseert de nationale regeringen van onderhandelende landen om:

- beleid vast te stellen en te publiceren over toegang tot en openbaarmaking van informatie over de onderhandelingen, waarbij ervoor gezorgd wordt dat:
 - onderhandelingsstructuren, -procedures en tijdschema's transparant en openbaar toegankelijk zijn;
 - parlementsleden toegang hebben nationale onderhandelingsposities en dat in ieder geval de samenvattingen hiervan voor het publiek beschikbaar zijn;
- vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, inclusief de sociale partners, uit te nodigen voor alle deskundigengroepen, werkgroepen voor de onderhandelingshoofdstukken en vergaderingen van de kern van het onderhandelingssteam wanneer toetredingskwesties betrekking op hen hebben;
- hun nationale prioriteiten vast te leggen vóór aanvang van de onderhandelingen zodat de kern van het onderhandelingssteam prioritaire sectoren beter kan verdedigen en aldus betere resultaten kan boeken;
- om aanpassingsrisico's in kaart te brengen regelmatig effectbeoordelingen van nieuwe regelgeving uit te voeren bij het voorbereiden van nationale onderhandelingsposities en van harmonisering van wetgeving; hier niet-overheidsactoren — inclusief het bedrijfsleven, vakbonden en vertegenwoordigers van betrokken sociale groepen — bij te betrekken;
- de sociale partners en ondernemersorganisaties nauwer te betrekken bij de economische governance en hervormingen van de arbeidsmarkt en bij het berekenen van de sociale en economische kosten van harmonisatie, waarbij gelet moet worden op sociale samenhang en concurrentievermogen;
- sociaaleconomische raden te betrekken bij de programmering van de pretoetredingssteun die bedoeld is om in de behoeften van de sociale partners te voorzien;
- de sociale partners en andere relevante partijen, zoals ondernemersorganisaties, te betrekken bij technische ondersteuning en bij financieringsregelingen voor het maatschappelijk middenveld;
- ervoor te zorgen dat nationale parlementen in het toetredingsproces tijdig en op strategische en proactieve wijze een toezichts- en overlegrol kunnen spelen;
- niet rechtstreeks personen te benoemen tot lid van gemeenschappelijke raadgevende comités, maar voor de selectie van kandidaten inclusieve en transparante procedures te volgen waarin sociaaleconomische raden en nationale adviesorganen voor het maatschappelijk middenveld een rol spelen.

1.5 Aanbevelingen aan het EESC:

- Gemengde Raadgevende Comités (GRC's) zouden de „niches” moeten proberen te vullen waar andere organen zich tijdens de onderhandelingen niet mee bezighouden, en hun aandacht moeten concentreren op een selecte hoeveelheid onderwerpen, met name de vier overkoepelende onderwerpen van de huidige uitbreidingsstrategie: de rechtsstaat, economische governance, versterking van democratische instellingen en grondrechten, en versterking van de civiele en sociale dialoog.
- GRC's zouden zo veel mogelijk moeten proberen om belanghebbenden op nationaal niveau en op andere niveaus te bereiken door middel van openbare hoorzittingen, online raadplegingen, samenwerking met nationale TACSO ⁽³⁾-adviseurs en cruciale projecten voor beleidsmonitoring.
- De uitwisseling van informatie tussen de GRC's enerzijds en de Commissie, de Raad en de relevante organen van het Europees Parlement anderzijds zou verbeterd moeten worden om de communicatie tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld in de uitbreidingslanden te stroomlijnen.
- Er moet snel worden gezorgd voor een betere verhouding tussen mannen en vrouwen onder de EESC-leden in GRC's.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ TACSO is een door de EU gefinancierd project voor technische ondersteuning van de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in uitbreidingslanden (<http://www.tacso.org/>).

2. Belangrijkste kenmerken en veranderingen van het uitbreidingsbeleid van de EU in de afgelopen vijf jaar

2.1 Hoewel het laatste woord nog niet gezegd is over sommige politieke en maatschappelijke gevolgen van het uitbreidingsbeleid, heeft het wel duidelijk vaart help zetten achter veranderingen in nationale bestuursstructuren met het oog op de ontwikkeling van markteconomieën en democratieën. Bovendien heeft het de regionale samenwerking op de naoorlogse Westelijke Balkan een impuls gegeven. Wat de onderwerpen van de toetredingsonderhandelingen betreft: de overgangperiodes voor de invoering van EU-wetgeving en de kosten hiervan voor de EU en de kandidaat-lidstaten zijn van groot belang. Voor de opening en afsluiting van elk onderhandelingshoofdstuk is een unaniem besluit van de Raad nodig. Gezien het eventuele effect van nationaal beleid in een of meer lidstaten kan het tempo en het tijdstip van de onderhandelingen daarom hoogst onvoorspelbaar zijn.

2.2 De EU heeft laten zien dat zij bereid is het onderhandelingsproces te verbeteren en aan te passen aan veranderende politieke omstandigheden. Door dit proces van „al doende leert men” hebben de onderhandelingsmethoden door de jaren heen een grote ontwikkeling doorgemaakt.

2.3 In de Mededeling *Uitbreidingsstrategie en belangrijke uitdagingen 2013-2014* ⁽⁴⁾ schrijft de Commissie: „Een belangrijke les uit het verleden is dat fundamentele kwesties het eerst moeten worden aangepakt”, om te beginnen met de rechtsstaat, die „thans de kern van het uitbreidingsproces [vormt]”. Dit is een belangrijke strategische koerswijziging van specifieke beleidsaanpassingen naar het bredere vraagstuk van democratisch bestuur, dat nu eindelijk wordt erkend als een voorwaarde voor een zinvolle en duurzame harmonisatie van het beleid met het EU-acquis. Tijdens de huidige toetredingsonderhandelingen (met Montenegro, Servië en Turkije) wil de Commissie hoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten) en 24 (recht, vrijheid en veiligheid) dan ook open houden. De voortgang die in deze twee hoofdstukken wordt geboekt zou weleens bepalend kunnen zijn voor het tempo van de onderhandelingen.

2.4 Aan de ene kant duiden de veranderingen in de bij het toetredingsproces gebruikte onderhandelingsmethoden op de flexibiliteit van de EU en op haar oprechte streven naar effectieve onderhandelingen. De grotere aandacht voor een „op feiten gebaseerde” uitbreiding heeft geleid tot een sterkere positie van niet-overheidsactoren, wier onafhankelijke informatie waardevol is voor de regelmatige beoordelingen van de Commissie in haar voortgangsverslagen. Aan de andere kant zou men de indruk kunnen krijgen dat de doorgevoerde veranderingen vooral het gevolg zijn van de selectieve behoefte van de EU aan feitelijke informatie, terwijl voorbij wordt gegaan aan de administratieve rompslomp waarmee de onderhandelende landen door de veranderingen worden opgezadeld als er geen duidelijke procedures zijn om gegevens te verzamelen en belanghebbenden bij het proces te betrekken.

2.5 *Het kader voor de onderhandelingen met Servië* ⁽⁵⁾ is het eerste onderhandelingskader waarin expliciet verwezen wordt naar de beginselen van inclusiviteit en transparantie: „Opdat de bevolking meer vertrouwen krijgt in het uitbreidingsproces, zullen de beslissingen op een zo open mogelijke wijze worden genomen met het oog op grotere transparantie. Intern overleg en interne beraadslagingen zullen de nodige bescherming krijgen, ter behoeding van het besluitvormingsproces, conform de EU-wetgeving inzake toegang van het publiek tot documenten op alle onderdelen van de EU-activiteiten.” Hiervoor is terdege lering getrokken uit de situatie in Kroatië, waar de opkomst voor het EU-referendum historisch laag was (43 %). Het is ook een stap naar de formalisering van een aantal verbeterde praktijken voor de onderhandelingen met Montenegro.

2.6 Met haar sterkere nadruk op economische governance wil de EU toewerken naar nationale strategieën voor economische hervormingen en actieplannen voor het beheer van de overheidsfinanciën. Daarbij koestert zij de hoop dat met snellere informatievoorziening en macro-economisch toezicht een langdurige economische recessie en buitensporige tekorten — waar sprake van was in Kroatië, vlak nadat het land was toegetreden — voorkomen kunnen worden. Het plan is dan ook om uitbreidingslanden te screenen, ongeveer zoals de EU-lidstaten in het kader van het Europese Semester worden gescreend. Bedrijven moeten tijdig worden voorbereid op de toetreding, zodat zij concurrerender kunnen worden en zich op de interne markt kunnen weren. Daarnaast is de inbreng van de sociale partners van cruciaal belang voor het beoordelen en goedkeuren van de sociale dimensie van de economische hervormingen.

2.7 Volgens de richtsnoeren van DG Uitbreiding voor de EU-steun in de periode 2014-2020 voor de vrijheid en integriteit van de media in uitbreidingslanden ⁽⁶⁾ is een levendig maatschappelijk middenveld cruciaal voor meer pluralisme en participerende democratie. De EU-steun voor het maatschappelijk middenveld zou daarom vooral moeten worden gebruikt om (1) een klimaat te kweken waarin activiteiten van het maatschappelijk middenveld van de grond kunnen komen, en (2) de capaciteiten van organisaties van het maatschappelijk middenveld te verbeteren, zodat zij als effectieve en verantwoordelijke onafhankelijke actoren kunnen functioneren. Deze richtsnoeren zouden een goed middel kunnen zijn voor de integratie van het maatschappelijk middenveld, mits de mate waarin er gevolg aan wordt gegeven strookt met hun ambitieniveau.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=NL&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 2.

2.8 Tot dusverre is de EU er niet goed in geslaagd om de EU-burgers ervan te doordringen hoe belangrijk het uitbreidingsbeleid is voor de veiligheid en welvaart van het hele continent. Slaagt zij daar wel in, dan zou dat een temperende werking kunnen hebben op de angst voor verdere uitbreidingen die, zeker tijdens een economische crisis, samen met andere vormen van xenofobie de kop op kan steken. Nu de herinnering aan de oorlogen op de Balkan langzaam vervaagt, moge de crisis in Oekraïne dienen als geheugensteuntje: gebrek aan vrede en democratie kan voor iedereen consequenties hebben.

3. Openbare toegang tot onderhandelingsdocumenten

3.1 Hoewel voorwaarden voor transparantie en inclusiviteit geen deel uitmaken van het toetredingsproces, heeft het publiek in de landen die over hun toetreding tot de EU onderhandelen er wel steeds hogere verwachtingen van. In het geval van Kroatië schoot de informatie over de technische procedures voor de onderhandelingen tekort. Er was wel een protocol over interne beleidscoördinatie met betrekking tot onderhandelingsposities van de EU, maar dat werd nooit gepubliceerd in het staatsblad. Alle documenten van de Kroatische regering over de toetredingsonderhandelingen, behalve wetgevingsvoorstellen, werden door haar binnenskamers besproken en aangenomen. Daardoor kon het publiek niet eens om inzage vragen in niet-gerubriceerde documenten. Over het bestaan ervan was namelijk geen officiële informatie voorhanden. Het maatschappelijk middenveld moest jarenlang druk uitoefenen voordat de regering uiteindelijk basisinformatie begon te publiceren over de door haar behandelde documenten.

3.2 Wat parlementair toezicht betreft kwam Slovenië met een regeling zonder weerga: het nationaal parlement had het recht om zijn veto uit te spreken over onderhandelingsposities⁽⁷⁾, die ook aan het publiek werden geopenbaard. Hoewel het Kroatische parlement tijdens de lastige, zes jaar durende onderhandelingen met de EU op adequate wijze de politieke consensus bewaakte, wist het niet te zorgen voor een bredere inbreng van parlementariërs, deskundigen en het grote publiek in debatten over het beleid. Onderhandelingsposities en -rapporten waren alleen toegankelijk voor regeringsfunctionarissen en een selecte groep leden van het nationale comité voor toezicht op de toetredingsonderhandelingen. Hierdoor werd de overgrote meerderheid van de parlementariërs, en niet te vergeten het grote publiek, buitengesloten. In de aanstaande onderhandelingsronden zou dit scenario niet herhaald moeten worden.

3.3 Een andere factor waardoor het onafhankelijke toezicht op het toetredingsproces en de inzage van niet-overheidsactoren en de media in de documenten werden bemoeilijkt, was dat deze door de Europese Commissie en de Raad geproduceerde documenten, zoals de gemeenschappelijke standpunten van de EU, geen eigendom van de Republiek Kroatië waren. Daarom had de Kroatische regering naar eigen zeggen niet de bevoegdheid om ze openbaar te maken. Tegelijkertijd lieten de EU-instellingen het afweten wat de proactieve openbaarmaking van documenten betreft⁽⁸⁾.

3.4 In het geval van Montenegro is er wat de openbaarmaking van onderhandelingsdocumenten betreft duidelijk vooruitgang te bespeuren. De Commissie heeft alle screeningsverslagen op haar website gezet, waarmee alle partijen een goed middel in handen hebben om na te gaan of de nationale wetgeving al dan niet strookt met het EU-acquis. Verder heeft de Raad alvast de gemeenschappelijke standpunten van de EU voor hoofdstuk 23 en 24 gepubliceerd, gezien het belang van de bijbehorende verslagen en de belangstelling van het publiek ervoor. Het valt nog te bezien of van deze goede aanpak beleid wordt gemaakt dat kan worden toegepast in het geval van Servië of Turkije of bij de behandeling van al geopende hoofdstukken. Bovendien is er geen formele reden waarom de Raad de ijkpunten voor de opening niet volledig zou publiceren als deze eenmaal unaniem zijn aangenomen. Voor input en bijdragen van het maatschappelijk middenveld, goed onderbouwde verslaggeving in de media en een onafhankelijk toezicht op de maatregelen waarmee de regeringen hun plichten vervullen is tijdige toegang tot belangrijke documenten van cruciaal belang.

3.5 Door de ervaring die zij heeft opgedaan bij eerdere uitbreidingsrondes heeft de Commissie meer oog gekregen voor het grote belang van onafhankelijke en professionele media. Dit blijkt wel uit twee door haar gehouden conferenties (Speak up, in 2011 en 2013) en uit de goedkeuring van de *richtsnoeren van DG Uitbreiding voor de EU-steun in de periode 2014-2020 voor de vrijheid en integriteit van de media in uitbreidingslanden*, die een uitgangspunt moeten vormen bij de toewijzing van gelden. De vraag blijft echter hoe ervoor gezorgd kan worden dat de media het publiek in de EU, dat ook op de hoogte moet worden gehouden van de betekenis en dynamiek van het uitbreidingsbeleid, kan bereiken.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ In de praktijk heeft de Raad op aanvraag documenten over toetredingen vrijgegeven nadat er gevoelige informatie uit was gefilterd die voornamelijk betrekking had op de standpunten en documenten van de lidstaten. Onder verwijzing naar artikel 4 van Verordening (EG) 1049/2001 van 30 mei 2001 voerde de Raad aan dat daarvoor intergouvernementeel overleg nodig is en dat een en ander betrekking heeft op internationale betrekkingen. Met zijn rubriceringsbeleid beperkt de Raad ook de toegang tot informatie over de toetreding in het Europees Parlement, waar speciale ruimten zijn gereserveerd voor de opslaan en inzien van gerubriceerde documenten.

4. De rol van het maatschappelijk middenveld in het toetredingsproces

4.1 De rol van het maatschappelijk middenveld in het toetredingsproces neemt diverse vormen aan: (1) directe inbreng in de eigenlijke onderhandelingen (dat wil zeggen screening, voorbereiding van nationale standpunten, toezicht op het proces), (2) sociale en civiele dialoog in verband met beleidsvorming en harmonisatie van wetgeving met het acquis, (3) deelname aan de programmering van pretoetredingssteun, en (4) onafhankelijk toezicht op voortgang en sociale consequenties van de hervormingsprocessen. Om deze rol te kunnen vervullen is adequate financiële ondersteuning geboden, door nationale regeringen en via het EU-instrument voor pretoetredingssteun.

4.2 In de Kroatische en Montenegrijnse werkgroepen voor het uitwerken van onderhandelingsposities zaten veel deskundigen uit het maatschappelijk middenveld (ruim een derde van alle leden). In beide gevallen werden kandidaten opgeroepen hun belangstelling kenbaar te maken en werden de namen van alle werkgroepleden gepubliceerd. Maar in het geval van Kroatië hing de mate van betrokkenheid van de deskundigen uit het maatschappelijk middenveld sterk af van de leiderschapsstijl in elk van de werkgroepen. Soms kregen zij de voorlopige onderhandelingsposities niet te zien. De input van het maatschappelijk middenveld had dan ook vooral betrekking op de initiële screeningfase. Het had niet veel inbreng in de uitwerking van de onderhandelingsstrategie en in vroege beoordelingen van de sociale en economische kosten en baten.

4.3 De EU-instellingen hebben diverse kanalen geopend voor overleg met het maatschappelijk middenveld om gegevens te verzamelen over de voortgang van hervormingen die samenhangen met toetredingen. Het gaat hierbij onder meer om onlinecorrespondentie, jaarlijkse raadplegingen van het maatschappelijk middenveld in Brussel, bijeenkomsten in de betrokken landen zelf, briefings en openbare evenementen tijdens het bezoek van EU-ambtenaren. De Commissie heeft zich ook ontvankelijk getoond voor onafhankelijke monitoringverslagen die opgesteld zijn door organisaties van het maatschappelijk middenveld. Maar de Commissie is wel veel proactiever geweest ten opzichte van ngo's dan ten opzichte van vakbonden en werkgeversorganisaties. Dit blijkt zowel uit de mate van contact als uit de reikwijdte en het doel van pretoetredingssteun voor capaciteitsopbouw en beleidsmonitoring.

4.4 Kroatië's toetredingsproces was een gemiste kans om de sociale dialoog over de toetreding tot de EU in het land te versterken. Dat had, zoals in het geval van Bulgarije is gebeurd, kunnen zorgen voor effectievere en duurzamere voorwaarden voor het EU-lidmaatschap. Nationale sociaaleconomische raden zijn niet in voldoende mate ingeschakeld voor discussies over de sociale en economische aanpassingskosten en steunmaatregelen of voor de programmering van pretoetredingssteun. Een miniem gedeelte van de pretoetredingssteun is besteed aan het versterken van structuren voor de sociale dialoog en van de organisatorische capaciteit van de sociale partners. Gezien hun capillaire structuur zouden werkgeversverenigingen en vakbonden beter moeten worden gebruikt als belangrijke platforms voor beraadslagingen over kosten en baten en over het tijdig voorbereiden van de economie op de toetreding.

4.5 Wat beleidsvorming betreft trekt Kroatië de negatieve lijn van vorige toetredingsrondes door: ruim 80 % van het acquis werd met een versnelde procedure ingevoerd, vaak zonder enige openbare raadpleging en met zeer weinig effectbeoordelingen. Dat is slecht voor de kwaliteit en de transparantie van de wetgevingspraktijk⁽⁹⁾. Wel had de programmering van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) een inclusief karakter, vooral wat het maatschappelijk middenveld betreft, en stuurde de Raad voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld een en ander aan, met technische ondersteuning door de overheidsdienst voor het maatschappelijk middenveld. Dit leidde tot hoogst relevante subsidieregelingen voor de onafhankelijke monitoring van het beleid op diverse cruciale hervormingsterreinen en maakte het mogelijk dat de sociale partners een belangrijke bijdrage leverden aan de toewijzing van financiële middelen voor het versterken van competenties voor de sociale dialoog. Het gebrek aan samenhang tussen de twee hierboven beschreven processen moet worden vermeden, en bij de komende toetredingsprocessen zou inclusieve beleidsvorming altijd de boventoon moeten voeren.

5. De bijdrage van het EESC aan een grotere rol van het maatschappelijk middenveld in het toetredingsproces

5.1 Als groot voorstander van het uitbreidingsbeleid heeft het EESC gemeenschappelijke raadgevende comités (GRC's) opgericht waarin organisaties van het maatschappelijk middenveld aanbevelingen formuleren voor de politieke autoriteiten aan beide zijden. Ook zwengelen zij maatschappelijke discussies aan over toetreding tot de EU in uitbreidingslanden. Dankzij deze structuren kunnen vanuit een veelheid aan gezichtspunten op feiten gebaseerde discussies worden gevoerd over de onderhandelingen. Ook kan zo in kaart worden gebracht wat de gevolgen van het EU-acquis zijn voor verschillende segmenten van de samenleving, waarbij en passant de inbreng van het maatschappelijk middenveld wordt ondersteund. In aanvulling op de GRC's fungeert het forum van het maatschappelijk middenveld van de Westelijke Balkan als een regionaal platform om de politieke autoriteiten aan te spreken. Ook biedt het kansen om te netwerken met organisaties van het maatschappelijk middenveld aldaar, terwijl het tegelijkertijd de grootste problemen van het maatschappelijk middenveld in de regio onderzoekt.

⁽⁹⁾ SIGMA Assessment Croatia, mei 2011.

5.2 Hieronder staat een aantal van de problemen die de GRC's in kaart hebben gebracht:

- overheden oefenen vaak te veel invloed uit op de benoeming van GRC-leden;
- doordat EESC-leden elkaar als lid van een GRC snel opvolgden zijn de werkzaamheden en de betrekkingen nogal eens verstoord geraakt. Aan de andere kant zijn nieuwe organisaties wellicht niet aan bod gekomen door de te geringe roulatie onder de GRC-leden van de partnerlanden;
- GRC's beschikken over weinig organisatorische capaciteit om buiten de hoofdstad en stedelijke centra een groter scala aan organisaties van het maatschappelijk middenveld te bereiken;
- het lidmaatschap van een GRC wordt vooral door mannelijke EESC-leden bekleed. Momenteel ligt hun percentage op 78 %. Dat is een zeer ongelijke verhouding tussen vrouwen en mannen, en het EESC zou deze onbevredigende stand van zaken daarom snel moeten rechtekken.

5.3 Het EESC heeft het als een lastige taak ervaren om meer bekendheid te geven aan de rol van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners in het toetredingsproces. In sommige landen zijn overheden zich negatief blijven gedragen tegenover het maatschappelijk middenveld, waardoor aanbevelingen van GRC's weinig weerklank hebben gevonden. Wel hebben GRC's mogelijkheden gecreëerd voor directe uitwisseling tussen het maatschappelijk middenveld, de EU en nationale politici en functionarissen, al viel de impact ervan op het beleid van overheden tegen. GRC's zouden daarom veel baat hebben bij meer steun van en nauwere samenwerking met de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat belangrijke zorgen over de nationale consequenties van toetreding, die in de civiele en sociale dialoog naar voren komen, overal doorklinken waar beleid wordt gemaakt.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

500^e ZITTING VAN HET EESC VAN 9 EN 10 JULI 2014**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende structurele maatregelen ter verbetering van de weerbaarheid van EU-kredietinstellingen***(COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD))**(2014/C 451/07)*Rapporteur: de heer **IOZIA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 25 februari 2014 respectievelijk 27 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 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 structurele maatregelen ter verbetering van de weerbaarheid van EU-kredietinstellingen

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 23 juni 2014.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en 1 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is resoluut voorstander van de herstructurering van het bankstelsel. Onder de vele wetgevingsinitiatieven die ingevolge de financiële crisis zijn voorgesteld, is dit de belangrijkste maatregel. Het beklemtoont dat deze herstructurering het allereerste initiatief is dat gericht is op een diepgaande regulering tot in de kern van het bankstelsel, en op voltooiing van de bankenunie. De maatregel kan er bovendien in belangrijke mate toe bijdragen dat het vertrouwen van het bedrijfsleven en de burgers wordt hersteld en dat, met het oog op een passende financiering voor de economie, het Europese bankstelsel kracht wordt bijgezet en het besmettingsrisico wordt verkleind.

1.2 Het EESC is van mening dat deze verordening, waarmee het beheer van een complex aantal bancaire en financiële diensten wordt gedefinieerd, absoluut noodzakelijk is. Het is evenwel duidelijk dat de voorgestelde verordening niet volstaat om een nieuwe crisis te voorkomen. Daarvoor moet de financiële cultuur in aanzienlijke mate veranderen en moeten ethische principes in de dagelijkse activiteiten van de financiële sector hun beslag krijgen. Bij de totstandbrenging van een nieuw financieel en economisch stelsel moeten alle stakeholders worden betrokken om een duurzame en veerkrachtige financiële sector tot stand te kunnen brengen en de belangen van alle betrokkenen zo goed mogelijk in evenwicht te brengen. Met het oog daarop pleit het EESC voor een ruim akkoord om de economie nieuw leven in te blazen en het vertrouwen in de financiële instellingen te herstellen en vraagt het de Commissie een Europees sociaal pact voor een duurzame financiële sector te bevorderen. Werknemers, managers, aandeelhouders, investeerders, gezinnen, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), bedrijven en commerciële klanten moeten tot een stabiele en billijke overeenkomst komen om een financiële-dienstensector tot stand te brengen die erop gericht is welvaart te creëren, de reële economie te ondersteunen, voor groei en goede banen te zorgen evenals het milieu te beschermen en ongewenste sociale gevolgen te vermijden.

1.3 Het EESC wijst erop dat nationale overheden uniforme evaluatiecriteria moeten hanteren en zou graag zien dat de regelgeving op Europees niveau op homogene wijze wordt toegepast en eventueel in overleg met de nationale overheden van derde landen wordt overeengekomen.

1.4 Het verbaast zich over de keuze om tegelijkertijd diverse nationale regelingen naast de Europese regelgeving te laten bestaan. Het is er immers van overtuigd dat een dergelijk kader ervoor kan zorgen dat de nieuwe regels niet uniform worden toegepast. Het is een goede zaak dat deze uitzondering alleen geldt voor wetgeving die al bestaat op het ogenblik dat de nieuwe verordening wordt voorgesteld, mits gegarandeerd wordt dat zij met deze verordening volledig gelijkwaardig is.

1.5 De door de Commissie voorgestelde verordening is volgens het EESC een degelijke en efficiënte oplossing om commerciële bankactiviteiten te scheiden van beleggingsactiviteiten. In vergelijking met de door diverse landen voorgestelde alternatieven is de gekozen oplossing immers gebaseerd op een dialectisch beoordelingsproces waardoor het universele bankmodel niet op de helling wordt geplaatst maar wordt behouden, en waarbij alleen wordt opgetreden tegen de buitensporige risico's waarmee dit model gepaard gaat.

1.6 Het EESC beklemtoont dat er onvoldoende rekening is gehouden met de impact van de voorgestelde wetgeving op de werkgelegenheid. Ingevolge de regelgeving voor financiële diensten in haar geheel zouden honderdduizenden banen verloren kunnen gaan en het is onaanvaardbaar dat er geen maatregelen zijn gepland om de aanzienlijke rechtstreekse en onrechtstreekse sociale gevolgen te beperken. De rechtstreekse impact van de onderhavige verordening mag dan beperkt zijn, de gevolgen ervan voor de activa van de ondernemingen zouden zich in het hele financiële systeem laten gevoelen. Anderzijds dient terecht te worden erkend dat de geringere risicogevoeligheid van de banken de reële economie in haar geheel, en zonder meer ook de werkgelegenheid in het algemeen ten goede zal komen.

1.7 De vrees is groot dat de kosten ten laste van de werknemers zullen komen. Hoewel de Commissie in haar effectbeoordeling met dit aspect rekening heeft gehouden, lijkt ze het probleem in de hervorming maar weinig aandacht te hebben geschonken. Het is juist dat de door de hervorming getroffen activiteiten weinig arbeidsintensief zijn, maar de indirecte gevolgen ervan zullen leiden tot kostenbesparende maatregelen die zich kunnen vertalen in nieuw banenverlies, zoals door belangrijke bankinstellingen reeds is aangekondigd.

1.8 Er zijn veel krachten in het spel (financiële lobby's, grote lidstaten, consumenten en investeerders, gezinnen, grote en kleine ondernemingen, verenigingen, ...) met tevens sterk uiteenlopende belangen. De lessen die kunnen worden getrokken uit het verleden waarin het financiële systeem zijn eigen logica oplegde, zouden ondertussen duidelijk moeten zijn: het algemeen belang moet steeds de bovenhand halen. Het EESC beveelt dan ook aan het roer om te gooien en het algemeen belang centraal te stellen. Alleen wanneer de belangen van alle stakeholders op een evenwichtige manier worden meegenomen, kan de hervorming doeltreffend zijn.

1.9 Om een duurzaam financieel stelsel te garanderen is er behoefte aan „geduldige financiën”, waarbij de logica van „winst kost wat kost en op korte termijn” wordt ingeruild voor een logica van doeltreffendheid en stabiliteit op lange termijn. Met deze verordening wordt een verandering van bedrijfsmodel voorgesteld.

1.10 Het EESC is van mening dat de Commissie meer aandacht moet schenken aan investeerders en werknemers, waarmee tot dusver slechts weinig rekening is gehouden bij de hervorming. De duurzaamheid van het systeem wordt immers slechts gegarandeerd als er opnieuw vertrouwen wordt gewekt, waardoor een veiliger klimaat ontstaat voor zowel investeerders als werknemers, die beiden actief bij het beheer van de risico's betrokken zijn.

1.11 Flexibiliteit in de toepassing van de verordening is volgens het EESC een waardevol en wenselijk beginsel. De „biodiversiteit”⁽¹⁾ van bankzaken is immers een garantie voor de stabiliteit en doeltreffendheid van het systeem. Het EESC wijst er evenwel op dat flexibiliteit in dezen niet mag worden verward met willekeur.

1.12 Het EESC beveelt de Commissie aan om in haar effectbeoordeling een gedetailleerde evaluatie te maken van de wisselwerking tussen de belangrijkste voorstellen van de onderhavige verordening en andere recente initiatieven zoals RKV IV, BRRD, SRM, enz., alsook na te gaan in hoeverre het gevaar bestaat dat op schaduwbankieren wordt overgestapt.

⁽¹⁾ PB C 100 van 30.4.2009, blz. 84.

1.13 Het pleit voor nauwe samenwerking tussen en coördinatie van de toezichtactiviteiten van de Europese Bankautoriteit en de nationale overheden, die de markten goed kennen en een cruciale rol zullen spelen in het beheer van de nieuwe hervormde Europese financiële sector.

2. Het voorstel voor een verordening

2.1 Volgens de Commissie vormt het voorstel een belangrijk onderdeel van de inspanning van de Unie om een oplossing te vinden voor het dilemma van banken die te groot zijn om failliet te gaan („too-big-to-fail”). Het wil voorkomen dat er in het bankensysteem van de Unie onbeheerde en ongecontroleerde risico's overblijven. Het zal de expansie van activiteiten van zuiver speculatieve aard aan banden leggen.

2.2 De voorgestelde verordening is erop gericht systeemrisico, financiële stress of faillissement van grote, complexe en onderling verweven entiteiten in het financiële systeem, in het bijzonder kredietinstellingen, te voorkomen en aan de volgende doelstellingen te voldoen:

- (a) verminderen van het nemen van buitensporig risico binnen de kredietinstelling;
- (b) opheffen van materiële belangenconflicten tussen de verschillende delen van de kredietinstelling;
- (c) vermijden van foutieve toewijzing van middelen en aanmoedigen van het verstrekken van leningen aan de reële economie;
- (d) bijdragen tot niet-vervalste concurrentievoorwaarden voor alle kredietinstellingen binnen de interne markt;
- (e) verminderen van onderlinge verwevenheid binnen de financiële sector die tot systeemrisico leidt;
- (f) vergemakkelijken van efficiënt management van, monitoring van en toezicht op een kredietinstelling;
- (g) vergemakkelijken van de ordelijke afwikkeling en het ordelijk herstel van de groep.

Het voorstel voor een verordening stelt regels vast betreffende:

- (h) het verbod van handel voor eigen rekening;
- (i) de scheiding van bepaalde handelsactiviteiten.

2.3 Andere soorten aanvullende financiële diensten/producten (securitisatie, bedrijfsobligaties, derivaten, enz.) zouden daarom toegelaten blijven.

3. Opmerkingen vooraf

3.1 Naar de ramingen van de Commissie heeft de financiële crisis aan de EU-regeringen 1,6 biljoen euro (13 % van het bbp van de EU) gekost aan staatssteun om de financiële sector te redden.

3.2 De concentratie is in de banksector bijzonder hoog: 14 Europese bankenconcerns zijn systeemrelevante financiële instellingen (SIFI's) en 15 Europese banken hebben 43 % van de markt in handen (op basis van de omvang van hun activa) en vertegenwoordigen 150 % van het bbp van de EU-27, met 65 % van de activiteiten in handen van de eerste dertig groepen!

3.3 De financiële crisis is ontstaan in de VS maar heeft als een tsunami het Europese systeem overspoeld. Ze heeft verschillende oorzaken, waarvan de belangrijkste zijn: het nemen van buitensporige risico's, overdreven gebruik van hefboomfondsen, ontoereikende kapitaal- en liquiditeitsvereisten, buitensporige complexiteit van het bankstelsel in zijn geheel.

3.3.1 In oktober 2012 stelde de Liikanen-groep dat het zaak is bepaalde bijzonder riskante financiële activiteiten juridisch los te koppelen van de depositobanken binnen een bankgroep. De af te scheiden activiteiten zouden betrekking hebben op de handel voor eigen rekening in effecten en derivaten, alsook sommige andere activiteiten die nauw verband houden met de effecten- en derivatenmarkten ⁽²⁾.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 Met de onderhavige verordening wil de Commissie de risicomarges van het bankensysteem verkleinen en alle potentieel speculatieve transacties onder controle brengen. Een en ander moet samen worden bekeken met de aanverwante verordening betreffende effectenfinancieringstransacties⁽³⁾ die erop gericht is meer transparantie te brengen in het zogenoemde „schaduwbankieren”. Opgemerkt zij dat de wereldwijde schaduwbankactiva eind 2012 goed waren voor 53 biljoen euro, wat neerkomt op de helft van de omvang van het internationale bankstelsel. Deze activa waren voornamelijk geconcentreerd in Europa (circa 23 biljoen euro) en in de Verenigde Staten (circa 19,3 biljoen EUR). Dit zijn indrukwekkende cijfers, vooral in vergelijking met het totale bbp van de EU-28, dat in 2013 niet hoger was dan 13 071 miljard euro (Eurostat).

3.5 In de resolutie van rapporteur McCarthy van het Europees Parlement⁽⁴⁾ wordt een aantal grondbeginselen bevestigd en wordt er o.a. op gewezen dat: „de kerndoelstelling van de bankenhervorming moet zijn om tot een veilig, stabiel en efficiënt bankstelsel te komen dat voorziet in de behoeften van de reële economie, de klanten en de consumenten; (...) dat de economische groei wordt bevorderd door ondersteuning van de kredietverlening aan de economie, en met name aan kmo's en starters, de weerbaarheid tegen potentiële financiële crises wordt vergroot, het vertrouwen in de banken wordt hersteld en de risico's voor de overheidsfinanciën worden weggenomen; (...) dat een doeltreffend bankstelsel voor een cultuuromslag moet zorgen ten einde de complexiteit te verminderen, de concurrentie te versterken, de verwevenheid van riskante en commerciële activiteiten te beperken, de corporate governance (ondernemingsbestuur en –controle) te verbeteren, een verantwoord beloningssysteem op te zetten, de mogelijkheid te creëren dat herstel en afwikkeling van een bank op doeltreffende wijze verlopen, het bankkapitaal te versterken en kredieten aan de reële economie te verstrekken.”

Het nieuwe toezicht op de internationale markten is er sterker en indringender door geworden, en heeft vooral meer bevoegdheden gekregen dan voordien, met minder keuzevrijheid en meer garanties voor de markt en de eindgebruikers.

4. Kernpunten van de hoorzitting

4.1 Het EESC is van mening dat de Commissie op de juiste weg is maar wil haar toch enige punten ter overweging geven die aan bod zijn gekomen tijdens discussies met verschillende belanghebbenden en misschien onvoldoende aandacht hebben gekregen. Het attendeert de Commissie daarom ook op een aantal kernpunten die door de stakeholders aan de orde zijn gesteld; deze komen niet volledig met het standpunt van het EESC overeen maar verdienen het toch om getrouw te worden weergegeven.

4.2 De bedoelde hervorming is over het algemeen goed ontvangen. Het verbod op *proprietary trading* en de scheiding tussen traditionele activiteiten en *trading* worden door de meesten beschouwd als ideale instrumenten om speculatie op financiële producten te beperken en opnieuw een impuls te geven aan bankleningen, die de belangrijkste financieringsbron zijn voor kmo's en de laatste jaren sterk waren beperkt door de maatregelen inzake speculatie op *trading*.

4.3 Het is van belang dat bij de tenuitvoerlegging van de hervorming rekening wordt gehouden met de diversiteit van de bedrijfsmodellen zodat lokale banken de lokale economieën kunnen blijven dienen.

4.4 Bijzondere aandacht moet uitgaan naar het bedrijfsmodel van volks- en coöperatieve banken. Aangenomen wordt dat de hervorming niet geschikt en aangepast is aan hun specifieke netwerken. De vrees wordt met name geuit dat de hervorming een bedreiging kan vormen voor hun werkwijze en hun dagelijkse aanwezigheid in het veld om de reële economie te ondersteunen. Er wordt dan ook aanbevolen geen afbreuk te doen aan hun specificiteit en verschillende wijze van zakendoen.

4.5 Samen met de talloze andere door de Commissie voorgestelde maatregelen van de laatste jaren zal de hervorming de afzonderlijke transacties en het bankstelsel in het algemeen transparanter maken maar tegelijkertijd ook de kosten ervan op verschillende niveaus verhogen. In dit verband is uit de discussie duidelijk geworden dat een alomvattende effectbeoordeling van de herziening van de financiële wetgeving noodzakelijk is, hoe complex een dergelijke beoordeling ook moge zijn.

4.6 Gevreesd wordt dat, zoals vaak het geval is, de betreffende kosten op de eindgebruiker van de financiële diensten zullen worden afgewenteld. De vraag kan worden gesteld of de positieve gevolgen die de nieuwe maatregelen zouden moeten hebben, bijv. inzake veiligheid van het bankensysteem, niet kleiner zijn dan de negatieve.

4.7 Wat specifiek het systeem ter bescherming van klokkenluiders betreft, geven het Comité en de sociale partners die zich over deze kwestie hebben uitgesproken, de Commissie alle lof voor de geplande regelgeving. Wel wordt aangedrongen op een betere definitie van het begrip „passende bescherming” (art. 30) en op verduidelijking van de uitbreiding van de regelgeving tot alle werknemers, die worden aangemoedigd en gestimuleerd om eventuele inbreuken te melden.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//NL&language=NL> (2013/2021(INI)).

4.8 Wat de voorgestelde sancties betreft (art. 28 en 29), zou het een goede zaak zijn als de verantwoordelijkheid voor eventuele inbreuken in eerste instantie op institutioneel niveau, m.b.t. de governance, wordt vastgesteld, en niet op individueel niveau.

4.9 Ten aanzien van het bezoldigingssysteem is het evenwel zaak dat de bepalingen van artikel 69 van de Richtlijn Kapitaalvereisten IV expliciet in de verordening worden hernomen.

5. Opmerkingen van het EESC

5.1 Het EESC is ingenomen met de maatregelen van het Commissievoorstel en onderschrijft de keuze voor een verordening als geschikt rechtsinstrument om de harmonisatie van de interne markt te bewerkstelligen, regelgevings-arbitrage te voorkomen en een efficiënt en productief bankstelsel tot stand te brengen dat opnieuw ten dienste staat van de burgers en de gemeenschap, ter ondersteuning van de reële economie, de gezinnen, de evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de samenleving, op basis van een langetermijnvisie waarin innovatie en veiligheid hand in hand gaan.

5.2 Het EESC heeft de daaruit voortvloeiende hervormingen die hun eerste vruchten beginnen af te werpen, resoluut ondersteund. In de onderhavige verordening wordt een van de meest complexe en heikele knelpunten van het hele systeem aangepakt: de weerbaarheid en juridische structuur van financiële instellingen, waarvan de activa in sommige gevallen het bbp van veel lidstaten overtreffen. De activa van de eerste tien Europese banken zijn in totaal omvangrijker dan het bbp van EU-28 ⁽⁵⁾ (ruim 15 biljoen euro).

5.3 De voorgestelde verordening heeft tot doel de gordiaanse knoop door te hakken die betrekking heeft op de omvang, onderlinge verwevenheid en complexe structuur van de zogenoemde systeeminstellingen, d.i. instellingen die aanleiding kunnen geven tot een crisis van het systeem. „*Too big to fail*”, te groot om failliet te gaan, is thans een mantra geworden waarachter bepaalde praktijken schuilgaan die niet alleen indruisen tegen de meest elementaire ethische principes maar ook een inbreuk vormen op de wet, zoals helaas uit (zeer) recente financiële schandalen nog maar eens is gebleken. Met een eufemisme worden deze praktijken als „*moral hazard*”, ethisch risico, aangemerkt!

5.4 Commissaris Barnier heeft het voorstel in de volgende bewoordingen aangekondigd: „Onze doelstelling is te voorkomen dat er banken zijn die te groot zijn om failliet te gaan, te duur om gered te worden en te complex om geherstructureerd te worden.”

5.5 De voorgestelde maatregelen gaan volgens het EESC in de goede richting en beperken m.a.w. het risico dat belastingbetalers naderhand moeten opdraaien voor banken in moeilijkheden. Na de herhaalde reddingsoperaties had het EESC gewaarschuwd voor de rampzalige gevolgen die deze zouden hebben voor de staatsschuld, en dientengevolge ook voor het nefaste effect van een recessie die er onvermijdelijk zat aan te komen. Helaas werden de voorspellingen bewaarheid op een nog onverbiddelijker wijze dan verwacht, omdat er ongelooflijke fouten zijn gemaakt m.b.t. de impact van een veelvoud aan begrotingsconsolidatiemaatregelen, ingegeven door nationale vereisten en een kortzichtig en verkeerd beleid van de Europese Unie, die niet heeft begrepen dat soepel moest worden opgetreden en compenserende maatregelen onontbeerlijk waren om de recessie tegen te gaan.

5.5.1 Pas nu wordt duidelijk welke schade dit beleid heeft toegebracht en wordt erkend dat alleen het verlichte beheer van de eurozone door de Europese Centrale Bank nog erger heeft kunnen voorkomen en de euro en uiteindelijk ook de Unie heeft gered. Was er eerder naar het EESC geluisterd, dan had misschien veel schade kunnen worden voorkomen!

5.6 De Commissie kent terecht een doorslaggevende rol toe aan de Europese Bankautoriteit (EBA) met het oog op de doelstellingen van deze verordening. De EBA zal worden geraadpleegd ingeval een aantal van de in dit voorstel bepleite besluiten moeten worden goedgekeurd. Voorts zal ze ermee worden belast voorstellen voor technische regulerings- en uitvoeringsnormen voor te bereiden en zal ze de Commissie verslagen over de toepassing van de verordening moeten voorleggen. Het EESC had er herhaaldelijk op gewezen dat de Commissie deze belangrijke autoriteit, ondanks haar onbetwistbare deskundigheid, onvoldoende verantwoordelijkheid en middelen toebedeelt.

5.7 In de VS werd in 1999 een wet goedgekeurd waarbij de *Glass-Steagall Act* werd afgeschaft, en met name de scheiding tussen commerciële en investeringsbank. Helaas heeft ook de Europese Unie dezelfde nefaste keuze gemaakt als de Amerikaanse administratie. Het EESC merkt op dat de huidige bepalingen de facto opnieuw een scheiding tussen de handelsactiviteiten instellen en zelfs verder gaan aangezien ze, behoudens enkele uitzonderingen, aan instellingen die deposito's aantrekken, verbieden in beleggingen als principaal te handelen en activa voor handelsdoeleinden aan te houden.

5.7.1 Het is van cruciaal belang dat de EU nauw samenwerkt met derde landen en met name de VS, teneinde tot een wezenlijk gemeenschappelijke benadering van de verordening te komen. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de internationale samenwerking te intensiveren.

⁽⁵⁾ <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 De voorgestelde verordening laat veel speelruimte aan de bevoegde autoriteiten. Het is het absoluut zaak dat deze autoriteiten kunnen optreden en de situatie beoordelen op basis van duidelijke, geharmoniseerde en voorspelbare criteria die bepalen wanneer een bank haar eigen risicovolle handelsniveaus niet meer kan beheren. Zonder een gemeenschappelijk referentiekader bestaat het gevaar van subjectieve interpretaties, die het tegenovergestelde effect kunnen hebben dan hetgeen wordt gewenst en overeenstemt met de bepalingen van art. 114 VWEU.

5.9 Het EESC is ingenomen met het uiteindelijke besluit van de Commissie om niet te kiezen voor een scheiding vooraf maar wel achteraf van commerciële activiteiten en andere transacties voor eigen rekening; om die reden zijn de technische normen waarmee de EBA terecht wordt belast, ook van essentieel belang. Wat betreft de toepassing van de door de Raad Ecofin in december 2013 goedgekeurde normen inzake afwikkeling en met name de instelling van de afwikkelingsautoriteit, zou het EESC graag zien dat nu reeds voorzieningen worden getroffen met het oog op coördinatie en vaststelling van verantwoordelijkheden van nationale en Europese actoren, teneinde te vermijden dat besluiten elkaar overlappen of erger nog, dat interpretaties en beoordelingen van bevoegde overheden elkaar tegenspreken. De gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit moet van meet af aan betrokken worden bij de totstandbrenging van het mechanisme en moet samen met de EBA meewerken aan de vaststelling van de technische normen.

5.10 Het EESC is het niet eens met de kritiek op de Commissie als zouden de activiteiten die voor een scheiding in aanmerking kunnen komen, slechts van minder belang zijn. In sommige kredietinstellingen zijn deze activiteiten van aanzienlijk belang. Door het ontbreken van specifieke regelgeving werden zij blootgesteld aan een zeer hoog risico dat had kunnen leiden tot een systeemcrisis die nog veel erger had kunnen zijn dan degene die we hebben gekend, met alle voorspelbare rampzalige gevolgen voor het betalingssysteem en de economie in het algemeen van dien. Een dergelijke ramp is alleen kunnen worden voorkomen door massale injecties vers belastinggeld en dankzij het door de ECB aan de dag gelegde reactievermogen.

5.11 Het EESC stelt op prijs en dankt de Commissie dat zij in de wetgeving in een expliciete bepaling heeft voorzien ter bescherming van de werknemers in de sector, die zware vergeldingsmaatregelen riskeren ingeval zij onregelmatigheden melden. Daarmee kwijten zij zich wel van hun burgerplicht maar komen zij ook onder morele druk te staan en kunnen zij eventueel hun baan verliezen. Deze interne monitoringactiviteiten van klokkenluiers moeten worden aangemoedigd en ondersteund. Naleving van de wetgeving wordt vaak omzeild of ontweken, of de wetgeving wordt soms zelfs geschonden, waardoor bankinstellingen en hun werknemers aan onberekenbare risico's blootstaan. De recent ontdekte praktijken van een aantal bekende en gerespecteerde bedrijven die totaal in strijd waren met alle regel- of wetgeving, zijn alleen mogelijk geweest dankzij de actieve medewerking van hun personeelsleden!

5.11.1 Het EESC dringt bij de Commissie aan op specifieke monitoring van de verplichting van de lidstaten om passende beschermende wetgeving goed te keuren en uiterlijk twee jaar na de tenuitvoerlegging van de verordening een verslag ter zake voor te leggen.

5.12 Het EESC hecht bijzonder aan de betrekkingen met derde landen, met name aan de problematiek van de wederkerigheid en aan de inachtneming van de regelgeving door al degenen die op het grondgebied van de Unie werkzaam zijn. Het is van mening dat de Commissie in dezen evenwichtig te werk is gegaan en onderschrijft dan ook haar voorstel. Het EESC beveelt aan de samenwerking met de VS voort te zetten en te intensiveren, met name op het gebied van financiële regulering, zodat zo homogeen mogelijke systemen worden gehanteerd die soortgelijke problemen op uniforme wijze benaderen.

5.13 Het EESC verheugt zich er voorts over dat de Commissie in haar verordeningen een eerste passende antwoord geeft op een van de punten die het in het verleden vaak aan de orde heeft gesteld, nl. de kwestie van de administratieve sancties, daar strafrechtelijke sancties immers buiten het bestek van de Commissie vallen. De voorstellen van de Commissie zijn passend, adequaat en voldoende ontmoedigend.

5.14 Het EESC heeft reeds herhaaldelijk zijn bezwaren geuit tegen het gebruik van gedelegeerde handelingen. Hoewel het EESC erkent dat het van belang is de regelgeving na verloop van tijd aan te passen, worden er volgens hem met het systeem van gedelegeerde handelingen elementen van onzekerheid geïntroduceerd die in dit geval allerminst wenselijk zijn.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie — Een stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging — Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en onlineverkoop stimuleren

(COM(2013) 886 final)

(2014/C 451/08)

Rapporteur: **Daniella Rondinelli**

De Europese Commissie heeft op 16 december 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 — Een stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging — Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en onlineverkoop stimuleren

COM(2013) 886 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor de bezorging van online gekochte goederen, die een groot potentieel in zich draagt voor groei en werkgelegenheid. Efficiënte en betrouwbare bezorgdiensten zijn van essentieel belang om de elektronische handel te bevorderen en het vertrouwen tussen verkopers en klanten te versterken.

1.2 De voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging en het dichten van de aanzienlijke kloof tussen verwachtingen, belangenbescherming en beschikbaarheid vragen volgens het EESC om het volgende: gezamenlijke aansprakelijkheid, traceerbaarheid, lokalisering en interoperabiliteit; toegang tot een bredere keuze op het hele grondgebied van de EU, ook in eilandgebieden; zekerheid over de rechten en plichten van de betrokken actoren — met name kmo's en consumenten — vooral voor klachten en retourzendingen; een eenvoudige gegevensverzameling die onderlinge vergelijking mogelijk maakt; een sterke sociale en onderwijsdimensie.

1.3 Het EESC herhaalt⁽¹⁾ dat deze doelstelling niet alleen gebaseerd moet zijn op vrijwillige overeenkomsten en gedragscodes, maar ook op een Europees referentiekader van minimumregels dat op efficiënte en flexibele wijze kan inspelen op de onopgeloste tekortkomingen van de markt, die er de oorzaak van zijn dat consumenten en kmo's ervan worden weerhouden om online producten te kopen, en dat een oplossing kan bieden voor de volgende problemen:

- de gedeelde aansprakelijkheid van alle actoren over de gehele online-leveringsketen;
- de traceerbaarheid en lokalisering van de leveringen;
- de uitdrukkelijke inachtneming van de Europese regels inzake de bescherming van persoonsgegevens;
- een transparante keuze tussen meerdere verzendopties;
- gemeenschappelijke definities en volledige interoperabiliteit;
- een toegankelijke, universele en betaalbare dienstverlening;
- de verzameling van vergelijkbare en uitgesplitste statistische gegevens, vereenvoudigd voor kleinere marktdeelnemers;
- de verplichting van een uniforme btw-behandeling;

⁽¹⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 60.

- de wederzijdse grensoverschrijdende aanvaarding van netwerksystemen van nationale centra voor *problem solving* en van ODR- en ADR-regelingen ⁽²⁾;
- de verplichting om billijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen;
- transparante voorwaarden en prijzen van de dienstverlening;
- permanente beroepsopleiding voor werknemers;
- sancties voor nalatigheden die zijn vastgesteld dankzij snelle waarschuwingssystemen RAPEX en IMI ⁽³⁾;
- de invoering van een Europees betrouwbaarheidskeurmerk op basis van regulerende technische normen door het CEN ⁽⁴⁾, dat hiervoor kwaliteitsindicatoren moet opstellen;
- maatregelen ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) op het stuk van vereenvoudiging en gelijke toegang tot de markt en tot internetplatforms.

1.4 Het stappenplan zou duidelijke termijnen moeten bevatten en het tijdschema voor de tenuitvoerlegging dient een combinatie te zijn van regelgeving en zelfregulering, om het vertrouwen van alle betrokken actoren te versterken, met name het vertrouwen van de Europese burgers in de volledige inachtneming en bescherming van de wederzijdse rechten.

1.5 Het EESC vraagt om nog twee maatregelen toe te voegen aan het stappenplan, de ene voor de toegankelijkheid van een betaalbare dienstverlening en de andere voor de sociale dimensie van de markt.

1.6 Het EESC beveelt de Commissie, het EP en de Raad aan om:

- een Europees regelgevingskader tot stand te brengen waarin alle marktdeelnemers toegang hebben tot de interne markt voor pakketbezorging en waarin er bijzondere aandacht is voor de problemen in verband met het universele karakter en de betaalbaarheid van de dienstverlening, vooral ook in afgelegen, berg-, eiland- en achtergebleven gebieden;
- het gebrek aan gedetailleerde en vergelijkbare statistische gegevens inzake de leveringsketen, gaande van de onlinebestelling tot en met de grensoverschrijdende levering, te verhelpen met eenvoudige procedures, volgens het beginsel *one size fits all*;
- een gemeenschappelijke en open architectuur tot stand te brengen op basis van gezamenlijke definities die met hulp van alle betrokken partijen worden vastgesteld, met name kmo's, voor een interactief beheer van gebruikersvriendelijke internetplatforms, onder toezicht van de Europese Commissie;
- duidelijke richtsnoeren te geven inzake de financiële instrumenten van de EU op het gebied van onderzoek en technologische innovatie, milieu en klimaat, energie en vervoer, nieuwe beroepen en opleidingen, territoriale samenhang en kleine ondernemingen;
- adequate steun te verlenen aan kmo's voor de uitvoering van het stappenplan door concrete maatregelen te nemen en voldoende middelen uit te trekken voor de bevordering van een gelijke deelname aan de onlinehandel;
- in de geest van de *Small Business Act*, een regelgeving tot stand te brengen die rekening houdt met de problemen van kmo's van de hele transport- en logistieke sector, met de medewerking van de organisaties die hen vertegenwoordigen;
- het CEN zo snel mogelijk te belasten met de opstelling van standaard kwaliteitsindicatoren voor een Europees veiligheids- en kwaliteitskeurmerk voor pakketbestellingen, waarmee de kwaliteit, betrouwbaarheid en duurzaamheid kunnen worden gewaarborgd, en tevens sociale en veiligheidsgaranties kunnen worden gegeven;
- te zorgen voor een solide en samenhangende sociale dimensie waardoor op sectoraal niveau een bredere sociale dialoog op gang kan worden gebracht; vakmensen toegang te geven tot adequate bij- en omscholing; te zorgen voor eerlijke en fatsoenlijke arbeids- en beloningsvoorwaarden; onzekere dienstverbanden en zwartwerk te bestrijden, vooral voor het vervoer naar de eindbestemming („laatste kilometer”), dat vaak wordt uitbesteed.

⁽²⁾ ODR: online-geschillenbeslechting, ADR: richtlijn inzake alternatieve geschillenbeslechting.

⁽³⁾ IMI: Informatiesysteem interne markt.

⁽⁴⁾ Europees Comité voor Normalisatie

1.7 Het EESC verzoekt de Commissie om — met steun van de Eurofound — een tweejaarlijks verslag uit te brengen aan het EESC, het Europees Parlement, de Raad en de sociale partners, over de werkgelegenheid en de arbeidsomstandigheden in de sector, over de voorwaarden voor de consument en de marktdeelnemers in de hele keten en over hun ontwikkelingsvooruitzichten.

2. Van Groenboek tot stappenplan

2.1 Binnen Europa is de elektronische handel een potentiële motor van economische en werkgelegenheidsgroei die wordt geschat op meer dan 10 % per jaar tussen 2013 en 2016 ⁽⁵⁾. 45 % van de EU-burgers heeft de afgelopen 12 maanden online aankopen gedaan, en geeft aan dat de meeste problemen samenhangen met de bezorging of vertragingen bij de bezorging ⁽⁶⁾.

2.2 De Commissie ⁽⁷⁾ heeft de „belangrijke belemmeringen voor de digitale eengemaakte markt” aangewezen en „een actieplan voor het opheffen van deze belemmeringen” geschetst, en wijst erop dat „10 % van de personen niet online ⁽⁸⁾ [koopt] omdat ze zich zorgen maken over de kosten van leveringsdiensten, en met name grensoverschrijdende diensten, en de kwaliteit van de geleverde dienst”.

2.3 Het EESC heeft in zijn advies over het Groenboek ⁽⁹⁾ aangedrongen op een richtlijn inzake de gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheidsregeling voor webwinkeliers, de traceerbaarheid en lokalisering van de leveringen, de verplichting om de consument meerdere verzendopties te bieden, een Europees netwerk van nationale centra voor *problem solving*, de verplichting om billijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen en een verplichting inzake transparante voorwaarden en prijzen.

2.4 Het debat over het Groenboek heeft in december 2013 geleid tot de publicatie van de mededeling over het stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor de bezorging van online gekochte goederen ⁽¹⁰⁾.

2.5 In recente internationale enquêtes ⁽¹¹⁾ worden de volgende factoren als meest problematisch genoemd voor de ontwikkeling van elektronische handel *business to consumer* (B2C):

- het feit dat het niet mogelijk is om onmiddellijk te zien wat de verzendopties zijn, en zekerheid te hebben over de totale kosten van de online aankoop;
- het feit dat geen up-to-date informatie kan worden verkregen over de status van de verzending en de traceerbaarheid;
- de lange verzendtijd en/of het gebrek aan zekerheid/flexibiliteit op het stuk van de leveringstijd;
- het feit dat retourzendingen en omruilingen gecompliceerd en duur zijn;
- het feit dat er vaak geen dienstverlening na verkoop mogelijk is met een medewerker in real time.

2.6 De Commissie wijst erop dat „relevante marktgegevens [...] over binnenlandse en grensoverschrijdende pakketstromen van alle aanbieders van postdiensten die op de B2C- en B2B-markt actief zijn, met inbegrip van tussenpersonen, consolidatoren en alternatieve exploitanten” nog ontbreken ⁽¹²⁾.

2.7 Verschillende studies bevestigen dat potentieel concurrentiebelemmerend gedrag in sommige segmenten van de postdiensten vaker lijkt voor te komen dan in andere, zodat toezicht op de naleving van de regelgeving gewenst is. Hierbij valt te denken aan de B2C-markt vs. B2B-diensten, en aan grensoverschrijdende diensten vs. binnenlandse postdiensten ⁽¹³⁾.

2.8 Het EESC is ermee ingenomen dat een groot deel van de conclusies uit zijn advies over het Groenboek zijn overgenomen. Zowel de Raad ⁽¹⁴⁾ als het EP ⁽¹⁵⁾ hebben de Commissie namelijk verzocht de huidige belemmeringen voor grensoverschrijdende bezorging in kaart te brengen en hiervoor adequate maatregelen te treffen. Ook heeft het EP ⁽¹⁶⁾ aangedrongen op toegankelijke, betaalbare, efficiënte en kwalitatief hoogwaardige besteldiensten en om platforms voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen besteldiensten op te richten, met snelle en goedkope procedures voor klachtenafhandeling en geschillenbeslechting.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, Europese Commissie.

⁽⁶⁾ *Special Eurobarometer 398 Internal Market* — oktober 2013.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final, 11.1.2012.

⁽⁸⁾ Eurostat-enquête onder huishoudens (2009).

⁽⁹⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 60.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ Wereldwijd onderzoek UPS, *Pulse of the Online Shopper*, 2013.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ WIK Consult Final Report 8/2013.

⁽¹⁴⁾ Raad Concurrentievermogen — conclusies over de digitale eengemaakte markt en de governance van de eengemaakte markt, 30 mei 2012.

⁽¹⁵⁾ Resoluties EP 4.2.2014 2013/2043 (INI), 11.12.2012 en 4.7.2013.

⁽¹⁶⁾ Resolutie EP 4.2.2014

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC acht het van belang dat het vertrouwen van kmo's en onlineconsumenten wordt hersteld met interoperabele netwerken en systemen voor een snel en goedkoop beheer binnen een adequaat kader van regelgeving en zelfregulering dat door alle operatoren in de keten wordt aanvaard, waardoor er een vrije en open interne markt wordt gerealiseerd en overregulering wordt vermeden. Het dringt er dan ook op aan dat het stappenplan vlot en volgens een vastliggend schema binnen de hiervoor voorziene termijn van 18 maanden wordt uitgevoerd.

3.2 Het EESC is van mening dat de EU de interne markt voor pakketbezorging moet voltooien door de snelheid, kwaliteit, betrouwbaarheid en betaalbaarheid te waarborgen en de consumenten, de werknemers en alle marktdeelnemers — met inbegrip van kmo's in de sectoren elektronische handel, transport en logistiek — te beschermen en een oplossing te vinden voor het falen en de slechte werking van de eengemaakte markt.

3.3 Het EESC had echter verwacht dat de mededeling een specifieke verwijzing zou bevatten naar de situatie van in geografisch opzicht benadeelde regio's zoals eilanden, ultraperifere gebieden en berggebieden, aangezien de uitdagingen waar deze regio's voor staan moeilijk te overwinnen zijn als gevolg van de economische uitvoerbaarheid. Een werkelijk voltooide interne markt voor pakketbezorging kan alleen worden verwezenlijkt als deze regio's onderwerp zijn van de nodige aandacht en maatregelen.

3.4 Volgens het EESC zijn de voorgestelde acties hoofdzakelijk gebaseerd op vrijwillige zelfregulering, op de discipline van de nationale postdiensten, op het optreden van de Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten en op de beginselen voor een correcte toepassing van de reeds bestaande Europese regelgeving, zonder dat er een uniform kader voor alle actoren komt en zonder dat er precieze termijnen worden gegeven binnen het genoemde tijdsbestek van 18 maanden.

3.5 Het EESC stelt vast dat het stappenplan naast de zelfreguleringsprocessen nog geen **richtlijn** bevat, waarom het EESC wel had gevraagd⁽¹⁷⁾, waarmee **op volledige, samenhangende en geconsolideerde wijze** tegemoet zou worden gekomen aan de eisen tot voltooiing van een interne markt voor grensoverschrijdende pakketbezorging voor alle marktdeelnemers.

3.6 Het EESC is van mening dat de EU moet streven naar een oplossing waarbij zowel regelgeving als zelfregulering worden bevorderd, teneinde de nog resterende problemen op de markt te verhelpen en consumenten en kmo's te beschermen, waarbij gedacht moet worden aan:

- de **gedeelde aansprakelijkheid van alle operatoren van de online-leveringsketen** ten aanzien van de klant;
- de verplichting van volledige **traceerbaarheid en lokalisering van de leveringen**;
- de uitdrukkelijke inachtneming van de regels inzake de veiligheid en **de bescherming van persoonsgegevens** krachtens Richtlijn 95/46/EG;
- de verplichting om een transparante keuze tussen **meerdere verzendopties** te bieden;
- de verplichting van gemeenschappelijke definities en volledige **interoperabiliteit**;
- de verplichting van een **universele en betaalbare** dienstverlening **voor alle operatoren van de vrije markt**, rekening houdend met de geldende wetgeving, met inbegrip van de postrichtlijnen en andere relevante EU-wetgeving;
- de verzameling van **vergelijkbare** en uitgesplitste **statistische gegevens**;
- de verplichting van een uniforme btw-behandeling;

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 1.

- de **wederzijdse grensoverschrijdende aanvaarding** van netwerksystemen van nationale centra voor *problem solving* en ODR-/ADR-regelingen;
- de verplichting om **billijke arbeidsvoorwaarden** te waarborgen;
- de verplichting van **transparante voorwaarden en prijzen van de dienstverlening**;
- de verplichting van permanente **beroepsopleiding** voor werknemers, om hun **vakkennis** te garanderen ingeval nieuwe technologieën in de sector worden geïntroduceerd;
- **sancties** voor nalatigheden die o.a. zijn vastgesteld dankzij snelle waarschuwingssystemen RAPEX en IMI, en bestraffing aan de hand van kwaliteitsindicatoren;
- **maatregelen ter ondersteuning van kmo's** in de vorm van een vereenvoudiging van administratieve verplichtingen, markttoegang en gezamenlijke vaststelling van gemeenschappelijke toepassingen van nieuwe technologieën, portaalsites en internetplatforms.

3.7 Hoewel in de voorstellen wordt verwezen naar de overeenstemming met het financieel kader van de EU voor 2014-2020, is het EESC van mening dat het stappenplan van de EU voor deze sector geen zin heeft zonder expliciete richtsnoeren inzake de **relevante financiële instrumenten van de EU** op het gebied van:

- onderzoek en technologische innovatie (Horizon 2020, Galileo, ISA en de Digitale agenda) ten behoeve van de interoperabiliteit, traceerbaarheid en veiligheid;
- milieu en klimaat, energie en vervoer (zevende Milieuactieprogramma, het kader Klimaat en energie 2030 en de actie „EU Transport GHG: Routes to 2050 II”), vanwege de impact op de laatste kilometer;
- kmo's: EIB-acties voor innoverende bedrijven, het Cosme-programma en alle andere Europese middelen die beschikbaar zijn om het concurrentievermogen van kmo's op het zelfde niveau als dat van andere marktdeelnemers te brengen;
- territoriale samenhang (de nieuwe programmering van de structuurfondsen 2014-2030 en de maatregelen voor eiland-, plattelands- en ultraperifere gebieden);
- werkgelegenheid en opleiding („Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen”, de „Europese Consumentenagenda — Vertrouwen en groei stimuleren”, Erasmus Plus 2014 — 2020, Onderwijs en opleiding).

3.8 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om het CEN te belasten met de opstelling van Europese regulerende technische normen, en om alle belanghebbenden, met name kmo's en consumenten, hier volledig bij te betrekken. Ook is het van mening dat **indicatoren** moeten worden opgesteld **voor een Europees veiligheids- en kwaliteitskeurmerk** voor pakketbestellingen, waarmee de kwaliteit, betrouwbaarheid en duurzaamheid kunnen worden gewaarborgd, en sociale en veiligheidsgaranties kunnen worden gegeven.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC wijst op de noodzaak van twee bijkomende acties om de toegankelijkheid en de sociale dimensie van de markt te waarborgen.

4.1.1 Actie — Toegankelijkheid en betaalbaarheid van de markt

4.1.1.1 Het EESC dringt erop aan om in het kader van de toekenning van het kwaliteitskeurmerk de verplichting op te nemen dat de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de markt op het hele grondgebied van de EU gewaarborgd moeten zijn. Het EESC is teleurgesteld dat perifere gebieden en eilanden geen specifieke aandacht hebben gekregen, en verwacht dan ook dat de nieuwe verordening rekening houdt met de positie van geografisch kwetsbare gebieden op de markt voor elektronische handel, omdat een substantieel percentage van de Europese burgers in dergelijke gebieden woont.

4.1.1.2 Volgens het EESC moeten **alle marktdeelnemers** volledig toegang krijgen tot de bij de besteldiensten gebruikte informatiestructuren en -bronnen, om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of een doeltreffende mededinging te waarborgen.

4.1.1.3 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de Nota uit 1998 over de toepassing van de mededingingsregels op de sector, in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van de regelgeving en de markt die van invloed zijn op de grensoverschrijdende diensten en de standaardkosten, te herzien in de zin van een meer liberaal en op de kosten gericht beleid⁽¹⁸⁾. Daarbij moeten de bepalingen van protocol 26 bij het Verdrag van Lissabon in acht worden genomen, met name als het gaat om de algemene toegang tot en betaalbare prijzen voor diensten van algemeen economisch belang.

⁽¹⁸⁾ Gemeenschappelijk standpunt EU & VS in de Doha-ronde van de WTO, 2006.

4.1.2 Actie — Sociale dimensie van de markt

4.1.2.1 Het EESC dringt erop aan dat wordt gezorgd voor een sterke en samenhangende sociale dimensie, die samen met de innovatie-inspanningen van de ondernemingen in de betrokken sectoren moet zorgen voor een hoogwaardige werkgelegenheid en vakkennis, mede dankzij adequate mogelijkheden op het gebied van opleiding en omscholing.

4.1.2.2 Het EESC hamert op het belang van billijke en fatsoenlijke arbeids- en loonvoorwaarden om onzeker en zwart werk te bestrijden, vooral voor het vervoer naar de eindbestemming („laatste kilometer”), dat vaak wordt uitbesteed. Het onderstreept in dat verband de bepalingen van Verordening (EU) nr. 1071/2009 betreffende de voorwaarden om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen, van Besluit 2009/992/EU en Verordening (EU) nr. 1213/2010, die een sluitende definitie van het begrip „arbeidsrelatie” geven teneinde schijnzelfstandigheid te kunnen tegengaan, zoals stond te lezen in een recent EESC-advies ⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 Het EESC beveelt aan een uitgebreide Europese sociale dialoog op gang te brengen waarbij alle sectoren van de online-leveringsketen en pakketbezorging (handel, post, transport en logistiek) betrokken zijn, en die betrekking heeft op alle kwesties in verband met werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, groeivoorzichten, innovatie en opwaardering van het menselijk kapitaal.

4.1.2.4 De Commissie zou — met steun van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden — een tweejaarlijks verslag moeten uitbrengen aan het EESC, het EP, de Raad en de sociale partners, over de werkgelegenheid en de arbeidsomstandigheden in de sector en over de groeivoorzichten.

4.2 Actie 1: informatie aan consumenten over de kenmerken en kosten van leverings- en terugzendopties

4.2.1 Het EESC is van mening dat vrijwillige gedragscodes en de uitwisseling van goede praktijken elkaar aanvullen en dat een dergelijke aanpak op EU-niveau alleen een haalbare kaart is als hij wordt uitgewerkt en aanvaard door alle betrokken partijen en in het kader van een Europees regelgevingskader dat alle aspecten in verband met grensoverschrijdende leveringen van online gekochte goederen bestrijkt, ter bescherming van de consumenten, kleine marktdeelnemers en kmo's op voet van gelijkheid en zonder hen extra lasten op te leggen die moeilijk kunnen worden gedragen.

4.3 Actie 2: informatie van webwinkels over de bezorgdiensten

4.3.1 Wanneer exploitanten van besteldiensten en webwinkels gezamenlijke definities van de basisbegrippen van besteldiensten ontwikkelen, zonder dat de vertegenwoordigers van de consumenten en kmo's hierbij betrokken zijn, dreigen aspecten die van belang zijn voor de keuze van consumenten buiten beschouwing te worden gelaten, en wordt het aantal opties beperkt.

4.3.2 Het EESC dringt erop aan dat met de medewerking van alle betrokken partijen een gemeenschappelijke open en interactieve architectuur wordt ontwikkeld, naar het voorbeeld van het e-Freight project ⁽²⁰⁾.

4.3.3 Het EESC dringt erop aan dat de Commissie toeziet op het correcte beheer van de webplatforms aan de hand van objectieve, van tevoren vastgestelde criteria die bovendien consumentvriendelijk zijn, in het kader van het door het EESC gevraagde regelgevingskader.

4.4 Actie 3: transparantie van de markten voor pakketbezorging, geïntegreerde bezorgdiensten en kwaliteitsnormen

4.4.1 Om iets te doen aan het gebrek aan gedetailleerde en vergelijkbare statistieken over de keten van transacties en de actoren die betrokken zijn bij onlinebestellingen en grensoverschrijdende bezorging van producten, moeten de douane- en postautoriteiten, de belastingdiensten en de handelssector relevante, homogene en vergelijkbare informatie inwinnen bij alle pakketbezorgers die actief zijn op de markten, over de grensoverschrijdende pakketstromen, over de reikwijdte van de universele dienstverlening, over retourzendingen en over de aard van de klachten.

4.4.2 De gegevensverzameling moet geschieden volgens het *one size fits all*-beginsel, zonder dat daarbij sprake is van bureaucratische rompslomp en dubbel werk. De Commissie zou de wenselijkheid en betaalbaarheid van een goedkope forfaitaire verzekering voor transnationale pakketbezorgingen moeten bestuderen, die zou moeten worden gekoppeld aan het verkrijgen van een Europees kwaliteitskeurmerk.

4.5 Actie 4: interoperabiliteit van pakketbesteldiensten

4.5.1 Het is wenselijk dat exploitanten van bezorgdiensten en webwinkels op vrijwillige basis oplossingen ontwikkelen om de informatiesystemen en open interfaces te combineren met een doeltreffend en betaalbaar systeem van leveringen en retourzendingen, met name voor de „laatste kilometer”.

4.5.2 Het EESC is echter van mening dat deze ontwikkeling moet plaatsvinden op basis van vooraf gedefinieerde interoperabiliteitscriteria, binnen een gemeenschappelijk regelgevingskader.

⁽¹⁹⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 14.

⁽²⁰⁾ e-Freight project 2010-2014 in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek, waaraan wordt deelgenomen door 31 partners uit 14 landen, is erop gericht om alle actoren die betrokken zijn bij logistiek op te nemen in een netwerk met gebruikersvriendelijke interactieve webplatforms. Een van de aanbevelingen luidt dat de Europese Commissie zo spoedig mogelijk met een richtlijn of een aanverwant instrument moet komen waarmee wordt verzekerd dat de interfaces voor de nationale éénloketdiensten die thans in gebruik zijn genomen, voortaan de CRS-norm (Common Reporting Schema) die voor e-Freight is ontwikkeld, als inputformaat hanteren.

4.6 Actie 5: betere bescherming van de consument

4.6.1 Het EESC steunt het initiatief om het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) te machtigen standaardiseringsinstrumenten te ontwikkelen en om richtsnoeren te geven aan de lidstaten inzake de volledige en uniforme tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/83/EU, en het gebruik aan te moedigen van alternatieve instrumenten voor geschillenregeling in het kader van de tenuitvoerlegging van de ADR-richtlijn 2013/11/EU.

4.6.2 Voor de oplossing van het probleem van klachten acht het EESC het onvoldoende dat „exploitanten van besteldiensten, webwinkels en consumentenorganisaties gezamenlijk de samenwerking verbeteren inzake de systemen voor geschillenregeling en consumentenbescherming”. Het EESC beschouwt deze samenwerking als een goede zaak, op voorwaarde dat een en ander geschiedt binnen een gemeenschappelijk regelgevingskader.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

bij het ADVIES van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de discussies verworpen (artikel 39, lid 2, reglement van orde):

Paragraaf 1.6

Als volgt wijzigen:

1.6 Het EESC beveelt de Commissie, het EP en de Raad aan om:

- ~~erop toe te zien dat het een Europees regelgevingskader, met inbegrip van de postrichtlijnen, tot stand te brengen waarin alle marktdeelnemers de toegang hebben tot de interne markt voor pakketbezorging waarborgt en waarin er ervoor instaat dat~~ bijzondere aandacht ~~is voor~~ wordt besteed aan de problemen in verband met het universele karakter en de betaalbaarheid van de dienstverlening, vooral ook in afgelegen, berg-, eiland- en achtergestelde gebieden;

Stemuitslag

Stemmen vóór: 35

Stemmen tegen: 67

Onthoudingen: 10

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rapportage en de transparantie van effectenfinancieringstransacties

(COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD))

(2014/C 451/09)

Rapporteur: **de heer IOZIA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 25 februari 2014 respectievelijk 27 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 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 rapportage en de transparantie van effectenfinancieringstransacties

COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 183 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC **is ingenomen** met het voorstel voor een verordening van de Commissie, dat, samen met het voorstel voor een verordening voor de „bankenhervorming”, waarmee het nauw samenhangt, een pakket maatregelen bevat om het Europese financiële stelsel transparanter en veerkrachtiger te maken, in verband met effectenfinancieringstransacties (SFT's).

1.2 Het is van het grootste belang voor de markt en voor de economie in het algemeen dat informatie op de markt gelijk getrokken wordt, dat de risico's van lopende verrichtingen worden gevolgd en dat niet-transparante en niet-regelmatige bankverrichtingen worden beperkt.

1.3 In dit verband merkt het EESC op dat de term „schaduwbanken” misleidend is en bij het grote publiek onnodig wanbegrip veroorzaakt. **In de schaduw bevinden zich enkele banktransacties**, verricht door bancaire en niet-bancaire instanties, niet door banken als zodanig of financiële instellingen, aangezien de actoren op deze speciale markt vaak niet van bancaire aard zijn, zoals hefboomfondsen, staatsfondsen en financieringsmaatschappijen die gespecialiseerd zijn in de markt van monetaire fondsen of de markt van gestructureerde of complexe derivaten. De actoren zijn allen bekend; wat momenteel onbekend is, zijn enkele niet-gereguleerde transacties.

1.4 Het EESC benadrukt het belang van deze verordening, die de **marktbewegingen en de buitensporig riskante gebieden duidelijker maakt**, die de autoriteiten voor markttoezicht kunnen helpen om de situatie permanent te volgen en om preventief in te grijpen om in het algemeen buitensporig riskant geachte activiteiten te beperken. Daarom ontsluit deze verordening aan de ene kant informatie die nu niet voor de staat beschikbaar is en biedt zij anderzijds de autoriteiten nog een analyse- en kennisinstrument.

1.5 Even belangrijk is **de regulering van herbeleningsactiviteiten**, dat wil zeggen het tijdelijke gebruik van de toevertrouwde effecten. De verplichting tot speciale toestemming van de belegger/houder van de effecten maakt het mogelijk dat onvoorziene en in het contract niet of slechts algemeen overwogen risico's worden vermeden. Het tegenpartijrisico wordt een natuurlijk evaluatie-onderdeel dat de aanwezigheid van niet bijzonder betrouwbare operatoren verhindert of ten minste sterk beperkt. Dit komt de algehele veerkracht van het systeem in het algemeen en alsook van de prominenter op de markt aanwezige entiteiten ten goede.

1.6 Gezien alle initiatieven van de Commissie om het financiële stelsel weer zijn natuurlijke rol van vliegwiel van de economie en de welvaart van gezinnen en ondernemingen te laten spelen, meent het EESC dat de tijd rijp is om in Europa een groot „**Sociaal pact voor een duurzame financiële sector**” te lanceren, met de inbreng van alle betrokkenen voor een nieuwe definitie van doelstellingen en instrumenten. De pijlsnelle teloorgang van de reputatie van de banken, af te lezen aan tal van peilingen en enquêtes in de laatste jaren, zou alle actoren definitief tot een andere koers en een confrontatie met de samenleving moeten aanzetten. Gezinnen, ondernemingen, burgers, werknemers, de samenleving in het algemeen verlangen een efficiënt en betrouwbaar financieel stelsel dat bijdraagt aan ontwikkeling en werkgelegenheid en ruim oog heeft voor de sociale en milieu-impact van de investeringen.

1.7 Het EESC erkent de forse inzet van de Commissie in verband met de toezegging om 48 wetgevingsmaatregelen voor te leggen, die zijn opgenomen in het werkprogramma voor nieuwe regelgeving. Met name het werk van DG Interne Markt was, in uiterst lastige omstandigheden, kwalitatief en kwantitatief uitstekend. Leidraad bij het werk waren evenwicht en doeltreffendheid. Het EESC meent dat de activiteiten van de Commissie op dit gebied geslaagd zijn en geeft er graag blijk van. Het waardeert vooral dat de Commissie toegeeft dat er sprake was van „belangrijke lacunes in de regelgeving, een ondoeltreffend toezicht, ondoorzichtige markten en te complexe producten.”

1.8 Door goedkeuring van de verordening zal het risico van regelgevingsarbitrage sterk afnemen. Het EESC spoort de Commissie dan ook aan om te blijven werken aan **minimalisering, ook voor feitelijk marginale gebieden, van niet gereguleerde verrichtingen** van het Europees financieel stelsel.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Het voorstel beoogt meer transparantie te brengen in effectenfinancieringstransacties (SFT's ⁽¹⁾), hoofdzakelijk op de volgende drie manieren:

- monitoring van systeemrisico's in verband met SFT's: volgens de verordening moeten alle SFT's aan een centrale databank gemeld worden. Zo kan het toezicht beter het verband tussen banken en „schaduwbanken” vaststellen en kan licht geworpen worden op bepaalde verwervingstransacties van laatstgenoemde;
- verspreiding van informatie onder beleggers wier tegoeden bij SFT's betrokken zijn: volgens het voorstel moeten SFT's, verricht door investeringsfondsen of andere, gelijkwaardige instanties, in gedetailleerde verslagen beschreven worden. Zo kan de transparantie jegens beleggers verbeterd worden die zo meer doordachte investeringsbesluiten kunnen nemen;
- herbeleningsactiviteiten: de verordening wil de transparantie van herbelening van financiële instrumenten (alle *pre-default*-gebruik, voor eigen doeleinden, van de garantie door de begunstigde van de garantie) verbeteren door minimumvoorwaarden vast te stellen waaraan geïnteresseerde partijen moeten voldoen, met inbegrip van schriftelijk akkoord en voorafgaande instemming met herbelening. Dit zou ertoe leiden dat cliënten of tegenpartijen toestemming geven voordat herbelening kan plaatsvinden. Voorts zullen zij zo'n besluit nemen op basis van heldere informatie over de eventuele risico's van de transactie.

3. Inleiding

3.1 Naast het voorstel voor structurele hervorming van de bankensector in de EU heeft de Commissie ook extra maatregelen voorgesteld voor meer transparantie van effectenfinancieringstransacties (SFT's), alsook om te vermijden dat banken sommige normen ontwijken door voor zulke activiteiten uit te wijken naar de sector van schaduwbanken. Dit is een van de grootste zorgen van de Commissie.

3.2 Effectenfinancieringstransacties (SFT's) omvatten diverse typen transacties die soortgelijke economische gevolgen hebben. De belangrijkste SFT's zijn effectenleningen en repotransacties.

3.3 Het lenen van effecten is een transactie die hoofdzakelijk het gevolg is van de vraag op de markt naar bepaalde effecten en bijvoorbeeld gebruikt wordt voor verkoop of betaling op korte termijn. Repotransacties (al dan niet met wederverkoopverplichting) worden over het algemeen ingegeven door de noodzaak om veilig geld te lenen of uit te lenen. Deze praktijk behelst de aan- of verkoop van financiële instrumenten tegen contanten, waarbij vooraf wel wordt overeengekomen dat de financiële instrumenten opnieuw tegen een vooraf bepaalde prijs op een specifieke datum in de toekomst worden gekocht of verkocht.

3.4 Fondsbeheerders gebruiken SFT's met het oog op aanvullend rendement of aanvullende financiering. Repotransacties bijvoorbeeld worden vaak gebruikt om kapitaal te verwerven voor nieuwe investeringen. Tegelijkertijd scheppen deze transacties nieuwe risico's, te weten tegenpartij- en liquiditeitsrisico's. Gewoonlijk komt slechts een deel van de extra winst ten goede van het fonds, terwijl het tegenpartijrisico geheel ten laste komt van de fondsbeleggers. Bijgevolg kunnen deze transacties ertoe leiden dat het risico-rendementprofiel ingrijpend verandert.

3.5 Het verband tussen de voorgestelde structurele hervorming van de Europese bankensector en dit pakket maatregelen is duidelijk. Het Commissievoorstel voor de structurele hervorming van de Europese bankensector zou bepaalde activiteiten van de banken willen verbieden of aan banden willen leggen. De verhoopde effecten kunnen echter schamel uitvallen als zulke activiteiten verschuiven van gereguleerde banken naar schaduwbanken, waar toezichthouders minder controle kunnen uitoefenen.

⁽¹⁾ Effectenfinancieringstransacties

3.6 De *Financial Stability Board* (FSB — Raad voor financiële stabiliteit) heeft er de aandacht op gevestigd dat een wanordelijk faillissement van schaduwbankentiteiten, zowel rechtstreeks als op grond van hun vervlochtenheid met het reguliere banksysteem, systeemrisico kan inhouden.

3.7 De FSB heeft er ook op gewezen dat al te strenge regulering van de banken ertoe kan leiden dat sommige activiteiten bij schaduwbanken worden ondergebracht ⁽²⁾.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een verordening voor de rapportage en transparantie van effectenfinancieringstransacties, dat, samen met de verordening voor structurele hervorming van het bankensysteem, streeft naar een grotere veerkracht van het bankensysteem, transparantie van de transacties en het oplossen van eventuele crises, zonder de burger hiermee verder te belasten.

4.2 Dit advies houdt derhalve nauw verband met wat het EESC heeft gesteld over de verordening voor structurele hervormingen.

4.3 Het EESC waardeert het dat de Commissie toegeeft dat er vóór het uitbreken van de financiële crisis sprake was van „belangrijke lacunes in de regelgeving, een ondoeltreffend toezicht, ondoorzichtige markten en te complexe producten.” Dit zijn onderwerpen die het EESC sinds het begin van de financiële crisis heeft aangedragen en waarvoor het op dringende maatregelen heeft aangedrongen. De waarschuwingen en aanbevelingen die verdere problemen hadden kunnen vermijden, heeft de Commissie helaas in de wind geslagen.

4.4 Het EESC beseft dat gezien de economische krachten, de verbeterde lobby's en de enorme op het spel staande belangen na het uitbreken van de crisis getracht is noodzakelijke en urgente maatregelen te vermijden of te vertragen. Ondanks alles en behoudens enkele keuzes die het EESC niet deelt, heeft de Commissie een pakket maatregelen uitgewerkt en aangekondigd na de indiening van de verslagen van de commissie de Larosière en de groep op hoog niveau Liikanen.

4.5 Het EESC is verheugd dat commissaris Barnier de toezeggingen gestand heeft gedaan, evenals het directoraat-generaal Interne Markt, dat verantwoordelijk is voor de voorstellen voor financiële regelgeving, en is ingenomen met het uitstekende werk en het pakket coherente en nauw verweven maatregelen die een wettelijk corpus vormen van aanzienlijke kwaliteit, met onloochenbare doeltreffendheid. Deze wetsinitiatieven zullen er gezamenlijk toe leiden dat de oorzaken van de financiële crises van de laatste jaren geleidelijk weggenomen zullen worden.

4.6 Het EESC is altijd voorstander geweest van een goed werkend financieel systeem, gericht op steun aan de reële economie, met bijzondere aandacht voor het mkb, versterking van de sociale economie en het scheppen van arbeidsplaatsen. De kredietsector vervult een cruciale rol in de dienstverlening aan de samenleving als motor en vliegwiel voor de reële economie. Daarbij moet de sector terdege beseffen wat zijn sociale verantwoordelijkheid is en die garanderen.

4.7 Een duidelijke verandering in de verhouding tussen financiële instellingen en de burger kan niet langer uitgesteld worden. De pijlsnelle daling van het vertrouwen in banken en andere instellingen moet tot staan worden gebracht omdat ze de economische en sociale ontwikkeling onherstelbare schade kan toebrengen.

4.8 Gelet op zijn talrijke uitingen over de inbreng van maatschappelijke organisaties hoopt het EESC dat het in Europa tot een „**Sociaal pact voor een duurzame financiële sector**” komt, waarbij alle betrokkenen meewerken aan de vormgeving van een efficiënt, weerbaar, transparant financieel stelsel dat alert is op de sociale en milieu-impact van zijn acties.

4.9 Het EESC staat vierkant achter de initiatieven van de Commissie voor het vermijden van regelgevingsarbitrage en de verplaatsing van activiteiten naar een weinig gereguleerd gebied als dat van de „schaduwtransacties”, waar de in voorbereiding zijnde en stilaan strengere regels worden omzeild.

4.10 In desbetreffende adviezen ⁽³⁾ heeft het EESC zijn standpunt duidelijk verrat, te weten de niet-gereguleerde gebieden in de financiële sector zo veel mogelijk te beperken.

⁽²⁾ PB C 170 van 5.6.2014, blz. . 55.

⁽³⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz. 42, PB C 170 van 5.6.2014, blz. 55 en het advies over de „Herstructurering van de banken in de EU” (lopend).

4.11 De Commissie heeft er bij de uitwerking van het verordeningvoorstel rekening mee gehouden om de aanvullende kosten voor het financiële stelsel zoveel mogelijk te drukken; een oplossing bieden wellicht registers met gegevens en bestaande procedures voor de transparantie in transacties van afgeleide financiële producten, waarin ook Verordening 648/2012 voorziet. Het EESC onderschrijft dit uitgangspunt, waaruit blijkt dat de Commissie oog heeft voor de operatoren en eindcliënten, die waarschijnlijk opgezegd zullen worden met de extra kosten die uit de onderhavige verordening voortvloeien.

4.12 Volgens het EESC is de financiële stabiliteit daadwerkelijk toegenomen door meer transparantie over de in deze verordening genoemde activiteiten, zoals effectenfinancieringstransacties, andere gelijkwaardige financieringsstructuren en herbelening. De totale weerbaarheid van het systeem en de afzonderlijke operatoren is ook verbeterd. De opname van alle actieve tegenpartijen in de financiële markten garandeert volledige informatie over de feitelijke aard van de transacties en de risicoprofielen van de operatoren.

4.13 Daarom is deze verordening essentieel en een nuttige aanvulling op de verordening voor de hervorming van de structuur van het bankstelsel, die geldt voor banken van dusdanige omvang dat zij geacht kunnen worden een systeemrisico te herbergen. Voorts wordt de keuze geringer voor overdrachten naar niet-gereguleerde gebieden van het financiële stelsel.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het voorstel beoogt meer transparantie van effectenfinancieringstransacties (SFT's), hoofdzakelijk op de volgende drie manieren:

5.1.1 monitoring van systeemrisico's in verband met SFT's: volgens de verordening moeten alle SFT-transacties aan een centrale databank gemeld worden. Zo kan het toezicht beter het verband vaststellen tussen banken en doorgaans als „schaduwbanken” aangeduide instellingen en kan licht geworpen worden op bepaalde verwervingstransacties van laatstgenoemde.

5.1.1.1 Het EESC meent dat deze aanpak de toezichthouders helpt om blootstelling en risico's in verband met SFT's beter te volgen en garandeert dat er, indien nodig, gericht en bijtijds kan worden ingegrepen.

5.1.1.2 Het EESC vraagt zich af of het voorstel om de gegevens in de registers minstens 10 jaar te bewaren wel passend is. De EMIR-verordening bijvoorbeeld bevat een verplichting om gegevens 5 jaar te bewaren.

5.1.2 Verspreiding van informatie onder beleggers wier tegoeden bij SFT's betrokken zijn: volgens het voorstel kan de transparantie voor beleggers verbeterd worden over de praktijken van investeringsfondsen in verband met SFT's en andere gelijkwaardige financieringsstructuren door over deze transacties gedetailleerde verslagen te verlangen. Zo kunnen beleggers meer doordachte investeringsbesluiten nemen.

5.1.3 Herbeleningsactiviteiten: de verordening wil de transparantie van herbelening van financiële instrumenten (alle *pre-default*-gebruik, voor eigen doeleinden, van de garantie door de begunstigde van de garantie) verbeteren door minimumvoorwaarden vast te stellen waaraan geïnteresseerde partijen moeten voldoen, met inbegrip van schriftelijk akkoord en voorafgaande instemming met herbelening. Dit zou ertoe leiden dat cliënten of tegenpartijen toestemming geven voordat herbelening kan plaatsvinden. Voorts zullen zij zo'n besluit nemen op basis van heldere informatie over de eventuele risico's van de transactie.

5.1.3.1 Sinds de ineenstorting van Lehman in 2008 staan transparantie en de bevordering van een „datacultuur” op de agenda van de financiële markten; het EESC is het geheel met deze tendens eens en staat achter de transparantie in het voorgestelde mechanisme en het betrekken van de belegger, die voor elke transactie uitdrukkelijk toestemming moet geven.

5.2 Financiële markten zijn mondiaal: daarom moeten de door schaduwbanken ontstane systeemrisico's en hun activiteiten gecoördineerd en internationaal aangepakt worden. Volgens het EESC is het noodzakelijk de samenwerking met de autoriteiten in de belangrijkste derde landen op te voeren, en met hen een gemeenschappelijke strategie en eventueel gelijkwaardige en samenhangende maatregelen te hanteren.

5.3 Het EESC meent dat het voorstel strookt met de „aanbevelingen van de *Financial Stability Board*”. In augustus 2013 heeft de FSB 11 aanbevelingen goedgekeurd om de inherente risico's van effectenleningen en repotransacties tegen te gaan. Het verordeningvoorstel sluit aan bij vier van deze aanbevelingen (nrs. 1, 2, 5 en 7) over de transparantie van de markten voor effectenfinanciering, informatie voor beleggers en herbelening.

5.4 De administratieve lasten die de verordening het financiële stelsel oplegt zijn niet buitensporig, maar komen wel bij de andere administratieve en beheerskosten uit hoofde van andere regelgeving. Het EESC benadrukt het risico dat deze, ten minste gedeeltelijk, op huishoudens en ondernemingen worden afgewenteld. Dat betekent voor de gebruikers van het financiële stelsel zwaardere lasten of minder winst voor de banken, hetgeen niet wenselijk is voor de reeds lastige situatie waarin het Europese kredietstelsel verkeert.

5.5 Het EESC benadrukt dat het van belang is de verplichtingen inzake communicatie ook te laten gelden voor de verslagen van icbe's (instellingen voor collectieve belegging in effecten) en abi-beheerders (beheerders van alternatieve beleggingsfondsen), zoals bepaald in de Richtlijn 2009/65/EG ter herschikking van de bestaande regelgeving, en in Richtlijn 2011/61/EG.

5.6 Ander belangrijk punt is de sanctieregeling die niet alleen doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn, maar ook moet voorzien in de toepassing van een reeks minimummaatregelen. De lidstaten mogen de administratieve sancties aanscherpen en strafrechtelijke sancties invoeren voor bijzonder ernstige feiten. In dit geval dienen zij te garanderen dat er informatie wordt uitgewisseld tussen de nationale autoriteiten, de ESMA (Europese autoriteit voor effecten en markten) en de Commissie.

5.7 Net als bij de EMIR-Verordening wijst het EESC erop dat artikel 24, betreffende de bekendmaking van besluiten tot het opleggen van administratieve sancties, de bevoegde autoriteiten, die over hetzelfde feit verschillende meningen kunnen hebben, te veel beoordelingsruimte geeft. De standpunten kunnen nog verder uit elkaar liggen als het om autoriteiten in diverse landen gaat. Welk concreet oordeel is er mogelijk over aantasting van de stabiliteit van de financiële markten?

5.8 Het EESC hecht eraan en verzoekt de Commissie om, conform het bepaalde in artikel 13 van de EMIR-Verordening, in het voorstel het nu nog ontbrekende gelijkwaardigheidsbeginsel op te nemen.

5.9 Hoewel het EESC de beperkte draagwijdte waardeert van de in de verordening geplande adequate gedelegeerde handelingen, is het onthutst over het ontbreken van een tijdelijke beperking voor de uitoefening van de delegatie. Het EESC herinnert eraan dat het reeds bij tal van gelegenheden zijn terughoudendheid hierover heeft geuit.

5.10 Het EESC staat geheel achter de voorzieningen van artikel 15, maar merkt op dat er bij wijze van voorbeeld enkele gelijkwaardige alternatieve mechanismen vermeld moeten worden, waarbij gewezen zij op de kans op geschillen tussen tegenpartijen over de doeltreffendheid en gelijkwaardigheid van een ander systeem dan ondertekening, bijv. telefonische registratie of elektronische certificering.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese strategie voor meer groei en werkgelegenheid in kust- en maritiem toerisme

(COM(2014) 86 final)

(2014/C 451/10)

Rapporteur: **Paulo Barros Vale**

De Commissie heeft op 7 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese strategie voor meer groei en werkgelegenheid in kust- en maritiem toerisme

COM(2014) 86 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité onderstaand advies uitgebracht, dat met 189 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, werd aangenomen.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met deze mededeling (zoals het dat ook was met de mededelingen uit 2010 en 2012) waarin de Commissie een aantal belangrijke voorstellen doet die de ontwikkeling van het kust- en maritiem toerisme een nieuwe impuls kunnen geven.

1.2 Het EESC is zich bewust van de door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie opgelegde beperkingen en schaaft zich achter de actievoorstellen van de Commissie, maar wil daarbij toch ook een aantal kanttekeningen plaatsen en aanbevelingen formuleren, in de hoop zo een bijdrage te kunnen leveren aan de slimme, duurzame en inclusieve groei van het kust- en maritiem toerisme die in de Europa 2020-strategie wordt bepleit.

1.3 Europa moet zijn natuurlijke hulpbronnen gebruiken en de nodige aandacht besteden aan zijn toplocaties in maritieme en kustgebieden, waar natuur en ruimtelijke ordening met elkaar in evenwicht zijn. Gezien het bijzondere strategische belang van de kustgebieden vanuit economisch, sociaal en milieuoogpunt, lijkt het logisch dat de problemen van die gebieden worden aangepakt via een geïntegreerd beleid inzake duurzame ontwikkeling, waarin ruimtelijke ordening, een gebruik van hernieuwbare energie dat is afgestemd op de andere kustactiviteiten, en naleving van de stedenbouwkundige regels centraal staan. Het heeft geen zin de ogen te sluiten voor de klimaatverandering, waarvan de gevolgen nu al voelbaar zijn: zo maakt het terugdringen van de kustlijn dat de kustgebieden worden aangetast en zelfs verdwijnen. Ingrijpende en langdurige aanpassingen zijn dan ook onontkoombaar.

1.4 Het EESC heeft eerder al gepleit voor de oprichting van een Europees Bureau voor toerisme, waarin alle betrokken partijen een stem zouden kunnen krijgen. We denken dan aan de verenigingen voor toerisme, de toeristische regio's, de bevoegde autoriteiten en de vakbonden uit de sector. Een dergelijk bureau kan de drijvende kracht vormen achter de promotie van Europa in de wereld.

1.5 Het ziet ernaar uit dat de tijd rijp is voor een echt gemeenschappelijk toerismebeleid dat uitgaat van een overkoepelende visie op de sector, vanzelfsprekend zonder te raken aan de speelruimte van de afzonderlijke lidstaten, zodat een synergie-effect wordt bereikt en de nationale beleidsmaatregelen op elkaar kunnen worden afgestemd. Elk jaar weer worden her en der ideeën gespuid die echter nooit ergens toe leiden, omdat er geen sprake is van samenwerkingsverbanden noch van een gemeenschappelijke strategie waarmee bekendheid zou kunnen worden gegeven aan typisch Europese, al dan niet traditionele toeristische bestemmingen, het historische erfgoed en de gastronomie, en die de negatieve geluiden die af en toe opklinken in de kiem zou kunnen smoren.

1.6 De troef van het massatoerisme, dat een enorme boost heeft gekregen door de opkomst van goedkope luchtvaartmaatschappijen, moet worden uitgespeeld door gebieden met luchthavens (beter) te verbinden met meer afgelegen maar toeristisch aantrekkelijke bestemmingen, zodat ook ver weg gelegen plaatsen deel gaan uitmaken van de toeristische routes en aantrekkelijk worden en tijdens eenzelfde reis zowel steden als kustgebieden kunnen worden aangedaan. Om aan te zetten tot meer mobiliteit is het cruciaal dat informatie over alle bestaande verbindingen op een en dezelfde plek te verkrijgen is. Het EESC wil er hier nogmaals op wijzen dat de visumwetgeving dringend moet worden herzien, zodat ook niet-Europese toeristen, met name uit China en andere opkomende economieën, vlotter kunnen reizen.

1.7 Bijzondere aandacht moet uitgaan naar afgelegen gebieden, in het bijzonder de schitterende natuurgebieden in het noorden van Europa. Het is zaak deze streken aantrekkelijker te maken voor toeristen en voor de bevolking zelf door het vervoer te verbeteren en te zorgen voor infrastructuur, communicatie en wifi.

1.8 Er is dringend behoefte aan een volwaardig beheer van de toeristische havens. Op dit moment ontbreekt het aan informatie over het bestaan van jachthavens en de verbindingen tussen havens, wat de toegang van jachten en cruiseschepen bemoeilijkt. Het gebrekkige havenbeheer is een belemmering voor de ontwikkeling van het toerisme en het verkeer van personen en goederen. De Commissie zou dit probleem moeten bekijken vanuit het perspectief van de voltooiing van de interne markt en het vrije verkeer, en zou moeten trachten deze lacunes op te vullen.

1.9 Er is nog geen behoorlijk onderzoek verricht naar de gevolgen van de exponentiële groei van het cruisetoeerisme, dat het aanzien van de hele sector verandert. De toestroom van toeristen in bepaalde havens is bevorderlijk voor de ontwikkeling van de kustgebieden, maar tegelijk moet worden getracht de negatieve impact van dergelijke bezoekerspieken te minimaliseren. We moeten voorbereid zijn op het risico dat grote cruiseschepen met hun brandstof het water en de lucht verontreinigen en de duizenden bezoekers het milieu in de toeristische bestemmingen aantasten. Ook moet worden getracht de informatie over de havens die de cruiseschepen aandoen af te stemmen op het lokale toerisme, teneinde te voorkomen dat de passagiers van deze schepen tegelijk aankomen met andere toeristen, die hun bezoek op een ander tijdstip zouden kunnen afleggen.

1.10 Het is een goede zaak dat de Commissie voorstelt om de opleidingsbehoeften in kaart te brengen en een sectie 'blauwe banen' op te nemen in het EURES-portaal, maar nog belangrijker is dat zij erop toeziet dat deze informatie op grote schaal wordt verspreid en de lidstaten ertoe aanzet deze resultaten mee te nemen in hun opleidingsbeleid. Te ondersteunen opleidingsacties dienen niet alleen bedoeld te zijn voor de werknemers van de bedrijven en instellingen uit de toeristische sector, maar ook voor de bedrijfsleiders, en moeten naast de verbetering van de kwaliteit van het toeristische aanbod ook gericht zijn op het promoten van Europa als toeristische bestemming. Om het belang van toerisme, het Europese erfgoed en het milieu voor het voetlicht te brengen is het ten slotte van groot belang dat kinderen hiervan al heel jong worden doordrongen tijdens verplichte lessen op school.

1.11 Om terug te komen op de kwestie van het cruisetoeerisme wil het EESC nog opmerken dat Europa het aanwervingsbeleid van de cruisemaatschappijen op de voet moet volgen. In deze groeisector waar tal van mensen aan de slag kunnen, kan en moet de werkgelegenheid voor jongeren worden beschermd.

1.12 Het EESC wil hier nogmaals de klemtoon leggen op een aantal maatregelen die een oplossing kunnen bieden voor de problemen in het toerisme, en dan met name het kust- en maritiem toerisme. Het gaat onder meer om:

- de oprichting van een Europees platform dat samenhangende informatie ter beschikking stelt over maritieme, weg-, spoorweg- en luchtverbindingen; het is immers een feit dat afgelegen regio's met een sterk toeristisch potentieel achterblijven omdat de mobiliteit van de toeristen er wordt belemmerd door een gebrek aan informatie over vervoersmogelijkheden en de gebrekkige coördinatie van de vervoersmiddelen of zelfs het ontbreken daarvan;
- bevordering van duurzaam natuurtoerisme, sociaal toerisme, maritiem toerisme, cultureel en sporttoerisme, zakentoeerisme, wellness- of therapeutisch toerisme, historisch, cultureel, religieus en gastronomisch toerisme;
- bevordering van toerisme van ouderen, gehandicapten, mensen met beperkte mobiliteit en met bijzondere behoeften;
- de erkenning van het culturele erfgoed van Europa en zijn unieke patrimonium dat ons onderscheidt van andere regio's, de bescherming van het erfgoed en het promoten daarvan als uitgelezen toeristische bestemming;
- inzetten op de troeven die Europa zijn bezoekers te bieden heeft op het gebied van veiligheid: we denken aan verplaatsingen en verblijf, de kwaliteit van het water en voedselveiligheid, medische en farmaceutische zorg en dienstverlening in ziekenhuizen, persoonlijke veiligheid, en respect voor de burgers en hun grondrechten.

1.13 Het EESC zou graag zien dat een studie wordt opgesteld over de voorkeuren van de toeristen die Europa (willen) bezoeken, de aspecten die hen al dan niet bevalen zijn, de redenen om een nieuw bezoek te plannen of dat juist niet te willen, en het waarom van een keuze voor niet-Europese bestemmingen. Aan de hand van de resultaten van die studie zouden alle betrokkenen, havens en jachthavens, toeristische verenigingen en autoriteiten en Europese overheden, zich een beeld moeten kunnen vormen van de gedragingen en kenmerken van toeristen, zodat de besluitvorming daarop kan worden afgestemd en gemeenschappelijke strategieën voor de ontwikkeling van de sector kunnen worden uitgewerkt.

1.14 Voorts dringt het Comité erop aan dat in het kader van het debat over het toerisme en de te nemen maatregelen, de link wordt gelegd tussen het maritiem- en kusttoerisme en het binnenlands watertoerisme, zodat de mogelijkheden van rivieren en riviermondingen een aanvulling kunnen vormen op de activiteiten in de kustgebieden. Riviertoeerisme kan een impuls geven aan een nieuw aanbod, zoals gastronomische cruises, plattelandstoerisme en ecotoerisme; troeven van estuaria zijn dan weer de grote rijkdom van het landschap en de educatieve waarde: deze zones zijn immers bij uitstek geschikt om vogels te observeren en de biodiversiteit te bestuderen.

2. Inleiding

2.1 In onderhavige mededeling, die voortborduurt op de mededeling uit 2010⁽¹⁾ waarin een strategie voor duurzaam kust- en maritiem toerisme werd aangekondigd, alsook op de mededeling uit 2012 over „Blauwe groei: Kansen voor duurzame mariene en maritieme groei”⁽²⁾, gaat de Commissie met name dieper in op een van de vijf prioritaire gebieden van de blauwe economie, namelijk het kust- en maritiem toerisme.

2.2 De sector werd eerder al beschreven als een belangrijke waardeketen die duurzame groei en banen kan opleveren. Met zowat 3,2 miljoen banen, waarvan bijna de helft voor jongeren, vormt het kust- en maritiem toerisme de belangrijkste maritieme activiteit in Europa. Het gaat om een sector die voornamelijk bestaat uit microbedrijfjes en kleine en middelgrote ondernemingen, die meer dan een derde van het totale aantal Europese bedrijven uit de toeristische sector vertegenwoordigt, en waarvan de bruto toegevoegde waarde neerkomt op 183 miljard euro.

2.3 De Commissie wil in haar mededeling een overzicht geven van de uitdagingen die de sector moet oppakken, te weten: bevorderen van prestaties en concurrentievermogen via verbetering van de kennis door oplossingen te zoeken voor de onvoorspelbaarheid van de vraag en de versnippering in de sector; verbeteren van vaardigheden en innovatie; werken aan duurzaamheid door de druk op het milieu aan te pakken; promoten van een innovatief en duurzaam aanbod van hoge kwaliteit en het ombuigen van de geografische kenmerken van met name afgelegen en eilandgebieden in kansen.

2.4 Ten slotte wordt een aantal kwesties aangekaart die verband houden met het gebruik van de EU-fondsen en de integratie van de EU-beleidsmaatregelen die gevolgen hebben voor het kust- en maritiem toerisme.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De blauwe groei, die zowel betrekking heeft op traditionele sectoren als op sectoren in ontwikkeling en nieuwe sectoren, vormt een complexe en ambitieuze uitdaging die een geïntegreerde benadering vereist. Bij de exploitatie van kustgebieden moet rekening worden gehouden met de belangen van de verschillende sectoren en mag ook de milieuproblematiek niet worden vergeten. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar (maritieme) ruimtelijke ordening, een aspect dat doorslaggevend is voor het toeristische aanbod. Deze problematiek vereist een sectoroverschrijdende aanpak: de bescherming van het grondgebied en het milieu zijn essentiële voorwaarden voor de ontwikkeling van zowel het kusttoerisme als elke andere vorm van toerisme. Het gebruik van hernieuwbare energie is ongetwijfeld een goede zaak en vraagt om krachtige ondersteuning. Wel moet er moet omzichtig te werk worden gegaan bij de keuze voor een bepaalde locatie, zodat de ontwikkeling van het maritiem toerisme niet in het gedrang komt. Het is zaak te voorkomen dat nucleaire installaties worden aangelegd in toeristisch aantrekkelijke gebieden.

Het evenwicht in de kustgebieden is een kwestie van dynamiek: zowel de weersomstandigheden als menselijk ingrijpen brengen voortdurend veranderingen teweeg. De natuurlijke hulpbronnen die de basis vormen van de economie moeten samen met innovatie worden gezien als de pijlers van slimme en inclusieve groei.

3.2 Het toerisme kampt al jarenlang met dezelfde grote, onopgeloste problemen, te weten de seizoensgebondenheid, onzekere dienstverbanden en laaggeschoold werk (met name voor jongeren), het gebrek aan nieuwe, innovatieve producten, en het feit dat vooral microbedrijfjes en kleine en middelgrote ondernemingen moeilijk toegang krijgen tot financiering. Europa moet dus dringend werk maken van een beleidskader voor de ontwikkeling van het toerisme en een echt toerismebeleid waarmee gemeenschappelijke ontwikkelingsstrategieën worden uitgezet zonder te raken aan de vrijheid van de lidstaten om hun eigen nationaal beleid uit te werken.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final — EESC-advies: PB C 376 van 22.12.2011, blz. 44.

⁽²⁾ COM(2012) 494 final — EESC-advies: PB C 161 van 6.6.2013, blz. 87.

3.3 Om het kust- en maritiem toerisme minder seizoensgebonden te maken moeten met name in het laagseizoen nieuwe producten worden aangeboden om zo nieuwe consumenten aan te trekken. Daarbij kan worden gedacht aan toerisme voor ouderen of kansarme groepen, uitbreiding van de mogelijkheden van watersporttoerisme — zowel pleziervaart (zeilcruises en motorboten), als watersport (kleine zeilboten, *windsurf*, *kitesurf*, *surf*, *bodyboard*, roeien, kanovaren, waterski, waterscooters, sportvisserij, onderwaterjacht of duiken en wrakduiken), rondvaarten en cruises — en de ontwikkeling van thalassotherapie, golf en natuurtoerisme. Dit zijn stuk voor stuk manieren om meer toeristen aan te trekken in het laagseizoen, zodat de bevolking in de regio's die leven van het toerisme niet wegtrekt. Met name in afgelegen gebieden kan ook de ontwikkeling van nieuwe bedrijfstakken die gericht zijn op het toerisme en gebruik maken van producten uit kustgebieden de seizoensgebondenheid afzwakken en jongeren aantrekken, net als universele toegang tot breedbandnetwerken.

3.4 Enkele van de minder traditionele watersportactiviteiten worden al op grote schaal bedreven door lokale sportclubs, die over nuttige knowhow beschikken. Om het watersporttoerisme echt te stimuleren zijn concrete maatregelen nodig: er moet een regelgevingskader worden uitgewerkt, er moet nieuwe infrastructuur worden aangelegd, de bestaande voorzieningen moeten worden gemoderniseerd, en er moeten nieuwe kansen worden gecreëerd om dit soort activiteiten, die erg aantrekkelijk zijn voor een niet-traditioneel publiek, mogelijk te maken.

Op tal van plaatsen zijn het kust- en maritiem toerisme verbonden met het riviertoeisme. Dat feit mag niet over het hoofd worden gezien; het is dan ook aan te raden gemeenschappelijke ontwikkelingsstrategieën uit te werken. In dit verband moet zeker de nodige aandacht worden besteed aan het bevorderen van de pleziervaart: er moet worden ingezet op nieuwe producten die de mogelijkheden van activiteiten op zee combineren met die van rivieractiviteiten.

3.5 De toeristische sector staat niet op zichzelf, maar draagt het stempel van een hele reeks andere EU-beleidsmaatregelen, vooral op het gebied van vervoer, werkgelegenheid, onderwijs, milieu, innovatie, veiligheid, consumenten, enz. Een integrale aanpak is dan ook vereist. Al deze beleidsmaatregelen zijn immers direct van invloed op de prestaties van de sector.

3.6 De Commissie is niet rechtstreeks bevoegd voor de toeristische sector, maar kan wel het hare bijdragen aan de oplossing van de problemen via optreden op andere gebieden, die wél onder haar bevoegdheid vallen, zoals de voltooiing van de interne markt. We denken dan met name aan het vrije verkeer van personen en goederen en de verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt. De Commissie kan zo problemen aanpakken die verder reiken dan de toeristische sector en raakvlakken hebben met andere gebieden waarop optreden niet alleen mogelijk maar ook wenselijk is.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Informatie over de toeristische sector moet her en der worden bijeengesprokkeld, wat het lastig maakt studies en evaluaties op te stellen, hetzij omdat de nodige gegevens niet beschikbaar zijn, hetzij omdat er geen specifieke indicatoren bestaan die vergelijkingen mogelijk maken. Het EESC is dan ook ingenomen met het voornemen om deze lacune op te vullen, maar wil er wel op wijzen dat dit probleem al aan de kaak werd gesteld in de mededeling uit 2010 en dat sindsdien maar weinig vooruitgang is geboekt.

4.2 De Commissie kan met haar inspanningen om het Europese kwaliteitstoerisme te promoten een bijdrage leveren aan de aanpak van de seizoensgebondenheid en de daarmee gepaard gaande sociale en economische problemen. Europa krijgt af te rekenen met de concurrentie van nieuwe bestemmingen in de opkomende economieën, die weliswaar aantrekkelijke prijzen hanteren maar niet dezelfde voorwaarden aanbieden op het gebied van veiligheid en culturele rijkdom. Om Europa aan te prijzen als toeristische bestemming moet worden ingezet op de onovertroffen kwaliteit en moeten zijn troeven worden uitgespeeld, te weten de unieke culturele rijkdom, veiligheid, de diversiteit van de dienstverlening, respect voor de rechten van de burger, de goede toegankelijkheid voor gehandicapten en personen met speciale behoeften en de beschikbaarheid van telecommunicatie en wifi. Cruciaal voor de ontwikkeling van duurzaam en inclusief toerisme is de erkenning van het belang van het Europese culturele erfgoed en de bescherming daarvan.

4.3 Ook het toerisme voor ouderen verdient bijzondere aandacht. Nu de veroudering wereldwijd een feit is, moet bij de uitwerking van strategieën voor de toeristische sector de klemtoon komen te liggen op toerisme dat gericht is op gezondheid en op het culturele en natuurlijke erfgoed. Het zijn ten slotte de vijftig plus-toeristen die het meest te besteden hebben en de ouderen die alle tijd hebben om te reizen en dat het liefst in het laagseizoen doen.

4.4 De markt voor cruises is aanzienlijk gegroeid. Concreet hebben de kustgemeenschappen daar echter maar weinig bij te winnen, aangezien de schepen nooit lang in een haven blijven en het lokale aanbod niet efficiënt wordt gepromoot. Het EESC kan zich dan ook vinden in het voorstel van de Commissie om de dialoog tussen cruisemaatschappijen, havens en de sector kusttoerisme aan te zwengelen. Wel dringt het erop aan om in dit verband transnationale en interregionale partnerschappen, netwerken en clusters op te zetten en strategieën voor slimme specialisatie uit te werken, om zo de versnippering in de sector tegen te gaan. Het nut van netwerkvorming staat vast, en het is dan ook logisch dat ook de toeristische sector zich hierop gaat toeleggen. Hier is een taak weggelegd voor het Europees Bureau voor toerisme waarnaar eerder al werd verwezen, dat zou kunnen fungeren als platform voor een breed debat over de problemen van de sector en de basis zou kunnen leggen voor netwerkvorming en samenwerking.

4.5 Geschoold personeel is een sleutelfactor voor duurzame en inclusieve groei. De scholingsgraad van de werknemers is een groot probleem in de toeristische sector, waar immers veel jongeren in onzekere omstandigheden seizoensarbeid verrichten en maar weinig uitzicht hebben op verbetering. Het EESC staat achter de voorstellen om een sectie 'blauwe banen' op te nemen in het EURES-portaal en om de opleidingsbehoeften in de toeristische sector in kaart te brengen. Wel moet er bij de lidstaten op worden aangedrongen dat zij deze resultaten meenemen wanneer het erom gaat mensen aan te zetten tot het kiezen van een bepaalde opleiding, of het nu gaat om de door het Europees Sociaal Fonds gefinancierde opleidingen of om privé-initiatieven. Voorts moeten de bestaande opleidingsinstellingen worden aangemoedigd netwerken aan te gaan en zouden in het kader van Erasmus + meer projecten moeten worden ingediend die verband houden met de toeristische sector. Er zou een opleiding moeten worden opgezet voor ondernemers in de toeristische sector, zodat zij kennis kunnen maken met goede beheerspraktijken en deze kunnen overnemen, en hun kennis van de vigerende wetgeving en het gebruik van informatietechnologieën wordt bijgespijkerd. Daarenboven moeten zij zich bewust worden van de milieuproblematiek en een aantal specifieke problemen waar de toeristische sector mee te maken heeft.

4.6 Problematisch is dat elke lidstaat zijn eigen eisen stelt aan de competenties van schippers. Het EESC vindt dan ook dat de voorstellen van de Commissie ter zake veel verder zouden moeten reiken. Het klopt dat de bevoegdheden van de Commissie op het vlak van toerisme beperkt zijn, maar dat geldt niet voor het vrije verkeer van personen en de interne markt, waar dit probleem onder valt.

4.7 Het gebruik van innovatieve beheerssystemen via het portaal van het initiatief „*ICT and Tourism Business*” moet worden aangemoedigd. Het EESC wijst erop dat dit portaal — een initiatief van de Commissie — niet in alle talen kan worden geraadpleegd, evenmin als andere sites die verband houden met toerisme (het virtueel waarnemingscentrum voor toerisme, het *Tourism Link Platform* of het *eCalypso Platform*), wat gebruikers uit een aantal landen zou kunnen ontmoedigen of hinderen.

4.8 Een duurzaam kust- en maritiem toerisme draagt respect voor het milieu hoog in het vaandel en gaat ervan uit dat land en zee onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De voorgestelde acties ter bevordering van de duurzaamheid zijn van kapitaal belang voor de ontwikkeling van nieuwe producten; we denken dan onder meer aan het rijke Europese erfgoed en eerbied voor het milieu. Het EESC wijst er ten overvloede op dat acties op het gebied van milieu, vervoer en maritieme aangelegenheden niet los kunnen worden gezien van het toerisme. Het is dan ook aan de Commissie om steeds nauwlettend toe te zien op de mogelijke gevolgen van deze initiatieven voor het toerisme.

4.9 Het EESC is ermee ingenomen dat toerisme deel uitmaakt van de specifieke doelstellingen van het programma COSME 2014-2020. Dit is een belangrijke kans voor de ontwikkeling van de sector omdat werk wordt gemaakt van projecten op het vlak van internationale samenwerking en duurzame modellen voor de ontwikkeling van het toerisme in het kader van de Europese Topbestemmingen. Ook de uitwerking van een internetgids met de voornaamste financieringsmogelijkheden draagt de goedkeuring van het EESC weg, aangezien ook hier raakvlakken zijn met de toeristische sector. Wel wil het EESC er nogmaals op wijzen dat taalproblemen ertoe kunnen leiden dat mensen de internetgids niet raadplegen of verkeerd begrijpen.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Ontsluiting van het potentieel van crowdfunding in de Europese Unie

(COM(2014) 172 final)

(2014/C 451/11)

Rapporteur: **Juan Mendoza Castro**

De Commissie heeft op 14 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Ontsluiting van het potentieel van crowdfunding in de Europese Unie

COM(2014) 172 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 195 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie en wijst op de groeimogelijkheden van crowdfunding als alternatieve financieringsbron in de EU.

1.2 Crowdfunding levert een positieve bijdrage aan de economie in de vorm van investeringen, innovatie en banen, en verruimt tegelijkertijd de keuzemogelijkheden voor kredietnemers.

1.3 Algemene toegankelijkheid van crowdfunding zal waarborgen dat mensen met een handicap niet van deze financieringsbron uitgesloten worden.

1.4 Ondernemingen in de EU zijn sterker afhankelijk van bankleningen dan ondernemingen in de VS. In geval van een financiële crisis zijn de gevolgen van de recessie dan ook ernstiger in de EU. Bovendien leggen veel lidstaten van de EU de kredietverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) te veel beperkingen op.

1.5 Kmo's zijn en blijven afhankelijk van bankleningen, ondanks het feit dat er alternatieve financieringsbronnen bestaan (die niet altijd gemakkelijk toegankelijk zijn).

1.6 Crowdfunding levert een bijdrage aan het financiële ecosysteem, dat zelf ontoereikend is voor het oplossen van de financieringsproblemen van bedrijven.

1.7 Start-ups, jonge innovatieve ondernemers en bedrijven binnen de sociale economie spelen een belangrijke rol in de Agenda 2020 en de Digitale Agenda.

1.8 Crowdfunding zonder winstoogmerk is wijdverbreid in de EU. De gevolgen van belastingprijkels, die per lidstaat verschillen, dienen nader bestudeerd te worden.

1.9 Europese wetgeving zou alleen van toepassing moeten zijn op bepaalde vormen van crowdfunding met winstoogmerk en niet op donaties en andere vormen van sponsoring zonder winstoogmerk.

1.10 De desbetreffende regels dienen evenwichtig te zijn; investeerders moeten worden beschermd en buitensporige regulering moet worden voorkomen. Wetgeving is noodzakelijk om het vertrouwen van investeerders te bevorderen.

1.11 Met de regels moet worden gestreefd naar eenvoudige administratieve procedures, snelle besluitvormingsprocedures en minimale kosten, alsook naar neutraliteit, transparantie, voorkoming van oneerlijke praktijken, en laagdrempelige klachtenprocedures. Dit alles is in het belang van zowel kredietverstrekkers als consumenten.

1.12 Potentiële investeerders moeten toegankelijke, duidelijke, adequate, accurate en niet-misleidende informatie krijgen.

1.13 Het EESC stelt voor dat de EU maatregelen treft ter aanvulling van inspanningen van de lidstaten om initiatieven zonder winstoogmerk die waarden als werkgelegenheid, solidariteit, pluralisme, democratie en vrijheid bevorderen, te ondersteunen.

1.14 Crowdfunding dient expliciet in de wetgevingen van de lidstaten als nieuwe vorm van sponsoring erkend te worden.

2. Inleiding

2.1 De afgelopen jaren zijn bepaalde productievormen steeds meer gaan verschuiven van bedrijven naar individuele personen, die „prosumenten” zijn gaan heten ⁽¹⁾.

2.2 Deze tendens is in een stroomversnelling terechtgekomen door internet, dat de opkomst mogelijk maakte van de „deeleconomie”, d.w.z. dat mensen een goed dat zij bezitten met anderen willen delen, soms in ruil voor geld. Zie het advies van het EESC „De deel- en ruileconomie: een duurzaamheidsmodel voor de XXI^e eeuw” ⁽²⁾ en de resolutie van het Europees Parlement ⁽³⁾.

2.3 Een handvol start-ups plukt hier op internet de vruchten van, omdat het net vaak kan dienen als platform waarop mensen zonder tussenpersonen elektronische en ook fysieke goederen kunnen uitwisselen. Om te voorkomen dat het vertrouwen wordt geschaad moet er helaas wel op worden gelet dat „avonturiers” misbruik van deze mogelijkheid van internet kunnen maken.

2.4 Ook op financieel gebied verschijnen nieuwe mogelijkheden, zoals de high yield-obligaties op de Europese primaire markt en de lokale MARF (alternatieve vastrentende waarden) in Spanje.

2.5 Bij *direct lending* kunnen ondernemingen via bilaterale onderhandelingen met gespecialiseerde marktdeelnemers zonder tussenkomst van banken financiering verkrijgen, en bij de meest alternatieve vorm, crowdfunding, wordt door overwegend kleine investeerders via internet de benodigde financiering opgebracht.

3. Samenvatting van de mededeling

3.1 Met het groenboek „Langetermijnfinanciering van de Europese economie” ⁽⁴⁾ werd de aanzet gegeven tot een brede discussie over de verschillende factoren die de Europese economie in staat stellen om middelen te kanaliseren naar de investeringen die noodzakelijk zijn om de economische groei veilig te stellen ⁽⁵⁾.

3.2 Volgens de Commissie is crowdfunding een tot het publiek gerichte openbare oproep — meestal op een website — om fondsen voor specifieke projecten of bedrijfsinvesteringen te werven. Op deze manier worden allerlei niet-professionele investeerders via financieringsplatforms of -campagnes in contact gebracht met de initiatiefnemers van het project. Belangrijk punt is dat misbruik voorkomen dient te worden.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, „De derde golf”, blz. 86 e.v.

⁽²⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz.1.

⁽³⁾ Resolutie van het EP over de Europese consumentenagenda — 2012/2133(INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Zie EESC-advies in PB C 327 van 12.11.2013, blz. 11.

3.3 De gebruikelijkste vormen van crowdfunding zijn:

- schenkingen;
- sponsoring (financiering in ruil voor reclame);
- beloningen (ontvangst van een goed of dienst met een lagere waarde dan de financiële bijdrage);
- voorverkoop (financiële bijdrage aan de lancering van een product op de markt);
- renteloze of rentedragende leningen;
- investeringen in bedrijven (aankoop van obligaties of aandelen).

3.4 Voordelen: crowdfunding is een alternatieve financieringsvorm die wordt gekenmerkt door flexibiliteit, maatschappelijke participatie en een grote verscheidenheid aan verschijningsvormen. Bovendien wordt de consument rechtstreeks bereikt, kunnen marktstudies gemakkelijker worden uitgevoerd en kan gemakkelijker krediet worden verkregen.

3.5 Er zijn echter ook risico's en uitdagingen: mogelijke fraude- en witwaspraktijken, ontbreken van een secundaire markt, enz.

3.6 Er zijn verschillende Europese voorschriften die in dit verband relevant zijn, zoals de richtlijnen inzake het prospectus bij het aanbieden van effecten aan het publiek ⁽⁶⁾, MiFID ⁽⁷⁾, Europese betalingsdiensten ⁽⁸⁾, consumptief krediet ⁽⁹⁾ en hypothecair krediet ⁽¹⁰⁾.

3.7 In het groenboek worden een aantal prioriteiten vastgesteld: oprichting van een deskundigengroep om de Commissie over diverse aspecten van advies te voorzien, verbetering van kennis en informatie, en evaluatie van de huidige regelgeving in de lidstaten om na te gaan of optreden van de EU noodzakelijk is.

3.8 De Commissie erkent dat crowdfunding in de EU nog altijd een marginale rol speelt vergeleken met de bancaire kredietverlening, maar noemt crowdfunding wel „veelbelovend” in vergelijking met de financiering die door business angels of durfkapitalisten ter beschikking wordt gesteld.

3.9 Bij de verdere ontwikkeling van crowdfunding moeten verscheidene uitdagingen overwonnen worden, zoals het gebrek aan transparantie betreffende de toepasselijke regels, de rol die crowdfunding in de eengemaakte markt moet spelen en de plaats van crowdfunding binnen het financiële ecosysteem.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC neemt kennis van de mededeling en is het met de Commissie eens dat de kennis over dit financieringskanaal, dat groeimogelijkheden in Europa heeft, verbeterd moet worden. Net als de Commissie vindt het EESC ook dat alternatieve financieringsmodellen startende bedrijven kunnen helpen om hoger op de „financieringsladder” te komen.

4.2 De marginale rol die crowdfunding in het groenboek wordt toebedeeld blijkt uit de cijfers: in 2012 leverde crowdfunding 735 miljoen EUR ⁽¹¹⁾ op, terwijl met de bancaire kredietverlening aan niet-financiële instellingen een bedrag van 6 biljoen EUR was gemoeid ⁽¹²⁾.

4.3 Waar het echter om gaat, is dat crowdfunding groeit. Wereldwijd is het financieringsbedrag dat via crowdfunding bijeen wordt gebracht, gestegen van 530 miljoen USD in 2009 tot een geraamd totaalbedrag van 5,1 miljard USD in 2013, d.w.z. een jaarlijkse groei van 76 %. De belangrijkste markt is Noord-Amerika (vooral de VS), dat 60 % van het totaal voor zijn rekening neemt, gevolgd door Europa met 36 % ⁽¹³⁾.

4.4 Crowdfunding is goed voor de economie omdat daarmee een alternatief voor traditionele financieringsbronnen wordt geboden dat investeringen en innovatie bevordert en banen schept. Ook kan crowdfunding een impuls geven aan de ontwikkeling van activiteiten van de sociale economie, ambachtelijke bedrijven en micro-ondernemingen ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Richtlijn 2003/71/EG (PB L 345 van 31.12.2003, blz. 64) gewijzigd bij Richtlijn 2010/73/EU (PB L 327 van 11.12.2010, blz. 1).

⁽⁷⁾ Richtlijn 2004/39/EG (PB L 145 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽⁸⁾ Richtlijn 2007/64/EG (PB L 319 van 5.12.2007, blz. 1).

⁽⁹⁾ Richtlijn 2008/48/EG (PB L 133 van 22.5.2008, blz. 66).

⁽¹⁰⁾ Voorstel voor een Richtlijn COM(2011) 142 final.

⁽¹¹⁾ Massolution (2013), Crowdfunding Industry Report 2012, <http://www.crowdsourcing.org/research>.

⁽¹²⁾ European Banking Federation Facts and Figures (2012): <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>.

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>.

⁽¹⁴⁾ Zie de EESC-adviezen „Financiering van bedrijven/alternatieve aanbodmechanismen” en „Langetermijnfinanciering van de Europese economie” (nog niet in het PB verschenen).

4.5 Het is noodzakelijk dat de algemene toegankelijkheid bevordert en aangemoedigd wordt om ervoor te zorgen dat mensen met een handicap aan crowdfundingplatforms kunnen deelnemen en niet worden uitgesloten van deze nieuwe financieringsvorm, die de derde sector extra kansen biedt.

4.6 Het EESC is verheugd over het besluit om vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf (mkb) in de deskundigengroep op te nemen. Zowel de vraag- als de aanbodzijde dient in deze groep vertegenwoordigd te zijn.

5. Financiële structuur en economische groei

5.1 Er bestaat een nauw verband tussen financiële structuur enerzijds en economische groei en de gevolgen van de crisis anderzijds. Ondernemingen in de VS lenen naar verhouding meer op de kapitaalmarkten dan ondernemingen in de EU, die voor kredieten grotendeels afhankelijk zijn van de banken. Het relatieve belang van banken loopt uiteen van minder dan 20 % in de VS tot meer dan 60 % in sommige lidstaten van de EU.

5.2 Tijdens een „normale recessie” zijn banken meer geneigd om leningen te verstrekken, waardoor de gevolgen voor de economie verzacht worden. Dit verandert echter als de economische crisis gepaard gaat met een financiële crisis. Dan vallen recessies in landen waarin kredieten vooral door banken worden verstrekt, drie keer zo ernstig uit als in landen met een marktgerichte financiële structuur⁽¹⁵⁾.

5.3 Het gebrek aan voldoende financiering is in de EU het op één na grootste probleem voor ondernemingen (het grootste probleem is klantenwerving)⁽¹⁶⁾.

5.4 Indien de ECB liquiditeit in het financiële stelsel injecteerde om de kredietverstrekking aan ondernemingen te bevorderen, zou dat ongetwijfeld een zeer gunstig effect op de Europese economie sorteren.

6. Crowdfunding met financieel rendement

6.1 Financiering van kmo's

6.1.1 Het EESC heeft de financieringsproblemen al in eerdere adviezen aan de orde gesteld en daarbij op het belang van kmo's voor de Europese economie gewezen⁽¹⁷⁾.

6.1.2 De kredietbeperking (credit crunch) is schadelijk voor de economie en brengt het voortbestaan van kmo's, die voor hun financiering sterk afhankelijk zijn van (vaak moeilijk te verkrijgen) bankleningen, in gevaar. Dit is een van de oorzaken van de sterke stijging van de werkloosheid, die bepaalde lidstaten van de EU bijzonder hard heeft getroffen.

6.1.3 Aangezien er over het algemeen kleinere investeringen mee gemoeid zijn, is crowdfunding in wezen gericht op kmo's, waaronder micro-ondernemingen, die de overgrote meerderheid van de bedrijven in de EU-28 uitmaken (99,8 % van alle niet-financiële ondernemingen) en die een cruciale bijdrage aan de werkgelegenheid leveren aangezien 67,2 % van de beroepsbevolking er werkt⁽¹⁸⁾.

6.1.4 De doeltreffendheid van alternatieve financieringsbronnen wordt soms in twijfel getrokken. De mededeling van de Commissie over de langetermijnfinanciering van de Europese economie⁽¹⁹⁾ werd als een te kleine stap in de goede richting beschouwd door de Europese Unie van ambachten en van het midden- en kleinbedrijf, die meent dat een „klein” aantal bedrijven gebruik zal maken van crowdfunding; start-ups maken slechts 1 % van het aantal kmo's uit⁽²⁰⁾.

6.2 Financiering van start-ups

6.2.1 Het EESC wijst erop dat het noodzakelijk is dat de EU en de lidstaten crowdfunding bevorderen en steunen, met name in het geval van innovatieve startende bedrijven. Start-ups die zich richten op onderzoek en ontwikkeling van hoogtechnologische projecten — een van de doelstellingen van de Digitale Agenda — zijn van speciaal belang omdat zij groei en banen kunnen opleveren. Dit betekent echter niet dat de traditionele en de handwerksector daarbij uitgesloten mogen worden; ook deze kunnen zeer innovatief zijn.

6.2.2 Het EESC roept de EU en de lidstaten op om crowdfunding ter ontwikkeling en stimulering van sociale innovatie, jonge innovatieve ondernemers en de sociale economie te bevorderen en te steunen. Organisaties op het vlak van de sociale economie spelen binnen de Europa 2020-strategie een centrale rol bij het verwezenlijken van sociale inclusie en de integratie van kwetsbare groepen door het scheppen van banen, waarbij zij sociale en economische waarden met elkaar verenigen.

⁽¹⁵⁾ *Financial structure and growth*. BIS Quarterly Review, maart 2014.

⁽¹⁶⁾ ECB: Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, 2013.

⁽¹⁷⁾ PB C 77 van 31.3.2009, blz. 23, PB C 27 van 3.2.2009, blz. 7, PB C 351 van 15.11.2012, blz. 45, PB C 48 van 15.2.2011, blz. 33.

⁽¹⁸⁾ Eurostat: Structural business statistics overviewxx, december 2013.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ UEAPME, perscommuniqué van 27.3.2014.

6.2.3 Terwijl crowdfunding niet bruikbaar is voor de dagelijkse bedrijfsvoering, is zij juist wel geschikt voor dit soort initiatieven, vaak van jonge ondernemers die een concreet project willen opzetten.

7. Crowdfunding binnen het financiële ecosysteem van de EU

7.1 Crowdfunding kan naast andere niet-traditionele vormen, zoals business angels, durfkapitaal en win-winleningen⁽²¹⁾, een relatief belangrijke rol als financieringsbron spelen. Het belangrijkste probleem waarmee de economische en monetaire autoriteiten momenteel echter worden geconfronteerd, naast de credit crunch, zijn de hoge garanties die geëist worden.

7.2 Bevordering van niet-bancaire financieringskanalen kan er in de EU toe leiden dat bedrijven zich nog meer tot de kapitaalmarkten wenden — een tendens die reeds 20 jaar geleden is ingezet. Er moet worden nagedacht over solvabiliteitsvereisten om te garanderen dat het geïnvesteerde kapitaal wordt terugbetaald en om deze financieringsbron meer rechtszekerheid te verschaffen.

8. Crowdfunding met niet-financieel rendement

8.1 Schenkingen, rentevrije leningen of kosteloze overdracht van rechten kunnen gebruikt worden voor commerciële projecten, maar normaal gesproken gaat het om bijdragen die uit solidaire overwegingen worden gegeven aan sociale initiatieven die door non-profitorganisaties worden opgezet. Crowdsponsoring kan gebruikt worden om culturele of sportactiviteiten te organiseren of voort te zetten.

8.2 Crowdfunding is een gebruikelijk financieringsmodel voor sociale ondernemingen. De mogelijkheden van dit concept, met name voor inclusief ondernemerschap, moeten in het bredere kader van het Initiatief voor sociaal ondernemerschap beoordeeld worden.

8.3 Aangezien er tussen de lidstaten verschillen qua fiscale behandeling van schenkingen en bepaalde soorten investeringen bestaan, steunt het EESC het voorstel van de Commissie om de gevolgen van fiscale prikkels te onderzoeken.

9. Specifieke opmerkingen

9.1 De noodzaak van Europese wetgeving

9.1.1 Crowdfunding kan alleen uitgroeien tot een volwaardige alternatieve financieringsvorm als investeerders er meer vertrouwen in krijgen. De wetgever komt daarbij een fundamentele rol toe.

9.1.2 De Commissie heeft het over „toekomstige acties” waartoe zij mogelijk zal overgaan nadat zij het standpunt van de deskundigengroep heeft vernomen. Het EESC is van mening dat het voor de bevordering van grensoverschrijdende crowdfunding beslist noodzakelijk is wettelijke voorschriften in te voeren om de criteria die door de lidstaten zijn of worden vastgesteld, te harmoniseren. Op deze „nieuwe markten” dient extra aandacht uit te gaan naar de belangen en de bescherming van consumenten.

9.1.3 Harmonisatie zou haar beslag kunnen krijgen door middel van een verordening over crowdfundingplatforms met winst oogmerk, die ten minste de volgende aspecten zou beslaan:

- vormen;
- te verlenen diensten;
- kwantitatieve beperkingen;
- informatieplicht (met inbegrip van eventuele belangenconflicten);
- uitsluitingen van het toepassingsgebied;
- verbodsregelingen (met name in verband met het verbod op aankoop en publicatie van gerelateerde projecten);
- gelijke mededingingsvoorwaarden;
- financiële eisen;
- verplichte inschrijving in een openbaar register (openbaarmaking en transparantie).

⁽²¹⁾ <http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>.

9.1.4 Sponsoring en andere niet-winstgevende activiteiten zouden van eventuele Europese wetgeving moeten worden uitgesloten, omdat daarbij geen sprake is van de risico's die activiteiten met winstoogmerk inhouden. Mochten zich onregelmatigheden voordoen, dan vallen deze reeds onder de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke voorschriften van de lidstaten.

9.1.5 Het EESC stelt voor dat regulering van crowdfunding wordt overwogen in de volgende gevallen:

- emissie van of intekening op effecten van aandelenvennootschappen (aanschaf van obligaties of aandelen);
- emissie van of intekening op effecten van vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid;
- rentedragende leningen (voor particulieren of bedrijven).

9.1.6 Eventuele Europese wetgeving zou flexibel en evenwichtig moeten zijn: zowel buitensporige regulering (hetgeen de groei van crowdfunding in de weg kan staan) als te weinig bescherming van investeerders moeten worden voorkomen. De wetgeving dient objectief en transparant te zijn, in verhouding tot de beoogde doelstellingen te staan en een hoog niveau van investeerdersbescherming te bieden.

9.1.7 In ieder geval moeten de investeerders zich ervan bewust zijn dat een zeker risico nooit uitgesloten kan worden.

9.1.8 Belangrijkste uitgangspunten zijn eenvoudige bestuurlijke procedures en zo min mogelijk bureaucratische rompslomp. Daarnaast dient gezorgd te worden voor:

- gelijke mededingingsvoorwaarden;
- beperking van de administratieve kosten;
- snelle besluitvormingsprocedures.

9.1.9 De voorschriften dienen ervoor te zorgen dat de crowdfundingplatforms de volgende grondbeginselen in acht nemen:

- neutraliteit;
- zorgvuldigheid;
- handelen in het grootst mogelijke belang van de klanten, die goed geïnformeerd moeten worden;
- geen oneerlijke verkooppraktijken;
- laagdrempelige klachtenprocedures.

9.1.10 De informatie aan potentiële investeerder moet aan de volgende eisen voldoen:

- duidelijk en relevant;
- adequaat en volledig;
- objectief en accuraat;
- niet misleidend door handelen of nalaten.

9.1.11 De intellectuele-eigendomsrechten van degenen die projecten op internet plaatsen, zullen beschermd zijn wanneer de verordening inzake de invoering van één gemeenschappelijk EU-octrooi van kracht wordt.

9.2 *Bevordering van alternatieve financieringsbronnen*

9.2.1 Het EESC vindt dat overheden campagnes zouden moeten opzetten om crowdfunding te promoten, opdat bedrijven zich meer op de kapitaalmarkten gaan richten. Met name kmo's zouden hierover relevante informatie moeten krijgen, in samenwerking met hun organisaties.

9.2.2 Ook educatie van ondernemers en investeerders — met name kansarme ondernemers — speelt een cruciale rol bij het integreren van crowdfunding in de Europese economie. In dit verband moeten voldoende middelen voor kennisoverdracht uitgetrokken worden, ten behoeve van zowel het beheer van de platforms als een adequate beoordeling van de transactierisico's.

9.2.3 Crowdfunding zonder winstoogmerk

Het EESC wijst erop dat:

- crowdfunding de Europese gemeenschappelijke waarden, zoals solidariteit, pluralisme, democratie en vrijheid, kan bevorderen. Het is dan ook zaak dat de EU ook op dit gebied maatregelen treft die een aanvulling vormen op maatregelen van de lidstaten ter ondersteuning van de oprichting van platforms van Europees belang voor projecten die op versterking van de economische, sociale of territoriale samenhang zijn gericht, waarbij een actieve rol is weggelegd voor werkgevers- en werknemersorganisaties en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.
- Crowdfunding zou expliciet in de wetgevingen van de lidstaten erkend moeten worden als nieuwe vorm van sponsoring, niet alleen qua vorm maar ook qua inhoud; het gaat hierbij immers om innovatieve producten en processen. Dit is iets wat door de lidstaten erkend en gesteund moet worden.

Brussel, 9 juli 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 betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen

(COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD))

(2014/C 451/12)

Rapporteur: **Emanuelle BUTAUD-STUBBS**

Op respectievelijk 2 april 2014 en 24 april 2014 en in overeenstemming met artikel 114 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 betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen”

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 191 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC vindt dat de Europese Commissie er goed aan doet om de richtlijn uit 1989 betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen (hierna: „PBM”), d.w.z. *„een uitrustingsstuk of -middel dat bestemd is om door een persoon te worden gedragen of vastgehouden als bescherming tegen één of meer gevaren die een bedreiging voor zijn gezondheid en zijn veiligheid kunnen vormen”*, te vervangen door een verordening om ervoor te zorgen dat de regels in alle lidstaten bindend zijn en op dezelfde manier worden toegepast.

1.2 Het EESC staat positief tegenover het merendeel van de voorgestelde wijzigingen:

- afstemming van de productwetgeving op een gemeenschappelijk kader;
- verduidelijking van de verantwoordelijkheden van alle particuliere en publieke belanghebbenden die betrokken zijn bij de procedures om te controleren of de PBM wel voldoen aan de eisen die in het voorstel voor een verordening en de bijlagen daarbij worden gesteld;
- introductie van twee nieuwe categorieën: op maat gemaakte en individueel aangepaste PBM;
- de nieuwe geldigheidsduur van conformiteitsverklaringen, nl. 5 jaar.

1.3 Het EESC plaatst echter vraagtekens bij de relevantie van bepaalde voorgestelde wijzigingen:

- het opnemen van PBM die vervaardigd zijn voor particulier gebruik en bescherming bieden tegen warmte, vocht en water;
- de verschillende eisen op het gebied van de taal of talen waarin verschillende soorten informatie moeten worden opgesteld.

1.4 Het EESC is bovendien van mening dat het gebruik van PBM deel moet uitmaken van een algemeen beleid van risicopreventie op het werk dat de volgende aspecten omvat:

- precieze omschrijving van de risicofactoren;
- aanpassing van de werkplek om de blootstelling aan risico's zoveel mogelijk te beperken;
- verandering van de wijze waarop het werk wordt georganiseerd;
- opleiding van werknemers in risicopreventie, ergonomie en het dragen en gebruiken van PBM.

1.5 Al deze doelstellingen worden overigens genoemd in de nieuwe Europese strategie voor veiligheid en gezondheid op het werk 2014-2020, die op 6 juni 2014 werd goedgekeurd, en zouden ook in het voorstel voor een verordening COM (2014) 186 final aan de orde moeten komen. Feit is dat in 2013 niet minder dan 3 miljoen werknemers het slachtoffer werden van een ernstig arbeidsongeval.

1.6 Het is ook jammer dat er met geen woord wordt gerept over de economische aspecten van de groeiende Europese markt voor PBM, waar in 2010 naar schatting zo'n 10 miljard euro in omging. Op deze markt worden technologisch innovatieve producten verhandeld (nieuwe vezels, slim textiel, nanomaterialen) die niet alleen moeten voldoen aan beschermingsbehoeften, maar ook aan sociale verwachtingen ten aanzien van draagcomfort, lichtheid en uiterlijk.

1.7 Het EESC betreurt eveneens dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan onderhouds-, controle- en herstelprocedures van PBM, aan PBM die door verschillende mensen worden gebruikt en aan tweedehands PBM.

2. Het voorstel voor een verordening

2.1 *De sterke en zwakke punten van de richtlijn uit 1989*

2.1.1 Met dit voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, dat gebaseerd is op artikel 114 VWEU, wil de Commissie de lacunes dichten die zijn geconstateerd in de werking van de interne markt voor persoonlijke beschermingsmiddelen.

2.1.2 Richtlijn 89/686/EEG betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen is op 21 december 1989 aangenomen en op 1 juli 1995 volledig van kracht geworden.

2.1.3 Persoonlijke beschermingsmiddelen worden in de richtlijn gedefinieerd als „een uitrustingsstuk of -middel dat bestemd is om door een persoon te worden gedragen of vastgehouden als bescherming tegen één of meer gevaren die een bedreiging voor zijn gezondheid en zijn veiligheid kunnen vormen”.

2.1.4 Tevens worden de essentiële veiligheidseisen gedefinieerd waaraan PBM moeten voldoen om op de interne markt te mogen worden gebracht en vrij te kunnen worden verhandeld. PBM moeten zodanig zijn ontworpen en gefabriceerd dat zij aan de eisen van de richtlijn voldoen. De fabrikanten moet de CE-markering aanbrengen en de gebruikers instructies geven voor opslag, gebruik, reiniging, onderhoud, revisie en ontsmetting van de PBM.

2.1.5 Sinds 1995 levert de uitvoering van de richtlijn een aantal problemen op:

- door verschillen in interpretatie van de richtlijn bij het omzetten in nationale regels is de interne markt versnipperd geraakt;
- sommige bepalingen zijn door de fabrikanten en de aangemelde instanties niet goed begrepen;
- de uitsluiting van bepaalde categorieën PBM is niet altijd terecht: een bepaald beschermingsmiddel wordt als PBM erkend wanneer het door een professional wordt gebruikt (bijv. afwashandschoenen in een restaurant), maar niet wanneer het door een particulier wordt gebruikt.

2.1.6 Bovendien wil de Commissie de regelgeving vereenvoudigen en is het noodzakelijk dat de richtlijn van 1989 overeenstemt met de nieuwe wettelijke regeling waarin een gemeenschappelijk kader voor de productharmonisatiewetgeving van de EU wordt vastgesteld.

2.2 *Het voorstel voor een verordening*

2.2.1 *Herziening van het toepassingsgebied*

2.2.1.1 PBM die zijn ontworpen en vervaardigd voor particulier gebruik tegen warmte, vocht en water in niet-extreme omstandigheden (bijv. afwashandschoenen, ovenwanten, rubberlaarzen), vallen voortaan onder de verordening; helmen, daarentegen, die bedoeld zijn om gebruikers van motorvoertuigen met twee of drie wielen te beschermen, zijn voortaan uitgesloten van het toepassingsgebied op grond van een reglement van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE).

2.2.2 *Afstemming op de gebruikelijke bepalingen voor productgerelateerde harmonisatiewetgeving van de Unie*

2.2.2.1 De verplichtingen van alle betrokken marktdeelnemers (fabrikanten, gemachtigden, importeurs en distributeurs) worden vastgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de productgerelateerde harmonisatiewetgeving van de Unie. Sinds 2008 is het nieuwe wettelijke kader een horizontaal instrument voor de eengemaakte markt dat de EU-wetgeving inzake productveiligheid efficiënter wil maken (Verordening (EG) nr. 765/2008 inzake accreditatie en markttoezicht en Besluit nr. 768/2008/EG betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten).

2.2.3 Een nieuwe indeling in risicocategorieën voor conformiteitsbeoordelingsprocedures

2.2.3.1 PBM worden ingedeeld in 3 risicocategorieën met elk een eigen conformiteitsbeoordelingsprocedure.

Risicocategorieën	Certificatieprocedures	Voorbeelden
Categorie I Zeer geringe risico's in verband met oppervlakkig mechanisch letsel, contact met water of met warme oppervlakken van niet meer dan 50 °C, blootstelling aan zonlicht en weersomstandigheden van niet-extreme aard	Zelfcertificatie Interne productiecontrole (module A — bijlage IV)	Afwashandschoenen, ovenwanten, zonnebrillen
Categorie II PBM bestemd om te beschermen tegen andere risico's dan zeer geringe (I) en zeer ernstige risico's (III) op maat gemaakte PBM, behalve wanneer deze bestemd zijn om te beschermen tegen zeer geringe risico's	EU-typeonderzoek (module B — bijlage V) Conformiteit met type op basis van interne productiecontrole (module C — bijlage VI)	Veiligheidshelmen, reflecterende kleding
Categorie III Zeer ernstige risico's, schadelijke stoffen, agressieve chemische stoffen, ioniserende straling, warme omgeving (minstens 100 °C), koude omgeving (-50 °C of minder), vallen van grote hoogte, elektrische schok en onder spanning werken, verdrinking, snijwonden door kettingzagen, hogedruksagen, schotwonden of messteken, schadelijk lawaai...	EU-typeonderzoek (module B — bijlage V) + aanvullende procedure waarbij een aangemelde instantie is betrokken: — conformiteit met type op basis van productkeuring (module F — bijlage VII) of — conformiteit met type op basis van kwaliteitsbewaking van het productieproces (module D) als vastgesteld in bijlage VIII. — Nummer van de gecertificeerde organisatie	Ademhalingsapparatuur, PBM tegen vallen

2.2.3.2 Categorie III bevat een aantal nieuwe risico's: bijv. snijwonden en schadelijk lawaai.

2.2.3.3 Het is niet geheel duidelijk om wat voor soort PBM het in artikel 3 gaat: onder welke risicocategorie ressorteren zij en welke certificatieprocedures zijn dus van toepassing?

2.2.4 Geldigheidsduur van conformiteitsverklaringen beperkt tot 5 jaar

2.2.4.1 Deze ingrijpende wijziging is ingevoerd op verzoek van bepaalde toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten die erachter kwamen dat er in hun land PBM op de markt waren waarvan het conformiteitscertificaat nog geldig was, terwijl de normen al wezenlijk anders waren (m.n. in het geval van reddingsvesten).

2.2.5 Toelichting bij de essentiële veiligheids- en gezondheidseisen

2.2.5.1 In de verordening zijn in de eisen voor drie risicogroepen voorschriften geschrapt waarvan is gebleken dat ze onuitvoerbaar waren of tot verwarring leidden:

- bescherming tegen mechanische trillingen (par. 3.1.3),
- bescherming tegen de schadelijke gevolgen van lawaai (par. 3.5),

— bescherming tegen niet-ioniserende straling (par. 3.9.1).

2.2.6 Meer toezicht op aangemelde instanties

2.2.6.1 De lidstaten beschikken over meer bevoegdheden om toezicht te houden op aangemelde instanties. Zij kunnen bezwaar maken tegen de aanmelding van een instantie die al jaren niet meer actief is, die waarschijnlijk niet meer over de mensen en technische middelen beschikt om certificaten af te geven of die in het verleden conformiteitsverklaringen heeft verstrekt voor PBM die niet aan de normen voldeden.

2.2.7 Overgangsperiode na de inwerkingtreding

2.2.7.1 Er wordt een overgangsperiode voorzien van twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening om de fabrikanten, aangemelde instanties en lidstaten de nodige tijd te geven om zich aan te passen aan de nieuwe voorschriften.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Is het haalbaar om PBM voor particulier gebruik op te nemen die bescherming bieden tegen geringe risico's als water of vocht? Hoe wordt dit onder de aandacht van de consument gebracht? Het is wellicht nuttig om duidelijk te maken aan welke voorwaarden de CE-markering moet voldoen (o.a. op het gebied van leesbaarheid en formaat), naar het voorbeeld van de reeds bestaande instructies voor de etikettering, samenstelling en onderhoudsinstructies van stoffen die in PBM voor particulier gebruik (voor verkoop of verhuur) zijn verwerkt. Zullen deze nieuwe voorschriften niet tot hogere verkoopprijzen leiden?

3.2 Het is jammer dat de technologische vooruitgang, die typerend is voor deze sector, niet ter sprake komt. Denk daarbij aan nieuwe textielvezels en materialen (Teflon, latex, neopreen, nitril), coating- en filtertechnieken, en micro-elektronische sensoren die informatie of energie doorgeven („slim textiel”) die een betere bescherming tegen risico's mogelijk maken.

3.3 Evenmin wordt melding gemaakt van het potentieel van deze markt voor Europese fabrikanten van PBM (textiel, kleding, schoenen, accessoires), een markt die in 2007 door de Commissie nog werd aangemerkt als een van de leidende markten van deze sector.

3.4 Daarnaast komt het menselijke aspect in het voorstel voor een verordening onvoldoende aan bod. Voordat de PBM in gebruik worden genomen, wordt het personeel idealiter eerst geïnformeerd en geïnstrueerd, zodat alle risico's, gebruiksvoorschriften, instructies en essentiële informatie gekend zijn. Ook moeten er proef- en testperiodes worden ingelast om de PBM aan te passen aan de lichaamsbouw van de gebruiker en aan de werkplek (bijlage II, par. 1.3, aan te vullen op basis van nationale ervaringen).

3.5 Al deze aspecten vallen inderdaad onder het voorstel voor een richtlijn betreffende veiligheid en gezondheid van 12 juni 1989 (89/391/EEG), waarvan het doel is de veiligheid en gezondheid op het werk te verbeteren en waarin de verplichtingen van werkgevers evenals de rechten en plichten van werknemers worden beschreven.

3.6 Het beleid inzake PBM maakt deel uit van het algemene, in een onderneming of in de desbetreffende branche gevoerde beleid om de blootstelling aan risico's zoveel mogelijk te beperken. Uitgangspunt van dit beleid is dat eerst de risicofactoren nauwkeurig in beeld worden gebracht en vervolgens wordt gekeken welke maatregelen kunnen worden genomen om deze risico's te beperken of weg te nemen. Bijvoorbeeld: eerst nagaan of er een luchtfiltersysteem kan worden gebruikt voordat er ademhalingsapparatuur wordt ingezet. Collectieve risicopreventie moet altijd de voorkeur krijgen boven individuele bescherming.

3.7 Risicobeoordeling moet samen met zowel belanghebbenden binnen de onderneming (personeelsvertegenwoordigers, ondernemingsraden, comités voor gezondheid en veiligheid op het werk) als partners buiten de onderneming (bedrijfsartsen, onderzoeksbureaus, publieke instanties die zich bezighouden met de verbetering van arbeidsomstandigheden) worden gedaan.

3.8 Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de onderhouds-, controle- en herstelprocedures van PBM om ervoor te zorgen dat deze zo goed mogelijk beschermen tegen de risico's waarvoor ze zijn ontworpen. Onder onderhoud wordt verstaan: inspectie, zorg, schoonmaak, reparatie en gepaste opslag.

3.9 In het voorstel voor een verordening komen alleen gevallen van blootstelling aan meervoudige risico's aan bod.

3.10 PBM die door verschillende mensen worden gebruikt (veiligheidshelmen op bouwplaatsen bijv.) worden niet behandeld. Hiervoor moeten hygiëneregels worden vastgesteld.

3.11 Wat evenmin aan de orde wordt gesteld, is: hoe te handelen in het geval van werknemers die, bijv. om medische redenen, geen persoonlijk beschermingsmiddel kunnen dragen of hier mee moeite hebben? Het komt weliswaar slechts zelden voor, maar toch: wat moet de werkgever doen om zijn algemene beschermingsverplichting na te komen? De werknemer in kwestie ander werk geven of de werkplek aanpassen?

3.12 En dan zijn er nog de tweedehands PBM. Ook deze worden niet besproken, hoewel tweedehandsbeschermingsmiddelen uit categorie I volgens sommige nationale bronnen als warme broodjes over de toonbank gaan, als gevolg van de economische crisis die flink heeft toegeslagen in de sectoren die het meest gebruikmaken van PBM (bouwnijverheid, openbare werken, vervoer).

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Volgens de tekst van het voorstel voor een verordening (overweging 24) moet de geldigheid van het certificaat van EU-typeonderzoek worden vastgesteld op maximaal vijf jaar om ervoor te zorgen dat PBM worden onderzocht op basis van de stand van de techniek. Dit is een centraal element van de doelstellingen van kaderrichtlijn 89/391 van 12 juni 1989, nl. de preventie van beroepsrisico's en de verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers. Als de normen niet ingrijpend zijn gewijzigd, kan een vereenvoudigde procedure worden gevolgd.

4.2 Aan artikel 3 kunnen nog verschillende definities worden toegevoegd, bijv. die van „tweedehands PBM”, van „markttoezichtautoriteiten”, die worden genoemd in de artikelen 11 en 13, en van „aanmeldende autoriteiten”, die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor de aanmelding van instanties die conformiteitscontroles mogen uitvoeren.

4.3 Artikel 8.3: de technische documentatie moet 10 jaar worden bewaard, terwijl de conformiteitsverklaring maar 5 jaar geldig is. Waarom worden beide termijnen niet gelijkgetrokken en op 5 jaar vastgesteld?

4.4 Artikel 8, lid 3, 7 en 10; artikel 9, lid 2, sub a; artikel 10, lid 3, 4 en 7; artikel 11, lid 2; artikel 13; artikel 15, lid 1, 2 en 3; bijlage II, par. 2.12: in al deze artikelen wordt gesproken over de taal waarin de documentatie m.b.t. de PBM en de voorschriften waaraan zij moeten voldoen, moeten worden opgesteld.

— Zo wordt verwezen naar een „taal die de eindgebruikers gemakkelijk kunnen begrijpen”. Dit is een uitdrukking die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt gebruikt, maar die als te subjectief kan worden opgevat.

— In par. 2.12 van bijlage II wordt ook ingegaan op de talenkwestie: „(...) met name moeten eventuele woorden of zinnen van dergelijke tekens gesteld zijn in de officiële taal of talen van de lidstaat waar het beschermingsmiddel gebruikt wordt.”

— In artikel 15 (lid 2 en 3) wordt vervolgens de juridisch nauwkeuriger uitdrukking gebruikt: „de taal of talen zoals voorgeschreven door de lidstaat waar het PBM op de markt wordt aangeboden”.

Het EESC begrijpt waarom er drie verschillende omschrijvingen worden gebruikt, maar adviseert om alleen deze laatste formulering te gebruiken teneinde de zaken eenvoudig te houden.

4.5 Artikel 15, lid 3: de uitdrukking „voortdurend bijgewerkt” kan door de lidstaten verschillend worden geïnterpreteerd. Waarom geen concreet tijdstip vaststellen, bijv. jaarlijks?

4.6 Artikel 42: een periode van twee jaar na de inwerkingtreding is inderdaad veeleisend, gezien het aantal wijzigingen dat vooral in de lidstaten met een zwakke administratieve structuur (nieuwe aanmelding van alle aangemelde instanties in de 28 lidstaten, aanpassing van de geldigheidsduur van conformiteitsverklaringen) noodzakelijk is, maar onvermijdelijk gezien het streven naar de preventie van beroepsrisico's en de verbetering van arbeidsomstandigheden, vooral met het oog op de vermindering van het aantal arbeidsongevallen.

Brussel, 9 juli 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 betreffende kabelbaaninstallaties

(COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD))

(2014/C 451/13)

Rapporteur: **Jan Simons**

De Raad en het Europees Parlement hebben respectievelijk op 24 en 2 april 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), te raadplegen over het

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kabelbaaninstallaties

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 184 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité onderschrijft, nu de bestaande richtlijn op bepaalde punten verschillend wordt geïnterpreteerd, de keuze voor een verordening met artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag.

1.2 Het Comité is ingenomen met het feit dat het verordeningvoorstel voortbouwt op Richtlijn 2000/9/EG en die op één lijn beoogt te brengen met het in 2008 goedgekeurde „goederenpakket”, en met name met het NWK-besluit (EG) nr. 768/2008, waarover het al een positief advies heeft uitgebracht.

1.3 Het Comité dringt er ernstig op aan dat met name de in de Duitse versie gebruikte terminologie, de definities alsook de onbetwist goede onderdelen uit de huidige richtlijn en de daaruit voortvloeiende elementen die worden overgenomen, nauwkeurig worden geverifieerd.

1.4 Het Comité heeft te veel onvolmaaktheden gevonden om hier in de conclusies op te sommen. Het verwijst dan ook nadrukkelijk naar paragraaf 4.2 en de subparagrafen daarvan alsmede naar hoofdstuk 5, waar ook oplossingen worden aangedragen.

2. Inleiding

2.1 In 1994 bracht het Comité reeds advies ⁽¹⁾ uit over een voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer. Daarin steunde het de Commissie met name in „haar streven de lidstaten zoveel mogelijk tot onderlinge coördinatie aan te zetten en strikte controles te laten uitvoeren in heel de Gemeenschap, zodat een optimaal veiligheidsniveau wordt bereikt en gewaarborgd en het risico op ongevallen wordt verkleind”.

2.2 Dit voorstel moest ook „leiden tot een op bredere leest geschoeide industrie met een versterkt concurrentievermogen, zodat deze zich staande kan houden op de wereldmarkt. Aangezien de meeste fabrikanten op de wereldmarkt uit Europa komen, dient elke maatregel ter versterking van de afzetmogelijkheden, goed doordacht te zijn en voldoende draagvlak te hebben”.

2.3 De exploitatie van kabelbaaninstallaties hangt met name samen met het toerisme, vooral in berggebieden, dat een belangrijke factor is voor de economie van die gebieden en van steeds grotere betekenis is voor de handelsbalans van de lidstaten ⁽²⁾.

⁽¹⁾ PB C 388 van 31.12.1994, blz. 26.

⁽²⁾ Deze en de drie volgende paragrafen zijn overwegingen uit Richtlijn 2000/9/EG.

2.4 Op de lidstaten rust de verantwoordelijkheid de veiligheid van kabelbaaninstallaties bij de aanleg, de inbedrijfstelling en de exploitatie te verzekeren. Samen met de bevoegde instanties zijn zij daarnaast verantwoordelijk voor grondgebruik, ruimtelijke ordening en milieubescherming. De voorschriften van de onderscheidene lidstaten vertonen aanzienlijke verschillen die samenhangen met de in de nationale industrie toegepaste speciale technieken, de plaatselijke gewoonten en de knowhow. Deze voorschriften leggen bijzondere afmetingen en voorzieningen, alsmede andere speciale karakteristieken op. Door deze situatie moeten de constructeurs hun producten voor elke markt opnieuw definiëren waardoor zij geen standaardoplossingen kunnen aanbieden.

2.5 Om de veiligheid van de kabelbaaninstallaties te verzekeren, is naleving van de fundamentele veiligheids- en gezondheidsvoorschriften een dwingende eis. Deze voorschriften moeten oordeelkundig worden toegepast, in die zin dat rekening moet worden gehouden met de stand van de technologie ten tijde van het in verkeer brengen, het in bedrijf stellen en tijdens het gebruik, alsmede met technische en economische eisen.

2.6 Aangezien kabelbaaninstallaties ook grensoverschrijdend kunnen zijn, kunnen tegenstrijdige nationale regelgevingen de aanleg ervan bemoeilijken.

2.7 Toch heeft dit pas in 2000 geleid tot wetgeving. Richtlijn 2000/9/EG betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer⁽³⁾ is op 20 maart 2000 goedgekeurd en op 3 mei 2002 in werking getreden. De voornaamste soorten kabelbaaninstallaties die onder Richtlijn 2000/9/EG vallen, zijn kabelsporen, gondelbanen, koppelbare stoeltjesliften, vaste stoeltjesliften, cabinebanen, funitels, gecombineerde installaties (bestaande uit verschillende soorten kabelbaaninstallaties, zoals gondels en stoeltjesliften) en sleepliften.

2.8 Nu — ruim tien jaar later — is een herziening van de regelgeving voor kabelbaaninstallaties om verschillende redenen noodzakelijk.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Het voorstel beoogt de vervanging van Richtlijn 2000/9/EG door een verordening en heeft tot doel deze richtlijn op één lijn te brengen met het „goederenpakket” dat in 2008 is goedgekeurd, en met name met het NWK-besluit (EG) nr. 768/2008.

3.1.1 Het NWK-besluit omvat een gemeenschappelijk kader voor de productharmonisatiewetgeving van de EU. Dit kader bestaat uit vaak gebruikte bepalingen in de EU-productwetgeving (bijv. definities, verplichtingen voor marktdeelnemers, aangemelde instanties, vrijwaringsmechanismen enz.). Deze gemeenschappelijke bepalingen zijn aangescherpt om te waarborgen dat de richtlijnen in de praktijk doeltreffender kunnen worden toegepast en gehandhaafd. Er zijn nieuwe elementen toegevoegd, zoals verplichtingen voor importeurs, die cruciaal zijn om de veiligheid van producten op de markt te verbeteren.

3.1.2 Het voorstel is daarnaast gericht op het oplossen van enkele problemen die zich hebben voorgedaan bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/9/EG. Meer in het bijzonder hebben autoriteiten, aangemelde instanties en fabrikanten uiteenlopende standpunten geuit over de vraag of bepaalde soorten installaties binnen de werkingssfeer van Richtlijn 2000/9/EG vallen en dus moeten worden vervaardigd en gecertificeerd in overeenstemming met de voorschriften en procedures van de richtlijn.

3.1.3 Er zijn ook uiteenlopende standpunten over de vraag of bepaalde apparatuur als subsysteem, infrastructuur of veiligheidscomponent moet worden beschouwd.

3.1.4 Verder geeft de richtlijn niet aan welk type conformiteitsbeoordelingsprocedure dient te worden toegepast op subsystemen.

3.2 Deze uiteenlopende benaderingen hebben tot marktdistorsies en ongelijke behandeling van marktdeelnemers geleid. Fabrikanten en exploitanten van de betrokken installaties moesten de apparatuur aanpassen of aanvullende certificering ondergaan, hetgeen extra kosten en vertraging bij de toelating en exploitatie van de installaties veroorzaakte.

3.3 De voorgestelde verordening is dan ook bedoeld om meer juridische duidelijkheid over de werkingssfeer van Richtlijn 2000/9/EG te verschaffen, en daarmee betere tenuitvoerlegging van de betreffende wettelijke bepalingen.

⁽³⁾ PB L 106 van 3.5.2000, blz. 21.

3.4 Bovendien bevat Richtlijn 2000/9/EG bepalingen inzake de conformiteitsbeoordeling van subsystemen. Er wordt echter niet bepaald welke concrete procedure moet worden gevolgd door de fabrikant en de aangemelde instantie. Bovendien wordt de fabrikanten geen keuze geboden uit een reeks conformiteitsbeoordelingsprocedures die toegepast kunnen worden op veiligheidscomponenten. De voorgestelde verordening brengt dus de beschikbare conformiteitsbeoordelingsprocedures voor subsystemen op één lijn met die welke al voor veiligheidscomponenten worden gebruikt, op basis van de conformiteitsbeoordelingsmodules zoals aangegeven in Besluit 768/2008/EG betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten (NWK-besluit). In dit verband voorziet de richtlijn ook in het aanbrengen van de CE-markering om aan te geven dat aan de bepalingen van de richtlijn is voldaan, overeenkomstig het bestaande systeem voor veiligheidscomponenten.

3.5 In het voorstel is rekening gehouden met Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie ⁽⁴⁾. Het voorstel omvat:

- de verduidelijking van de werkingssfeer met betrekking tot kabelbaaninstallaties ontworpen voor vervoer of vrijetijdsdoeleinden;
- de invoering van een reeks conformiteitsbeoordelingsprocedures voor subsystemen op basis van de bestaande conformiteitsbeoordelingsmodules voor veiligheidscomponenten zoals aangepast aan het NWK-besluit;
- het op één lijn brengen met het NWK-besluit.

Niet onder de verordening vallen:

- kabelbaaninstallaties gebruikt voor vrijetijdsdoeleinden op kermisterreinen of in amusementsparken;
- kabelbaaninstallaties bestemd voor landbouw- of industriële doeleinden;
- alle kabelaangedreven installaties waar de gebruikers of dragers zich op het water bewegen.

3.6 Het voorstel handhaaft de conformiteitsbeoordelingsprocedures voor veiligheidscomponenten. Het actualiseert echter wel de desbetreffende modules om die in overeenstemming te brengen met het NWK-besluit.

3.7 De verplichting om een aangemelde instantie bij de ontwerp- en productiefase van alle subsystemen en veiligheidscomponenten te betrekken, blijft bestaan.

3.8 Het voorstel voert een reeks conformiteitsbeoordelingsprocedures voor subsystemen in op basis van de conformiteitsbeoordelingsmodules van het NWK-besluit. Ook wordt de CE-markering voor subsystemen ingevoerd, aangezien er geen reden is om die anders te behandelen dan veiligheidscomponenten.

3.9 In het voorstel worden de aanmeldingscriteria voor aangemelde instanties aangescherpt en specifieke eisen voor aanmeldende autoriteiten ingevoerd. De aanmeldingsprocedure moet worden aangepast aan nieuwe technologie, zodat aanmeldingen online kunnen worden verricht. Het is belangrijk te voorzien in een termijn waarbinnen twijfels of bedenkingen omtrent de bekwaamheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties kunnen worden weggenomen alvorens zij als aangemelde instantie gaan functioneren.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Nu blijkt dat eenzelfde uitleg door de lidstaten van bepalingen van richtlijnen toch niet altijd gewaarborgd is, wijst het Comité erop dat bij dit soort harmonisatiezaken ⁽⁵⁾, waardoor het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt wordt bevorderd, verordeningen die waarborg wel bieden. Het onderschrijft dan ook de keuze voor een verordening en voor artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag.

4.1.1 Voor zover aan de lidstaten controle op de uitvoering van de verordening is toegewezen, dient de Europese Commissie toe te zien op de uniformiteit daarvan.

4.2 Wel moeten dan de onbetwist goede onderdelen uit de huidige richtlijn en de daaruit voortvloeiende regels en beproefde praktijken nauwkeurig worden overgenomen ⁽⁶⁾ en dienen andere nieuwe elementen in de verordening precies te worden verwoord.

⁽⁴⁾ PB L 316 van 14.11.2012.

⁽⁵⁾ Artikel 114 VWEU.

⁽⁶⁾ Het is opvallend dat in de bijlagen en in de artikelen overgenomen uit Besluit nr. 768/2008/EG (artt. R2 e.v.), bij diverse steekproeven onvolmaaktheden zijn geconstateerd.

4.2.1 Zo valt niet in te zien waarom de vermelding „voor het personenvervoer” in de titel van de verordening is weggefallen, nu in overweging 8 nadrukkelijk wordt gesteld dat de werkingssfeer dezelfde is als van de richtlijn.

4.2.2 De vaktermen wijken deels sterk af van die welke in de geharmoniseerde normen voor kabelbaaninstallaties worden gebruikt, en moeten op elkaar worden afgestemd.

4.2.3 Met de huidige formulering van het verordening voorstel (art. 2, lid 2, onder a) kan geen duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen liften (met name schuine liften) in de zin van Richtlijn 95/16/EG en kabelsporen. In overweging 11 wordt weliswaar een toelichting hierover gegeven, maar die is te summier en niet geschikt om in de praktijk een ondubbelzinnige indeling te kunnen maken. Belangrijk is dat het mogelijk blijft om schuine liften in de zin van de liftenrichtlijn te bouwen voor diverse toepassingen in de open lucht (verbindingen tussen een parkeerplaats in het dal en een kasteel of oude stad op een heuvel, tussen skipistes enz.).

4.2.4 Op grond van artikel 2, lid 2, onder f) geldt de verordening niet voor installaties die zich op het water bevinden. Ter voorkoming van misverstanden en uiteenlopende interpretaties is ook nog overweging 12 geformuleerd. Die draagt echter niet bij tot een beter begrip. Artikel 2, lid 2, onder f) moet nader worden gepreciseerd: er moet een onderscheid worden gemaakt tussen „kabelponten” — zoals gedefinieerd in Richtlijn 2000/9/EG — en „waterskiliften”.

4.2.5 Kabelbaaninstallaties voor personenvervoer zijn — in tegenstelling tot hetgeen bij andere richtlijnen het geval is (bijv. de machinerichtlijn) — onderworpen aan geregelde, door de lidstaten vastgestelde vergunningsprocedures. Dienovereenkomstig is vermelding van handelsnaam en postadres op subsystemen of veiligheidscomponenten niet nodig, temeer omdat de EU-conformiteitsverklaringen⁽⁷⁾, die deze gegevens ook bevatten, zowel bij de installatie als bij de bevoegde autoriteiten aanwezig moeten zijn. Een voorbeeld om een indruk te krijgen van de economische impact van dit artikel: bij een vaste stoeltjeslift zouden voor de toepassing daarvan ongeveer 500 gegevensplaatjes nodig zijn. In de eerste zin van artikel 11 (hoofdstuk II) moeten daarom de volgende woorden worden geschrapt: „op het subsysteem of de veiligheidscomponent, of wanneer dit niet mogelijk is, op de verpakking en”.

4.2.6 Op grond van artikel 2, lid 2, onder d) geldt de verordening niet voor kabelbaaninstallaties in pretparken als deze uitsluitend bedoeld zijn voor vrijetijdsbesteding. Men kan zich afvragen wat het voor de veiligheidsregels en fundamentele voorschriften uitmaakt of een persoon die een kabelbaan gebruikt, dat als louter vrijetijdsbesteding doet of om zich te verplaatsen. Daarom wordt aanbevolen alleen de woorden „al dan niet vaste kermistoestellen” te behouden.

4.2.7 In de overwegingen 57 en 58 en in artikel 41 worden overgangsbepalingen geformuleerd. Een algemene regel dat de verordening niet geldt voor al in gebruik genomen installaties, ontbreekt echter. Daarom moet de volgende tekst (uit overweging 28 van de kabelbaanrichtlijn) als nieuw lid 3 in artikel 9 worden ingevoegd: „Er bestaat geen noodzaak om alle reeds bestaande installaties in overeenstemming te brengen met de bepalingen die van toepassing zijn op nieuwe installaties.” Verder moeten na het huidige lid 3 van artikel 9 de volgende bepalingen worden opgenomen over het eventueel opnieuw opbouwen van kabelbaaninstallaties: „Kabelbaaninstallaties kunnen onder de volgende voorwaarden opnieuw worden opgebouwd:

- veiligheidscomponenten en subsystemen waarvan overeenkomstig Richtlijn 2000/9/EG of deze verordening de conformiteit is beoordeeld en die in de handel zijn gebracht, moeten in de installatie worden verwerkt;
- de te verplaatsen installatie moet zich in een dusdanige technische staat bevinden dat na de herbouw ervan kan worden gewaarborgd dat het veiligheidsniveau gelijkwaardig is aan dat van een nieuwe installatie.”

4.2.8 Op grond van artikel 36, lid 2, moeten aangemelde instanties op verzoek van andere aangemelde instanties ook informatie over positieve conformiteitsbeoordelingsresultaten verstrekken. Aangemelde instanties zijn onafhankelijke instellingen, die economisch actief zijn. Om te voorkomen dat deze bepaling leidt tot kennisoverdracht, moeten de volgende woorden worden geschrapt: „en op verzoek ook over positieve conformiteitsbeoordelingsresultaten”.

4.3 Het Comité is ingenomen met het feit dat het verordening voorstel voortbouwt op Richtlijn 2000/9/EG en aansluit op het in 2008 goedgekeurde „goederenpakket”, en met name op het NWK-besluit (EG) nr. 768/2008, waarover het al een positief advies heeft uitgebracht⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Er wordt van uitgegaan dat de EG-conformiteitscertificaten hun geldigheid niet verliezen.

⁽⁸⁾ PB C 120 van 16.5.2008, blz. 1.

5. Bijzondere opmerkingen

Commentaar op andere overwegingen en artikelen uit het verordeningsvoorstel.

5.1 In de Duitse versie van het verordeningsvoorstel wordt vaak het woord „konstruiert” of „Konstruktion” gebruikt in plaats van „geplant” of „Planung” (zoals in Richtlijn 2000/9/EG; in de Nederlandse versie wordt consequent het woord „ontworpen” of „ontwerp” gebruikt). In de gehele Duitse tekst van het voorstel is hiervan sprake, bijvoorbeeld in overweging 1, artikel 1, artikel 2, lid 1, artikel 3, lid 1, artikel 3, lid 3, en artikel 8, lid 1.

5.2 In de in artikel 3, lid 4, geformuleerde definitie van „veiligheidscomponent” moeten de woorden „of een kabelbaaninstallatie” worden geschrapt. In de infrastructuur, waarvoor de lidstaten procedures vaststellen, kunnen zich namelijk geen „veiligheidscomponenten” in de zin van de verordening bevinden, omdat deze worden aangeduid als „veiligheidsgevoelige componenten”.

5.3 Op grond van artikel 11, lid 9, moeten fabrikanten op een met redenen omkleed verzoek van de lidstaten alle informatie en documentatie over de conformiteitsbeoordelingsprocedure aan hen verstrekken. Om ervoor te zorgen dat deze bepaling niet kan worden toegepast op componenten die overeenkomstig de geharmoniseerde normen zijn gefabriceerd (en waarvoor dus het vermoeden van conformiteit geldt), zou lid 9 voor de duidelijkheid met de volgende woorden moeten beginnen: „In geval van componenten die niet overeenkomstig de bepalingen van de geharmoniseerde normen in de handel zijn gebracht, verstrekken fabrikanten ...”.

5.4 Het in overweging 8 van de Duitse versie gebruikte woord „Drahtseilbahnen” is onbekend en stemt niet overeen met de Nederlandse („bovengrondse kabelbaaninstallaties”) en Engelse versie.

5.5 In de Duitse versie van het verordeningsvoorstel is o.a. in overweging 17 sprake van „Wartung” (service). „Wartung” is slechts één aspect van het totale onderhoud, dat bestaat uit inspectie, service en reparatie. Daarom moet het woord „Wartung” overal in de tekst door „Instandhaltung” (onderhoud) worden vervangen. De Nederlandse versie („onderhouden”) en ook de Engelse versie („maintained”) zijn in dit opzicht correct.

5.6 Het in de Duitse versie van de kabelbaanrichtlijn gebruikte begrip „grundlegende Anforderungen” („essentiële eisen”) is in het verordeningsvoorstel vervangen door „wesentliche Anforderungen” (wezenlijke eisen; bijv. in art. 6). In de Nederlandse en de Engelse versies worden dezelfde termen gebruikt als in Richtlijn 2000/9/EG (resp. „essentiële eisen” en „essential requirements”). De Duitse versie zou moeten worden gecorrigeerd: overal moet het begrip „Grundlegende Anforderungen” worden gebruikt.

5.7 Overweging 19 is in geen enkel artikel van het verordeningsvoorstel terug te vinden en zou daarom moeten worden geschrapt.

5.8 Overweging 23 leidt tot verwarring omdat het vrije verkeer van goederen er in verband wordt gebracht met de veiligheidsanalyse, en zou dan ook moeten worden geschrapt.

5.9 In artikel 1 wordt het onderwerp van de verordening gedefinieerd. In tegenstelling tot hetgeen in Richtlijn 2000/9/EG het geval is, wordt er echter niet gesproken over „ontwerpen”, „assembleren” en „in bedrijf stellen”. Die termen moeten wel worden vermeld of de tekst uit de richtlijn moet worden overgenomen.

5.10 De definitie van „kabelbaaninstallatie” in artikel 3, lid 1, is vrij onbegrijpelijk. De definitie uit Richtlijn 2000/9/EG zou moeten worden gebruikt.

5.11 De term „Schleppaufzug” in artikel 3, lid 8, moet worden gecorrigeerd in „Schleplift” (in de Nederlandse versie wordt de term „sleeplift” gebruikt). Deze correctie is ook bij de herziening van de desbetreffende geharmoniseerde normen doorgevoerd.

5.12 „Ingebruikneming” (art. 3, lid 12) heeft bij renovaties niet altijd betrekking op de gehele installatie. Daarom moet de tekst worden aangevuld met de woorden: „of componenten daarvan”.

5.13 De eisen die in artikel 8, lid 1, aan de veiligheidsanalyse worden gesteld, regelen niet meer de kwestie van de verantwoordelijkheid. Omdat de veiligheidsanalyse echter cruciaal is voor de opdrachtgever, zouden in dit lid de volgende woorden moeten worden toegevoegd: „op verzoek van de opdrachtgever of zijn gemachtigde”.

5.14 Op grond van artikel 8, lid 2, wordt de veiligheidsanalyse opgenomen in een veiligheidsrapport. Richtlijn 2000/9/EG bepaalt echter dat aan de hand van de veiligheidsanalyse een veiligheidsrapport moet worden opgesteld, wat een belangrijk verschil is. Aanbevolen wordt dan ook om de tekst van artikel 4, lid 2, van de richtlijn over te nemen.

5.15 Artikel 9, lid 4, is lastig te begrijpen en zou moeten worden vervangen door de tekst van artikel 12 van Richtlijn 2000/9/EG.

5.16 Krachtens artikel 10, lid 1, mag een kabelbaaninstallatie alleen in bedrijf worden gehouden wanneer zij voldoet aan de in het veiligheidsrapport aangegeven voorwaarden. Een belangrijk document voor een veilige exploitatie van een installatie is echter ook de gebruiks- en onderhoudshandleiding. Daarom wordt aanbevolen in de tekst de woorden „in bedrijf kan worden gehouden” te vervangen door „kan worden geëxploiteerd” en „in het veiligheidsrapport” door „in de artikel 9, lid 2, bedoelde documenten”.

5.17 Op grond van de in de bijlage beschreven modules kan een fabrikant de conformiteitsbeoordelingsprocedure alleen samen met een aangemelde instantie uitvoeren. Daarom moeten in artikel 11, lid 2, de woorden „en voeren” worden vervangen door „en laten” en de woorden „uit of laten deze” worden geschrapt.

5.18 Het begrip „veiligheidsinformatie” in artikel 11, lid 7, is onduidelijk en moet worden gepreciseerd.

5.19 In de Duitse versie van het verordeningsvoorstel valt in artikel 16 te lezen „nach Absatz 1”, hoewel er geen lid 1 is (in de Nederlandse versie wordt correct gesproken over „de eerste alinea”).

5.20 De bepalingen uit Besluit 768 over formele bezwaren tegen geharmoniseerde normen (artt. R9 en R19) moeten ook in artikel 17 worden opgenomen.

5.21 Artikel 18, lid 4, dreigt ook te gelden voor testbanen. Om dat te voorkomen, moeten de woorden „met uitzondering van testinstallaties” worden ingevoegd.

5.22 Artikel 19, lid 2, zou de indruk kunnen wekken dat ook de conformiteitsverklaringen van al in de handel gebrachte veiligheidscomponenten of subsystemen bijgewerkt moeten worden. Daarom moeten de laatste woorden van de eerste zin („wordt voortdurend bijgewerkt”) worden vervangen door „wordt bijgewerkt op het moment dat het subsysteem of de veiligheidscomponent in de handel wordt gebracht”.

5.23 Op grond van artikel 21, lid 2, moeten ook subsystemen worden voorzien van een CE-markering. Omdat echter alle subsystemen op de markt minstens één veiligheidscomponent bevatten en dus zijn voorzien van de CE-markering van die component, moet deze bepaling van de hand worden gewezen. Daarom wordt aanbevolen de woorden „het subsysteem of” te schrappen.

5.24 Ook bijlage II moet worden herzien. Dat dient grondig en verplicht in samenwerking met alle betrokken partijen te gebeuren.

Brussel, 9 juli 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 tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft en van Richtlijn 2013/34/EU wat bepaalde onderdelen van de verklaring inzake corporate governance betreft

(COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD))

(2014/C 451/14)

Rapporteur: **dhr Smyth**

Administrateur mevrouw Drewes-Wran

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 16 april en 6 mei 2014 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de artt. 50 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft en van Richtlijn 2013/34/EU wat bepaalde onderdelen van de verklaring inzake governance betreft

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD).

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 188 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De voorstellen van de Commissie om de richtlijn betreffende de uitoefening van bepaalde rechten door aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen te wijzigen moeten worden gezien als een stap op de langere weg naar een stabiel, duurzamer klimaat voor corporate governance en investeringen in Europa. Centraal uitgangspunt van de voorstellen is de opvatting dat beursgenoteerde vennootschappen beter kunnen functioneren als aandeelhouders aangemoedigd kunnen worden om meer naar de lange termijn te kijken.

1.2 Het EESC kan zich in de aanpassingen van de desbetreffende richtlijn vinden, met name in de voorschriften die bedoeld zijn om tot een beter verband tussen de beloning van bestuurders en de langetermijnprestaties van ondernemingen te komen.

1.3 Het EESC neemt er nota van dat de Commissie in de effectbeoordeling stelt dat de maatregelen die zij voorstelt nauwelijks tot extra administratieve lasten voor beursgenoteerde vennootschappen zullen leiden. Tijdens de ex post-evaluatie van de richtlijn zal moeten worden bekeken of in dit verband sprake is van een evenwicht.

1.4 Het EESC aanvaardt het argument dat een grotere transparantie rond de impact van beleggingsbesluiten ertoe zal leiden dat beleggers eerder weloverwogen beslissingen zullen nemen en meer betrokken zullen raken bij de vennootschappen waarin zij beleggen. Dit zou de langetermijnprestaties van beursgenoteerde vennootschappen ten goede moeten komen.

1.5 Sinds de uitbraak van de financiële crisis zijn beleidsmakers de uitdaging aangegaan om een cultuuromslag in de Europese financiële en bedrijfssectoren teweeg te brengen, waarbij de focus op kortetermijnprestaties plaats moet maken voor een meer duurzaam langetermijninvesteringsperspectief. Voor zover een dergelijke cultuuromslag door middel van regulering tot stand kan worden gebracht, bevindt de Commissie zich op de goede weg.

2. Achtergrond van de richtlijn

2.1 Deze door de Commissie voorgestelde richtlijn moet worden gezien in de context van andere initiatieven om de langetermijnfinanciering van de Europese economie te verbeteren. Het centrale uitgangspunt is de overtuiging dat beursgenoteerde vennootschappen beter kunnen functioneren als aandeelhouders worden aangemoedigd om meer naar de lange termijn te gaan kijken. Deze voorstellen zijn onderdeel van het resultaat van een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden op het gebied van corporate governance. In 2010 bracht de Commissie een groenboek „Corporate governance in financiële instellingen en het beloningsbeleid” uit ⁽¹⁾. Dit werd in 2011 gevolgd door een ander groenboek: „Het EU-kader inzake corporate governance” ⁽²⁾. Deze raadplegingen leidden vervolgens in 2012 tot de publicatie van het „Actieplan: Europees vennootschapsrecht en corporate governance — een modern rechtskader voor meer betrokken aandeelhouders en duurzamere ondernemingen” ⁽³⁾.

2.2 De richtlijn bouwt voort op een effectbeoordeling over de tekortkomingen in de relatie tussen de hoofdrolspelers op het gebied van corporate governance, de zgn. relatie tussen principaal en agent. Het gaat daarbij om de relatie tussen agenten (bestuurders) en principalen (aandeelhouders zoals institutionele beleggers, vermogensbeheerders en volmachtadviseurs). Bij de effectbeoordeling zijn de volgende vijf tekortkomingen vastgesteld: (i) onvoldoende betrokkenheid van institutionele beleggers en vermogensbeheerders; (ii) onvoldoende relatie tussen beloning en prestatie van bestuurders; (iii) te weinig toezicht van aandeelhouders op transacties met verbonden partijen; (iv) onvoldoende transparantie van volmachtadviseurs; (v) het uitoefenen van rechten die voortvloeien uit effecten is moeilijk en kostbaar voor beleggers.

2.3 Bij elk van deze problemen heeft de Commissie de verschillende beleidsopties bekeken, waarna zij heeft besloten voor de volgende vijf series maatregelen te kiezen:

- 1) Verplichte transparantie van institutionele beleggers en vermogensbeheerders over hun stemgedrag en betrokkenheid, alsook over bepaalde aspecten van hun overeenkomsten inzake vermogensbeheer;
- 2) Openbaarmaking van het beloningsbeleid en de beloningen van individuele bestuurders, in combinatie met stemrecht voor aandeelhouders;
- 3) Meer transparantie en een onafhankelijk advies over grotere transacties met verbonden partijen alsmede de verplichting om de belangrijkste transacties ter goedkeuring aan de aandeelhouders voor te leggen;
- 4) Bindende voorschriften voor openbaarmaking van de methoden en belangenconflicten van volmachtadviseurs;
- 5) Creëren van een kader dat beursgenoteerde vennootschappen de mogelijkheid biedt om hun aandeelhouders te identificeren en dat tussenpersonen verplicht om informatie met betrekking tot aandeelhouders snel door te geven en de uitoefening van aandeelhoudersrechten te bevorderen.

3. Voorgestelde maatregelen

3.1 Ten behoeve van de transparantie van de zijde van de aandeelhouders verplicht de Commissie institutionele beleggers om openbaar te maken hoe hun beleggingsstrategie is afgestemd op hun verplichtingen en bijdraagt aan de prestatie van hun portefeuille op langere termijn. Indien de institutionele belegger gebruik maakt van de diensten van een vermogensbeheerder, dient hij daarnaast de voornaamste onderdelen van deze overeenkomst openbaar te maken, zoals de afstemming tussen vermogensbeheerder en institutionele belegger, beleggingsstrategieën, tijdshorizon van de strategie, evaluatie van de prestaties van de vermogensbeheerder, beoogde omloopsnelheid van de portefeuille, enz. Evenzo moeten vermogensbeheerders institutionele beleggers ieder half jaar bekendmaken hoe hun beleggingsstrategie in overeenstemming met de overeengekomen aanpak wordt uitgevoerd.

3.2 Wat het verband tussen de beloning en de prestaties van bestuurders betreft, is de Commissie bezorgd dat het gebrek aan een goed toezicht op de beloning van bestuurders ten koste kan gaan van de prestaties van de onderneming op langere termijn. Het beloningsbeleid wordt door de raad van bestuur of de raad van toezicht uitgewerkt. Beursgenoteerde vennootschappen zullen gedetailleerde informatie over hun beloningsbeleid en over de beloning van individuele bestuurders moeten verstrekken. Aandeelhouders krijgen stemrecht ten aanzien van het beloningsbeleid en de uitvoering van het beloningsbeleid in het voorafgaande jaar. De hoogte van de beloningen en de salarisvoorwaarden blijven een zaak van de vennootschappen en hun aandeelhouders.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 Wat transacties met verbonden partijen betreft, gaat het er in de mededeling vooral om dat aandeelhouders normaal gesproken niet beschikken over voldoende informatie over voorstellen voor dergelijke transacties noch over adequate mechanismen om (laakbare) transacties tegen te houden. Beursgenoteerde vennootschappen zullen daarom transacties met verbonden partijen die meer dan 5 % van de activa van de vennootschap vertegenwoordigen, voortaan ter goedkeuring aan de aandeelhouders moeten voorleggen. Ook zullen zij kleinere transacties met verbonden partijen die meer dan 1 % van de activa vertegenwoordigen, openbaar moeten maken en moeten zij dergelijke transacties door een onafhankelijke derde laten beoordelen. Er worden uitzonderingen gemaakt voor transacties tussen een vennootschap en leden van haar groep die volledig in handen van de vennootschap zijn.

3.4 Volmachtadviseurs adviseren beleggers hoe zij op de algemene vergaderingen van beursgenoteerde vennootschappen moeten stemmen. Volmachtadviseurs worden vooral ingeschakeld vanwege de complexe kwesties waarop beleggers bij het aanhouden van aandelen, met name in grensoverschrijdend verband, stuiten. Zij verstrekken beleggers met zeer geglobaliseerde en gediversifieerde portefeuilles aanbevelingen, en oefenen daarmee grote invloed op het stemgedrag en dus op de corporate governance. uit. Bij haar effectbeoordeling heeft de Commissie aanwijzingen gevonden op grond waarvan twijfel is gerezen over de kwaliteit en juistheid van de adviezen van volmachtadviseurs, alsook over de manier waarop zij kwesties inzake belangenconflicten behandelen. Er is geen specifieke EU-wetgeving van toepassing op volmachtadviseurs. Wel zijn er in sommige lidstaten niet-bindende gedragscodes ingevoerd. Volmachtadviseurs worden verplicht maatregelen te nemen om te waarborgen dat hun stemadviezen juist en betrouwbaar zijn, op een gedegen analyse van alle relevante informatie zijn gebaseerd en niet door bestaande of potentiële belangenconflicten of zakelijke relaties zijn beïnvloed. Naar verluidt hebben volmachtadviseurs de ESMA een vrijwillige gedragscode ter goedkeuring voorgelegd; dit is een positief initiatief.

3.5 Beleggers, met name met grensoverschrijdend aangehouden aandelen, stuiten op problemen bij het uitoefenen van de rechten die uit hun aandelen voortvloeien. De belangrijkste problemen zijn dat beleggers niet goed door vennootschappen geïdentificeerd kunnen worden, dat informatie niet tijdig door vennootschappen aan aandeelhouders wordt doorgegeven en dat er sprake is van prijsdiscriminatie ten aanzien van grensoverschrijdend aandelenbezit. De lidstaten worden verplicht ervoor te zorgen dat tussenpersonen beursgenoteerde vennootschappen in staat stellen om hun aandeelhouders te identificeren. Wanneer een beursgenoteerde vennootschap ervoor kiest om niet rechtstreeks met haar aandeelhouders te communiceren, zal zij gehouden zijn om informatie in verband met de uitoefening van rechten die voortvloeien uit aandelen tijdig en op een gestandaardiseerde wijze aan een tussenpersoon te verstrekken. Tussenpersonen moeten op hun beurt de uitoefening van de rechten van aandeelhouders, waaronder het stemrecht, door of namens aandeelhouders vergemakkelijken en aandeelhouders daarvan op de hoogte te houden.

4. Opmerkingen

4.1 De Commissie stelt dat de maatregelen die in de richtlijn uiteen worden gezet, nauwelijks tot extra administratieve lasten voor beursgenoteerde vennootschappen zullen leiden. Voor zover de maatregelen vennootschappen ertoe verplichten om aandeelhouders tijdig relevante informatie te verstrekken, houden zij een goede praktijk in en dienen zij dan ook in dat licht te worden gezien. Wel baart het het EESC zorgen dat kleinere beursgenoteerde vennootschappen mogelijk met extra administratieve lasten geconfronteerd zullen worden. De Commissie is van plan de richtlijn na vijf jaar te evalueren, maar aangezien de voorstellen waarschijnlijk pas over minstens anderhalf jaar van kracht zullen worden vindt het EESC dat deze evaluatie eerder zou moeten plaatsvinden.

4.2 Wat het beloningsbeleid en het verband tussen beloning en prestaties van bestuurders betreft, steunt het EESC de voorstellen van de Commissie om het toezicht van aandeelhouders op de beloning van bestuurders te verbeteren ⁽⁴⁾. Ook al blijft de hoogte van de beloning een zaak van de raad van bestuur, de verplichting om de aandeelhouders over beloningen te laten stemmen zal tot een grotere wederzijdse betrokkenheid van de raad van bestuur en de aandeelhouders leiden.

4.3 Het is logisch dat een grotere transparantie rond de impact van beleggingsbesluiten ertoe zal leiden dat beleggers eerder weloverwogen beslissingen zullen nemen en meer betrokken zullen raken bij de vennootschappen waarin zij beleggen. Als het lukt om de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders te verbeteren, zouden ook de doelmatigheid en de prestaties van de vennootschap erop vooruit moeten gaan.

⁽⁴⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 70.

4.4 Deze voorstellen sluiten aan bij die onderdelen van de verordening ⁽⁵⁾ en de richtlijn inzake kapitaalvereisten (RKV IV) ⁽⁶⁾ die betrekking hebben op beloning, en vormen ook een aanvulling op de vigerende voorschriften voor institutionele beleggers en vermogensbeheerders, zoals vervat in de Richtlijn betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten, de Richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en de Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten. De voorgestelde richtlijn zou beoordeeld moeten worden in de context van dit veel bredere herziene regelgevingsklimaat.

4.5 Bovendien passen deze voorstellen goed in het overkoepelende EU-kader voor corporate governance, dat het de lidstaten mogelijk maakt een kader te hanteren dat beter op hun eigen gebruiken en praktijken is afgestemd. Dat sommige voorstellen in de richtlijn nadrukkelijk op grensoverschrijdende aspecten zijn gericht, maakt nog eens duidelijk dat EU-regels op het gebied van transparantie en betrokkenheid noodzakelijk zijn.

4.6 Het EESC kan zich erin vinden dat de voorgestelde aanpassingen van de richtlijn betreffende de uitoefening van bepaalde rechten door aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen grotendeels bedoeld zijn om de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders te verbeteren, maar vindt wel dat naar de langetermijnbetrokkenheid van alle belanghebbenden, dus ook werknemers, moet worden gekeken. Het stelt voor dat de Commissie nagaat hoe werknemers beter bij de waardeschepping op lange termijn betrokken kunnen worden ⁽⁷⁾.

4.7 De Commissie verklaart in haar voorstellen dat „de overkoepelende doelstellingen van het huidige voorstel tot herziening van de richtlijn betreffende de uitoefening van bepaalde rechten door aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen, erin [bestaan] een bijdrage te leveren aan de duurzaamheid op de lange termijn van EU-ondernemingen, een aantrekkelijk klimaat voor aandeelhouders te creëren en grensoverschrijdend stemmen te bevorderen door de efficiëntie van de beleggingsketen te vergroten, teneinde op die manier bij te dragen aan groei, werkgelegenheid en een groter concurrentievermogen van de EU”, tezamen met de huidige hervorming van de financiële sector. Er is een ommekeer aan het plaatsvinden waarbij de nadruk ligt op het teweegbrengen van een cultuuromslag in de Europese financiële en bedrijfssectoren: de focus op kortetermijnprestaties moet plaats maken voor een meer duurzaam langetermijninvesteringsperspectief. Dat zal geen gemakkelijke taak zijn. Voor zover een dergelijke cultuuromslag door middel van regulering tot stand kan worden gebracht, bevindt de Commissie zich op de goede weg.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ PB L 176, 27.6.2013, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB L 176, 27.6.2013, blz. 338.

⁽⁷⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 35.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de langetermijnfinanciering van de Europese economie

(COM(2014) 168 final)

(2014/C 451/15)

Rapporteur: **dhr Smyth**

Corapporteur: **dhr Farrugia**

De Europese Commissie heeft op 14 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de langetermijnfinanciering van de Europese economie

COM(2014) 168 final.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 17 juni 2014.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC kan zich in grote lijnen vinden in deze mededeling van de Commissie, die een vervolg vormt op het Groenboek over de langetermijnfinanciering van de Europese economie⁽¹⁾. De mededeling weerspiegelt een positieve ontwikkeling van de beleidsdiscussie over de vraag hoe het best kan worden voldaan aan de behoeften van Europa aan langetermijnfinanciering.

1.2 Het EESC erkent dat de Commissie binnen de grenzen van haar bevoegdheden moet optreden, maar tegelijkertijd een impuls moet geven aan adequate institutionele en beleidsveranderingen op mondiaal en lidstaatniveau. Dit is vooral van belang in de context van nationale en internationale regelgevingen die van invloed zijn op de langeretermijnhorizon van investeringsbesluiten. Zo levert schuldfinanciering in veel lidstaten belastingvoordeel op, waardoor bedrijven ertoe worden aangezet schulden te maken in plaats van eigen vermogen als financieringsbron te gebruiken. Voor een gediversifieerder en stabielere langetermijnfinanciering van bedrijven moeten lidstaten worden aangespoord om investeringen in aandelenkapitaal te stimuleren. De Commissie zou hierop moeten blijven aandringen.

1.3 De meeste voorstellen van de Commissie in de mededeling zijn deugdelijk en dragen ook bij tot het bevorderen van een investeringshorizon op langere termijn. Het zal wel enige tijd duren voordat de voorstellen uitgevoerd zijn. Nieuwe langetermijninvesteringsinstrumenten (zoals de EU 2020-projectobligaties) zijn nú nodig en het EESC dringt er bij de Commissie op aan om snel tot implementatie over te gaan.

1.4 In de context van het bevorderen van langetermijnfinanciering van de economie is voltooiing van de bankenunie van cruciaal belang. Het monetair beleid moet door middel van passende rentetarieven voor zowel investeerders als spaarders tegemoet komen aan de behoefte aan langetermijninvesteringen. Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om de gefragmenteerde grensoverschrijdende stromen van spaargelden te onderzoeken en om na te gaan of de ontwikkeling van een Europees spaarproduct haalbaar is.

1.5 Het EESC meent dat zich nu een unieke kans voordoet om een EU-kader voor langetermijninvesteringen te formuleren, te ontwikkelen en uit te voeren, op basis van het degelijke analytische werk dat door o.a. de Commissie, het Institute of International Finance en de Groep van Dertig is verricht. De belemmeringen voor duurzame langetermijnfinanciering zijn alom bekend en moeten overwonnen worden. Er zijn vijf grote uitdagingen:

- investeerders moeten worden aangespoord om bij hun investeringsbesluiten naar de langere termijn te kijken;
- er moeten nieuwe tussenschakels en nieuwe instrumenten komen die op langetermijninvesteringen zijn gericht;

⁽¹⁾ COM(2013) 150 final/1 en COM(2013) 150 final/2.

- de schuld- en aandelenkapitaalmarkten moeten verder ontwikkeld worden om het scala aan financieringsinstrumenten te verruimen;
- er dient voor gezorgd te worden dat de grensoverschrijdende kapitaalstroom naar behoren verloopt en langere termijninvesteringen ondersteunt;
- bij de uitwerking van toekomstig regelgevingsbeleid moeten betere systematische analyses worden ontwikkeld.

Het EESC ziet dat er in deze mededeling stappen in de richting van deze doelstellingen worden gezet en dringt er bij de Commissie op aan om hier in haar verdere voorstellen over langetermijnfinanciering vaart achter te zetten.

2. Follow-up van het groenboek over langetermijnfinanciering

2.1 Deze mededeling bevat een doorwrocht antwoord van de Commissie op de geslaagde raadplegingsprocedure over het in maart 2013 verschenen groenboek over de langetermijnfinanciering van de Europese economie ⁽²⁾. Zij bevat een aantal voorstellen en acties om de hindernissen aan te pakken die een grotere mobilisering van private en overheidsmiddelen voor langetermijnfinanciering in de weg staan. De Commissie is van mening dat, hoewel banken een belangrijke rol blijven spelen voor het verstrekken van langeretermijnfinanciering, financiering uit alternatieve niet-bancaire bronnen als overheden, institutionele beleggers (verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen), traditionele of alternatieve beleggingsfondsen, overheidsfondsen, enz., moet worden aangemoedigd.

2.2 De acties in deze mededeling worden toegespitst op de volgende aspecten:

- i) private bronnen van langetermijnfinanciering mobiliseren
- ii) overheidsfinanciering beter benutten
- iii) kapitaalmarkten ontwikkelen
- iv) de toegang van het mkb tot financiering verbeteren
- v) private financiering aantrekken voor de infrastructuur, en
- vi) het globale kader voor duurzame financiering verbeteren.

De Commissie heeft ook een voorstel gepubliceerd voor de herziening van de richtlijn betreffende instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IPBV) ⁽³⁾ om de verdere ontwikkeling van de bedrijfspensioenen te ondersteunen, die een belangrijke vorm van institutionele langetermijnbeleggingen vormen binnen de EU, en een mededeling over crowdfunding ⁽⁴⁾, een groeiende bron van financiering voor het mkb.

3. Voorgestelde acties

3.1 Private bronnen van langetermijnfinanciering mobiliseren

3.1.1 Onvermijdelijk is er spanning tussen de behoefte aan strengere kapitaal- en liquiditeitsvereisten voor banken om hun weerbaarheid te vergroten, en de wens om banken geen buitensporige beperkingen op te leggen die hen zouden weerhouden van langetermijnfinanciering voor de reële economie. Het zal niet makkelijk zijn het juiste evenwicht te vinden tussen deze twee belangrijke doelstellingen van overheidsbeleid. De Commissie zal onderzoeken hoe geschikt de richtlijn kapitaalvereisten is voor de langetermijnfinanciering, en nagaan in welke mate de liquiditeitsdekkingsratio en de voorstellen over nettostabielefinancieringsratio de langetermijnfinanciering door de bankensector kunnen schaden.

3.1.2 De Commissie meent dat het vertrouwen in de financiële sector zal worden hersteld en de financiële versnippering in grote mate zal worden tegengegaan zodra de hervorming van de banksector en de bankenunie zijn voltooid. De banken zouden hun traditionele rol opnieuw moeten kunnen vervullen, met name dankzij de recente voorstellen over de structurele hervorming van de banken, om essentiële financiële activiteiten zoals kredietverstrekking aan de economie te vrijwaren door ze te scheiden van risicovolle handelsactiviteiten ⁽⁵⁾. In zijn advies over het herstructureringspakket steunt het EESC de voorstellen van de Commissie.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/1 en COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Deze voorstellen zijn bestudeerd in het EESC-advies „Structurele hervorming van de bankensector” (nog niet in het PB verschenen).

3.1.3 De misschien wel meest interessante aspecten van de mededeling betreffen de regels voor verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen inzake langetermijninvesteringen. Begin 2016 wordt de hervormde solvabiliteit II-richtlijn van toepassing, die het voor verzekeringsmaatschappijen mogelijk maakt te investeren in alle soorten activa op basis van het „prudent person”-beginsel. Zo kan worden bijgedragen aan de ontwikkeling van duurzame markten in gesecuritiseerde instrumenten. Op het vlak van pensioenfondsen zijn er voorstellen om samen met de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) een kader uit te werken voor de oprichting van een eengemaakte markt voor persoonlijke pensioenen in Europa, waardoor mogelijk meer langetermijnspaargeld kan worden gemobiliseerd.

3.1.4 In verband met het mobiliseren van meer private financiering voor langetermijninvesteringen beveelt het EESC aan dat de Commissie ook een haalbaarheidsstudie uitvoert naar de inzet van staatsfondsen naast de meer gebruikelijke bronnen van langetermijnfinanciering, zoals pensioenfondsen en de grote verzekeraars.

3.1.5 In zijn antwoord op het groenboek ⁽⁶⁾ deed het EESC de aanbeveling dat de Commissie zou nagaan of er een EU-spaarrekening kan worden ingevoerd om de langetermijnspaargelden aan te boren. De Commissie zal nu bestuderen welke beleidsmaatregelen er zijn voor de invoering van een dergelijk grensoverschrijdend EU-spaarinstrument.

3.2 Overheidsfinanciering beter benutten

3.2.1 Op het vlak van de betere benutting van overheidsmiddelen voor langetermijninvesteringen is de Commissie voorstander van maatregelen voor een betere samenwerking tussen nationale en regionale stimuleringsbanken, EIB/EIF en nadere multilaterale ontwikkelingsbanken zoals de EBWO. Een goed voorbeeld van deze benadering is de onlangs opgerichte *Strategic Banking Corporation of Ireland* (een gemeenschappelijke onderneming van de Ierse staat, de EIB en de KfW-bank ⁽⁷⁾), die zal beschikken over een bedrag van ca. 800 miljoen EUR voor leningen aan Ierse kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Er is ook een soortgelijk voorstel voor een betere coördinatie en samenwerking tussen nationale exportkredietagenschappen. Deze voorstellen moeten worden toegejuicht.

3.3 Kapitaalmarkten ontwikkelen

3.3.1 Veel van de Commissievoorstellen hebben betrekking op de onderontwikkelde Europese kapitaalmarkten. Ondanks de groei de jongste jaren blijft volgens de mededeling de markt voor bedrijfsobligaties (net als de markt voor aandelen) versnipperd en te weinig aantrekkelijk voor het mkb en midcaps als bron voor langeretermijnfinanciering. Als antwoord op deze versnippering wordt nagegaan of naast de MiFID 2 ⁽⁸⁾ aanvullende maatregelen nodig zijn voor de totstandbrenging van een liquide en transparante secundaire markt voor het verhandelen van bedrijfsobligaties. De Commissie zal ook nagaan of icbe's ⁽⁹⁾ kunnen worden uitgebreid naar beursgenoteerde effecten op mkb-groeimarkten.

3.3.2 Van bij het begin van de financiële crisis werd de term securitisatie per definitie geassocieerd met de subprime-hypotheek in de VS en de daaruit voortvloeiende schuldobligaties met onderpand en kredietverzuimswaps. De rampzalige mislukking van de derivatenmarkt werd niet veroorzaakt door de securitisatie van de activa zelf, maar door de ongeschikte regelgeving, het gebrek aan inzicht en de hebzucht van zowel kopers als verkopers. Het gebruik van securitisatie staat opnieuw hoog op de beleidsagenda. Sinds 2011 gelden er in de EU risicobehoudvereisten en openbaarmakingsverplichtingen die beleggers in staat moeten stellen een beter inzicht te verwerven in de instrumenten waarin zij beleggen. Volgens de Commissie is er nu ruimte voor de ontwikkeling van duurzame securitisatiemarkten met de nodige differentiëring voor prudentiële doeleinden van de verschillende door activa gedekte waardepapieren die worden verhandeld. In principe steunt het EESC de geleidelijke invoering van securitisatie, maar maant wel tot voorzichtigheid: het gebruik van securitisatie dient goed geregeld te worden.

3.3.3 De Commissie verbindt zich ertoe samen te werken met het Bazels Comité en de Internationale Organisatie van effectentoezichthouders (IOSCO) om wereldwijde standaarden inzake risicobehoud, transparantie en samenhang te ontwikkelen en toe te passen. De Commissie zal tegen het einde van het jaar ook de behandeling herzien van de gedekte obligaties in de richtlijn kapitaalvereisten in het licht van de ontwikkeling van een geïntegreerde markt voor gedekte obligaties. Deze herziening zou een studie naar een EU-kader voor gedekte obligaties dichterbij moeten brengen.

⁽⁶⁾ PB C 327 van 12.11.2013, blz. 11.

⁽⁷⁾ Een ontwikkelingsbank die in handen is van de Duitse staat.

⁽⁸⁾ Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten.

⁽⁹⁾ Instellingen voor collectieve belegging in effecten (Richtlijnen 2001/107/EG en 2001/108/EG).

3.3.4 In de mededeling wordt onderhandse plaatsing gezien als een realistisch alternatief voor kredietverstrekking door een bank of de uitgifte van openbare bedrijfsobligaties en wordt beloofd een analyse uit te voeren van goede praktijken inzake onderhandse plaatsing in Europa en elders en voorstellen te ontwikkelen om het gebruik ervan op ruimere schaal in de EU te stimuleren.

3.4 *Toegang van het mkb tot financiering verbeteren*

3.4.1 In de mededeling van de Commissie komt ook de netelige kwestie van de verbetering van de toegang van het mkb tot langeretermijnfinanciering aan bod. Dit onderwerp maakte al deel uit van het actieplan voor de financiering van het mkb dat in 2011 verscheen, en sindsdien is enige vooruitgang geboekt. Het gebrek aan passende, vergelijkbare, betrouwbare en eenvoudig toegankelijke kredietinformatie over mkb-bedrijven is een probleem dat wordt genoemd als de grootste hinderpaal voor de betere toegang tot de kapitaalmarkten. Een van de oorzaken van dit gebrek is de versnippering van de nationale bronnen van informatie.

3.4.2 In een recente toonaangevende studie ⁽¹⁰⁾ haalde het Instituut voor Internationale Financiën (IIF) deze informatie-asymmetrieën aan als grote hinderpaal voor mkb-financiering op zowel korte als lange termijn. Het IIF stelt een aantal maatregelen voor, waaronder het intensievere gebruik van digitale archieven met standaardinschrijvingen voor ondernemingsregisters, bureaus voor de statistiek, kredietbeoordelingen door banken en andere kredietverstrekkers. Deze nationale archieven met gegevens betreffende kredietrisico moeten worden geconsolideerd met het Europese Data Warehouse, wat eventueel kan leiden tot een Europees centraal kredietregister. Het IIF pleit voor Europese normen voor het vergaren van en rapporteren over gegevens, om zo bedrijven en landen onderling met elkaar te kunnen vergelijken. Met betere en actuelere informatie over de financiële prestaties van een mkb-bedrijf kunnen kredietverstrekkers een betere risicoanalyse maken en het risico beter tarifieren. De voorstellen van het IIF gaan veel verder dan die van de Commissie, en het EESC roept de Commissie op deze nationale informatie- en vertrouwelijkheidskwesties dringend aan te pakken.

3.4.3 Het EESC denkt dat regionale-ontwikkelingsmaatschappijen een waardevolle rol bij de beoordeling van de risico's van kmo's kunnen spelen. De meeste regio's in de EU hebben dergelijke ontwikkelingsmaatschappijen, die in sommige gevallen reeds aandelen- en schuldfinanciering aan aangesloten kmo's verstrekken. Deze ontwikkelingsmaatschappijen weten vaak meer af van kmo's en hun eigenaren/exploitanten en management dan banken. Het EESC adviseert de Commissie om hun potentiële rol als plaatselijke risicobeoordelaars te onderzoeken.

3.4.4 De Commissie zal ook de dialoog tussen de banken en het mkb nieuw leven inblazen om de financiële kennis van het mkb te verbeteren, voornamelijk met betrekking tot de feedback van de banken op kredietaanvragen. In de studie van het IIF wordt verder gegaan en wordt aanbevolen het mkb te informeren over beschikbare alternatieve financieringsmogelijkheden en de voordelen van deelname aan alternatieve financieringsprogramma's. Het EESC onderschrijft dit standpunt.

3.5 *Private financiering aantrekken voor de infrastructuur*

3.5.1 Op het vlak van infrastructuurinvesteringen wijst de Commissie erop dat er nauwelijks samenhangende pan-Europese gegevens beschikbaar zijn over de prestaties van infrastructuurleningen en dat dit een belemmering vormt voor grotere participatie van de private sector in infrastructuurinvesteringen. Door zakelijke gevoeligheden en vertrouwelijkheidskwesties bij banken en beleggers wordt nuttige informatie vaak niet gedeeld. De Commissie zal evalueren of het mogelijk is om vrijwillig, indien mogelijk via één enkel portaal, de bestaande informatie over plannen en projecten voor infrastructuurinvesteringen door nationale, regionale en gemeentelijke instanties beschikbaar te stellen. Ook wordt voorgesteld om uitgebreide en gestandaardiseerde kredietstatistieken over infrastructuurschuld waar mogelijk op één enkel toegangspunt beschikbaar te stellen. Het EESC staat achter deze acties.

3.6 *Het globale kader voor duurzame financiering verbeteren*

3.6.1 Naast de reeds genoemde specifieke acties zal de Commissie ook het algemene klimaat voor duurzame financiering bestuderen op het vlak van corporate governance, standaarden voor jaarrekeningen, belastingen en het juridische kader. Zij zal een voorstel overwegen voor de herziening van de richtlijn betreffende aandeelhoudersrechten om de lange-termijnbelangen van institutionele beleggers, activabeheerders en bedrijven beter op elkaar af te stemmen. Het EESC steunt deze herziening van de richtlijn betreffende aandeelhoudersrechten om de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders te bevorderen.

⁽¹⁰⁾ Restoring Financing and Growth to Europe's SMEs (2013).

3.6.2 Ook de stelsels die in de EU bestaan voor het werknemersaandeelhouderschap en de financiële participatie van werknemers, zullen worden onderzocht om na te gaan welke beletsels er zijn voor de grensoverschrijdende invoering van dergelijke stelsels, en om acties te formuleren. Er zal ook worden nagegaan of het gebruik van de reële waarde in het economisch verkeer in de herziene verslaglegging van financieringsinstrumenten (IFRS 9) geschikt is voor bedrijfsmodellen voor langetermijnbeleggingen. Daarnaast zal de Commissie later dit jaar een raadpleging starten om na te gaan of een vereenvoudigde standaard voor de geconsolideerde jaarrekening van beursgenoteerde kmo's en een aparte standaard voor jaarrekeningen voor niet-beursgenoteerde kmo's nuttig kunnen zijn.

3.6.3 In de mededeling wordt erkend dat de schuldfinanciering van bedrijven in de meeste lidstaten van de EU belastingvoordeel oplevert. Op die manier worden bedrijven ertoe aangezet schulden te maken in plaats van gebruik te maken van financiering met eigen vermogen. De Commissie is op dit vlak niet bevoegd en in de mededeling verbindt zij zich er enkel toe in de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester aandelenkapitaal te blijven stimuleren. Ten slotte zal de Commissie een evaluatie uitvoeren van haar recente aanbeveling over een vroege herstructurering van levensvatbare ondernemingen, het bieden van een tweede kans aan failliete ondernemers, en het recht dat van toepassing is op de aspecten met betrekking tot derden van de cessie van schuldvorderingen. Op deze voorstellen valt weinig aan te merken.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een open en veilig Europa

(COM(2014) 154 final)

(2014/C 451/16)

Rapporteur: **José Isaías Rodríguez García-Caro**

De Europese Commissie heeft op 14 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een open en veilig Europa

COM(2014) 154 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) vindt dat het beleid inzake vrijheid, veiligheid en recht moet uitgaan van de bescherming van de grondrechten die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit standpunt heeft het Comité al eerder ingenomen en naar voren gebracht in zijn advies betreffende de mededeling van de Commissie over het programma van Den Haag ⁽¹⁾ en later over het programma van Stockholm ⁽²⁾. Het EESC is van mening dat de Europese instellingen er in hun beleidsvoering voor moeten zorgen dat grondrechten en veiligheid met elkaar in evenwicht zijn. Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de EU over Richtlijn 2006/24/EG betreffende de bewaring gedurende minstens zes maanden van telecomgegevens van burgers is deze richtlijn ongeldig want in strijd met het evenredigheidsbeginsel, maar het Hof vindt ook dat met het bewaren van gegevens een legitiem doel van algemeen belang wordt gediend.

1.2 Het EESC constateert dat immigranten in Europa steeds vaker te maken krijgen met intolerantie, racisme en xenofobie en dat de bescherming van de grondrechten in sommige lidstaten meer op de achtergrond dreigt te raken. Gelijke behandeling en discriminatiebestrijding vormen de pijlers van het integratiebeleid. Het EESC stelt voor dat er een aparte commissaris komt die wordt belast met het nemen en aanscherpen van maatregelen ter bescherming van de grondrechten, en die deze maatregelen ook onder de aandacht brengt.

1.3 Het EESC vindt eveneens dat de Europese Unie moet streven naar de consolidatie van een internationaal systeem dat immigratie en mobiliteit vergemakkelijkt en reguleert, gebaseerd op de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties, het Verdrag inzake de rechten van het kind, het Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en de IAO-verdragen.

1.4 Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld is het EESC een partner waarmee rekening moet worden gehouden en die betrokken moet worden in elk stadium van de discussie over „een open en veilig Europa” tussen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad.

⁽¹⁾ PB C 65 van 17.3.2006, blz. 120-130

⁽²⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 80-88

1.5 Het EESC had graag gezien dat de Commissie met een concreter voorstel was gekomen. Hier wordt een reeks ideeën gepresenteerd waarbij wat meer uitleg en wat meer structuur op hun plaats zouden zijn. Het EESC is voorts van mening dat de Commissie zich in haar mededeling vooral had moeten concentreren op het in kaart brengen van de belangrijkste problemen die een opener en veiliger Europa momenteel in de weg staan.

1.6 Immigranten leveren een positieve bijdrage aan de economische en sociale ontwikkeling van Europa, dat krijgt af te rekenen met grote demografische problemen veroorzaakt door de vergrijzing van de bevolking. De EU maakt een zware economische crisis door en de werkloosheidscijfers zijn hoog, maar op de arbeidsmarkten van verschillende lidstaten is nog steeds vraag naar nieuwe immigranten. Als de crisis eenmaal is bezworen en de economie weer aantrekt, kunnen de structurele problemen die het gevolg zijn van de demografische situatie zich nog sterker doen voelen — zeker wanneer er geen serieus migratiebeleid wordt gevoerd en maatregelen uitblijven.

1.7 De EU zou, op grond van de bepalingen in het Verdrag inzake een gemeenschappelijk beleid op dit vlak, een gemeenschappelijke asielregeling moeten invoeren en de wetgevingen ter zake moeten harmoniseren. De Overeenkomst van Dublin moet worden vervangen door een regeling die meer op solidariteit is gebaseerd en ook rekening houdt met de wensen van asielzoekers.

1.8 Om illegale immigratie en terugkeer op een geloofwaardige manier aan te pakken is doortastend optreden geboden en moeten alle beschikbare middelen worden aangewend tegen de georganiseerde mensensmokkel- en mensenhandelmafia. Het EESC is er stellig van overtuigd dat een betere coördinatie tussen de lidstaten nuttig en noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de juiste middelen en instrumenten worden ingezet in de strijd tegen criminelen die illegale immigratie mogelijk en makkelijk maken.

1.9 De EU is verantwoordelijk voor de controle van de buitengrenzen, dat wil zeggen de grenzen van de hele Europese Unie binnen het Schengengebied. Om voorrang te geven aan de bescherming van het leven van personen die zich in gevaar bevinden moet Frontex worden omgesmeed tot een Europese grensbewakingsdienst.

1.10 Het EESC stelt voor dat Europol wordt omgevormd tot een door een Europese politieke of rechterlijke overheidsinstantie gecontroleerd Europees agentschap dat meer doet dan louter coördineren, zoals nu het geval is. Europol dient zo snel mogelijk eigen operationele capaciteit te krijgen zodat het — in samenwerking met de politieautoriteiten van de lidstaten — op het gehele EU-grondgebied onderzoek kan doen.

2. Inleiding

2.1 Het programma van Stockholm voor „Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger” is pas een paar jaar geleden aangenomen, maar dankzij de uitvoering van enkele van de daarin voorgestelde maatregelen heeft de EU al beleid kunnen ontwikkelen om een opener en veiliger samenleving tot stand te brengen voor iedereen die woont in deze grote ruimte van vrijheid en harmonie die de Europese Unie is. Een Europese Unie waarin we zelfs de geringste vorm van discriminatie, racisme of vreemdelingenhaat niet door de vingers mogen zien.

2.2 Met de versterking van het Schengengebied, het akkoord over een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, de verbetering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de intensivering van de Europese samenwerking ter bestrijding van die aspecten van de georganiseerde misdaad die het gevaarlijkst zijn voor de mens (terrorisme, mensenhandel, computer-criminaliteit enz.) en de intensivering van de samenwerking met niet-EU-landen op het gebied van migratie is weliswaar een belangrijke stap vooruit gezet, maar dat is nog niet genoeg.

2.3 In een wereld waarin alles steeds nauwer met elkaar verweven en van elkaar afhankelijk is, waar wij constant worden overspoeld door informatie en elke dag voor nieuwe en onvoorspelbare uitdagingen staan, moeten wij de vrijheid en veiligheid op een hoger niveau brengen, zowel voor alle EU-burgers als voor de mensen uit derde landen die graag deel willen uitmaken van onze samenleving en daar een bijdrage aan willen leveren, waardoor zij onze waarden verrijken en hun eigen levensomstandigheden verbeteren.

2.4 Nu het programma van Stockholm ⁽³⁾, waarover het EESC advies moest uitbrengen ⁽⁴⁾, op een eind loopt, wordt het tijd dat wij een antwoord geven op de vraag die in de mededeling van de Commissie wordt gesteld: hoe kunnen wij een open en veilig Europa tot stand brengen?

⁽³⁾ PB C 115 van 4.5.2010

⁽⁴⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 80-88

2.5 Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) ⁽⁵⁾ heeft de Europese Richtlijn nr. 2006/24/EG ⁽⁶⁾ op 8 april 2014 ongeldig verklaard. Op grond van deze richtlijn waren de lidstaten verplicht om van telecomproviders te eisen dat zij gegevens over elektronische en telefonische communicatie van de burgers ten minste zes maanden bewaren. In de richtlijn is bepaald dat deze gegevens bewaard moeten worden en dat ze voor de bevoegde nationale autoriteiten toegankelijk moeten kunnen zijn. Hiermee vormt de richtlijn naar het oordeel van het HvJ-EU een bijzonder ernstige inmenging in de fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens. Voorts kan het feit dat het bewaren en het latere gebruik van de gegevens gebeurt zonder dat de abonnee of de geregistreerde gebruiker daarover wordt geïnformeerd, bij de betrokkenen het gevoel doen ontstaan dat constant toezicht wordt gehouden op hun privéleven. Het Hof heeft gepreciseerd dat het bewaren van verkeersgegevens (en dus impliciet de richtlijn) een ernstige inmenging betekent in het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven zoals verankerd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Met het arrest van het HvJ-EU van 8 april 2014 wordt bekrachtigd dat eerbiediging van de rechten en vrijheden van de burgers belangrijk is voor de Europese integratie. Het Hof heeft deze richtlijn weliswaar ongeldig verklaard wegens strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel, maar vindt ook dat met het bewaren van gegevens een legitiem doel van algemeen belang wordt gediend.

3. De mededeling van de Commissie

3.1 Deze mededeling is het resultaat van een discussie waaraan alle instellingen en organen die bij dit beleid van de Europese Unie zijn betrokken, hebben deelgenomen. Dat hebben zij gedaan via de conferentie „*Open and Safe Europe: What's next?*”, die in januari 2014 met medewerking van het EESC in Brussel werd georganiseerd, en via een zeer brede openbare raadpleging.

3.2 De mededeling bevat een inleiding, waarin zeer beknopt een beeld wordt geschetst van de vooruitgang die tot dusver met de ambitieuze doelstellingen van het programma van Stockholm is geboekt, en een tweede deel, waarin een reeks politieke prioriteiten wordt besproken.

3.3 De politieke prioriteiten zijn als volgt ingedeeld:

- Een effectief migratie- en mobiliteitsbeleid
- Schengen, visa en externe grenzen
- Een gemeenschappelijk Europees asielsysteem in de praktijk
- Verdere versterking van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM)
- Een beschermend Europa.

4. Opmerkingen

4.1 Een effectief migratie- en mobiliteitsbeleid

4.1.1 Het EESC heeft zich in de loop der jaren regelmatig uitgesproken over het migratie-, mobiliteits- en integratiebeleid. Wij staan nog steeds achter de uitspraken die in deze adviezen zijn gedaan, en met name achter de daarin geformuleerde voorstellen die nog steeds niet zijn overgenomen. Het EESC is dan ook buitengewoon blij dat de Commissie in haar mededeling voorstelt om de voordelen van migratie en integratie optimaal te benutten, omdat hiermee een onbetwistbare bijdrage kan worden geleverd aan slimme, duurzame en inclusieve groei. Er dient echter op te worden gewezen dat in een Europa waar racistische en xenofobe ideologieën in opmars zijn, *zero tolerance* ten aanzien van dergelijke bewegingen voorop moet staan. Bestrijding van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat moet als een rode draad door alle maatregelen lopen die worden overwogen om de Unie opener en veiliger te maken.

4.1.2 Talent en hooggekwalificeerde werknemers aantrekken, studenten uit niet-EU-landen aantrekken en weten vast te houden zodat zij in de Europese Unie blijven werken, de erkenning van kwalificaties in die landen vergemakkelijken, potentiële emigranten in hun thuisland helpen zodat zij gemakkelijker de Unie binnenkomen — dit zijn allemaal belangrijke maatregelen, die de lidstaten van de Unie in intellectueel en economisch opzicht kunnen helpen verrijken en daarom door het EESC moeten worden gesteund. Daarbij moet echter het volgende in gedachten worden gehouden: het aantrekken van talent en hoogopgeleide werknemers uit derde landen die een grote bijdrage kunnen leveren aan het intellectuele leven en de welvaart is niet hetzelfde als het aantrekken van mensen uit landen die hard werken om een hoger niveau van welvaart en ontwikkeling te bereiken. Het streven om hoogopgeleide personen aan te trekken kan voor de lidstaten van de EU een uitstekende oplossing zijn, maar voor de derde landen een verlies van belangrijk menselijk kapitaal betekenen. De EU moet op dit vlak samenwerken met derde landen in het kader van de mobiliteitspartnerschappen.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054nl.pdf>

⁽⁶⁾ Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 54).

4.1.3 Het EESC maakt zich zorgen over de gevolgen die dit streven kan hebben voor de landen die nog volop in ontwikkeling zijn en die hoogopgeleide en geschoolde werknemers nodig hebben om een eind te maken aan hun benarde situatie. Bij het uitstippelen van beleid om talent van buiten de EU aan te trekken moet voorrang worden gegeven aan compenserende maatregelen die ervoor zorgen dat de groei in de landen van herkomst hier geen nadeel van ondervindt. Wat niet vergeten mag worden, is dat de beste oplossing op lange termijn voor mensen uit onderontwikkelde landen die op zoek zijn naar een betere toekomst niet is hen naar de EU te halen, zodat zij hier werk vinden en een beter leven krijgen; het is veel beter dat zij in eigen land aan de slag gaan en hun land helpen een ontwikkelingsniveau te bereiken dat mensen ervan weerhoudt om emigratie als hun enige overlevingskans te zien.

4.1.4 Ook de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van juni 2007 heeft erkend dat integratie en immigratie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en elkaar aanvullen. Het EESC heeft in de loop der tijd diverse adviezen uitgebracht over dit onderwerp, waarin het zijn standpunt heeft uiteengezet. Vooral in deze economisch moeilijke tijden moet er nog eens op worden gewezen dat „gelijke behandeling en discriminatiebestrijding de pijlers van het integratiebeleid vormen”. Deze aanbeveling is afkomstig uit het verkennend advies over „De integratie van arbeidsmigranten” ⁽⁷⁾, dat het EESC in 2010 heeft uitgebracht. Dit advies is nog helemaal actueel en daarom wordt de inhoud ervan verwerkt in het onderhavige advies.

4.1.5 Het Europees Integratieforum is een uitstekend platform van maatschappelijke organisaties en immigranten. Het EESC bevestigt nog eens dat het zich samen met de Commissie wil blijven inzetten voor dit forum en voor de ontwikkeling van de Europese integratie-agenda.

4.1.6 Om illegale immigratie en terugkeer op een geloofwaardige manier aan te pakken is doortastend optreden geboden en moeten alle beschikbare middelen worden aangewend tegen georganiseerde criminele netwerken die mensen als lucratieve handelswaar gebruiken door hen via illegale kanalen de EU binnen te smokkelen, tegen mensenhandelaren die vrouwen seksueel exploiteren en tegen ondernemers die illegalen op slavernijachtige wijze uitbuiten. Hierbij moet worden gewaarborgd dat de slachtoffers beschermd worden door het internationaal humanitair recht en de Europese mensenrechtenverdragen; het gaat hier immers om kwetsbare groepen die speciale bescherming nodig hebben. Wij zijn er stellig van overtuigd dat een betere coördinatie tussen de lidstaten nuttig en noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de juiste middelen en instrumenten worden ingezet in de strijd tegen criminelen die illegale immigratie mogelijk en makkelijker maken.

4.1.7 Het EESC is voorstander van samenwerking met derde landen waar het gaat om het vinden van een reguliere, humanitaire oplossing voor de terugkeer naar het land herkomst van mensen die op illegale wijze een van de EU-lidstaten zijn binnengekomen. Het onderschrijft de aanbevelingen van de Internationale Organisatie voor migratie (IOM), waarin hulp bij vrijwillige terugkeer wordt bepleit.

4.1.8 Hiertoe moet een beleid van samenwerking met de landen van sub-Saharisch Afrika, het zuidelijke Middellandse Zeegebied en het Midden-Oosten worden ontwikkeld dat minstens vergelijkbaar is met het beleid dat ten aanzien van Europese niet-EU-landen en Aziatische landen wordt gevoerd. Spanje, Griekenland, Italië, Cyprus en Malta gaan gebukt onder het zware juk van illegale migratie uit dit deel van de wereld via de Middellandse Zee en de Balkan. Dit leidt tot het soort tragische situaties dat we gezien hebben voor de kust van Lampedusa en dat met alle mogelijke middelen moet worden voorkomen. Het EESC verzoekt de Commissie en de Raad ervoor te zorgen dat de Europese Unie zich meer aantrekt van een probleem dat de hele Unie aangaat — en dus ook alle lidstaten, en niet alleen de lidstaten langs de buitengrenzen — door meer oplossingen aan te dragen en landen minder met de vinger te wijzen.

4.1.9 Na de ramp bij Lampedusa in oktober 2013 is de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied opgericht. Over de werkzaamheden van deze taskforce verscheen een mededeling ⁽⁸⁾, waarin een vijftal actielijnen op korte, middellange en lange termijn werd voorgesteld, die aansluiten bij de prioriteiten van de Commissiemededeling waarover dit advies gaat. Het is van cruciaal belang dat kortetermijnacties worden aangevuld met maatregelen op lange termijn om de dieperliggende oorzaken van onvrijwillige migratie aan te pakken (armoede, schendingen van de mensenrechten, conflicten, gebrek aan economische kansen, slechte arbeidsomstandigheden, werkloosheid, enz.).

4.1.10 Niet-reguliere migratie is een levensgevaarlijke onderneming voor migranten uit sub-Saharalanden en wordt effectiever bestreden in de landen van herkomst dan tijdens de reis en/of in het land van aankomst. Het EESC zal alle maatregelen steunen die actie in het land van herkomst mogelijk maken, zoals besluitvaardiger optreden in humanitaire crisissituaties, de levensomstandigheden in de landen van herkomst verbeteren en met name datgene doen wat al zo vaak is gezegd maar nooit is gedaan bij het zien van honderdduizenden of miljoenen mensen die wanhopig hun land verlaten.

⁽⁷⁾ PB C 354 van 28.12.2010, blz. 16-22

⁽⁸⁾ COM(2013) 869 final.

4.2 Schengen, visa en externe grenzen

4.2.1 Als mensen al ergens aan denken wanneer zij de naam 'Schengen' horen, dan is het wel het vrije verkeer van personen in de landen die dit verdrag hebben ondertekend. Het recht van vrij verkeer en vrije vestiging voor EU-burgers is een recht dat in de Verdragen is vastgelegd en wordt beschermd. Het gemeenschappelijk visumbeleid uitvoeren en flexibeler maken, elke aanvraag afzonderlijk beoordelen zonder vooroordelen op grond van de nationaliteit, visacentra oprichten in het Schengengebied, de lijst van landen waarvoor een visum is vereist herzien. Al deze aspecten zijn belangrijk en moeten door middel van gezamenlijke actie meer aandacht krijgen en in praktijk worden gebracht.

4.2.2 Het EESC vreest echter, mede gezien de maatregelen die in sommige lidstaten zijn genomen, dat de lidstaten het voor mensen uit derde landen niet gemakkelijker gaan maken om de Unie binnen te komen, als er tegelijkertijd al lidstaten zijn die ermee dreigen om onderdanen van andere EU-landen uit te zetten omdat ze geen werk hebben, of om hun simpelweg de toegang te ontfemen. Het EESC betreurt dat EU-burgers zich niet altijd en overal vrij kunnen verplaatsen binnen de Unie, en dat het daarom niet geloofwaardig is dat onderdanen van derde landen dat wél kunnen.

4.2.3 Met betrekking tot de buitengrenzen van de Europese Unie vraagt het EESC zich af of de maatregelen die de EU neemt om de zuidelijke en oostelijke grens van de Unie te helpen beschermen wel zijn afgestemd op de actuele situatie. Daarom is de vraag gerechtvaardigd of geïntegreerd beheer van de buitengrenzen, ondanks de grotere rol van Frontex als gevolg van de wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad, thans wel mogelijk is in de EU. Het EESC herhaalt nog eens wat het in zijn advies ⁽⁹⁾ over het voorstel tot wijziging van deze verordening heeft aanbevolen, nl. dat Frontex zich moet ontwikkelen tot een Europese grensbewakingsdienst die over een Europees korps van grensbewakers beschikt.

4.2.4 Het „Pakket Slimme Grenzen”, waarover het EESC advies heeft uitgebracht ⁽¹⁰⁾, omvat een programma voor geregistreerde reizigers (RTP), dat reizigers die vaak vanuit derde landen naar de EU reizen de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van vereenvoudigde grenscontroles nadat zij zich vooraf hebben laten screenen en keuren, en een *entry-exit*-systeem (EES), dat de tijd en plaats van in- en uitreis zal registreren van onderdanen van derde landen die naar de EU reizen. Hierdoor zullen de grenscontroleprocedures voor vreemdelingen die naar de EU reizen, worden versneld, vereenvoudigd en verbeterd. Het EESC is voorstander van de uitvoering van dit pakket, omdat het ervan overtuigd is dat de introductie van nieuwe technologieën een moderner beheer van de grenzen van de Unie mogelijk maakt. Daarom dringt het er bij de Europese instellingen op aan om vaart te zetten achter de wettelijke instrumenten die de snelle toepassing van deze technologieën mogelijk maken.

4.3 Een gemeenschappelijk Europees asielsysteem

4.3.1 Wij zijn van mening dat er belangrijke vooruitgang is geboekt met de totstandbrenging van een wettelijk kader in de Unie dat het voor mensen die bescherming nodig hebben gemakkelijker maakt om asiel te krijgen, omdat het de besluitvorming over asielverlening versnelt en betrouwbaarder maakt. Desondanks, en voor wat de omzetting van EU-wetgeving in nationale wetgeving en de toepassing ervan betreft, wil het EESC teruggrijpen naar wat het in zijn advies ⁽¹¹⁾ over de Commissiemededeling „Asielbeleidsplan — Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU” ⁽¹²⁾ heeft opgemerkt. Met betrekking tot de toepassing van de asielwetgeving in de lidstaten zei het EESC het volgende: „De EU moet gemeenschappelijke wetgeving opstellen zonder het beschermingspeil te verlagen. Bijgevolg is het zaak dat de lidstaten met onvoldoende beschermingsniveaus hun wetgeving veranderen. Het zal voor de lidstaten altijd wel enigszins mogelijk blijven om de asielwetgeving van de EU naar eigen inzicht toe te passen, maar het EESC kan zich alleen vinden in EU-wetgeving die een hoge mate van bescherming garandeert en de speelruimte van de lidstaten beperkt, omdat de tot dusverre bestaande speelruimte een correcte toepassing van de wetgeving in de weg staat.”

4.3.2 Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel moet worden geconsolideerd om er zeker van te zijn dat alle landen dezelfde criteria hanteren en om asielzoekers rechtszekerheid te garanderen. Solidariteit tussen de lidstaten is wellicht een van de aspecten waar nog werk aan de winkel is. Het kan voorkomen dat een lidstaat, om allerlei redenen, onder grote druk komt te staan. In dat geval is, net als in het geval van de bescherming van de buitengrenzen, méér Europa dringend gewenst.

⁽⁹⁾ PB C 44 van 11.2.2011, blz. 162-166

⁽¹⁰⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 97

⁽¹¹⁾ PB C 218 van 11.9.2009, blz. 78

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final.

4.3.3 Mede gezien de ervaringen en resultaten op het gebied van illegale migratie is het echter de vraag of meer solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid op dit vlak in de huidige omstandigheden wel mogelijk is. Daarom, en om antwoord te geven op de vraag hoe solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten kunnen worden gestimuleerd, zijn wij het met de Commissie eens wanneer zij zegt dat de hervestiging van personen in landen die minder onder druk staan en het delen van opvangplaatsen het overwegen waard zijn. Zoals het EESC ook al opmerkte in zijn initiatiefadvies over niet-reguliere immigratie over zee in de Euro-mediterrane regio ⁽¹³⁾ is dit „geen kwestie van solidariteit, maar van verantwoordelijkheid nemen door alle lidstaten, die de lasten ten gevolge van niet-reguliere immigratie verdelen.”

4.3.4 Met betrekking tot de opvang van grote aantallen mensen in crisissituaties, zoals in het geval van Syrië, en het verwerken van asielaanvragen met behulp van flexibeler instrumenten, zoals bepleit door de Commissie in haar mededeling, mogen wij niet vergeten dat het EESC eerder zijn steun heeft betuigd aan de invoering van een gemeenschappelijke asielprocedure die een einde maakt aan de wildgroei van uiteenlopende regelingen in de lidstaten ⁽¹⁴⁾. De flexibiliteit waar de Commissie het over heeft zou alleen voor tijdelijke bescherming mogen gelden: de autoriteiten moeten beter hun best doen om aanvragen in behandeling te nemen van mensen die écht asiel nodig hebben en om deze niet op één hoop te gooien met frauduleuze aanvragen.

4.4 Verdere versterking van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit

4.4.1 Migratiebewegingen van mensen worden niet altijd ingegeven door het verlangen naar een betere toekomst. Instabiliteit, politieke onrust, klimaatverandering en tal van andere factoren hebben er in de loop der eeuwen toe geleid, en doen dat nog steeds, dat grote groepen mensen huis en haard verlaten. Wat migratiestromen in het verleden onderscheidt van de hedendaagse bewegingen is dat de grondrechten van alle mensen worden gewaarborgd en gerespecteerd. Daarom moet de Europese Unie, de grootste ruimte van vrijheid en veiligheid in de wereld, samenwerken met de landen van herkomst om ervoor te zorgen dat de migratie ordelijk verloopt, de rechten van de burgers van die landen in acht worden genomen en zij uit handen blijven van de georganiseerde criminele netwerken van mensenhandelaren.

4.4.2 In zijn advies ⁽¹⁵⁾ over de totaalaanpak van migratie en mobiliteit ⁽¹⁶⁾ zegt het EESC dat het zich kan vinden in „de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (TAMM) die het immigratie- en asielbeleid nauw verbindt met het buitenlands beleid van de EU”. Het EESC heeft zijn standpunt in dezen diverse malen kenbaar gemaakt en blijft pleiten voor een steeds nauwer verband tussen de interne en de externe dimensie van het migratie- en mobiliteitsbeleid en voor meer coherentie tussen het immigratie- en asielbeleid van de EU enerzijds en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid anderzijds.

4.5 Een beschermend Europa

4.5.1 De interneveiligheidsstrategie van de EU, die in 2010 werd goedgekeurd, voorziet in gezamenlijke actie om de belangrijkste veiligheidsproblemen aan te pakken. Zij is gebaseerd op vijf strategische doelstellingen, die weliswaar nog steeds van kracht zijn, maar zouden moeten worden herzien en aangepast om te kunnen inspelen op de uitdagingen van de volgende vijf jaar; om de resultaten te bestendigen en verdere vooruitgang te boeken moeten synergieën met andere belangrijke gebieden worden gestimuleerd.

4.5.2 Het EESC is het met de Commissie eens dat het ontmantelen van internationale criminele netwerken die in de Unie actief zijn tot de prioriteiten van alle lidstaten moet behoren, en dat de coördinatie van de inspanningen om dit te bewerkstelligen een EU-doelstelling moet zijn. Georganiseerde misdaad is altijd een stap voor op de wettelijke maatregelen en de politie. De internationalisering van de georganiseerde misdaad vergt meer samenwerking tussen de landen, die intensief moet worden gecoördineerd door de Europese Unie.

4.5.3 Wij mogen niet toestaan dat criminele netwerken hun ontmanteling voorkomen of vertragen door gebruik te maken van mazen in de wet, de politie om de tuin te leiden of door juridisch getouwtrek. Als criminaliteit geen grenzen kent, dan moeten ook de grenzen voor de rechtspraak binnen de Unie zo snel mogelijk worden geslecht. Het EESC vindt dat wij het ons niet kunnen permitteren om een wereldwijde aanpak van georganiseerde misdaad te blijven uitstellen.

⁽¹³⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 32

⁽¹⁴⁾ PB C 218 van 11.9.2009, blz. 78

⁽¹⁵⁾ PB C 191 van 29.6.2012, blz. 134

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 743 final.

4.5.4 Het EESC denkt dat training en informatie op zich niet voldoende zijn om criminele netwerken de pas af te snijden en pleit er dan ook voor om, zonder het Europees opleidingsprogramma voor wetshandhavingsfunctionarissen stop te zetten, Europol eventueel om te vormen tot een operationele onderzoekspolitie die bevoegd is om in de hele Unie grensoverschrijdende georganiseerde misdaad aan te pakken, vooral in het geval van mensenhandel, m.a.w. om de coördinerende taken van Europol op te waarderen tot volwaardig operationeel optreden. In dit verband dient te worden gewezen op de aanbeveling die in het verkennend advies over „De deelname van het maatschappelijk middenveld aan de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme”⁽¹⁷⁾ werd gedaan en die luidde als volgt: „Het EESC stelt voor dat Europol wordt omgevormd tot een door een Europese politieke of rechterlijke overheidsinstantie gecontroleerd Europees agentschap dat meer doet dan louter coördineren, zoals nu het geval is. Europol dient zo snel mogelijk eigen operationele capaciteit te krijgen zodat het — in samenwerking met de politieautoriteiten van de lidstaten — op het gehele EU-grondgebied onderzoek kan doen.”

4.5.5 Voortdurend doelstellingen, plannen en projecten op lange termijn bedenken kan ertoe leiden dat de burgers afhaken omdat ze geen woorden maar daden willen. Ook op deze terreinen, die zo belangrijk zijn voor het dagelijks leven van mensen, moeten we voor meer flexibiliteit en minder bureaucratie zorgen omdat de eurosceptis anders alleen maar toeneemt.

4.5.6 Uit het laatste verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de strijd tegen corruptie in de Europese Unie blijkt dat corruptie een probleem op Europese schaal blijft. Machtsmisbruik voor persoonlijk gewin moet worden tegengegaan en bestraft, vooral wanneer georganiseerde misdaad in het spel is. Het EESC staat vierkant achter samenwerking tussen de instellingen en met de lidstaten om dit probleem, dat de geloofwaardigheid van ons politieke systeem aantast, met wortel en tak uit te roeien.

4.5.7 Het EESC zal alle mogelijke wettige en democratische initiatieven steunen die worden genomen om terrorisme te voorkomen en radicalisering en rekrutering tegen te gaan. In de hele Unie en daarbuiten moet dan ook worden ingezet op wettige en democratische maatregelen die voorkomen dat jonge mensen worden geïndoctrineerd en lid worden van extremistische bewegingen of partijen die hen aanzetten tot terroristische praktijken. Om onze individuele en collectieve veiligheid te waarborgen moeten alle risico's in kaart worden gebracht en alle broeinesten van extremistische ideeën worden opgespoord. Er moet een vrije informatiestroom zijn op dit gebied, zodat radicalisering en rekrutering vroegtijdig worden ontdekt en met behulp van strenge maatregelen in de kiem kunnen worden gesmoord. In verband hiermee wil het EESC nogmaals wijzen op de aanbevelingen die het in zijn advies over de mededeling van de Commissie „Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU: belangrijkste resultaten en nieuwe uitdagingen” heeft gedaan.

4.5.8 Wij mogen niet vergeten dat terrorisme niet alleen van buiten kan komen, maar ook binnen onze grenzen kan ontstaan, zoals de recente geschiedenis van Europa aantoont. Daarom moeten wij voorkomen dat de radicalisering en het extremistisch geweld tijdens straatprotesten in Europese steden toekomstige activiteiten van uitgesproken terroristische groeperingen in de hand werken. Straatgeweld kent geen grenzen en in veel gevallen kunnen vechtersbazen vrij van het ene land naar het andere reizen en zich bij elke betoging, waar dan ook, aansluiten. Het EESC vindt het dan ook belangrijk dat er meer samenwerking komt tussen de politiediensten van de verschillende lidstaten, teneinde gewelddadige groepen, die zich later mogelijkterwijs aansluiten bij terroristische groeperingen, op te sporen en te berechten.

4.5.9 Het EESC spreekt zijn steun uit voor de maatregelen die worden genomen om de internetveiligheid voor burgers en bedrijven te verbeteren. Gezien de verwachte toename van de internetcriminaliteit verdienen de maatregelen die door de Europese Unie worden genomen om cybercriminaliteit te bestrijden alle mogelijke steun. Door samenwerking met niet-EU-landen moet het ook mogelijk worden om de internationale misdaad, die zich van nature niets aantrekt van grenzen, ook internationaal aan te pakken. Ook hier is preventie van cruciaal belang, om te voorkomen dat cybercriminelen de dienst gaan uitmaken bij de toepassing van nieuwe technologieën. Het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit moet, ondanks het feit dat het nog maar pas is opgericht, meer mensen en middelen tot zijn beschikking krijgen.

4.5.10 Het EESC kan, als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld van de EU, niet begrijpen waarom er nog steeds EU-lidstaten zijn die het Verdrag inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa niet hebben geratificeerd.

4.5.11 In een Europa dat naast andere vrijheden de vrijheid van personen en goederen hoog in het vaandel draagt, moet het vergroten van de veiligheid via grensbeheer een gemeenschappelijke beleidsmaatregel worden die de veiligheid van alle burgers in de Unie waarborgt. Om het vrije verkeer van goederen die langs een douanepost zijn binnengekomen te kunnen garanderen, zijn goede gemeenschappelijke instrumenten nodig die voor een efficiënt beheer van de buitengrenzen zorgen, m.a.w. die ervoor zorgen dat er langs de grens niet met verschillende maten wordt gemeten.

⁽¹⁷⁾ PB C 318 van 23.12.2006, blz. 147

4.5.12 Als zich een ernstige situatie voordoet, dan wordt er al gezamenlijk opgetreden, ook zonder officiële regeling. Dan nemen individuele burgers zelf spontaan het initiatief om hulp te bieden, zonder dat een autoriteit hen daar om vraagt. Maar gecoördineerde actie en een gemeenschappelijke reactie op crisissituaties en rampen hebben toegevoegde waarde: zij vergroten immers de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden in dergelijke situaties.

4.5.13 Het EESC is het met de Commissie eens wanneer zij stelt dat de Europese interne veiligheid ook vereist dat er buiten de EU-grenzen, d.w.z. in een internationale context, wordt opgetreden. Op alle terreinen die te maken hebben met vrijheid en veiligheid is samenwerking tussen de lidstaten en derde landen van groot belang, willen wij blijven streven naar een betere en rechtvaardiger wereld, waarin georganiseerde misdaad en terrorisme onze met veel pijn en moeite verworven vrijheden en rechten niet in gevaar brengen.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De EU-agenda voor justitie voor 2020 — Meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de Unie

(COM(2014) 144 final)

(2014/C 451/17)

Rapporteur: **Xavier Verboven**

De Europese Commissie heeft op 14 maart 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De EU-agenda voor justitie voor 2020 — Meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de Unie

COM(2014) 144 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór en 1 stem tegen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité heeft kennis genomen van de mededeling van de Commissie en heeft het nuttig geacht om opmerkingen te maken betreffende de door de commissie geformuleerde beleidsdoelstellingen, alsook om een aantal andere specifieke aanbevelingen te doen.

1.2 Betreffende de beleidsdoelstelling 'bevordering van het wederzijds vertrouwen', is het comité van oordeel dat dit een terechte beleidsprioriteit is, die conform is aan hetgeen in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna VWEU) is bepaald onder de afdeling Justitie. Over de initiatieven die in de komende vijf jaar kunnen genomen worden om dit wederzijds vertrouwen te versterken, is de Commissie echter eerder vaag en blijft zij aan de oppervlakte. Het Comité is van oordeel dat de samenwerking, die in het verleden werd bewerkstelligd via het sluiten van samenwerkingsakkoorden verder dient te worden aangemoedigd door het uitwerken van opvolgingsinstrumenten.

1.3 Betreffende de beleidsdoelstelling 'ondersteuning van de economische groei', merkt het Comité op, dat het streven naar economische groei wordt erkend als een belangrijke prioriteit, althans op voorwaarde dat hierbij duurzame groei wordt beoogd. Economische groei op zich mag echter niet worden beschouwd als een doelstelling van het justitiebeleid dat, gelet op het VWEU, gericht moet zijn op de verwezenlijking van een hoog niveau van veiligheid en van een vlotte toegang tot de rechter, dewelke niet ondergeschikt kunnen worden gemaakt aan economische groei. Dit neemt niet weg dat een goed werkende justitie binnen de lidstaten van de Europese Unie, een positief effect kan hebben op de duurzame economische groei binnen de Unie, met name doordat op burgerlijk vlak conflicten sneller en doeltreffender kunnen worden afgehandeld en de rechtszekerheid wordt verbeterd, en doordat op strafrechtelijk vlak fenomenen zoals witwaspraktijken en georganiseerde misdaad die schadelijk zijn voor de reguliere economie, doeltreffend worden aangepakt.

1.4 Betreffende de beleidsdoelstelling 'ondersteuning van de mobiliteit', merkt het Comité op, dat de ondersteuning van de mobiliteit binnen de Europese Unie, inzonderheid door ervoor te zorgen dat de burgers van Unie overal hun rechten kunnen uitoefenen, in verband kan gebracht worden met de in het VWEU bepaalde doelstelling van het vergemakkelijken van de toegang tot de rechter. Wel dient te worden benadrukt dat in titel V niet enkel 'vrijheid' als streefdoel wordt vooropgesteld, doch tevens veiligheid en recht, hetgeen een beperking van de vrijheid kan inhouden. Veeleer dan de ondersteuning van mobiliteit, moet de doelstelling zijn, de bescherming van de toegang tot een efficiënte justitie ten behoeve van de burger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent.

1.5 Verder merkt het Comité op dat in de mededeling van de Commissie een aantal zaken niet aan bod komen, die nochtans kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

- In de eerste plaats kan worden gedacht aan de invoering binnen de lidstaten van magistraten die gespecialiseerd zijn in Europees recht, teneinde meer rechtszekerheid te bieden voor de burger bij betwistingen omtrent de Europese wetgeving.
- In de tweede plaats kan worden gedacht aan de inrichting van operationele Europese politie en inspectiediensten, teneinde misdrijven en fraude met grensoverschrijdende aspecten doeltreffend te kunnen aanpakken.
- In de derde plaats moet worden nagegaan in welke mate op strafrechtelijk gebied minimumvoorschriften moeten worden vastgesteld betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met grensoverschrijdende dimensie, zoals terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting, illegale drughandel, illegale wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, valsmunterij, computercriminaliteit en georganiseerde misdaad.
- In de vierde plaats kan worden gedacht aan de verplichte invoering van collectieve vorderingen (class action) die de toegang tot rechter, door de onderdanen van de EU, moet verbeteren.
- In de vijfde plaats is het wenselijk dat een scorebord wordt bijgehouden van de verwezenlijkingen op het vlak van justitie en inzonderheid de uitvoering van de beleidsplannen.
- In de zesde plaats is het absoluut aangewezen om in de toekomstige samenstelling van de Commissie een Commissaris aan te wijzen die bevoegd is voor mensenrechten.

2. Toelichting nopens de mededeling van de commissie ⁽¹⁾

2.1 *Situering van de mededeling*

2.1.1 De Europese Commissie heeft reeds diverse wetgevingsinitiatieven genomen zowel op strafrechtelijk als op burgerrechtelijk gebied, waardoor reeds heel wat stappen werden gezet teneinde een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te verwezenlijken.

2.1.2 De beleidslijnen werden uitgetekend in vijfjarenprogramma's zoals het Tampere-programma, het Den Haag-programma en ten slotte het Stockholm-programma. Dat laatste loopt af eind 2014. Gelet op het aflopen van het Stockholm-programma, en gelet op de uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie inzake justitie ingevolge het Verdrag van Lissabon, strekt deze mededeling van de Commissie ertoe, de politieke prioriteiten te bepalen die zouden moeten worden nagestreefd om verdere vooruitgang te maken op de weg naar een goed functionerende Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gericht op vertrouwen, mobiliteit en groei tegen 2020.

2.1.3 Deze mededeling strekt ertoe bij te dragen tot de strategische richtsnoeren van wetgevende en operationele programmering die de Europese Raad overeenkomstig het bepaalde in artikel 68 VWEU vaststelt met het oog op de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, alsook tot de strategische keuzes die het Europees Parlement ter zake zal dienen te maken ⁽²⁾.

2.2 *Inhoud van de mededeling*

2.2.1 Uitdagingen voor de toekomst/beleidsdoelstellingen

In haar mededeling definieert de Commissie drie doelstellingen voor de toekomst, te weten:

a) *Wederzijds vertrouwen*

Het verder versterken van het vertrouwen van burgers, rechtspractici en rechters in rechterlijke beslissingen, ongeacht in welke lidstaat van de Europese Unie deze werden genomen.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, punt 1 'Inleiding'.

b) *Mobiliteit*

De hindernissen die de burgers van de Europese Unie nog steeds ondervinden wanneer zij gebruik maken van het vrij verkeer moeten verder worden weggewerkt.

c) *Economische groei*

Het justitiebeleid dient de economische groei verder te blijven ondersteunen onder meer door bij grensoverschrijdende handelsrelaties de afdwingbaarheid van contracten te versterken en door het ondersteunen van de digitale economie.

2.2.2 De door de Commissie gedefinieerde middelen om de voormelde doelstellingen te verwezenlijken zijn: consolideren, codificeren en aanvullen. Hierbij wordt er door de Commissie op gewezen dat de aanvulling van de bestaande beleidsinstrumenten steeds als doel moet hebben, het wederzijds vertrouwen en de groei te versterken en het leven van de burgers te vergemakkelijken.

3. Opmerkingen

Opmerkingen betreffende de door de Commissie gedefinieerde beleidsdoelstellingen

3.1 De bevoegdheid van de Unie inzake justitie

3.1.1 De bevoegdheden van de Unie op het vlak van Justitie worden uitdrukkelijk bepaald in Titel V van deel 3 van het VWEU. Deze titel luidt: 'De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'.

3.1.2 In artikel 67 van het VWEU wordt bepaald dat de Unie een ruimte is van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd.

3.1.3 In het raam hiervan hebben de instellingen van de Europese Unie de opdracht ⁽³⁾:

- ervoor te zorgen dat er aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en een beleid te voeren op het vlak van asiel, migratie en controle aan de buitengrenzen;
- ernaar te streven een hoog niveau van veiligheid te waarborgen;
- de toegang tot de rechter te vergemakkelijken.

3.1.4 Teneinde deze opdrachten te vervullen is de Unie bevoegd op het vlak van justitie, politie en asiel en migratie.

3.1.5 Op het vlak van justitie heeft de Unie zowel bevoegdheden op burgerlijk gebied als op strafrechtelijk gebied.

3.1.6 De bevoegdheden op **strafrechtelijk gebied** omvatten in de eerste plaats de bevoegdheid om met het oog op de verwezenlijking van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken maatregelen te nemen en minimumvoorschriften te bepalen inzake de strafprocedure. Deze bevoegdheid houdt bijvoorbeeld de bevoegdheid in om minimumvoorschriften vast te stellen inzake de rechten van personen in de strafprocedure of van slachtoffers van misdrijven, alsook de bevoegdheid om maatregelen te nemen om jurisdictieconflicten te voorkomen en op te lossen. In de tweede plaats omvatten de bevoegdheden op strafrechtelijk gebied de bevoegdheid om minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met grensoverschrijdende dimensie, zoals terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, valsmunterij, computercriminaliteit en georganiseerde misdaad. In de derde plaats kunnen maatregelen genomen worden ter stimulering van misdaadpreventie. In de vierde plaats omvat de bevoegdheid op strafrechtelijk vlak de ondersteuning en versterking van de coördinatie en samenwerking van de nationale autoriteiten die belast zijn met onderzoek en vervolging. In de vijfde plaats omvat de bevoegdheid op strafrechtelijk gebied de bevoegdheid om een Europees Openbaar Ministerie in te richten, met het oog op de bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.

3.1.7 De bevoegdheden inzake justitie op **burgerlijk gebied** omvatten de bevoegdheid om maatregelen te nemen met als doel (1) de wederzijdse erkenning tussen lidstaten van rechterlijke beslissingen te bevorderen alsook de tenuitvoerlegging ervan, (2) de grensoverschrijdende betekening en kennisgeving te vergemakkelijken, (3) de regels te bepalen inzake de aanwijzing van de bevoegde rechter en het toepasselijke recht (internationaal privaatrecht), (4) samenwerking bij het vergaren van bewijsmiddelen, (5) de daadwerkelijke toegang tot de rechter, (6) het wegnemen van hindernissen voor de goede werking van de burgerrechtelijke procedure, (7) de verenigbaarheid van de regels voor collisie en jurisdictiegeschillen, en (8) de ontwikkeling van alternatieve methoden voor geschillenbeslechting.

⁽³⁾ Art. 67 VWEU.

3.2 Nopens de conformiteit van de door de Commissie gedefinieerde beleidsdoelstellingen met de in het VWEU bepaalde bevoegdheden van de Unie inzake justitie.

3.2.1 Betreffende de beleidsdoelstelling 'bevordering van het wederzijds vertrouwen'

3.2.1.1 Dat de Commissie als beleidsdoelstelling op het vlak van justitie vooropstelt het versterken van het wederzijds vertrouwen van de in de lidstaten bevoegde autoriteiten in elkaars beslissingen, is terecht en dient te worden onderschreven, ook al betreft het eerder een middel om de justitiële samenwerking te realiseren dan een doel op zich.

3.2.1.2 Blijkens het VWEU dient de Unie zowel op strafrechtelijk gebied als op burgerrechtelijk gebied immers een beleid te voeren dat gericht is op justitiële samenwerking die gebaseerd is op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, hetgeen een wederzijds vertrouwen in elkaars beslissingen vooronderstelt ⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Omtrent de initiatieven die in de komende vijf jaar kunnen genomen worden om dit wederzijds vertrouwen te versterken, is de Commissie veeleer vaag en blijft zij aan de oppervlakte. Het comité is van oordeel dat de samenwerking die in het verleden werd bewerkstelligd door het sluiten van samenwerkingsakkoorden verder kan worden aangemoedigd en ondersteund o.m. door het uitwerken van justitiële opvolgingsinstrumenten.

3.2.2 Nopens de beleidsdoelstelling 'ondersteuning van de economische groei'

3.2.2.1 Dat de Commissie als beleidsdoelstelling op het vlak van justitie, vooropstelt de ondersteuning van de economische groei, is niet vanzelfsprekend. In het VWEU worden aan de Unie bevoegdheden gegeven inzake justitie teneinde op strafrechtelijk gebied een hoog niveau van veiligheid te garanderen en teneinde op burgerlijk vlak de toegang tot de rechter te vergemakkelijken. Dit zijn doelstellingen op zich die niet ondergeschikt gemaakt zijn aan een doelstelling zoals economische groei.

3.2.2.2 De laatste jaren doet het EU-beleid inzake justitie ook dienst als instrument ter ondersteuning van het economische herstel, de groei en structurele hervormingen, wat met name het gevolg is van de financiële crisis en de staatsschuldencrisis en strookt met de Europa 2020-strategie. Het Comité beklemtoont dat economische groei op zich niet mag worden beschouwd als een doelstelling van het justitiebeleid. Er moet op worden toegezien dat in het toekomstig justitiebeleid van de EU niet stelselmatig voorrang wordt gegeven aan initiatieven die louter verband houden met het faciliteren van handel, ofwel louter in het licht hiervan kunnen worden geïnterpreteerd. Andere aspecten die in dezelfde of in grotere mate verband houden met de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, zoals de bescherming van grondrechten, komen hierdoor niet (of niet meer) aan bod.

3.2.2.3 Het streven naar economische groei wordt erkend als een belangrijke prioriteit, althans op voorwaarde dat hierbij duurzame groei wordt beoogd. Economische groei op zich mag echter niet worden beschouwd als een doelstelling van justitiebeleid dat, gelet op het VWEU, gericht moet zijn op de verwezenlijking van een hoog niveau van veiligheid en van een vlotte toegang tot de rechter, dewelke niet ondergeschikt kunnen worden gemaakt aan economische groei. Op die manier kan een goed werkende justitie binnen de lidstaten van de Europese Unie, een positief effect hebben op de duurzame economische groei binnen de Unie, met name doordat op burgerlijk vlak conflicten sneller en doeltreffender kunnen afgehandeld en de rechtszekerheid wordt verbeterd, en doordat op strafrechtelijk vlak fenomenen zoals witwaspraktijken en georganiseerde misdaad die schadelijk zijn voor de reguliere economie, doeltreffend worden aangepakt.

3.2.3 Nopens de beleidsdoelstelling 'ondersteuning van de mobiliteit'

3.2.3.1 Dat de Commissie als beleidsdoelstelling op het vlak van justitie vooropstelt, de ondersteuning van de mobiliteit binnen de Europese Unie, inzonderheid door ervoor te zorgen dat de burgers van Unie overal hun rechten kunnen uitoefenen, kan in verband gebracht worden met de in het VWEU bepaalde doelstelling van het vergemakkelijken van de toegang tot de rechter.

3.2.3.2 Wel dient te worden benadrukt dat in titel V niet enkel 'vrijheid' als streefdoel wordt vooropgesteld, doch tevens veiligheid en recht, hetgeen een beperking van de vrijheid kan inhouden. Veeleer dan de ondersteuning van mobiliteit, is de doelstelling bescherming van de toegang tot een efficiënte justitie ten behoeve van de burger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent. Zo niet komt men eens te meer terecht in een veel ruimer spectrum dan enkel justitie en kan een bijzonder breed amalgaam aan materies aan bod komen, zoals het wegwerken van bureaucratie bij de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer, zoals de regeling van echtscheiding en erfopvolging van onderdanen die gebruik maken van hun vrij verkeer, zoals de regeling van de overdracht van pensioenkapitalen ten behoeve van burgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, regeling betreffende een Europese autokeuring, etc.

⁽⁴⁾ art. 81 en 82 VWEU.

3.3 Specifieke opmerkingen

3.3.1 In het beleidsplan van de Commissie komen een aantal zaken niet aan bod, die niettemin bijdragen tot de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

3.3.2 In de eerste plaats kan worden gedacht aan de invoering binnen de lidstaten van magistraten die gespecialiseerd zijn in Europees recht, teneinde een meer rechtszekerheid te bieden voor de burger bij betwisting omtrent de Europese wetgeving.

3.3.3 De Commissie dringt er terecht op aan dat alle rechters en openbare aanklagers een opleiding EU-recht krijgen. Daarnaast roept zij op „de volgende stap” te zetten en alle beoefenaars van juridische beroepen uit te nodigen om deel te nemen aan de Europese opleidingsprogramma's in het kader van het programma Justitie 2014-2020. Dat is in de ogen van het Comité een cruciaal punt. Conform de doelstelling van het programma van Stockholm om de rechten van de verdediging te versterken, is het van bijzonder belang dat advocaten, die immers ook de eerste stap in de rechtsgang belichamen, aan dergelijke programma's kunnen deelnemen.

3.3.4 In de tweede plaats kan worden gedacht aan de inrichting van operationele Europese politie en inspectiediensten, teneinde misdrijven en fraude met grensoverschrijdende aspecten doeltreffend te kunnen aanpakken.

3.3.5 In de derde plaats moet worden nagegaan in welke mate op strafrechtelijk gebied minimumvoorschriften moeten worden vastgesteld betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met grensoverschrijdende dimensie, zoals terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, valsmunterij, computercriminaliteit en georganiseerde misdaad. Met betrekking tot gedragingen waarvoor de verschillen tussen lidstaten op strafrechtelijk gebied dermate groot zijn dat hierdoor de rechten van de mens en de rechtszekerheid ondermijnd worden, dient te worden onderzocht in welke mate een harmonisering van het strafrecht zich opdringt⁽⁵⁾.

3.3.6 In de vierde plaats kan worden gedacht aan de verplichte invoering van collectieve vorderingen (class action) die de toegang tot de rechter, door de onderdanen van de EU moet verbeteren.

3.3.7 In de vijfde plaats is het wenselijk dat een scorebord wordt bijgehouden van de verwezenlijkingen op het vlak van justitie en inzonderheid de uitvoering van de beleidsplannen.

3.3.8 In de zesde plaats is het aangewezen om in de nieuwe samen te stellen Commissie een functie te voorzien van een Commissaris die bevoegd is voor de mensenrechten.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Hneri MALOSSE

⁽⁵⁾ Zie reeds in deze zin CESE 1302/2012 — 'Europees drugsbeleid

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening

(COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD))

(2014/C 451/18)

Rapporteur: **de heer PATER**

Corapporteur: **de heer DANDEA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 14 april en 12 juni 2014 besloten om op grond van artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (herschikking)

COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Gezien de noodzaak om de ontwikkeling van bedrijfspensioenen als onderdeel van de nationale pensioenstelsels in de EU te stimuleren en te versnellen, kan het Comité zich vinden in de meeste voorstellen die de Europese Commissie presenteert in haar ontwerprichtlijn betreffende IBPV's.

1.2 Het Comité neemt met voldoening kennis van het feit dat de meeste aanbevelingen die het heeft gedaan in zijn advies over het witboek „Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen” ⁽¹⁾ terug te vinden zijn in het document van de Commissie ⁽²⁾.

1.3 Gezien de noodzaak om aanvullende vormen van pensioenspaarregelingen (zowel collectieve als individuele) te ontwikkelen, zeker tegen de achtergrond van de voorspelde verlaging van de uitkeringen uit de kas van openbare pensioenstelsels, wil het Comité benadrukken dat bedrijfspensioenregelingen, die tot stand komen in overleg tussen de sociale partners, een zeer belangrijke rol kunnen spelen als het erom gaat werknemers een aanvullende pensioenuitkering te bezorgen.

1.4 Tegelijkertijd heeft het Comité bedenkingen bij enkele bepalingen in de ontwerprichtlijn.

1.4.1 Het Comité is het er niet mee eens dat IBPV's louter worden gezien als instellingen die opereren op de financiële markten, zonder dat er in feite oog is voor hun specifieke kenmerken. IBPV's zijn instellingen met een belangrijke maatschappelijke functie. Ze dragen op het gebied van bedrijfspensioenvoorziening een grote verantwoordelijkheid en zijn als aanvulling op de openbare pensioenstelsels onmisbaar geworden. In de voorgestelde richtlijn zal aandacht moeten zijn voor de sleutelrol die de sociale partners spelen bij het opstellen en beheren van programma's, alsmede voor de cruciale rol die de nationale wetgeving op het gebied van sociale bescherming en arbeidsrecht speelt bij het vaststellen van de uitgangspunten voor programma's.

1.4.2 De verwezenlijking van de door de Commissie geformuleerde doelstellingen mag niet gebaseerd zijn op het principe „one size fits all”, zulks gezien de talloze fundamentele verschillen tussen enerzijds de pensioenstelsels in de afzonderlijke lidstaten van de EU en anderzijds de uiteenlopende bedrijfspensioenvoorzieningen. Dit is van doorslaggevende betekenis voor de positie, rechten en verwachtingen van de deelnemers en pensioengerechtigden. Daarom staat het Comité bijv. sceptisch tegenover het idee om voor alle deelnemers aan bedrijfspensioenregelingen in de hele Europese Unie eenzelfde soort model van informatieverstrekking in te voeren. Vanwege de grote verschillen is het niet mogelijk om één formulier op te stellen dat alle deelnemers en pensioengerechtigden optimaal de nodige informatie verstrekt.

⁽¹⁾ COM(2012) 55 final.

⁽²⁾ In dit advies (PB C 299/21 van 04.10.2012, blz. 115-122) heeft het Comité er o.a. op gewezen dat er hier „niet alleen moet worden gekeken naar aspecten in verband met de grensoverschrijdende activiteiten van pensioenfondsen en de mobiliteit van werkenden, maar ook naar zaken als de supervisie en het toezicht op pensioenfondsen, administratiekosten en consumenteninformatie en -bescherming”.

1.4.2.1 Het Comité wil erop wijzen dat een vergaande uniformering van de bedrijfspensioenregelingen hoge kosten met zich mee kan brengen en uiteindelijk niet zal leiden tot een verdere ontwikkeling (wat het Comité graag zou willen), maar juist tot een geleidelijk verdwijnen ervan.

1.4.3 Het Comité benadrukt dat het primaire doel van pensioenstelsels, waaronder bedrijfspensioenregelingen, het verzekeren van een toereikend en stabiel uitkeringsniveau voor pensioengerechtigden is. De functie van ondersteuning van de kapitaalmarkten, waaronder ook langetermijninvesteringen, mag alleen worden beschouwd als een secundaire doelstelling. Realisering daarvan mag geen afbreuk doen aan de belangen van de deelnemers en pensioengerechtigden. Het Comité is er weliswaar voor geporteerd dat IBPV's meer beleggen in „instrumenten met een economisch langetermijnprofiel”, maar is tegelijkertijd resoluut gekant tegen het voorstel van de Europese Commissie, inhoudende dat *de lidstaten de instellingen niet verbieden om ... „te beleggen in instrumenten die ... niet op gereguleerde markten, multilaterale handelsfaciliteiten of georganiseerde handelsfaciliteiten worden verhandeld”*. De mogelijkheid om de activa van pensioenregelingen op objectieve wijze op hun actuele waarde te beoordelen, en een gewaarborgde toegang tot betrouwbare en bijgewerkte informatie over de financiële situatie van de emittent van de effecten waarin de activa van de pensioenregeling zijn belegd, vormen fundamentele vereisten voor de financiële zekerheid van de deelnemers en pensioengerechtigden. Wel dienen de lidstaten de vrijheid te hebben om, na overleg met de sociale partners, te beslissen of ze hier al dan niet beperkingen opleggen.

1.4.4 Elders in het advies zal nader worden ingegaan op de hierboven aangevoerde bedenkingen en zullen de overige opmerkingen van het Comité over de ontwerprichtlijn worden geformuleerd.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1 Het voorstel van de Commissie behelst een herschikking van de sinds 2005 van kracht zijnde Richtlijn 2003/41/EG betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) ⁽³⁾. De ongewijzigde bepalingen worden gecodificeerd en tegelijkertijd worden er wijzigingen in de bestaande richtlijn aangebracht.

2.2 Zoals de Commissie aangeeft, is het algemene doel van dit voorstel het faciliteren van de opbouw van een bedrijfspensioen. De Commissie formuleert verder vier specifieke doelstellingen:

- opheffen van de resterende prudentiële belemmeringen voor grensoverschrijdende IBPV's;
- garanderen van een goede governance en een degelijk risicobeheer;
- voorzien in de verstrekking van heldere en relevante informatie aan deelnemers en pensioengerechtigden;
- waarborgen dat toezichthouders over de benodigde instrumenten beschikken om op doelmatige wijze toezicht op IBPV's te kunnen uitoefenen.

2.3 Het voorstel van de Commissie is op 27 maart 2014 officieel gepubliceerd als onderdeel van het pakket maatregelen in het kader van de langetermijnfinanciering van de Europese economie. Ook in de toelichting bij het voorstel wordt er meerdere malen op gewezen dat de IBPV's meer mogelijkheden moeten krijgen om te beleggen in activa met een economisch langetermijnprofiel.

2.4 In haar toelichting benadrukt de Commissie o.a. haar stelling dat als er nu niet voor een actueel toezicht- en regelgevingskader in de EU wordt gezorgd, het gevaar bestaat dat de lidstaten steeds verder van elkaar afwijkende oplossingen zullen ontwikkelen, waardoor de grensoverschrijdende activiteiten van IBPV's zouden worden belemmerd, een hoger EU-breed minimumniveau van consumentenbescherming niet kan worden gegarandeerd en geen besparingen door schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Ook is de Commissie van mening dat een solide rechtskader voor IBPV's kan bijdragen tot de ontwikkeling ervan in landen waar ze vrijwel niet voorkomen.

2.5 De Commissie raamt dat implementatie van de richtlijn extra kosten met zich mee zal brengen in de orde van grootte van zo'n 22 euro per deelnemer plus jaarlijkse kosten ten bedrage van 0,27 à 0,80 euro per deelnemer.

⁽³⁾ PB L 235 van 23.09.2003

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het feit dat de uitkeringen in het kader van de reguliere pensioenstelsels in veel lidstaten omlaaggaan, betekent dat aanvullende regelingen die veelal door de EU-lidstaten worden ondersteund in de vorm van belastingverlichting, een steeds grotere rol zullen gaan spelen bij het verzekeren van een behoorlijk pensioen. Bedrijfspensioenregelingen zijn hier in het bijzonder van belang omdat ze bepaalde kenmerken hebben die ontbreken in individuele pensioenspaarregelingen. Ze worden geheel of gedeeltelijk gefinancierd door de werkgevers en onderscheiden zich doordat ze zo gemakkelijk toegankelijk zijn voor de werknemers, ook voor laagbetaalden, terwijl schaalvoordelen de eenheidskosten drukken. Soms heeft een aanvullende pensioenregeling, dankzij door de sociale partners overeengekomen interne bepalingen, ook betrekking op periodes waarin de werknemer niet kon werken (bijv. in geval van ziekte of moederschapsverlof). Er zijn regelingen waarin de sociale partners bij het invullen van het investeringsbeleid niet alleen economische maar bijv. ook ethische criteria hanteren, waarmee ze zich in het bedrijfsleven sterk maken voor de waarden waaraan ze veel belang hechten. Het Comité, dat zich er rekenschap van geeft dat bedrijfspensioenregelingen slechts een extra uitkering opleveren voor een klein deel van de bevolking in de Europese Unie (op dit ogenblik spelen ze maar in enkele lidstaten een rol van betekenis en zijn ze in een groot aantal andere landen geheel onbekend), staat achter dit op de ontwikkeling van IBPV's gerichte initiatief.

3.2 Bedrijfspensioenregelingen bieden zowel de werknemers als de sponsors ervan, d.w.z. de werkgevers, een aantal voordelen. Pensioenrechten die door werknemers worden opgebouwd, zijn in feite een aanvullende beloning voor verricht werk. Voor de werkgevers zijn dergelijke regelingen een middel om een langdurige verbintenis met hun werknemers op te bouwen. Dit leidt gewoonlijk tot een nauwere betrokkenheid van werknemers bij de activiteiten van hun bedrijf en vermindert het verloop. Daarom wenst het Comité te benadrukken dat er bij het invoeren van nieuwe wettelijke voorschriften voor gewaakt moet worden dat de IBPV's door het opleggen van extra financiële of administratieve verplichtingen minder aantrekkelijk worden.

3.3 Het Comité beseft dat de Europese Commissie op dit ogenblik niet over de instrumenten beschikt om volledige en objectieve informatie te vergaren over de kosten van de geplande maatregelen en zich moet verlaten op de gegevens die door de betrokken IBPV's worden verschaft. Bovendien spreekt het Comité er zijn teleurstelling over uit dat er bij de voorgestelde regelgeving wordt gesproken over gemiddelde kosten en dat deze niet worden opgesplitst. We weten dan ook niet welke kosten er voor de werkgevers of werknemers verbonden kunnen zijn aan elk afzonderlijk voorstel en welke verschillen tussen de lidstaten hier een rol kunnen spelen.

3.4 Gezien het feit dat de ontwerprichtlijn nieuwe verplichtingen en extra kosten met zich mee brengt voor de IBPV's, stelt het Comité de mogelijkheid voor om de bepalingen van de richtlijn niet van toepassing te laten zijn in de beginfase van het bestaan van een IBPV (tot één jaar). Daardoor zou het mogelijk worden voor sponsors om een IBPV in het leven te roepen zonder dat er vanaf de eerste dag dat de instelling functioneert, relatief hoge administratieve kosten moeten worden opgehoest, waarna ze het besluit zouden kunnen nemen of ze door willen gaan met de financiering van de „eigen” IBPV of liever in zee gaan met een reeds bestaande IBPV. Naar de mening van het Comité zal dit van invloed zal zijn op het besluit van werkgevers om een IBPV op te zetten.

3.5 Het Comité zou willen wijzen op de cruciale rol die de sociale partners spelen, zowel bij het tot stand brengen van IBPV's als bij het bepalen van het beleid ervan. Aan de autonomie van de sociale partners bij het uitwerken van oplossingen op het gebied van pensioenregelingen mag niet worden getornd. Het rechtskader moet alleen voorzien in minimumnormen waaraan moet worden voldaan door de partners die verantwoordelijk zijn voor de regelingen. Het Comité vestigt er tevens de aandacht op dat in veel lidstaten bedrijfspensioenregelingen heel nauw verbonden zijn met het arbeidsrecht, de wetgeving op gebied van sociale zekerheid en de regels die de rol van de sociale partners bepalen. Naar de indruk van het Comité wordt in het richtlijnvoorstel getracht de rol van de sociale partners, die toch vaak kunnen bogen op een jarenlange ervaring als het gaat om het opstellen van bedrijfspensioenregelingen, te marginaliseren, ook al wordt in artikel 21 (2) verklaard dat de richtlijn „de rol van de sociale partners in het bestuur van de instellingen onverlet [laat]”. De IBPV's mogen niet louter worden gezien als financiële instellingen, zoals de Commissie in haar voorstel eigenlijk doet, maar er zal ook erkenning moeten zijn voor het feit dat ze deel uitmaken van het socialezekerheidsstelsel dat dankzij de actieve inbreng van de sociale partners tot stand is gekomen en dat door hen wordt beheerd. In dit verband herhaalt het Comité het standpunt dat het eerder in zijn advies over het witboek ⁽⁴⁾ heeft geformuleerd.

⁽⁴⁾ In zijn advies over het witboek heeft het Comité erop gewezen dat het „voorzitter [is] van bedrijfspensioenregelingen die worden opgezet en beheerd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers” en roept het „de Commissie op om de sociale partners ondersteuning te bieden om hun administratieve capaciteit op dit gebied te versterken”.

3.6 Het Comité beklemtoont dat de relatie tussen IBPV's en de deelnemers en pensioengerechtigden niet op één lijn mag worden gesteld met de relatie tussen financiële instellingen en hun cliënten (consumenten).

3.7 Het Comité neemt met instemming kennis van de beslissing van de Europese Commissie om geen oplossingen voor bedrijfspensioenregelingen voor te stellen die erop gericht zijn om „gelijke voorwaarden met Solvency II (de tweede Solvabiliteitsrichtlijn) te behouden” ⁽⁵⁾. Dit is in overeenstemming met de eis die het Comité heeft geformuleerd in zijn advies over het witboek ⁽⁶⁾. Het Comité wijst erop dat t.a.v. de kwantitatieve vereisten een afstemming van de bepalingen in de ontwerprichtlijn op de bepalingen van de tweede Solvabiliteitsrichtlijn (wijze waarop activa worden gewaardeerd en de eis om de omvang van het kapitaal te laten afhangen van de hoogte van het genomen risico) negatieve gevolgen zou hebben voor bedrijfspensioenregelingen door de strengere kapitaalvereisten en de hogere kosten voor het ontplooiën van activiteiten en doordat de toewijzing van kapitaal erdoor ontregeld zou kunnen worden.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Grensoverschrijdende activiteiten

4.1.1 Het Comité stelt vast dat bij alle onderdelen van de grensoverschrijdende activiteiten van een IBPV, zoals neergelegd in artt. 12 en 13 van de ontwerprichtlijn, moet worden uitgegaan van de behoeften van de werkgevers die de regeling in het leven hebben geroepen, en van hun werknemers. Alles dient in hun belang te zijn. Daarom moeten besluiten over het verrichten van een dergelijke activiteit worden genomen door de sociale partners die de regeling hebben opgezet.

4.1.2 Het Comité acht het een goede zaak dat het mogelijk wordt gemaakt om pensioenregelingen over te dragen naar andere instellingen in andere lidstaten, nadat hier eerst toestemming voor verleend is door de toezichthoudende autoriteit die bevoegd is voor de ontvangende instelling, en als ook de deelnemers en pensioengerechtigden hiermee akkoord gaan.

4.1.3 Het Comité, dat graag wil bijdragen tot versterking van de grensoverschrijdende dimensie van de activiteiten van IBPV's, benadrukt dat het met het oog op een dynamische ontwikkeling van de bedrijfspensioensector van groot belang is dat IBPV's worden bevorderd en gepropageerd in lidstaten waar deze vorm van pensioenvoorziening niet bestaat of nog maar pas van de grond komt.

4.1.4 Naar de mening van het Comité is de mogelijkheid die IBPV's krijgen om te beleggen in andere lidstaten van de EU, waarbij men zich uitsluitend dient te houden aan de wetgevende bepalingen van het land waar de instelling is gevestigd, een verandering ten goede, waardoor de instelling gemakkelijker kan opereren in de eengemaakte Europese markt.

4.2 Management en risicobeheer

4.2.1 Het Comité steunt het voorstel om meer transparantie te betrachten t.a.v. de beloning van personen die een sleutelpositie innemen binnen een IBPV, mits rekening wordt gehouden met de verschillende soorten governance van bedrijfspensioenvoorzieningen.

4.2.2 Het Comité huldigt de opvatting dat als het beheer van de activa geschiedt op basis van outsourcing, er duidelijkheid dient te worden verschaft over de beloningscriteria en over het aandeel dat toevalt aan de beheersentiteit. De beloning van afzonderlijke werknemers van die instantie is hierbij niet relevant. Het Comité staat kritisch tegenover het voornemen om het beginsel van transparantie op het gebied van beloningenbeleid ook toe te passen op de werknemers van de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de regelingen op basis van outsourcing. Dit zou het vinden van een entiteit die het beheer van de activa op zich neemt, ernstig bemoeilijken, zeker als het gaat om een pensioenregeling van beperkte omvang.

4.2.3 Het Comité staat positief tegenover andere voorstellen die erop gericht zijn om het fenomeen van outsourcing bij het beheer van pensioenregelingen en het toezicht op deze outsourcing verder te reguleren. Wel dringt het aan op een zekere terughoudendheid bij het vastleggen van de verplichtingen waaraan de beheersentiteiten dienen te voldoen.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), (PB L 335/1 van 17.12.2009).

⁽⁶⁾ In zijn advies over het witboek heeft het Comité benadrukt dat het „zeer bezorgd [is] over sommige voorstellen betreffende bedrijfspensioenen. Een pensioenplan is iets heel anders dan een levensverzekering en daarom verworpt het Comité de door de Commissie voorgestelde herziening van de IOPR-Richtlijn om „gelijke voorwaarden met Solvency II (de tweede Solvabiliteitsrichtlijn) te behouden”. Integendeel, het wil specifieke maatregelen ter beveiliging van de activa van de pensioenfondsen en zulks na raadpleging van de sociale partners en andere stakeholders.”

4.2.4 Met betrekking tot de voorstellen over het vaststellen van de voorschriften inzake de betrouwbaarheid en deskundigheid van de personen die feitelijk aan het hoofd staan van een instelling, of van personen die andere sleutelfuncties vervullen, is het Comité van mening dat in die voorschriften rekening moet worden gehouden met de specifieke aard van een IBPV en met de rol die de sociale partners al jaren spelen bij het beheer van deze instellingen (bijv. door het recht dat ze hebben om hun eigen vertegenwoordigers te kiezen in de autoriteiten die de IBPV's beheren of controleren). IBPV's zijn immers geen typische financiële instellingen die gericht zijn op het maken van winst, maar entiteiten die onder controle staan van werkgevers en werknemers. Uiteraard hebben ze er belang bij om de organisatorische kosten zo laag mogelijk te houden. Daarom zal hiermee rekening moeten worden gehouden bij het vaststellen van de eisen t.a.v. de deskundigheid van de personen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van IBPV's, want de rol van de sociale partners bij het beheer van de regelingen mag niet kleiner worden dan op het ogenblik het geval is.

4.2.5 Het Comité stelt voor om de beoordeling van de deskundigheid van personen met een managementfunctie betrekking te laten hebben op het gehele beheers- of toezichthoudende orgaan en niet op afzonderlijke individuen. Dit voorstel zou kunnen worden geconcretiseerd door in art. 23 specifiek vast te leggen welke eisen worden gesteld aan personen die aan het hoofd staan van een instelling, en aan personen die hierin een sleutelfunctie vervullen. Een dergelijke oplossing zou ertoe bijdragen dat de sociale partners vertegenwoordigd blijven in de bestuurlijke organen van IBPV's, terwijl tegelijkertijd de eisen die worden gesteld aan personen die direct betrokken zijn bij de statutaire activiteiten van deze instellingen, worden opgeschroefd.

4.2.6 Het Comité onderstreept dat in de eisen t.a.v. het beheer van IBPV's rekening dient te worden gehouden met de specifieke structuur van bedrijfspensioenregelingen. Wij hebben hier te doen met drie van elkaar afhankelijke actoren: de werkgever/sponsor, de werknemer/deelnemer aan de regeling en de IBPV zelf. Aan de ene kant zorgt dit voor een grotere betrouwbaarheid van het systeem omdat de verschillende actoren elkaar controleren, aan de andere kant worden de zaken hierdoor alleen maar ingewikkelder, omdat de regelgeving inzake financiële instellingen moet worden verzoend met het arbeidsrecht, de wetgeving op het gebied van sociale bescherming en de beginselen van samenwerking tussen de sociale partners in de verschillende lidstaten.

4.2.7 Het Comité stelt met tevredenheid vast dat de Europese Commissie waarschuwt voor de problemen die zich zouden kunnen voordoen als de aangescherpte eisen inzake het beheer van IBPV's worden ingevoerd, en staat achter de bepalingen waarin is vastgelegd dat de controlesystemen in verhouding moeten staan tot de aard, omvang en complexiteit van de werkzaamheden van de IBPV (artt. 22, 24, 25, 26 en 29).

4.2.8 Naar de mening van het Comité moet een IBPV er in de eerste plaats voor zorgen dat de financiële middelen die zich binnen een pensioenregeling hebben opgehoopt, veilig worden gesteld en dat de uitkeringen op een adequaat niveau liggen, waartoe wordt bijgedragen door een evenwichtig beleggingsbeleid. De belangrijkste doelstelling van een IBPV, nl. het verzekeren van een ouderdomsvoorziening voor de deelnemers, mag niet worden overschaduwd door het ondersteunen van langetermijnbeleggingen. Om een risicoloze belegging van de activa van een pensioenstelsel te waarborgen, moet deze regelmatig en op objectieve wijze kunnen worden gewaardeerd en zal er toegang moeten zijn tot actuele en betrouwbare informatie over de financiële situatie van de emittent van de effecten waarin de IBPV belegt.

4.2.8.1 Het Comité staat positief tegenover het voorstel om het mogelijk te maken de activa van bedrijfspensioenregelingen te beleggen in instrumenten met een economisch langetermijnprofiel, zonder dat de lidstaten hiervoor belemmeringen opwerpen.

4.2.8.2 Wel verzet het Comité zich resoluut tegen het voorstel van de Europese Commissie, inhoudende dat *de lidstaten de instellingen niet verbieden om ... „te beleggen in instrumenten die ... niet op gereguleerde markten, multilaterale handelsfaciliteiten of georganiseerde handelsfaciliteiten worden verhandeld*". Het wil erop wijzen dat in het geval van toegezegde-premieregelingen, waarbij het niet mogelijk is de waarde van activa doorlopend te bepalen, dergelijke beleggingen een zeer groot risico inhouden voor de deelnemers aan een pensioenregeling. Acties op basis van een dergelijk beleggingsbeleid zouden niet transparant zijn, omdat er geen mogelijkheid is de deelnemers betrouwbare informatie te verschaffen over de waarde van de opgehoopte middelen en over de te verwachten uitkering na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, wat met name belangrijk is voor de deelnemers die volledig het risico van de beleggingen dragen. Wel dienen de lidstaten de vrijheid te hebben om, na overleg met de sociale partners, te beslissen of ze hier al dan niet beperkingen opleggen.

4.2.8.3 Het Comité is er in principe voor te vinden dat IBPV's de mogelijkheid krijgen om te beleggen in langetermijnprojecten op het gebied van infrastructuur, maar is van mening dat beleggingen in dergelijke projecten zonder kwantitatieve beperkingen alleen moeten worden toegestaan als de financiële instrumenten waarin belegd wordt (aandelen, obligaties e.d.), worden verhandeld op een voor het publiek toegankelijke markt of als gebruik kan worden gemaakt van financiële mechanismen die vrij toegankelijk zijn op de financiële markten (bijv. verschillende soorten beleggingsfondsen of aandelen van beursgenoteerde ondernemingen die rechtstreeks investeren in langetermijnprojecten).

4.2.9 Het Comité geeft de Commissie in overweging om art. 20, lid 1 d) van de ontwerprichtlijn, waarin de regels voor beleggingen in derivaten worden geformuleerd, te wijzigen. Naar de mening van het Comité pleiten de ervaringen die tot nu toe in de crisis zijn opgedaan, voor een essentiële beperking van het huidige zeer algemene uitgangspunt dat IBPV's mogen beleggen in derivaten voor zover deze „een doeltreffend portefeuillebeheer vergemakkelijken”.

4.2.10 Het Comité staat volledig achter het voornemen om het instituut van „bewaarder” in te voeren voor pensioenregelingen waarin het beleggingsrisico volledig wordt gedragen door de deelnemers en pensioengerechtigden, omdat het de activiteiten van bewaarders ziet als een essentieel instrument om de activa van instellingen voor collectieve belegging in de wereld van vandaag veilig te stellen.

4.2.11 Het Comité staat positief tegenover de eis om voor pensioenregelingen waarin de deelnemers en pensioengerechtigden niet alle soorten risico's dragen, te voorzien in een doelmatige actuariële functie.

4.3 Informatie voor deelnemers en pensioengerechtigden

4.3.1 Het Comité neemt met voldoening kennis van het feit dat er meer informatie beschikbaar komt voor zowel de deelnemers aan pensioenregelingen als de pensioengerechtigden, iets waarvoor het al eerder heeft gepleit. Ook de invoering van een verplichting voor de IBPV's om minstens één keer per jaar essentiële informatie te verschaffen over o.a. garanties in het kader van de regeling, de betaalde bijdragen, de kosten van deelname aan de regeling, het beleggingsprofiel, de in het verleden behaalde resultaten en de voorspelde hoogte van de uitkering, wordt toegejuicht.

4.3.2 Het Comité heeft ernstige twijfels bij het in het ontwerpvoorstel geopperde idee van een uniform en in grafisch opzicht lezersvriendelijk informatieformulier van twee kantjes. Is zoiets wel haalbaar? Afhankelijk van de bedrijfs-pensioenregeling dragen de deelnemers verschillende soorten risico en koesteren ze ook verschillende verwachtingen t.a.v. hun toekomstige uitkering. De criteria voor uitbetaling van de in de bedrijfspensioenregeling opgehoopte middelen worden vaak wettelijk bepaald door de afzonderlijke lidstaten. Bij het verstrekken van informatie aan de deelnemers en pensioengerechtigden zal met deze factoren rekening moeten worden gehouden. Daarom dringt het Comité aan op een wijziging van de voorgestelde bepalingen, inhoudende dat het proces ter uniformering van de informatie die de deelnemers wordt toegestuurd, in fases wordt opgesplitst en dat het definitieve ontwerp van het formulier in de loop van dit proces op flexibele wijze kan worden bepaald. In de eerste fase moet er gewerkt worden aan verschillende informatiemodellen (minstens twee modellen op basis van de concepten van toegezegde premie en van toegezegde uitkering), vervolgens zouden deze als proefversie moeten worden gebruikt in een aantal geselecteerde landen of in een aantal geselecteerde IBPV's en pas dan zou er op grond van de opgedane ervaringen begonnen kunnen worden met de gedelegeerde handeling die beschreven wordt in art. 54.

4.3.3 Het Comité gaat ervan uit dat er in totaal zeker twee informatiemodellen dienen te zijn, het ene voor stelsels die gebaseerd zijn op het concept van toegezegde premie en het andere op het concept van toegezegde uitkering. Daarnaast zou elke lidstaat de mogelijkheid moeten hebben om het model aan te vullen met een aantal gegevens die van wezenlijk belang zijn voor de deelnemers en uitkeringsgerechtigden en die te maken hebben met specifieke nationale bepalingen.

4.3.4 Het Comité is van mening dat de voorgestelde bepalingen in veel gevallen weinig precies zijn en in plaats van betrouwbare informatie te verstrekken aan de deelnemers en pensioengerechtigden hen op het verkeerde been zouden kunnen zetten.

4.3.4.1 De titel waaronder de informatie wordt verstrekt („Pensioenuitkeringsoverzicht”), is misleidend. De informatie zal hoogstens betrekking kunnen hebben op de voorspelde hoogte van de pensioenuitkering. Daarom zal de titel van het document moeten worden gewijzigd in bijv. „De op grond van de huidige situatie voorspelde hoogte van de uitkering”.

4.3.4.2 Art. 48, lid 1 a) voorziet in de mogelijkheid om de deelnemers te informeren over het bestaan van een volledige garantie. Het gebruik van een dergelijke term is bedrieglijk. De opstellers van de ontwerprichtlijn die hier over een „volledige garantie” spreken, houden immers geen rekening met het pessimistische scenario waarbij de werkgever/sponsor van de IBPV failliet gaat. Het gevolg van zo'n faillissement kan zijn dat de pensioengerechtigden niets uitbetaald krijgen in het kader van de pensioenregeling. Daarentegen spreekt de Commissie in art. 48, lid 2 g) over „mechanismen ter verlaging van de uitkering”, wat het bestaan van een volledige garantie ontkracht.

4.3.5 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan bijzondere voorzichtigheid te betrachten bij het opzetten van de gedelegeerde handeling waarvan sprake is in art. 54, gezien de mogelijke kosten die aan deze oplossing verbonden zijn. De administratieve belasting die gepaard gaat met het voorbereiden van de informatie voor deelnemers aan een pensioenregeling, en ook de extra servicekosten die gemaakt worden omdat aanvullende uitleg moet worden gegeven als het geharmoniseerde pan-Europese model niet toereikend blijkt om recht te doen aan de reële inhoud van een concrete regeling, mogen er niet toe leiden dat de IBPV's opgezadeld worden met aanzienlijke hogere uitgaven. Het Comité roept de Commissie dan ook op om bij het opstellen van de eisen voor de aan de deelnemers aan een pensioenregeling te verstrekken informatie, rekening te houden met de aard van de regeling.

4.4 Toezicht op de activiteiten van IBPV's

4.4.1 Gezien de interpretatieproblemen zoals die zich tot nu toe hebben voorgedaan als gevolg van de uiteenlopende procedures die door de toezichthoudende autoriteiten in de verschillende lidstaten worden toegepast, juicht het Comité het toe dat geprobeerd wordt om de gebieden waarop financiële activiteiten worden ontplooid waarop toezicht moet worden uitgeoefend, nader te preciseren, en ook dat wordt geprobeerd om deze gebieden te scheiden van de terreinen die vallen onder de wetgeving inzake sociale bescherming en het arbeidsrecht.

4.4.2 Het Comité neemt met voldoening kennis van het voornemen om de regels voor de interinstitutionele uitwisseling van gegevens tussen de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op bedrijfspensioenregelingen, aan te scherpen.

4.4.3 Het Comité vindt het voorstel om de bevoegdheden t.a.v. het toezicht op IBPV's uit te breiden redelijk. Het ligt voor de hand dat dit ook meer verplichtingen op het gebied van informatie met zich mee kan brengen. In de bepalingen van de ontwerprichtlijn is op dit gebied voldoende flexibiliteit ingebouwd, waardoor er op specifieke situaties afgestemde toezichtsmaatregelen kunnen worden getroffen.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering

(COM(2013) 882 final)

(2014/C 451/19)

Rapporteur: **DE HEER VAN IERSEL**

Corapporteur: **de heer Student**

De Europese Commissie heeft op 2 januari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering

COM(2013) 882 final.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Herstructurering is een continu proces waaraan tal van factoren ten grondslag liggen waarmee bedrijven elke dag weer worden geconfronteerd. De wereldwijde economie moet eens te meer het hoofd bieden aan een reeks ingrijpende en ontwrichtende technologische schokken, die elkaar steeds sneller opvolgen.

1.2 Het EESC wijst erop dat ondernemingen een centrale rol vervullen in het proces van herstructureringen, aanpassingen en anticipatie, wat betekent dat de werknemers en hun vertegenwoordigers de kans moeten krijgen om via de ondernemingsraden en/of de vakbonden hun stem te laten horen. Dit aspect van maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt door het EESC ten volle onderschreven. In veel gevallen zijn bij herstructurering een groot aantal partijen betrokken, zeker bij grootschalige herstructureringsprojecten, gaande van overheden tot onderwijsinstellingen.

1.3 De overeenkomsten inzake de raadpleging van werknemersvertegenwoordigers op het niveau van nationale ondernemingen en op dat van Europese ondernemingen moeten ten volle worden nageleefd, en het bereiken van tastbare resultaten in een context van snel veranderende omstandigheden moet daarbij voorop staan. Herstructurering en anticipatie moeten worden gezien in het kader van de sectorale comités voor sociale dialoog, zodat sneller praktische oplossingen kunnen worden uitgewerkt aan de hand van algemene feiten, cijfers en trends.

1.4 Voor actie op EU-niveau is een goed begrip van het hele scala aan omstandigheden en benaderingen vereist. Een EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering, zoals voorgesteld door de Commissie, kan hierbij ongetwijfeld nuttig zijn ⁽¹⁾.

1.5 Herstructurering en anticipatie vergen oplossingen op maat van bedrijven en regio's; gezien het grote aantal transversale aspecten echter zijn EU-maatregelen ter bevordering van brede partnerschappen met universiteiten, onderzoeksinstituten, lokale, regionale en nationale overheden en regionale onderwijs- en opleidingsinstellingen meer dan welkom. Dat geldt eveneens voor de verspreiding van goede praktijkvoorbeelden. Ook sectorale raden voor werkgelegenheid en vaardigheden zouden in dit verband goede diensten kunnen bewijzen.

1.6 Globale technologie en waardeketens maken dat het anticiperen op verandering een bijzonder complex proces is. De huidige vormen van slimme en op maat gesneden specialisatie tonen eens te meer duidelijk aan dat bedrijfsgerichte benaderingen en oplossingen nodig zijn.

1.7 Meer algemeen moet de schijnwerper worden gericht op toekomstige thema's en trends zoals „vergroening” en (EU-) sleuteltechnologieën, die ook op de agenda van de sociale partners moeten komen te staan en moeten worden opgenomen in de nationale en regionale onderwijs- en opleidingsprogramma's.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie EU-kwaliteitskader, blz. 16 e.v.

1.8 De overheid, de sociale partners en het bedrijfsleven moeten samen de verantwoordelijkheid dragen voor kwetsbare groepen en sociale plannen uitwerken voor met name de oudere generatie en laagopgeleiden; een aantal lidstaten heeft hierbij al het voortouw genomen.

Aan de hand van gemeenschappelijke analyses en diagnoses kunnen de specifieke verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen worden afgebakend. Deze methode is al gemeengoed in een aantal landen, maar in andere is op dit vlak nog werk aan de winkel.

1.9 De Europese commissie kan in de Unie alle neuzen één kant op krijgen door de totstandkoming van partnerschappen tussen verscheidene stakeholders te bevorderen. Om bij te dragen tot een gunstig klimaat kan zij er in bepaalde gevallen voor zorgen dat een juist gebruik wordt gemaakt van de Europese fondsen. In het kader van de EU-agenda voor herstructurering en anticipatie dient de Commissie de nadruk te leggen op regelingen inzake de sociale dialoog op nationaal en sectoraal niveau.

1.10 Het EESC kan zich vinden in de invoering van het door de Commissie voorgestelde EU-kwaliteitskader op vrijwillige basis. Wel zou het graag zien dat in de toekomst een rechtsgrondslag wordt vastgelegd voor specifieke kadervoorwaarden inzake de participatie van werknemers, zonder dat daarbij aan de nationale bevoegdheden wordt geraakt.

1.11 Het is zaak dat de Commissie en andere betrokkenen optimaal gebruik blijven maken van EU-agentschappen als Eurofound en CEDEFOP, zodat zij beschikken over betrouwbare en actuele analyses en gegevens. In bepaalde gevallen zou het EESC eventueel ook zelf kunnen worden betrokken bij deze processen.

2. Herstructurering en anticipatie: context en maatregelen

2.1 In juli 2012 heeft het EESC met een advies bijgedragen aan de openbare raadpleging van de Commissie over de herstructurering van bedrijven en de anticipatie op veranderingen⁽²⁾. Veel van de opmerkingen en aanbevelingen uit dit advies zijn ook van toepassing op de recente mededeling over een EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering⁽³⁾.

2.2 Herstructurering is een continu proces dat samenhangt met een hele reeks factoren waarmee bedrijven elke dag weer worden geconfronteerd. De dynamiek van „creatieve destructie” creëert onverwachte kansen, maar feit is ook dat veel ondernemingen — met hun werknemers — zwaar onder druk staan door de crisis en de lage groeicijfers, de toenemende afhankelijkheid van de nationale economische prestaties op de internationale markten en de steeds complexere betrekkingen tussen bedrijven en hun toeleveranciers en klanten. Hoe dan ook is het van cruciaal belang dat de industriesector voldoende kritische massa behoudt.

2.3 De Europese economie volgt de ontwikkelingen wereldwijd en haakt aan bij de nieuwe technologische en innovatieve golf. Een en ander zal ingrijpende gevolgen hebben voor de economische en sociale spelers, die meer blijf zullen moeten geven van veerkracht en zullen moeten toezien op de continuïteit.

2.4 Internationalisatie, versnippering van de productieketen, het vervagen van de grenzen tussen sectoren, het toenemende belang van (transversale) technologie, automatisering, robotisering en nu ook digitalisering, op maat gesneden benaderingen en oplossingen, en vooral de wijdverbreide opvatting dat een groot deel van de vandaag beschikbare producten en diensten binnen afzienbare tijd zal worden vervangen door een geheel nieuw gamma: het zijn stuk voor stuk schoolvoorbeelden van de industriële veranderingen die aan de orde van de dag zijn⁽⁴⁾.

2.5 Bestaande zienswijzen en praktijken worden elke dag weer op de proef gesteld door vernieuwing en aanpassing. Van de meeste mensen — om niet te zeggen van ons allemaal — wordt verwacht dat zij, ongeacht hun positie, niet alleen blijf geven van technologisch inzicht maar vooral ook van creativiteit.

2.6 In een aantal adviezen over specifieke sectoren en processen heeft het EESC al zijn licht laten schijnen over de huidige trends. Vorig jaar nog heeft het in reactie op de Commissiemededeling over het industriebeleid⁽⁵⁾ een algemeen overzicht gegeven van wenselijke beleidsmaatregelen en aandachtspunten. Uit deze overkoepelende analyse blijkt dat op heel wat gebieden — die onderling nauw met elkaar verbonden zijn — moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden, te weten sterke stimulansen voor technologie en innovatie, verbetering van vaardigheden over de hele lijn, en bewustwordingsmaatregelen om de industrie te wijzen op het potentieel van nieuwe diensten; dit geldt met name ook voor het streven om de industrie een nieuwe impuls te geven.

⁽²⁾ PB C 299 van 04-10-2012, blz. 54, kanttekeningen bij het Witboek van de Commissie over herstructurering en anticipatie, 2012.

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie van 13 december 2013.

⁽⁴⁾ Tekenend voor de nieuwe ontwikkelingen is het Duitse rapport „Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0”, dat met de steun van het ministerie voor Onderwijs en Onderzoek is uitgegeven door de Forschungsunion en de Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, april 2013 (4.0 verwijst naar de vierde industriële revolutie).

⁽⁵⁾ PB C 327 van 12-11-2013, blz. 82, kanttekeningen bij de Commissiemededeling over het industriebeleid, 2013.

2.7 In zijn advies uit 2012 stelt het Comité dat een veerkrachtig bedrijfsleven niet alleen leiderschap vereist, maar ook brede steun van de werknemers op alle niveaus van het bedrijf én van de hele samenleving. In veel bedrijven worden de werknemers al met succes betrokken bij veranderingsprocessen. Een context van consensus werpt gewoonlijk vruchten af.

2.8 Herstructureringsprocessen zijn divers en complex. Zoals in het advies te lezen staat is er niet alleen het onderscheid tussen herstructurering en anticipatie, maar zijn er ook wezenlijke verschillen tussen kleine, middelgrote en grote bedrijven, tussen sectoren (die op verschillende manieren de invloed ondergaan van nieuwe golven van veranderingen en technologie), tussen regio's (dichtbevolkte en andere), tussen de nationale economieën, die elk hun eigen mate van ontwikkeling kennen, en tussen de nationale culturen.

2.9 De ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkten, die deels het gevolg zijn van de economische en financiële crisis en deels van de nieuwe industriële cyclus, maken de zaken er niet eenvoudiger op. Waar van toepassing moeten bestaande regelingen op het vlak van collectief en sociaal partnerschap worden behouden en versterkt.

2.10 In deze Europese context van onrust en verregaande diversificatie blijft het Comité bij zijn uitgangspunt „dat ondernemingen per definitie centrale spelers zijn bij de tenuitvoerlegging van de strategieën ter aanpassing van eenheden die actief zijn op de markten. Met andere woorden: ondernemingen staan centraal in de herstructureringsprocessen”⁽⁶⁾.

2.11 Het spreekt vanzelf dat ondernemingen bij herstructurering, aanpassing en anticipatie gebonden zijn aan een bepaalde omgeving. Dat houdt in dat niet alleen hun interne procedures en praktijken van belang zijn maar dat ook andere partijen een rol spelen. Hoe een en ander precies wordt aangepakt hangt af van de aard van de veranderingen waarmee bedrijven te maken krijgen: het kan gaan om een aanpassing van de interne organisatie, een antwoord op de veranderende marktsituatie, of een combinatie van beide.

2.12 De eerste betrokkenen zijn de werknemers van het bedrijf zelf. Goed doordachte procedures moeten de participatie van het personeel en hun vertegenwoordigers via de ondernemingsraad en/of de vakbonden garanderen. Uit de enquête van de Commissie⁽⁷⁾ blijkt dat alle respondenten het voornamelijk met elkaar eens zijn, wat veelbelovend is. Het Comité is voorstander van een op vertrouwen gebaseerde dialoog — die in bepaalde landen een wettelijke basis heeft — tussen management en personeelsvertegenwoordigers; dit kan helpen veranderingen en anticipatie in goede banen te leiden⁽⁸⁾.

2.13 Ondernemingen drijven op werknemers met uiteenlopende kwalificaties. Vandaar dat iedereen gebruik moet kunnen maken van programma's voor een leven lang leren, zodat er geen tekort is aan specifieke kwalificaties die vereist zijn in de steeds verfijndere waardeketens. Dit is in het belang van zowel bedrijven als werknemers.

2.14 Velen delen de opvatting van het Comité dat onderwijs en opleiding deel moeten uitmaken van het dagelijkse leven in een bedrijf, al zullen (zeer) kleine niet-gespecialiseerde bedrijven een en ander anders aanpakken dan grotere ondernemingen.

2.15 Daarnaast moeten we oog hebben voor het feit dat de arbeidsmarkten radicale veranderingen ondergaan. Een groeiend aantal vooral jonge mensen mikt op een breed georiënteerde technische of andere loopbaan en wil voldoende flexibel zijn om uit zichzelf van baan te kunnen veranderen, hetzij binnen hetzelfde (grote) bedrijf hetzij door naar een andere onderneming of sector over te stappen. Twee factoren spelen hierbij een rol: vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en persoonlijke vaardigheden. Voor goed opgeleide, geschoolde werknemers kan herstructurering deuren openen, maar lager opgeleide en oudere werknemers zullen hulp van de overheid en het bedrijfsleven nodig hebben.

2.16 Tijdens de crisis en bij grootschalige herstructureringsprojecten, om bijvoorbeeld de verouderde productiecapaciteit in bepaalde regio's aan te pakken, moeten alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Zo moeten zij zich op de eerste plaats richten op duurzame economische planning en tegelijk werken aan optimale arbeidsvoorwaarden in het nieuwe klimaat.

⁽⁶⁾ PB C 299 van 04-10-2012, blz. 54.

⁽⁷⁾ Samenvatting van de antwoorden op de raadpleging uit het Groenboek (voetnoot 1).

⁽⁸⁾ Zie PB C 161 van 06-06-2013, blz. 35, plus de Engelse titel van het advies.

2.17 Naast het bedrijfsleven en de vakbonden zijn het de regionale en lokale overheden die als eerste de sociale gevolgen moeten opvangen. Voorts moet bij grootschalige herstructurering ook de nationale overheid een stem in het kapittel krijgen. De praktijk leert echter dat over het algemeen de regionale context en de gemeenschap van doorslaggevend belang zijn, iets waar het Comité ook al op heeft gewezen in zijn reactie op het Groenboek. Een aantal regio's is er al in geslaagd met succes diepgaande veranderingen door te voeren. Regio's die onvermijdelijke herstructureringen blijven uitstellen zullen — net als bedrijven — naar alle waarschijnlijkheid op serieuze problemen stuiten. Nationale en Europese succesverhalen moeten dan ook voor het voetlicht worden gebracht.

2.18 In zijn advies uit 2012 brengt het Comité een overzicht van de verschillende manieren om anticipatie aan te pakken in kaart, wel wetende dat toekomstige ontwikkelingen moeilijk te voorspellen zijn. Exponentiële prognoses blijken maar al te vaak niet te kloppen. Als academici en sectororganisaties de handen in elkaar slaan kunnen zij echter een doorslaggevende bijdrage leveren. Dit vindt steeds meer ingang in de maakindustrie. In de dienstensector daarentegen ligt een en ander nog moeilijk en staat deze praktijk nog in de kinderschoenen. Om de kleine en middelgrote ondernemingen op de hoogte te houden van de verwachte ontwikkeling moeten ondernemersorganisaties en andere betrokkenen uit de openbare en de particuliere sector zich proactief opstellen.

2.19 Paradoxaal genoeg zetten de markten aan tot anticipatie, maar wordt dat proces bemoeilijkt doordat het nagenoeg onmogelijk is toekomstige ontwikkelingen te voorspellen. Om die paradox te omzeilen zijn optimale omstandigheden nodig, zodat een maatschappelijk draagvlak voor aanpassing aan de te verwachten veranderingen ontstaat. Hoofdverantwoordelijken voor het uitzetten van de toekomstige koers zijn de direct betrokken partijen, namelijk het management en de werknemers, die worden vertegenwoordigd door ondernemingsraden/vakbonden. Vanuit een breder perspectief is dit ook een zaak van de sociale partners op diverse niveaus, de overheden, de ondersteunende diensten zoals universiteiten, adviesbureaus, overheids- en EU-agentschappen, ngo's, en het EESC, onder meer via zijn Adviescommissie Industriële reconversie.

2.20 Wat (re-)integratie op de arbeidsmarkt betreft zijn er twee groepen waaraan bijzondere aandacht dient te worden besteed, namelijk jonge mensen en de oudere generatie voor wie aanpassing geen sinecure is. Er zijn geen kant-en-klare oplossingen voor de diepgewortelde problemen die samenhangen met het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. In hoeverre een economie in staat is tot aanpassing wordt grotendeels bepaald door de huidige structuren en resultaten, de uiteenlopende economische structuren en de verschillen tussen de regionale en nationale culturen. Het is algemeen aanvaard, en ook door het EESC al herhaaldelijk naar voren gebracht, dat modern onderwijs de sleutel tot de toekomst is en erop gericht moet zijn jongeren voldoende flexibele vaardigheden bij te brengen, zodat zij niet worden beperkt in hun beroepskeuze. De laatste jaren is de ontwikkeling van ondernemersgeest in de onderwijsprogramma's centraal komen te staan. Ook het bedrijfsleven moet een bijdrage leveren aan de aanpassing van het onderwijs en investeren in programma's voor een leven lang leren. In een aantal landen zijn mensen uit het bedrijfsleven actief betrokken bij de onderwijsprogramma's.

2.21 Het Comité heeft er eerder al op gehamerd dat hier voor de EU, met inbegrip van het EESC, ongetwijfeld een belangrijke rol is weggelegd. Het denkt dan aan:

- Europese agentschappen als CEDEFOP, Eurofound en andere, die gegevens en analyses verspreiden;
- de Commissie, en met name DG Werkgelegenheid, die in haar publicaties goede praktijkvoorbeelden in heel Europa belicht en conferenties over specifieke thema's organiseert, vooral in het kader van de sociale dialoog; daarnaast publiceert de Commissie haar eigen analyses en concrete voorstellen, die zijn opgesteld door Europese academici en deskundigen;
- gerichte projecten van de Europese fondsen, te weten het Cohesiefonds, het Regionaal fonds, het ESF.

2.22 Wat herstructurering en anticipatie aangaat biedt de Europese context een uitstekende basis voor de ontwikkeling van saamhorigheid en het besef dat heel Europa zijn verantwoordelijkheid moet nemen; dat zou uiteindelijk tot meer samenhang moeten leiden. Op dit moment hanteert elk land immers zijn eigen aanpak, en lopen dus ook de resultaten sterk uiteen. Zowel bedrijven en werknemers als de regio's kunnen munt slaan uit het delen van ervaringen.

2.23 Voorts is er de specifieke problematiek van de mobiliteit van werknemers in Europa, die enerzijds vragen doet rijzen, maar tegelijk een gunstige uitwerking kan hebben, omdat hiermee vacatures in het bedrijfsleven kunnen worden opgevuld en tekorten aan geschoolde en ongeschoolde werknemers kunnen worden opgevangen⁽⁹⁾. Er moet oog zijn voor de negatieve gevolgen die migratie op de lange termijn kan hebben voor landen, regio's en werknemers. Braindrain en migratie van geschoolde werknemers kan toekomstige ontwikkeling in de weg staan. Om werknemers aan te zetten tot meer mobiliteit is een samenhangend Europees regionaal en sociaal beleid nodig, zodat ongewenste risico's binnen de perken blijven.

2.24 De sectorale raden voor werkgelegenheid en vaardigheden van de EU, het Europees Forum voor Herstructurering en de waarnemingsposten voor herstructurering alsook de studies van Eurofound kunnen van groot nut zijn bij de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden in heel Europa.

3. Voorstel voor een EU-kwaliteitskader

3.1 De Commissie zou in haar voorstellen⁽¹⁰⁾ inzicht in de sterk uiteenlopende omstandigheden en benaderingen aan de dag moeten leggen en moeten voortbouwen op de hierboven uiteengezette uitgangspunten. De mededeling reikt alle betrokkenen op hun eigen verantwoordelijkheidsniveau nuttige richtsnoeren aan, die per geval moeten worden toegepast. De bespreking van een dergelijk kader op EU-niveau kan de uitwisseling van standpunten in de hele Unie vlotter doen verlopen en zou dus zeker nuttig zijn.

3.2 Het Comité is het ermee eens dat voortdurend moet worden toegezien op de (vaak subtiele) veranderingen en aanpassingen op het vlak van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de vaardigheden waaraan behoefte is. Dat is in veel bedrijven al schering en inslag en een punt van voortdurende zorg voor zowel management als werknemers. In internationale ondernemingen en maatschappijen moet hierover overleg worden gepleegd tussen management en Europese ondernemingsraden⁽¹¹⁾. De huidige gang van zaken is evenwel onbevredigend. Er moeten voldoende garanties worden gegeven dat werknemers tijdig worden geraadpleegd over grensoverschrijdende herstructureringen. Ook de informatie en raadpleging van kleine en middelgrote ondernemingen moet worden gewaarborgd.

3.3 Gezien het strategische belang van de huidige dynamiek en de toekomstige veranderingen in productiesystemen — we denken dan aan robotica, digitalisering, nanotechnologie en 3D-printen — is het zaak de bestaande praktijken verder te verfijnen en uit te diepen, wat zowel in het belang is van bedrijven als van werknemers. Dat geldt eveneens voor de concrete voorstellen inzake maatregelen op maat van individuele werknemers.

3.4 De meeste bedrijven kiezen voor een op maat gesneden aanpak, maar daar komen tal van transversale aspecten bij kijken die tekenend zijn voor de huidige industriële revolutie. Zoals hierboven opgemerkt zijn brede partnerschappen met universiteiten, onderzoeksinstituten, politieke autoriteiten en regionale onderwijs- en opleidingsinstellingen dan ook een pluspunt. Hoewel ondernemersorganisaties en netwerken van kleine en middelgrote ondernemingen er al in geslaagd zijn herstructurering met succes aan te pakken, zijn de kleine en middelgrote ondernemingen over het algemeen niet in staat om meer geavanceerde oplossingen uit te werken of opleidingsfaciliteiten op poten te zetten. Zij moeten dan ook gebruik kunnen maken van gerichte nationale en regionale mechanismen en steun van buitenaf.

3.5 De verspreiding van goede praktijkvoorbeelden is in de ogen van het Comité van groot belang. Een aantal regio's overall in de Europa slaagt er verbazingwekkend goed in zich voor te bereiden op de toekomst, iets waar zowel de bevolking als de economische veerkracht wel bij varen. De EU, met inbegrip van het EESC, zou op dit vlak meer ondersteuning moeten bieden.

3.6 Ook voor de Europese sectorale raden voor werkgelegenheid en vaardigheden is hier een grote rol weggelegd. Bovendien kunnen deze raden fungeren als platform voor bijeenkomsten van alle direct betrokken partijen. Volgens het EESC zouden deze raden ten minste de volgende drie taken op hun schouders moeten nemen: informeren over onderwijsbehoeften, voorspellingen inzake toekomstige trends/uitdagingen uitwisselen, en het waarom van herstructurering toelichten. Dit alles zal de betrokkenen aanmoedigen hun standpunten te blijven uitwisselen en is bevorderlijk voor convergentie „naar boven toe”. Ten slotte zouden ook de Europese agentschappen hun voordeel moeten doen met de operationele en pragmatische conclusies van deze raden.

⁽⁹⁾ Zie PB C 318 van 29-10-2011, blz. 43.

⁽¹⁰⁾ Mededeling van de Commissie EU-kwaliteitskader, blz. 16 e.v.

⁽¹¹⁾ (Richtlijn 2001/23/EG).

3.7 Zoals al uitvoerig werd aangetoond in hoofdstuk 2 kunnen de specifieke verantwoordelijkheden van de betrokkenen op de verschillende niveaus worden afgebakend aan de hand van gemeenschappelijke analyses en diagnoses. Dit continue proces is in een aantal lidstaten al gemeengoed, terwijl in andere nog heel wat werk aan de winkel is. Economieën waar deze praktijken worden toegepast doen het doorgaans veel beter dan andere die op dit vlak achteroplopen. We zeiden het al: een consensuele aanpak loont.

3.8 Via financiële steun uit de EU-fondsen — indien van toepassing — kan de EU bedrijven en regio's ertoe aanzetten vaker gebruik te maken van doeltreffende procedures en mechanismen, zodat een bevredigend niveau van coördinatie wordt bereikt.

3.9 In de bijlage wordt terecht de klemtoon gelegd op de rol van de individuele werknemers. Als is gezorgd voor de juiste omstandigheden en adequate voorzieningen, is het aan de werknemer zelf om de in zijn of haar ogen beste benadering te kiezen. Ook hier is het scala aan individuele keuzes uitgebreid, van de verbetering van vaardigheden op het werk tot verbreding van de competenties, en zelfs de overschakeling op een nieuwe loopbaan. In plaats van hun hele leven dezelfde baan te houden kiezen mensen steeds vaker voor een flexibele carrière, hetzij binnen hetzelfde (grote) bedrijf hetzij in een bredere context.

3.10 Alle partijen moeten terdege rekening houden met dergelijke ingrijpende verschuivingen, en met name bijzondere aandacht besteden aan kwetsbare groepen. In veel lidstaten hebben de sociale partners en de overheid in de loop der jaren gerichte programma's ontwikkeld. Hieronder volgt een greep uit de voorbeelden:

- het Deense arbeidsmarktmodel, ook bekend als flexizekerheid. Na een aantal aanloopproblemen en een fase van kritiek is een redelijk evenwicht gevonden tussen de kosten en resultaten van dit model, waarbij een flexibele arbeidsmarkt en de verzorgingsstaat ⁽¹²⁾ hand in hand gaan. Kenmerkend voor het model zijn onder meer een scherp toezicht op de arbeidsmarkt, overeenkomsten inzake werkverdeling en jobrotation, kweekvijvers voor innovatie en een regeling voor beroepsopleiding;
- het Duitse systeem van duaal leren, waarbij participatie van het bedrijfsleven en een proactief beleid op het vlak van leren en praktijkstages noodzakelijke voorwaarden zijn;
- het Zweedse programma „Knowledge Lift”, dat bedoeld was om het niveau van laaggeschoolde volwassenen van 25 tot 55 jaar op te trekken tot een gemiddeld scholingsniveau.

3.11 En dit zijn zeker niet de enige voorbeelden. Een aantal van die regelingen is al voorbijgestreefd, andere voldoen nog aan de verwachtingen, en tonen aan dat de overheid en de sociale partners met hun inzet samen een antwoord kunnen bieden op de huidige ontwikkelingen. Daarnaast zijn er ook regelingen waarvan al sinds enige tijd is afgestapt. De Commissie zou zich moeten bezighouden met de verspreiding van goede praktijkvoorbeelden zodat de nationale sociale partners en de overheden in alle lidstaten kunnen bekijken met welke instrumenten zij hun voordeel kunnen doen.

3.12 Het EESC is ten eerste ingenomen met de actieve rol die de Commissie op het vlak van anticipatie en herstructurering toebedenkt aan de nationale en regionale autoriteiten, en wel op gelijke voet met ondernemers, werknemers en sociale partners; dit strookt met de standpunten die het Comité al in eerdere adviezen heeft ingenomen, alsook met zijn reactie op het Groenboek ⁽¹³⁾. Vaak wordt onderschat hoezeer samenwerking en medeverantwoordelijkheid onmisbaar zijn. Ook uit de door de Commissie naar voren gebrachte aandachtspunten blijkt het belang van de betrokkenheid van al deze actoren ⁽¹⁴⁾.

3.13 Elk bestuursniveau heeft zijn eigen verantwoordelijkheden. Zoals de praktijk aantoont is de nationale overheid in de meeste landen belast met het uitwerken van de (wettelijke) kadervoorwaarden, terwijl organisatie en het scheppen van een gunstig klimaat voornamelijk tot de taken van de regionale overheden behoren. Daaruit volgt dat het succes van deze regelingen staat of valt met de kwaliteit van de nationale en regionale overheden. Ten slotte dienen deze overheden te worden betrokken bij casestudies over anticipatie en herstructurering en over geslaagde praktijken.

⁽¹²⁾ Zie „Anticipating and Managing restructuring — Denmark” (Anticipatie en omgaan met herstructurering — Denemarken), International Training Centre IAO, december 2009.

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽¹⁴⁾ Zie bladzijde 20.

3.14 De Commissie neemt het voortouw bij de organisatie van debatten op EU-niveau en de verspreiding van goede praktijken. Ook kan de Commissie helpen alle neuzen in de EU één kant op te krijgen en de voorwaarden te creëren voor een correct gebruik van de Europese fondsen. Ook speelt zij een rol bij de bevordering van de sociale dialoog over anticipatie en herstructurering, met name op het sectorale niveau.

3.15 Het verzamelen van gegevens over herstructurering — inclusief de economische en sociale impact — moet gemakkelijker worden gemaakt; vervolgens moeten aan de hand van die gegevens analyses worden opgesteld. Er moet voortdurend op worden toegezien dat agentschappen als Eurofound en CEDEFOP, de Commissie en andere betrokkenen efficiënt samenwerken.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de herziening van de communautaire richtsnoeren voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven

(C(2014) 963 final)

(2014/C 451/20)

Rapporteur: **Jacek KRAWCZYK**

Corapporteur: **Nico WENNMACHER**

De Commissie heeft op 8 mei 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

Staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 juni 2014 goedgekeurd..

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 183 stemmen vóór en 3 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met de nieuwe verordening van de Europese Commissie inzake richtsnoeren betreffende staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Deze verordening, waarop zowel luchthavens als luchtvaartmaatschappijen al lang zaten te wachten, biedt een kader met een overgangsperiode om een aantal van de belangrijke problemen van de vervoerssector in de EU, die ingrijpende veranderingen ondergaat, aan te pakken.

1.2. Het EESC betreurt dat onder onterechte druk van regionale lobby's en lokaal gekozen politici de uiteindelijke verordening die door de Europese Commissie is goedgekeurd, niet genoeg instrumenten biedt om de transparantie in de Europese luchthavenmarkt en -sector wezenlijk te verbeteren. De ontwikkeling van de luchtvaartgrondinfrastructuur moet op de verschillende niveaus (EU, lidstaten, regio's) beter worden gecoördineerd. Belastinggelden, ook de middelen uit de EU-begroting, moeten worden uitgegeven op basis van een haalbaarheidsstudie die niet wordt gekleurd door louter lokale politiek, maar uitgaat van relevante economische en sociale behoeften. In deze studie dient ook de duurzaamheid van het project beoordeeld te worden aan de hand van criteria betreffende grondgebruik, de gevolgen voor de werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden en de gevolgen voor het milieu. Er moet ook samenhang zijn met strategische EU-projecten als het gemeenschappelijk Europees luchtruim (*Single European Sky*) en SESAR.

1.3. Het EESC is bezorgd over het toenemende aantal „mededingingszaken” van de Commissie en de slappe houding van de lidstaten wat betreft het ontbreken van gelijke concurrentievoorwaarden in de EU-luchtvaart. Dat luchthavens pas na een extreem lange overgangsperiode rendabel hoeven te zijn, biedt onvoldoende stimulans om tot wezenlijke veranderingen op dit vlak te komen.

1.4. Het EESC is erg ontgoocheld over het feit dat de studie over de stand van zaken m.b.t. staatssteun en aanverwante praktijken op het vlak van de tenuitvoerlegging van de luchtvaatrichtsnoeren, waarom het Comité in zijn eerdere advies had verzocht, nooit is uitgevoerd. Er bleef teveel politieke „mist” over het onderwerp hangen en er werden te weinig harde gegevens aangevoerd om betrouwbare oplossingen voor te stellen. Het EESC herhaalt zijn verzoek en acht dat nog steeds relevant en gerechtvaardigd. Deze studie moet informatie opleveren over de omvang en de aard van de steun, de concrete impact ervan op de economische ontwikkeling en efficiëntie, alsook de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen ervan voor de werkgelegenheid.

1.5. Het EESC acht het van belang dat de sociale dialoog wordt aangemoedigd en sociale dumping in de sector wordt voorkomen. Ook dient er op een of andere manier voor gezorgd te worden dat er voortdurend actuele gegevens over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de luchtvaartsector beschikbaar zijn.

1.6. Een van de grote problemen bij de uitvoering van de vorige richtsnoeren was de ontoereikende handhaving. Gezien het grote aantal „uitzonderingen” in de huidige verordening, bovenop de uiterst lange overgangperiode, vreest het EESC dat de zwakke handhaving ook in de toekomst de belangrijkste doelstelling van deze verordening, namelijk het creëren van gelijke concurrentievoorwaarden, zal blijven ondermijnen.

1.7. Doordat de luchtvaartrichtsnoeren met terugwerkende kracht worden toegepast op operationele steun kunnen die luchthavens en luchtvaartmaatschappijen die al jaren buiten het kader van de richtsnoeren uit 2005 opereren, aan de nieuwe voorschriften voldoen. De toepassing met terugwerkende kracht kan ook voorkomen dat marktspelers die zich wél aan de richtsnoeren uit 2005 hebben gehouden, afgestraft worden.

1.8. Gelijke concurrentievoorwaarden zijn ook nodig om de Europese luchtvaart opnieuw duurzaam te maken. Uit de openbare hoorzitting die het EESC in 2014 hield, bleek duidelijk dat de huidige „subsidiewedloop” de Europese luchtvaart in gevaar brengt en de duurzaamheid ervan danig ondermijnt.

1.9. Het EESC kan zich vinden in de aanpak van de luchtvaartrichtsnoeren met betrekking tot de aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen, al zal uiteindelijk alleen uit de uitvoering en handhaving van nieuwe regels blijken of er meer duidelijkheid en eenvoud is gekomen.

1.10. Wat betreft plannen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen waarmee grootschalige overheidsfinanciering is gemoeid, pleit het EESC voor bewustmakingsprogramma's en ondersteunende praktijken voor eigenaren en beheerders van regionale luchthavens die niet beschikken over de benodigde capaciteit om dit soort kwesties te hanteren.

1.11. De uitvoering van de regels voor staatssteun binnen de interne markt moet ook in derde landen worden gevolgd. De EU-autoriteiten moeten consequent zijn en hun beleid inzake de toegang tot de markt van de EU aanpassen, met name voor exploitanten die in eigen land profiteren van gunstige voorwaarden die de concurrentie waarschijnlijk vervalsen. Waar het om gaat is dat er gelijke concurrentievoorwaarden voor iedereen worden gecreëerd.

1.12. Wil de luchtvaartsector in de EU op een duurzame manier aan de toenemende vraag kunnen voldoen, dan moet de sector hoogwaardige banen en goede arbeidsomstandigheden bieden, in het belang van de reiziger en de veiligheid. Zoals gezegd moet de sociale dialoog moet worden aangemoedigd en sociale dumping in de sector worden voorkomen. In de Europese luchtvaartsector bestaan al meerdere groepen voor besprekingen met de betrokken sociale partners; om efficiënt te kunnen zijn, moeten die worden versterkt en worden uitgebreid met vertegenwoordigers van luchthavens. Het is ook van belang om het bewustzijn onder de exploitanten verder te vergroten en om staatssteun in te trekken indien de desbetreffende voorschriften niet worden nageleefd, met name indien de toepasselijke arbeidsvoorschriften worden geschonden.

1.13. Het is dan ook van het grootste belang dat de uitvoering van de „nieuwe” luchtvaartrichtsnoeren van nabij wordt gevolgd. De Europese Commissie moet nagaan in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en binnen twaalf maanden opnieuw verslag uitbrengen.

2. Inleiding

2.1. De Europese luchtvaartsector is bedoeld als een markt waarin de luchtvaarttarieven worden bepaald door de vraag en waarin gebruikers de kosten betalen via vergoedingen en rechten die erop gericht zijn een „concurrerend en zuinig vervoerssysteem” (Witboek vervoer, 2011) tot stand te brengen. Staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen heeft echter geleid tot wezenlijke structurele tekortkomingen in de Europese luchtvaartmarkt, die moeten worden gecorrigeerd.

2.2. De Europese Commissie heeft al geruime tijd plannen voor een herziening van de richtsnoeren uit 1994 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag op steunmaatregelen van de lidstaten in de luchtvaart en de EU-richtsnoeren uit 2005 voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (hierna „de luchtvaartrichtsnoeren” genoemd). Er zijn al langer duidelijkere regels nodig zodat luchthavens steun kunnen krijgen als het echt nodig was — zeker omdat algemeen wordt erkend dat de eerdere luchtvaartrichtsnoeren niet doeltreffend zijn toegepast.

2.3. Het EESC heeft tijdens op zijn 11 juli 2012 gehouden 482e zitting een vervolgadvisie goedgekeurd over de „Herziening van de richtsnoeren van 1994 en 2005 betreffende luchtvaart en luchthavens in de EU” CCMI/95. In dat advies zette het EESC duidelijk uiteen hoe de Europese luchtvaartmarkt zich heeft ontwikkeld en welke ernstige hinderpalen er zijn voor de uitvoering van de bestaande luchtvaatrichtsnoeren. Daarnaast heeft het ook een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2.4. In het advies stelde het EESC dat er een gestandaardiseerd EU-rechtskader voor de volledige luchtvaartsector moet komen, waarin geen plaats is voor ongecontroleerde subsidies en waarin gelijke concurrentievoorwaarden worden gecreëerd voor alle spelers, ook op lokaal niveau.

2.5. Het EESC wees erop dat de nieuwe luchtvaatrichtsnoeren moeten worden opgesteld aan de hand van een duidelijk en eenvoudig pakket regels waarmee rechtszekerheid in de Europese luchtvaartsector kan worden gegarandeerd. Het benadrukte het belang van een adequate toepassing van de luchtvaatrichtsnoeren en noemde handhaving van het grootste belang.

2.6. Volgens het vorige advies van het Comité (CCMI/95) moeten de nieuwe door de Commissie voor te stellen luchtvaatrichtsnoeren tot doel hebben alle soorten luchtvaartmaatschappijen te beschermen tegen discriminerende, onduidelijke of verstoringende financiële steun van regionale overheden of luchthavens. Overheidsmiddelen mogen niet leiden tot de verstoring van de concurrentie, noch tussen luchthavens, noch tussen luchtvaartmaatschappijen.

2.7. Het EESC drong erop aan om de staatssteun die wordt toegekend voor investeringen in de luchthaveninfrastructuur, alsmede de steun aan startende luchtvaartmaatschappijen alleen toe te staan in een aantal welomschreven specifieke gevallen, en om deze in duur en omvang te beperken. Bovendien mag dergelijke steun uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden worden toegekend, met inachtneming van de principes inzake transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie.

2.8. Het EESC concludeerde dat, om de transparantie te garanderen, de voorwaarden waaronder staatssteun toegelaten is, bekendgemaakt moeten worden. Alle steun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet volledig openbaar worden gemaakt, evenals de voorwaarden waaronder steun wordt toegekend.

2.9. Het EESC stelde dat particuliere investeringen als algemene regel niet als staatssteun kunnen worden beschouwd. Toch kan een publieke speler als particuliere investeerder optreden indien de investering commercieel verantwoord is.

2.10. Het EESC meende dat er een studie moet komen over de stand van zaken m.b.t. staatssteun en aanverwante praktijken op het vlak van de tenuitvoerlegging van de luchtvaatrichtsnoeren. Om met name na te gaan of, en zo ja in hoeverre, de geldende praktijk tot ongelijke voorwaarden voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen leidt, moet in die studie nauwkeurige informatie worden gegeven over de omvang en de aard van de toegekende steun, de impact ervan op de daadwerkelijke economische ontwikkeling en efficiëntie, alsook de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen ervan voor de werkgelegenheid.

2.11. Het EESC wees erop dat de belangen van werknemers en reizigers in de nieuwe richtsnoeren in aanmerking moeten worden genomen. Aangezien personele middelen een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van het luchtvervoersysteem uitmaken, moeten binnen een duurzame burgerluchtvaartsector hoogwaardige werkgelegenheid en goede werkomstandigheden gegarandeerd worden. In dit verband is het belangrijk de sociale dialoog te bevorderen en sociale dumping in de sector te vermijden.

2.12. Het EESC riep ook op tot een langetermijnbeleid inzake de ontwikkeling van regionale luchthavens. De luchtvaatrichtsnoeren kunnen enkel met succes worden toegepast als er duidelijke beleidsprioriteiten voor de ontwikkeling van regionale luchthavens worden afgesproken. De Commissie zou onverwijld een dergelijke beleidsagenda moeten opstellen.

2.13. Het EESC riep de lidstaten op om de voorbereiding en tenuitvoerlegging van de nieuwe richtsnoeren duidelijk te steunen en zich ertoe te engageren. Deze kwestie was van bijzonder belang in het licht van de toewijzing van EU-fondsen binnen het nieuwe MFK. „Om meer te doen met minder middelen zijn duidelijke prioriteiten nodig. Regionale ontwikkeling is erg belangrijk, maar mag geen excuus zijn om luchthavens te blijven ontwikkelen zonder dat er voldoende vraag kan worden gecreëerd.”

3. Luchtvaartrichtsnoeren — stand van zaken

3.1. Op 20 februari 2014 heeft de Europese Commissie de richtsnoeren betreffende staatssteun voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen goedgekeurd, ter vervanging van de richtsnoeren (uit 1994 en 2005) die nagenoeg tien jaar van kracht zijn geweest.

3.2. Met de nieuwe regels wordt het mogelijk om kleine onrendabele luchthavens gedurende een overgangsperiode van tien jaar exploitatiesteun te geven. Daarna moet de luchthaven zelfbedruipend zijn. De maximaal toelaatbare steunbedragen zijn:

- 50 % van het oorspronkelijke exploitatietekort voor luchthavens met minder dan 3 miljoen passagiers per jaar;
- 80 % voor luchthavens met minder dan 700 000 passagiers per jaar.

3.2.1. Voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB) kunnen ongedekte exploitatiekosten nog steeds worden gecompenseerd. Dit geldt voor luchthavens die een belangrijke rol vervullen wat betreft de regionale ontsluiting van geïsoleerde, afgelegen of perifere regio's.

3.3. Meer gerichte investeringssteun is alleen toegestaan als er een reële vervoersbehoefte is en de positieve effecten ervan duidelijk zijn. Bijkomende vervoerscapaciteit mag alleen worden gecreëerd als er vraag naar is. Investeringssteun is niet mogelijk als de investering de bestaande luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied ondermijnt en niet in gebieden waar andere transportmiddelen al voor een goede ontsluiting zorgen.

3.3.1. Maximaal toegestane steunintensiteit:

- tot 25 % voor luchthavens met 3 tot 5 miljoen passagiers per jaar;
- tot 50 % voor luchthavens met 1 tot 3 miljoen passagiers per jaar;
- tot 75 % voor luchthavens met minder dan 1 miljoen passagiers per jaar;
- geen steun voor luchthavens met meer dan 5 miljoen passagiers per jaar (met kleine uitzonderingen, bv. verplaatsing van de luchthaven).

Het plafond voor investeringssteun om luchthaveninfrastructuur te financieren kan met maximaal 20 % worden verhoogd voor luchthavens in afgelegen gebieden.

3.4. Luchtvaartmaatschappijen kunnen drie jaar lang steun krijgen ter hoogte van maximaal 50 % van de luchthavengelden voor nieuwe bestemmingen. Voor luchthavens in afgelegen gebieden kunnen soepeler regelingen gehanteerd worden.

3.5. Regelingen tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens zullen worden beschouwd als vrij van steun indien een particuliere investeerder handelend onder normale marktomstandigheden dezelfde voorwaarden zou hebben aanvaard. Als de regeling geen winst oplevert, zal de afspraak met de luchthaven/luchtvaartmaatschappij worden beschouwd als staatssteun aan de luchtvaartmaatschappij.

Gedaan te Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector

(COM(2013) 659 final)

(2014/C 451/21)

Rapporteur: **Seppo KALLIO**

Corapporteur: **Brendan BURNS**

De Commissie heeft op 20 september 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector

COM(2013) 659 final.

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de nieuwe EU-bosstrategie en de twee begeleidende werkdocumenten van de Commissie. Aangezien er een steeds grotere claim gelegd wordt op bossen, die bovendien in toenemende mate blootstaan aan gevaren, en allerlei sectorale beleidsterreinen van de EU met de bijbehorende regels van invloed zijn op bossen en de bosbouw, komt de nieuwe strategie als geroepen. De Commissie en de lidstaten moeten er daarom voor zorgen dat de strategie op doeltreffende wijze wordt uitgevoerd.

1.2 Het EESC wijst de Commissie er in dit verband op dat in het Verdrag betreffende de werking van de EU nergens gerept wordt van een gemeenschappelijk EU-bosbouwbeleid en dat het toezicht op bosbouwbeleid een zaak van de lidstaten zou moeten blijven.

1.3 Het EESC kan zich vinden in de totaalaanpak, waarbij de drie pijlers van duurzaamheid (economie, milieu en samenleving) — die terugkomen in de drie overkoepelende hoofdstukken van de EU-bosstrategie, onderverdeeld in acht prioriteiten — elkaar in evenwicht houden. Om ervoor te zorgen dat de strategie snel wordt uitgevoerd zou gebruik moeten worden gemaakt van de strategische richtsnoeren die voor elke prioriteit zijn opgesteld.

1.4 Om de doelen van de strategie te halen moeten, mede gezien het grote belang van bossen voor de ontwikkeling van het platteland, bosbouwmaatregelen deel uitmaken van de programma's voor plattelandsontwikkeling. Bovendien moeten deze maatregelen gepromoot worden om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen beter benut worden.

1.5 Aangezien steeds hogere eisen aan de werknemers worden gesteld als gevolg van de toenemende mechanisering van de waardeketen in de bosbouw, en omdat het klimaat en milieu veranderen, moeten het onderwijs, het opleidingswezen en de kennisoverdracht in deze sector op alle niveaus verbeterd worden. In dit verband zouden de Commissie en de lidstaten bovendien de aanzet moeten geven tot onderzoek waarbij wordt nagegaan hoe het werkgelegenheidspotentieel van en de arbeidsomstandigheden in de bosbouwsector verbeterd kunnen worden.

1.6 Ongeacht het eindgebruik van hout zou de discussie over duurzaambosbeheercriteria altijd gebaseerd moeten worden op de breed gedragen criteria die tijdens het Forest Europe-proces⁽¹⁾ zijn geformuleerd. Ook zou bij de ontwikkeling van die criteria rekening moeten worden gehouden met de speciale kenmerken van de lidstaten en de huidige bosbouwsystemen en -wetgeving.

1.7 Wat de principes voor de prioritering van bepaalde soorten houtgebruik betreft is het EESC tegen juridisch bindende regels en voor een marktgerichte aanpak en contractuele vrijheid van marktdeelnemers.

1.8 De lidstaten zouden moeten samenwerken om de problemen in verband met de klimaatverandering het hoofd te bieden. Daarom steunt het EESC het appel om er onder meer door middel van brandpreventie en andere adaptieve beschermingsmaatregelen tegen natuurrampen voor te zorgen dat Europese bossen veerkrachtiger worden en zich beter aan veranderende omstandigheden kunnen aanpassen. De nadruk zou hierbij moeten liggen op de veerkracht en multifunctionaliteit van bossen.

1.9 Het EESC is voorstander van de bosbeheerplannen, met dien verstande dat het gebruik ervan vrijwillig moet blijven en dat ze om onnodige kosten en rompslomp te vermijden duidelijk los moeten staan van de Natura 2000-beheersplannen.

1.10 Betere kennis is van cruciaal belang voor een goed begrip van de talloze problemen waar de bosbouwsector mee te maken heeft. Er dient daarom te worden toegewerkt naar harmonisatie van de gegevens, naar een effectievere manier van informatie-uitwisseling en naar transparantie, zonder dat echter eigendomsrechten worden geschonden.

1.11 Het EESC is voor het promoten van hout en andere bosproducten zoals kurk, omdat dit uit de lidstaten zelf afkomstige, duurzame, hernieuwbare, klimaat- en milieuvriendelijke grondstoffen zijn, en is ervan overtuigd dat de bosbouw van cruciaal belang is voor het welslagen van een toekomstige bio-economie.

1.12 Om het concurrentievermogen van de bosbouwsector te vergroten dient zo goed mogelijk gebruik te worden gemaakt van de huidige en toekomstige financieringsmogelijkheden ter ondersteuning van onderzoek en innovatie. In dit verband kunnen initiatieven als het Europese innovatiepartnerschap (EIP)⁽²⁾ en het publiek-private partnerschap (PPP) voor groene industrieën⁽³⁾ een rol spelen.

1.13 Gezien de grote mogelijkheden en voordelen die het gebruik van houtbiomassa voor een groene economie met zich meebrengt, zouden de Commissie en de lidstaten actief moeten zoeken naar manieren om, ter verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen⁽⁴⁾ en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, te zorgen voor een actief bosbeheer en een beter houtgebruik.

1.14 De Commissie en de lidstaten moeten meer werk maken van de beoordeling van ecosysteemdiensten en er een markt voor helpen creëren. De lidstaten zouden voor gecoördineerde mechanismen moeten zorgen waarmee het huidige marktfalen kan worden gecompenseerd.

1.15 Een adequate afstemming en communicatie met alle belangengroepen van betekenis is nodig om een goede EU-bosstrategie te ontwikkelen en daarna vervolgmaatregelen te nemen. De deelname van deze groepen garanderen en opvoeren is dan ook van groot belang. Daarvoor moeten bepaalde bij de civiele dialoog betrokken groepen, zoals het Raadgevend Comité voor de bosbouw, versterkt worden. Ook zouden ad-hocgroepen met vertegenwoordigers van het EESC en het CvdR moeten worden opgericht.

1.16 Het EESC dringt er bij de Commissie, de lidstaten en alle andere partijen op aan om de onderhandelingen te hervatten en uiteindelijk tot overeenstemming te komen over een juridisch bindende overeenkomst over bossen in Europa. Samen met de bosstrategie zou zo'n overeenkomst een belangrijk middel zijn om de hele bosbouwsector sterker te maken. Duidelijke definities en doelstellingen voor een duurzaam bosbeheer op pan-Europees niveau zouden ook doorwerken in de rest van de wereld.

⁽¹⁾ Forest Europe: intergouvernementeel onderhandelingscomité voor een juridisch bindende overeenkomst over de bossen in Europa; zie ook <http://www.forestnegotiations.org/>

⁽²⁾ Wat bossen en bosbouw betreft zijn de volgende EIP's van belang:
EIP voor productiviteit en duurzaamheid van de landbouw: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm
EIP voor grondstoffen: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>
EIP voor water: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>

⁽³⁾ Zie <http://bridge2020.eu>

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>

1.17 Ten slotte zal het EESC alle huidige en toekomstige op de EU-bosbouwstrategie gebaseerde initiatieven of andere hiermee verband houdende documenten, waaronder werkdocumenten van de diensten van de Commissie, volgen en becommentariëren.

2. Inleiding

2.1 Ruim veertig procent van het landareaal van de EU bestaat uit bossen en andere boomrijke vegetaties, waarvan het buitengewone belang buiten kijf staat. Wat hulpbronnen, structuur, beheer en gebruik van bossen betreft zijn er grote verschillen tussen de regio's. Het Europese bosareaal is de jongste decennia met ongeveer 0,4 % per jaar toegenomen. Ook met de houtvoorraad gaat het goed: slechts 60 à 70 % van de jaarlijkse toename wordt gekapt. Zo'n 60 % van het bosareaal is in particuliere handen; de rest is van de overheid.

2.2 In heel de EU, en zeker in sterk beboste regio's, is multifunctionaliteit van belang: bossen hebben een sociale, een ecologische en ook een economische functie. Zij vormen het leefgebied van planten en dieren en spelen een sleutelrol bij het temperen van de klimaatverandering en het leveren van andere ecosystemendiensten, waaronder jagen, bosvruchten, volksgezondheid, recreatie en toerisme. Het sociaaleconomische belang van bossen is groot, maar wordt vaak onderschat. De bosbouw en aanverwante sectoren bieden werk aan ruim drie miljoen mensen en zijn cruciaal voor welzijn en werkgelegenheid op het platteland.

2.3 Duurzame bosbouw is geen nieuw idee. Het concept van duurzaam beheer ontstond 300 jaar geleden in de bosbouw. Sindsdien is dit idee van duurzaam beheer steeds verder uitgewerkt en heeft het langzaam maar zeker ingang gevonden in alle onderdelen van de economie. De definitie van duurzaam bosbeheer in de Resolutie van Helsinki van de Ministeriële conferentie voor de bescherming van het bos in Europa, waarbij het duurzaamheidsbeginsel in een wereldwijde context werd geplaatst, was een mijlpaal in dit proces.

2.4 Sinds 15 jaar heeft de Europese Unie een strategie voor de bosbouwsector. Op basis van een resolutie van het Europees Parlement ⁽⁵⁾ heeft de Europese Commissie in 1998 een mededeling ⁽⁶⁾ gepubliceerd waarin zij zich door deze beleidsrichtsnoer laat leiden.

2.5 Op verzoek van de Raad ⁽⁷⁾ publiceerde de Commissie in het voorjaar van 2005 een rapport over de uitvoering van de bosbouwstrategie ⁽⁸⁾, dat werd aangevuld met een EU-actieplan voor de bossen voor de periode 2007-2011 ⁽⁹⁾.

2.6 De evaluatie van het actieplan (dat gebruikt werd voor de uitvoering van de bosstrategie van 1998) geschiedde in 2011, het Internationaal Jaar van het bos.

2.7 Hoewel in het Verdrag betreffende de werking van de EU nergens gerept wordt van een gemeenschappelijk EU-bosbouwbeleid, leiden allerlei sectorale beleidsterreinen met de bijbehorende maatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot de energievoorziening of milieu- en klimaataangelegenheden, de facto wel tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk bosbouwbeleid van de EU. In reactie op de almaar toenemende — en onderling soms conflicterende — problemen waar bossen en de bosbouwsector mee te maken hebben, en om te voorzien in de behoefte aan een beter samenhangend beleid, heeft de Europese Commissie op 20 september 2013 een mededeling over een nieuwe EU-bosstrategie gepubliceerd.

⁽⁵⁾ PB C 55 van 24.2.1997, blz. 22.

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final, 18.11.1998.

⁽⁷⁾ Resolutie van de Raad, PB C 56 van 26.2.1999, blz. 1, en conclusies van de Raad inzake een actieplan van de EU voor de bossen, 2662e vergadering van de Raad Landbouw en Visserij, 30—31 mei 2005.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final, 15.6.2006.

3. Schets van de nieuwe bosstrategie

3.1 Bij het basisdocument van de Commissie horen twee werkdokument van haar diensten. Het eerste gaat vooral over het proces, de analyse en de in de strategie voorgestelde verdere aanpak, het tweede gaat uitgebreid in op de sectoren in Europa die van de bosbouw afhankelijk zijn, dat wil zeggen houtbewerking, meubelmakerij, vervaardiging en omvorming van pulp en papier, en drukkerijen.⁽¹⁰⁾ Aangezien ze een belangrijke aanvulling vormen op het basisdocument, verdienen deze begeleidende documenten zorgvuldige aandacht. Het EESC zal alle huidige en toekomstige op de EU-bosbouwstrategie gebaseerde initiatieven of andere hiermee verband houdende documenten volgen en commentariëren.

3.2 De Commissie heeft ervoor gekozen om de toekomstige actiegebieden in de strategie op te delen in drie hoofdstukken, die samen acht prioriteiten omvatten.

3.3 De „strategische richtsnoeren” waarvan elk van de acht prioriteiten vergezeld gaat, zorgen ervoor dat de strategie niet alleen maar algemene intentieverklaringen bevat, maar ook voldoet aan de eis dat concrete maatregelen worden voorgesteld.

3.4 Om een snelle uitvoering van de bosstrategie mogelijk te maken heeft de Commissie niet voorgesteld om een apart nieuw actieplan op te stellen. In plaats daarvan bevat de strategie een lijst van specifieke maatregelen waarmee de doelstellingen ervan verwezenlijkt moeten worden.

3.5 De nieuwe bosstrategie is gepubliceerd na de definitieve evaluatie van de vorige strategie en niet lang voor aanvang van de volgende programmeringsperiode van de EU en het meerjarig financieel kader voor 2014-2020.

3.6 Sinds de publicatie van de vorige strategie is het economische en politieke klimaat in de EU ingrijpend veranderd. Mede in verband met internationale verplichtingen is de nieuwe strategie ingebed in een geheel nieuw regelgevingskader.

3.7 De Commissie heeft de publicatie van de nieuwe bosstrategie laten samenvallen met de onderhandelingen van het Intergouvernementeel Onderhandelingscomité van Forest Europe om een wettelijk bindende overeenkomst over bossen in Europa te kunnen sluiten⁽¹¹⁾. Deze overeenkomst zou in de plaats moeten komen van de huidige aanbevelingen en duidelijke, door de ondertekenende staten goed te keuren definities en doelstellingen voor bosbeheer moeten bevatten.

3.8 Door middel van aanbevelingen heeft het EESC diverse processen met betrekking tot de bosbouw (zie Bijlage 1), waaronder — vanaf het begin — de nieuwe bosstrategie, ondersteund⁽¹²⁾. Toen de Commissie in 2005 haar uitvoeringsverslag publiceerde, nam het EESC de gelegenheid te baat om een advies over de rol van bosbouw en bossen in een veranderende omgeving uit te brengen. Het onderhavige advies is ten dele bedoeld als actualisering van het eerdere advies in het licht van toekomstige uitdagingen.

4. Algemene opmerkingen over de nieuwe bosstrategie

4.1 Uitgangspunt van de strategie is dat in het Verdrag betreffende de werking van de EU nergens gerept wordt van een gemeenschappelijk EU-bosbouwbeleid en dat dus de lidstaten zeggenschap houden over het bosbouwbeleid. De strategie is alomvattend: de economische, maatschappelijke en ecologische aspecten houden elkaar in evenwicht en de strategie omvat naast bossen en bosbouw ook de verwerkende industrie.

4.2 In de strategie wordt de nadruk gelegd op duurzaam beheer en multifunctionaliteit, waardoor op een evenwichtige wijze velerlei goederen en diensten kunnen worden geleverd en de bescherming van bossen gegarandeerd is. Momenteel wordt in de EU nauwelijks meer dan 60 % van de jaarlijkse aangroei in de bossen gekapt. Door de bosbouwsector concurrerender te maken en de toepassingsmogelijkheden van hout uit te breiden, in het kader van het streven om met duurzame grondstoffen een bio-economie op te zetten, moet de strategie daarom zorgen voor meer werkgelegenheid in de houtsector en voor welvaart in Europa.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 en 343 final, Een blauwdruk voor op het bos gebaseerde EU-sectoren, 20.9.2013.

⁽¹¹⁾ Zie voor de huidige onderhandelingstekst: <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>

⁽¹²⁾ Advies over de bosstrategie van 1998, PB C 51 van 23.2.2000, blz. 97-104; advies „Verslag over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de Europese Unie”, PB C 28 van 3.2.2006, blz. 57-65.

4.3 De nieuwe strategie, die een alomvattend karakter heeft, is gericht op een betere coördinatie van de bosbouw in de EU: zij moet leiden tot een efficiënte en doeltreffende uitvoering, minderodeloze bureaucratische rompslomp en beter presterende bossen in de EU.

4.4 De bosbouw en de houtverwerkende industrie kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het succes van de Europa 2020-strategie. Maar daarvoor moet de bosstrategie wel nauw worden gekoppeld aan de Europa 2020-strategie: er dient werk te worden gemaakt van een efficiënte en doeltreffende uitvoering van de bosstrategie op alle relevante beleidsterreinen.

4.5 Uit een evaluatie van de jongste gegevens over de tenuitvoerlegging van bosbouwmaatregelen door de lidstaten in het kader van plattelandontwikkeling blijkt dat niet ten volle gebruik werd gemaakt van beleidsinstrumenten voor landelijke gebieden. In de strategie spoort de Commissie de lidstaten aan om bij hun programmerings- en uitvoeringsactiviteiten de nodige aandacht te geven aan bosbouwmaatregelen, zodat de bosstrategie meer kans van slagen krijgt. Dit is met name van belang om de talloze kleine familiebedrijven en particuliere bosteigenaren bij een en ander te betrekken en te mobiliseren. Eenvoudigere procedures en minder administratieve rompslomp zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren.

4.6 De bedoeling is om de strategie mede met behulp van de maatregelen en instrumenten in het bosbouwpakket van de verordening inzake plattelandontwikkeling⁽¹³⁾ te gaan uitvoeren.

4.7 In de strategie roept de Commissie de lidstaten op om samen met de sociale partners maatregelen uit te werken om het werkgelegenheidspotentieel van de sector beter te benutten, het vaardigheidsniveau van de werknemers in de sector te verhogen en de werkomstandigheden verder te verbeteren. Er is meer gericht onderzoek nodig naar de mensen die in Europese bossen werken, bijvoorbeeld met het oog op de aanleg van wegen, aanplantingen, bosonderhoud, oogsten, winning van hulpbronnen, vervoer, informatievoorziening en milieudiensten. Om op de langere termijn voor groei en banen te zorgen zouden de lidstaten met hun beleid en programma's het concurrentievermogen van de hele bos- en houtsector moeten helpen verbeteren.

4.8 De Commissie wijst er in de strategie op hoe bossen op allerlei manier kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van klimaat- en energiedoelstellingen. Deze doelen kunnen gemakkelijk worden gehaald met een actief beheer en gebruik van bossen. Dat leidt namelijk tot betere aangroei van bossen en een betere opslag van koolstof en maakt het mogelijk om op fossiele brandstoffen gebaseerde energie en materialen te vervangen door duurzaam hout.

4.9 De Commissie onderkent in de strategie dat bossen en hun ecosystemen door de klimaatverandering en andere externe gevaren extra bescherming nodig hebben.

4.10 In de strategie wordt onderkend dat een betere publieksinformatie over bossen en bosbouw en over hout als duurzaam materiaal belangrijk is. In dit verband zouden de Commissie en de lidstaten gerichte campagnes moeten voeren om het publiek beter bewust te maken van de bijdrage die bossen leveren aan onze samenleving en andersom.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De Commissie benadrukt dat hout een duurzame, hernieuwbare, klimaat- en milieuvriendelijke grondstof is met velerlei gebruiksmogelijkheden. Hulpbronnen- en energie-efficiënte milieuvriendelijke processen en producten dragen bij aan het concurrentievermogen van de bosbouwsector en zullen zeker een grotere rol spelen in de bio-economie van de EU. Dat zal tot een grotere vraag leiden en aldus een uitgebreidere — en duurzame — houtexploitatie noodzakelijk maken. Volgens de Commissie moet opnieuw gekeken worden naar de potentiële houtvoorziening, bijvoorbeeld door de eigendomsstructuur van bossen in kaart te brengen, en naar de vraag of de weg gebaad moet worden voor een uitgebreidere duurzame houtexploitatie. Maatregelen om de houtexploitatie op te voeren moeten in overleg met de hele waardeketen van bossen worden ontwikkeld.

⁽¹³⁾ Zie overweging 25 van de Elfpo-verordening, R 1305/2013.

5.2 De Commissie verplicht zichzelf met de strategie om samen met de lidstaten en belanghebbenden beginselen uit te werken voor een prioritering van het gebruik van hout. Wettelijk bindende regels die voor het gebruik van door bossen geproduceerde biomassa een volgorde van prioriteit bepalen, zouden echter duidelijk op gespannen voet staan met de openmarkteconomie en de vrijheid van marktdeelnemers.

5.3 Zoals zij in de strategie aangeeft, zal de Commissie in 2014 samen met de lidstaten een cumulatieve kostenanalyse uitvoeren van EU-wetgeving die van invloed is op waardeketens in de houtsector. Omdat dit van cruciaal belang is voor de hele bosbouwsector, zouden alle belanghebbenden in de waardeketen van de bosbouw bij de analyse moeten worden betrokken, zodat een compleet beeld van de sector wordt verkregen en een samenhangende aanpak tot stand komt.

5.4 Bossen herbergen een enorme biodiversiteit, en naast hout en andere bosbouwproducten als grondstof (zoals kurk) leveren zij ecosysteemdiensten waarvan stedelijke en plattelandsgemeenschappen afhankelijk zijn. Door veranderende omstandigheden, zoals habitatfragmentatie, verspreiding van invasieve exoten, klimaatverandering, waterschaarste, bosbranden, stormen en plagen, komen bossen nog meer onder druk te staan en neemt de kans op natuurrampen toe. Bij de bescherming zou de nadruk moeten liggen op de veerkracht en multifunctionaliteit van bossen.

5.5 Doel van de strategie is om in 2020 een evenwicht tussen een duurzaam beheer van bossen en hun uiteenlopende functies tot stand te hebben gebracht en te garanderen. In dit verband zou de EU zich meer moeten inspannen om ecosysteemdiensten te beoordelen en er een markt voor te creëren. Voor de goede werking van zo'n markt zouden de lidstaten voor gecoördineerde mechanismen moeten zorgen waarmee het huidige marktfalen kan worden gecompenseerd. Zo moeten landeigenaren naar behoren schadeloos worden gesteld voor beperkingen die ter bescherming van ecosysteemdiensten nodig zijn.

5.6 Naast timmerhout en hout voor energiedoeleinden leveren bossen allerlei andere producten die in de strategie nauwelijks aandacht krijgen. Vooral het Middellandse Zeegebied kent bijvoorbeeld een grote productie van kurk, waaraan veel voordelen zijn verbonden: kurk is een natuurproduct dat bestaat uit duurzame materialen. Bovendien is het productieproces milieuvriendelijk: slechts een gedeelte van de kurkeiken wordt geoogst. Het belang van de kurkindustrie blijkt uit de bijdrage die zij levert aan de werkgelegenheid, terwijl zij bovendien het ecologische evenwicht van het kwetsbare en bedreigde mediterrane ecosysteem in stand houdt.

5.7 Aan de ontwikkeling en uitvoering van bosbeheerplannen liggen het duurzaamheidsbeginsel en goede praktijken ten grondslag. De strategie bevat een voorstel om biodiversiteitsdoelen, zoals de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, op te nemen in de bosbeheerplannen. Als bosbeheerplannen, die dienstdoen als operationele planningsinstrumenten voor beseigenaren, gekoppeld worden aan beheersplannen voor Natura 2000, die dienstdoen als planningsinstrumenten voor lokale overheden, zouden de grenzen tussen verschillende planningsniveaus en verantwoordelijkheden vervagen. Bovendien zouden de bureaucratie en de bijbehorende kosten voor het opstellen van een bosbeheerplan er aanzienlijk door toenemen.

5.8 Ook gezien het steeds vaker voorkomen van extreme weersituaties, die een voorbode zijn van klimaatverandering, is een actieve aanpak van Europese bossen nodig. De Commissie wil de Europese bossen veerkrachtiger en flexibeler maken. Bosbouwkundig teeltmateriaal van boomsoorten en kunstmatige hybriden die belangrijk zijn voor de bosbouw, moeten daarom niet alleen genetisch aangepast aan de heersende omstandigheden en hoogwaardig zijn, maar ook een duurzame bijdrage leveren aan het behoud van de biodiversiteit.

5.9 In de strategie pleit de Commissie voor een actiekader ter voorkoming, beperking en vermindering van de negatieve invloeden van invasieve exoten op de biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Ook sociale en economische schade moet daarbij aandacht krijgen. Wanneer aan de hand van strikte criteria een lijst van invasieve exoten wordt opgesteld waartegen in volgorde van prioriteit moet worden opgetreden, dient echter eveneens een holistische en wetenschappelijke aanpak te worden gevolgd. Bosbouwkundig teeltmateriaal van vreemde oorsprong dat geen invasieve verspreiding kent en niet nadelig is voor de nieuwe locatie, zou niet in zo'n lijst moeten worden opgenomen. Zeker tegen de achtergrond van de klimaatverandering kan het nu en in de toekomst namelijk een gunstige invloed hebben op de aanvoer van grondstoffen en op andere ecosysteemdiensten.

5.10 Volgens de strategie moet de Commissie met hulp van de lidstaten een lijst van criteria voor duurzaam bosbeheer opstellen die ongeacht het eindgebruik van hout kunnen worden toegepast. Bij het uitwerken van deze criteria moet duurzaam bosbeheer als een geheel worden gezien, waarbij het eindgebruik van hout niet telt. De criteria moeten gestoeld worden op al bestaande criteria, indicatoren en beginselen voor duurzaam bosbeheer, zoals die voor Forest Europe, waar duurzaamheid uit nationaal en regionaal perspectief wordt benaderd. De criteria moeten ook aansluiten op de specifieke kenmerken van de lidstaten en op de nationale wetgeving met betrekking tot bossen.

5.11 De Commissie stelt voor belangengroepen te blijven betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van de bosstrategie. Doorgewinterde organen als de Raadgevende Groep „Bosbouw, inclusief kurkproductie” en het Raadgevend Comité voor het communautair beleid inzake de houtsector zouden ook deel moeten uitmaken van het platform voor toekomstige samenwerking met de Commissie. Deze groepen zouden regelmatig aandacht moeten besteden aan bosbouwkwesties en aan de voortgang van de uitvoering. Eventueel kunnen ad-hocgroepen met vertegenwoordigers van het EESC en het CvdR worden opgericht.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Programma „Schone lucht voor Europa”

(COM(2013) 918 final),

over het

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG

(COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD)),

over het

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties

(COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD)),

en over het

voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de aanvaarding van de wijziging van het Protocol van 1999 inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand

(COM(2013) 917 final)

(2014/C 451/22)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie hebben op resp. 13 januari 2014, 15 januari 2014 en 18 december 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 192 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Programma „Schone lucht voor Europa”

COM(2013) 918 final,

over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG

COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD),

over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties

COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD),

en over het

Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de aanvaarding van de wijziging van het Protocol van 1999 inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand

COM(2013) 917 final.

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500e zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 1 stem tegen, zonder onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité stelt met klem dat een gezond klimaat en optimale kwaliteit van schone lucht gegarandeerd moeten zijn als fundamentele welzijnsvoorwaarde voor het leven en werken van alle Europese burgers, en betreurt het dat dit essentiële onderdeel niet langer tot de prioriteiten met het nodige gewicht behoort op de Europese en nationale politieke agenda.

1.2 Het EESC verzoekt het nieuwe Parlement, de nieuwe Commissie en de Raad om aan de waarborging van een gezonde en schone atmosfeer in de toekomst van de Europese instellingen de hoogste politieke prioriteit toe te kennen, met maximale inbreng van de sociale partners en maatschappelijke organisaties.

1.3 Volgens het Comité is luchtverontreiniging een van de grootste gevaren voor de gezondheid van de mens en het milieu, met erg negatieve gevolgen in verband met ademhalingsproblemen, vroegtijdige sterfte, eutrofiëring en de achteruitgang van ecosystemen. Daarom is het ingenomen met het initiatief van de Commissie om een nieuw programma „Schone lucht” in te voeren en om de verwachte daling in de levensverwachting in de EU, met 8,5 maand in 2005, terug te brengen tot 4,1 maand in 2030, wat een winst betekent van 180 miljoen levensjaar en 200 000 km² die aan biodiversiteit wordt teruggegeven.

1.3.1 Om vaart te zetten achter de overgang naar een duurzamere economie in Europa is het volgens het Comité geboden om voor 2030 een doelstelling te bepalen, met een voor de middellange termijn veiliger perspectief, waar de ondernemingen en investeerders behoefte aan hebben.

1.4 Het EESC pleit voor versnelde invoering van de grenswaarden voor Euro 6 voor de emissie van stikstofoxide door lichte dieselmotoren, gemeten op basis van „feitelijke emissies tijdens het rijden”. Hetzelfde geldt voor de bepalingen ter vervanging van tweetakmotoren, omdat het Comité betwijfelt of de toepassing van deze maatregelen al vanaf 2020 de gewenste resultaten zullen kunnen opleveren.

1.5 Het EESC onderschrijft de uiteindelijke doelstelling van de Commissie, vervat in het programma Schone lucht en in het kader Energie en Klimaat 2020-2030, om de emissiedrempel voor 2030 te bepalen op 70 % van de beperking van de kloof tussen de huidige relevante wetgeving en de maximaal haalbare emissiereductie, MTR.

1.6 In het streven naar dat resultaat, dat door alle betrokkenen moet worden onderschreven en uitgevoerd, is volgens het Comité vastberaden actie nodig, met onder andere:

- verplichte reductie van de uitstoot van methaan in 2020 en van kwik in 2020, 2025 en 2030;
- strengere grenzen aan de uitstoot van middelgrote stookinstallaties;
- weigering van eventuele afwijkingen op de richtlijn inzake industriële uitstoot als er concreet gevaar voor de gezondheid is;
- speciale acties voor de reductie van ammoniak en methaan in de landbouw;
- strengere maatregelen voor de uitstoot in het vervoer, inclusief „feitelijke” meetsystemen, en de toepassing van tests in die zin in 2014, op het moment dat de Euro 6-normen worden ingevoerd;
- vastbesloten invoering, vóór 2016, van de IMO-normen voor NO_x en SO₂ voor schepen, zoals afgesproken in 2008, voor alle maritieme gebieden rondom Europa als beheersgebieden voor emissies;
- maatregelen voor strenge normen voor fijnstof — PM — voor nieuwe huishoudelijke toestellen;
- ontwerp van milieuvriendelijke machines en installaties;
- volledige toepassing van de levenscyclus van producten, LCA;

- voorspelbaarheid, op middellange en lange termijn, en geen overlapping van interventie maatregelen;
- steun voor educatie en voorlichting van consumenten, werknemers en jongeren t.a.v. het behoud en de ontwikkeling van een wereld voor productie, recreatie en gezond wonen;
- bevordering van onderzoek en investeringen in verband met innovatieve markttoepassingen (BAT), duurzame groei en gezonde en duurzame werkgelegenheid;
- internationaal aspect van acties voor een duurzaam milieu;
- gegarandeerde samenhang tussen deze nieuwe strategie en de overige EU-maatregelen en doelstellingen.

1.7 Het Comité staat geheel achter de integratie in de EU-wetgeving van de wijzigingen die zijn overeengekomen in het Protocol bij het Verdrag uit 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand.

1.8 Ook al staan de kwaliteitsdoelstellingen voor de lange termijn van de onderhavige NERC-richtlijn niet ter discussie, het stelt het EESC teleur dat de doelstellingen voor 2025 niet bindend zijn, zodat volledige naleving niet is gewaarborgd.

1.9 In het kader van het regionale beleid moet dus actie worden ondernomen om een gezonde en schone atmosfeer te beschermen, ervan uitgaand dat luchtkwaliteitsbeheer alleen zin heeft indien het geschraagd wordt door EU-beleid voor reductie van de uitstoot, vanwege het hoge niveau opgehoopte verontreiniging en de specifieke regionale meteorologische omstandigheden.

1.10 Permanente inzet van regeringen en lokale overheden is nodig voor de programmering van concrete maatregelen voor de beperking van schadelijke emissies, door voorbereiding van uitgebreide plannen voor de luchtkwaliteit, PRIA, regionale plannen voor luchtkwaliteitsmaatregelen, met ruime aandacht voor diverse sectoren: productie, landbouw, tertiaire en private sector, alsook opwekking en distributie van energie. Van de Commissie dient een duidelijk signaal uit te gaan over de feitelijke toepassing ervan, met niet mis te verstane maatregelen voor lidstaten die in gebreke blijven. Het EESC beseft echter dat diverse lidstaten al stappen in de goede richting hebben gezet.

1.11 Er dienen acties te worden georganiseerd voor het betrekken van maatschappelijke en bedrijfsorganisaties, ngo's, de tertiaire sector, opleidingscentra, op alle niveaus, onderzoekscentra, om te komen tot steeds schonere lucht, die onontbeerlijk is voor het welzijn van de burger en het ecosysteem.

1.12 Het EESC blijft ervan overtuigd dat de duurzame ontwikkeling van de Europese economie een nieuwe impuls nodig heeft waarmee de levenskwaliteit, de arbeid en de gezondheid van de burgers gebaat zijn, in nauwe samenhang met alle beleidsprioriteiten van Europa 2020 en ingebed in een algehele strategie voor de overgang naar een mondiaal evenwicht, gebaseerd op kwalitatieve economische groei die bijdraagt aan bestrijding van armoede en sociaal onrecht en waarbij tegelijk de natuurlijke hulpbronnen voor toekomstige generaties behouden blijven.

2. Inleiding

2.1 Luchtverontreiniging is een ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens en het milieu: ademhalingsproblemen, vroegtijdige sterfte, eutrofiëring en de achteruitgang van ecosystemen door de afzetting van stikstof en zure stoffen zijn maar enkele van de gevolgen van dit probleem, dat tegelijk lokaal en grensoverschrijdend is.

2.2 In de afgelopen decennia heeft het door de EU en de internationale gemeenschap gevoerde beleid al successen geboekt en is de luchtverontreiniging in bepaalde opzichten afgenomen, zoals in het geval van de emissie van zwaveldioxide — de bron van zure regen — die met ruim 80 % is teruggedrongen.

2.3 Ondanks deze vooruitgang is de EU nog ver verwijderd van de doelstelling op lange termijn, te weten de luchtkwaliteit zó verbeteren dat mens en milieu geen gevaar meer lopen. Kleine deeltjes en ozon in de troposfeer blijven echter voor ernstige problemen zorgen die volgens ramingen van de Commissie ⁽¹⁾ jaarlijks tot 406 000 sterfgevallen leiden.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final.

2.4 Met name fijne zwevende deeltjes en ozon blijven een ernstig risico voor de gezondheid: de grenswaarden voor deze substanties worden regelmatig overschreden.

2.5 De Commissie schat dat het totaal van externe medische kosten ten gevolge van luchtverontreiniging 330 tot 940 miljard euro per jaar belooft, terwijl de doelstellingen voor 2030 voordelen van 44 à 140 miljard euro zouden opleveren.

2.6 Luchtverontreiniging leidde in de EU in 2010 volgens de Commissie niet alleen tot honderdduizenden vroegtijdige sterfgevallen; ook stond bijna twee derde van het grondgebied bloot aan schadelijke vervuiling. En dat vanwege de emissies.

2.7 De kosten van ziekenhuisopnames van Europese burgers worden op ruim 4 miljard euro geschat en jaarlijks gaan er zo'n 100 miljoen arbeidsdagen verloren.

2.8 In december 2012 hebben de VS de jaarlijkse normen voor luchtkwaliteit gewijzigd. Voor fijn stof is de limiet 12 microgram/m³, ofwel ruim onder de huidige EU-norm van 25 microgram/m³. In China heeft de regering beslist de komende vijf jaar alleen al voor Peking 160 miljard euro te investeren voor het controleren van de luchtkwaliteit. De EU loopt dus achter op de internationaal genomen maatregelen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC staat in het algemeen achter het streven naar een wezenlijke verbetering van de luchtkwaliteit dankzij de overgang naar een koolstofarme economie, om zowel de gezondheid als het milieu te beschermen, zoals vervat in de strategie tegen luchtverontreiniging uit 2005, en door de Commissie herzien in het programma „Schone lucht voor Europa”.

3.2 Vanaf het begin werden de doelstellingen voor een geringere uitstoot voor elke lidstaat toegewezen op basis van kostenefficiëntie in verband met de uiteenlopende milieumomstandigheden. De vereiste emissiereducties verschillen van land tot land, uitgaande van een „gedifferentieerde aanpak in plaats van een gelijke belasting”.

3.2.1 Gezien de schade van luchtverontreiniging voor de gezondheid en de levenskwaliteit, alsook voor de ecosystemen, vreest het Comité dat dit thema niet langer met het nodige gewicht tot de prioriteiten behoort op de Europese en nationale politieke agenda. Om vaart te zetten achter de overgang naar een duurzamere economie in Europa is het geboden om voor 2030 een doelstelling te bepalen met een perspectief voor de middellange termijn, waar de ondernemingen en investeerders behoefte aan hebben.

3.3 Bij de **herziening van de strategie** tegen luchtverontreiniging wordt getracht een eind te maken aan de huidige schendingen van bestaande kwaliteitsnormen om uiterlijk in 2020 te komen tot volledige naleving, door de NO_x-uitstoot van lichte dieselmotoren te verlagen aan de hand van Euro 6, gemeten op basis van de „reële uitstoot tijdens het rijden”. Het EESC betwijfelt of zulke maatregelen al vanaf 2020 tot het gewenste resultaat zullen kunnen leiden, aangezien de verplichting pas in 2017 ingaat en de vervanging van het huidige wagenpark in 2020 waarschijnlijk nog niet voltooid zal zijn.

3.4 Die strategie is voorts gebaseerd op acties die op lokaal en regionaal niveau worden uitgevoerd, met alle beperkingen die met zulke maatregelen gepaard gaan: tot nu toe waren regionale maatregelen in beperkte mate doeltreffend, vooral voor het hoge niveau van luchtverontreiniging en voor bepaalde regionale meteorologische omstandigheden. Het EESC is ervan overtuigd dat het beheer van de luchtkwaliteit op dit niveau slechts kan werken met steun van EU-beleid voor reductie van de emissies aan de bron.

3.5 De Commissie moet volgens het Comité rekening houden met tal van gelijkwaardige en even belangrijke factoren:

- beoordeling kosten/doeltreffendheid van voorgestelde maatregelen;
- duurzaam concurrentievermogen en innovaties;
- internationaal aspect van een duurzaam milieu;
- bestrijding van bureaucratie en vereenvoudiging van procedures;

- samenhang en coördinatie tussen de diverse relevante EU-beleidsgebieden;
- EU- en nationale steun voor educatie en opleiding op dit gebied;
- toespitsing van de EU- en nationale onderzoeks- en innovatie-inspanningen (O&I) op de toepassing van de beste markttechnologieën;
- onverkorte toepassing van nieuwe kwaliteitsnormen in alle betrokken sectoren.

3.5.1 Volgens het Comité moet de politieke prioriteit in Europa en de lidstaten blijven uitgaan naar: onderzoek en innovatie en opleiding en educatie, die gericht moeten zijn op herstel van de groei en duurzame banen, alsook op een betere, kwalitatieve herindustrialisering van de Europese economie, met name voor kleine, middelgrote en startende ondernemingen, zonder gebukt te gaan onder de huidige Europese begrotingsbeperkingen.

3.6 Voorts moet **de samenhang** worden gewaarborgd tussen deze nieuwe, herziene strategie en de overige beleidsgebieden van de Unie. Het is immers een feit dat, hoewel het verbranden van hout in woningen tot een fijnstofuitstoot van PM 2,5 leidt, het gebruik ervan als alternatieve bron van energie wordt aangemoedigd. Dit zou een emissieclassificatie van apparaten vereisen, en een evaluatie van het rendement.

3.7 In ieder geval moet volgens het EESC vóór 2015 in het internationale klimaatakkoord rekening worden gehouden met een reeks gelijkwaardige en even belangrijke factoren.

3.8 Het is van belang op Europees niveau de **publiek-private partnerschappen (PPP) te stimuleren**, zoals de gemeenschappelijke onderneming voor het **initiatief Clean Sky 2 2014-2020**, voor de reductie van luchtvaartemissies en als bijdrage aan het onderzoek in het kader van Verordening 71/2008/EG en het kaderprogramma Horizon 2020.

4. Specifieke opmerkingen (I)

4.1 *Het Verdrag uit 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand*

4.1.1 Het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand is gesloten onder auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE) en vormt het belangrijkste internationale rechtskader voor samenwerking en acties om luchtverontreiniging te beperken en geleidelijk te verminderen aan de hand van de acht protocollen, waaronder het protocol van 1999.

4.1.2 Het EESC onderschrijft de omzetting van de wijzigingen op het protocol in EU-wetgeving.

4.2 *Het herziene richtlijnvoorstel voor de nationale limieten voor NERC-emissies*

4.2.1 Het richtlijnvoorstel bepaalt nationale emissiereductiedoelstellingen („NERC's”) voor 2020, 2025 en 2030 voor elke lidstaat, uitgedrukt in een reductiepercentage van de jaarlijkse emissie van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan, fijn stof (PM 2,5) en methaan (CH₄), afgezet tegen de totale uitstoot van elk van deze verontreinigende stoffen door elke lidstaat in 2005.

4.2.2 De voorbije 20 jaar is de luchtkwaliteit fors verbeterd en de antropogene atmosferische uitstoot gedaald dankzij Unie- en lidstaatbeleid en -strategieën inzake luchtverontreiniging, met als doel op lange termijn een luchtkwaliteit te bereiken zonder negatieve gevolgen of ernstige risico's voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, zoals vastgelegd in het 7e Milieuactieprogramma ⁽²⁾.

4.2.3 Dit lijkt vanzelfsprekend, ook al is de vooruitgang van de luchtkwaliteit duidelijk vertraagd. In feite zijn de nu voorgestelde doelen minder ambitieus dan het niveau dat de lidstaten zouden bereiken als ze de verplichtingen uit de bestaande EU-wetgeving volledig zouden toepassen.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Ook al staan de kwaliteitsdoelstellingen voor de lange termijn vrijwel niet ter discussie, het stelt het EESC teleur dat de doelstellingen voor 2025 niet bindend zijn, gezien de moeilijkheden om de huidige normen na te leven.

4.2.5 Volgens het EESC zijn uitgebreide platforms geboden voor specifieke en interactieve dialogen **om de bepalingen uit het richtlijnvoorstel op hun waarde te schatten**.

4.3 Richtlijnvoorstel over de emissies van middelgrote stookinstallaties

4.3.1 Uitbreiding van de controle van emissies van voor de atmosfeer verontreinigende stoffen uit stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van 1 tot 50 MW, die voor allerlei toepassingen worden gebruikt, **moet gepaard gaan met vereenvoudigde, niet al te belastende procedures** om de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf en starters te ondersteunen, alsook van minder omvangrijke infrastructuurwerken.

5. Specifieke opmerkingen (II)

5.1 Verontreinigende stoffen kunnen worden uitgestoten door diverse bronnen en over lange afstand verplaatst worden.

5.2 Om het programma „Schone lucht voor Europa” volledig uit te voeren, zouden de regio's na raadpleging van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld **Actieplannen voor de luchtkwaliteit (APL)** moeten voorbereiden en goedkeuren, waarin vooral rekening gehouden wordt met:

- weg-, zee- en luchtvervoer en mobiliteit;
- energieopwekking en -verbruik;
- het productiesysteem;
- de tertiaire sector;
- landbouw, veeteelt en bosbouw;
- de particuliere sector.

5.3 Het door de Commissie goedgekeurde pakket „Schone lucht” bouwt voort op het tot nu toe ontwikkelde beleid om de bestrijding van de luchtverontreiniging, in weerwil van de politieke agenda, voort te zetten en te intensiveren.

5.3.1 Het is essentieel dat het regionale, lokale en nationale niveau bij dit proces betrokken wordt, samen met de sociale partners en maatschappelijke organisaties.

5.4 Voorstellen voor plaatselijke omzetting van het pakket Schone lucht

5.4.1 Lokale uitvoering van het pakket Schone lucht vergt de nodige synergie met diverse niveaus:

- **afval**, terugwinning van energie, beperking van de afvalproductie per persoon, herwinning van materiaal;
- **vervoer en mobiliteit**, ontwikkeling van openbaar vervoer, fietspaden, bevordering van mobiliteit en lage CO₂-emissie, integratie van vervoerswijzen, maritiem en luchtverkeer;
- **ruimtelijke ordening en stadsplanning**, bodemgebruik, ontwikkeling van nieuwe vestigingsmodellen, herijking van gebouwen;
- **landbouw en veeteelt**, hout-, bos- en energieketen (nul km), biomassa en biogas, terugdringing van ammoniakuitstoot, koolstofputten;
- **industrie**, technologische ontwikkeling met beperkte milieu-impact, innovatie en kwaliteitscertificering (ISO 14 000 en EMAS), aandacht voor milieuvriendelijk ontwerpen, milieukeurmerken voor producten, energiebeheersystemen en naleving van verordeningen inzake verbruik van elektromotoren;

5.4.2 **De omzetting op lokaal niveau** moet ook rekening houden met dringender acties, in verband met de plaatselijke economie en productiesector en regels vaststellen voor de verbranding van biomassa, naast verplichtingen en prikkels om het wagenpark te vernieuwen.

5.5 **Maatregelen ter verdere beperking van de emissie van SO₂ (zwaveldioxide)** zijn geboden, vooral in regio's met veel industriële verbrandingsinstallaties, waar energie wordt opgewekt of brandstoffen worden verwerkt.

5.6 *Maatregelen in de landbouw*

5.6.1 **In de gehele EU, met name in de regio's met veel landbouw, dienen maatregelen te worden ingevoerd ter beperking** van NH₃ (ammoniak), N₂O (distikstofoxide), CH₄ (methaan) en VOS (vluchtige organische stoffen), naar analogie van de maatregelen die al in diverse lidstaten gelden. Het gebruik van stikstofmeststoffen en meststoffen uit de mestcyclus is de belangrijkste bron (98 %) van de uitstoot van NH₃, dat, door te reageren met SO₂ en NO₂, ammoniumzouten vormt, het hoofdbestanddeel van fijn stof.

5.6.2 Uiterst belangrijk lijken: volledige naleving van de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG), verplichte afdekking van de opslagtanks voor dierlijke mest, scheppen van recyclagesystemen via anaërobe vergisting voor de productie van digestaat, dat enigszins vergelijkbaar is met kunstmest, adequaat beheer van mest en van spreiding van het voor de gezondheid schadelijke mestvocht. Maar bij die maatregelen moet goed worden gekeken naar het evenwicht tussen economische, sociale en ecologische belangen: het terugdringen van emissies in de landbouw is bijzonder complex en vereist meer middelen voor onderzoek en innovatie.

5.6.3 De gebruikte landbouwmachines zouden weinig stof moeten uitstoten.

5.6.4 Het EESC benadrukt dat er voor de sector al een reeks bepalingen geldt, die echter nog ten volle moeten worden uitgevoerd. Het blijft erbij dat de Commissie de kans heeft gemist om een geconsolideerd regelgevingskader vast te stellen om de emissies aan banden te leggen. Runderen vallen buiten het toepassingsgebied van deze mededeling. Er zijn echter andere normen voor de runderen, die het meest aan de ammoniakuitstoot bijdragen.

5.7 *Maatregelen in stadscentra*

5.7.1 **In stadscentra en zones met veel verkeer** moet bijzondere aandacht uitgaan naar de emissie van PM 2,5, PM 10 (fijn stof met een diameter van minder dan 10 micrometer), CO en CO₂ (koolstofmonoxide en koolstofdioxide) en de terugdringing van NO_x. Stoffilters in dieselmotoren — en met experimentele filters ook in benzinemotoren — kunnen een efficiëntie bereiken van ruim 90 % in de reductie van de emissie.

5.7.2 In scholen en kantoren aan straten met veel verkeer dienen de zowel doorzichtige als ondoorzichtige wanden geïsoleerd te worden om de verontreiniging met VOS en fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) ⁽³⁾ te beperken.

5.8 *Maatregelen in het vervoer op de verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees)*

5.8.1 Bedrijfsvoertuigen en voertuigen voor personenvervoer van het type Euro 3 moeten vervangen worden door voertuigen van het type Euro 5 en 6 door beperking van het verkeer en met prikkende maatregelen. Op dezelfde wijze dienen tweetakmotoren (motoren, bromfietsen, motorzagen en grastrimmers) van het type Euro 1 vervangen te worden. In dit verband is het zaak om op de diverse lokale, regionale en nationale niveaus:

5.8.1.1 zonder de termijn 2017 af te wachten — zodra het mogelijk is op communautair en nationaal niveau adequate methoden in te voeren voor het meten van NO_x van lichte dieselvoertuigen, vanwege de forse negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit in de steden;

5.8.1.2 op nationaal en regionaal niveau de verspreiding van methaan en LPG (liquefied petroleum gas), waterstof, vloeibaar aardgas, ethanol en andere geavanceerde biobrandstoffen te ondersteunen; de elektrische mobiliteit en het netwerk van oplaadpunten snel uit te breiden; toe te staan dat de emissieklasse van een voertuig wordt vastgesteld aan de hand van elektronische apparatuur in het voertuig;

5.8.1.3 de distributie van methaangas uit te breiden via financiële steun op EU-, nationaal en lokaal niveau aan bedrijven en/of gemeenten voor de aanleg en/of uitbreiding van bestaande netwerken;

⁽³⁾ Zie de norm UNI EN 15242:2008 *Ventilatie van gebouwen — Berekeningsmethoden voor de bepaling van de luchtvolumestroom en de infiltratie in gebouwen*.

5.8.1.4 de investeringen in lokaal openbaar vervoer te financieren aan de hand van meerjarige EU-projecten die mede op nationaal en lokaal niveau gefinancierd worden. Autobussen dienen:

- milieuvriendelijk te zijn, rijdend op alternatieve brandstoffen;
- hybride te worden aangedreven;
- elektrisch te zijn (geheel elektrisch, met accu's) en geladen via stopcontact of met inductiesysteem (Faraday).

5.8.1.5 de interactieve mogelijkheden aan te grijpen van vaste structuren, informatica en de vervoerswijzen. Met name moet het gebruik worden gesteund van materialen die fotokatalytische stoffen met nanopigmenten van titaandioxide (TiO_2) bevatten, die moleculen van verontreinigende stoffen afbreken en omzetten in voor de gezondheid onschadelijke stoffen (wegen, verkeersdrempels, bepleistering en andere bouwwerken). In dit verband zij geattendeerd op de verkeersknooppunten met een gepatenteerde deklaag „i.active COAT” van Italcementi, met een luchtzuiverende en helder retroreflecterende functie.

Brussel, 10 juli 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 (EU) nr. 1308/2013 en Verordening (EU) nr. 1306/2013 wat betreft de steunregeling voor de verstrekking van groenten, fruit, bananen en melk aan kinderen in onderwijsinstellingen

(COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD))

(2014/C 451/23)

Rapporteur: **Adalbert KIENLE**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 6 en 19 februari 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43 en 304 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 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1308/2013 en Verordening (EU) nr. 1306/2013 wat betreft de steunregeling voor de verstrekking van groenten, fruit, bananen en melk aan kinderen in onderwijsinstellingen

COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juni 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 185 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC stemt ermee in dat er een gezamenlijk wettelijk en financieel kader wordt geschapen voor de tot dusver apart uitgevoerde en ondersteunde EU-regelingen inzake schoolfruit en schoolmelk.

1.2 Het EESC juicht met name toe dat de educatieve ondersteuning van de toekomstige regeling aanzienlijk wordt versterkt. Als de mogelijkheden van de regeling optimaal worden benut, kan ze er cruciaal toe bijdragen om de toenemende obesitas bij kinderen alsook de verspilling van levensmiddelen tegen te gaan.

1.3 Het EESC verwacht een duidelijke vermindering van de administratieve en organisatorische rompslomp; de lidstaten moeten voldoende speelruimte krijgen voor hun prioriteiten en specifieke omstandigheden.

1.4 Het EESC beveelt aan om duidelijk de voorkeur te geven aan duurzame producten uit Europa — zo mogelijk verse, regionale/lokale en seizoensproducten.

2. Inleiding

2.1 Op verschillende momenten in het verleden zijn afzonderlijke Europese schoolregelingen in het leven geroepen. Aanvankelijk was het doel vooral afzetbevordering, maar in de loop der tijd is het promoten van gezonde voeding voor kinderen steeds meer op de voorgrond komen te staan. De schoolmelkregeling werd al in 1977 ingevoerd, in het kader van de marktorganisatie voor zuivel. De laatste tijd is hieraan ieder jaar door ca. 20 miljoen kinderen deelgenomen. De schoolfruitregeling daarentegen is voortgekomen uit een politieke verbintenis in de context van de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit van 2007. Hiervan profiteren thans zo'n 8,6 miljoen kinderen. Voor deze regelingen bestaan er — ondanks de vergelijkbare doelstellingen en doelgroepen — verschillende wettelijke en financiële kaders. Ook zijn er verschillen in opzet en uitvoering. Het potentieel van beide regelingen, die in de lidstaten zeer verschillend zijn uitgevoerd, is niet optimaal benut.

2.2 Naar aanleiding van niet mis te verstane kritiek van de Europese Rekenkamer, een grondige evaluatie van beide schoolregelingen en een openbare raadpleging, heeft de Europese Commissie onlangs een voorstel ingediend betreffende een gezamenlijk wettelijk en financieel kader voor de verstrekking van melk, groenten en fruit aan schoolkinderen. Daarmee moet ook een aantal tekortkomingen en gebreken worden weggewerkt. Het is vooral zaak om de educatieve ondersteuning van de regelingen te verbeteren.

2.3 De nieuwe regeling moet passen binnen het verhoogde budget dat voor de schoolregeling is uitgetrokken in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2020, d.w.z. ten hoogste 230 miljoen euro per jaar (150 miljoen voor de schoolfruitregeling en 80 miljoen voor de schoolmelkregeling).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is groot voorstander van de door de EU gesteunde regelingen voor de verstrekking van landbouwproducten aan kinderen en jongeren in onderwijsinstellingen. Het wijst erop dat het zich in 1999 al krachtig heeft uitgesproken tegen een plan van de Europese Commissie om de EU-ondersteuning van de schoolmelkregeling te stoppen.

3.2 Het EESC benadrukt dat een evenwichtige voeding van eminent belang is voor kleine kinderen en scholieren. Daarbij komt dat door de financiële en economische crisis de armoede is toegenomen, met alle risico's van dien voor het voedingspatroon, juist ook voor kinderen en jongeren. Onthutsend veel kinderen gaan iedere dag zonder ontbijt naar school. De toename van obesitas en de omvang van de voedselverspilling zijn maatschappelijke uitdagingen van de eerste orde.

3.3 Deelname van de lidstaten aan de nieuwe schoolregelingen blijft facultatief, maar het EESC hoopt dat deze overal in alle lidstaten zullen worden toegepast en ten volle zullen worden benut. Het EESC rekent erop dat kinderen dankzij deze regelingen blijvend meer groenten en fruit en zuivelproducten gaan consumeren.

3.4 Het EESC vindt het ook een zeer goede zaak dat de ondersteunende educatieve maatregelen van de EU meer nadruk krijgen. Dit sluit aan bij wat het eerder had aanbevolen. Overheden, scholen, ouders, de landbouw- en levensmiddelensector, maatschappelijke organisaties en de media zouden het bevorderen van gezonde eetgewoonten van kinderen en scholieren en het verschaffen van meer inzicht in de landbouw en de levensmiddelenketen moeten beschouwen als een plicht en een „gemeenschapstaak” waaraan iedereen zijn steentje kan bijdragen.

3.5 Van vitaal belang voor het succes van deze schoolregelingen zijn de leerkrachten, die zich hiervoor gelukkig steeds meer interesseren en inzetten. Er kan een specifieke motivatie voor leerkrachten van uitgaan als de regelingen extra worden ondersteund door middel van nationale aanvullingen of door sponsors en maatschappelijke steunverenigingen. Dit laatste is vooral wenselijk in achterstandswijken. Het EESC is er dan ook voorstander van dat de Europese Commissie proefprojecten op touw zet voor sociaal zwakke en kwetsbare bevolkingsgroepen.

3.6 Daarom is het EESC ook zeer te spreken over de voorgestelde ruimere mogelijkheden om het beeld dat kinderen hebben van wat de lokale landbouw- en levensmiddelensectoren doen en produceren en welke diensten ze aan de samenleving leveren, te verbeteren. Dit kan bijv. door schooltuinen aan te leggen, schooluitstapjes en proeverijen te organiseren waarbij boerderijen en ambachtelijke bedrijven worden bezocht, of een „voedingsdiploma” te behalen. Een goed voorbeeld in dit verband wordt gegeven door lidstaten waarin boeren rechtstreeks schoolmelk leveren aan scholen, zodat kinderen en boeren permanent met elkaar in contact staan.

3.7 Evenzeer is het EESC ermee ingenomen dat ook landbouwproducten zoals bijv. olijfolie of honing bij gelegenheid ter sprake kunnen komen, net als kwesties in verband met de biologische landbouw. Hetzelfde geldt voor vraagstukken op het vlak van milieu en voedselverspilling. Het EESC raadt aan om de flankerende maatregelen zeer vroegtijdig te evalueren.

3.8 Een schoolregeling van de EU kan pas slagen als de nationale en regionale omstandigheden, de situatie in kinderdagverblijven en scholen en de verwachtingen van kinderen en ouders terdege in aanmerking worden genomen. Uit de raadpleging is ook duidelijk naar voren gekomen dat de buitensporige administratieve en organisatorische rompslomp vaak wordt beschouwd als ergerlijk of zelfs als een reden om van deelname aan de huidige schoolregelingen af te zien. Dit maakt het nog belangrijker dat er bij de concrete toepassing van de nieuwe schoolregeling duidelijke synergie-effecten worden bereikt. De administratieve en organisatorische rompslomp voor scholen, betrokken ondernemingen en overheden moet flink worden verminderd.

3.9 De geplande mogelijkheid om verdere steun te verlenen voor logistiek en materieel (bijv. voor de koeling van verse voedingsmiddelen) is volgens het EESC belangrijk en terecht.

3.10 Het EESC is het ermee eens dat de verstrekking van groenten en fruit (incl. bananen) en melk in het kader van de schoolregelingen moet worden gestimuleerd. Wel vraagt het zich af waarom de regeling voor melk beperkt zou moeten blijven tot gewone drinkmelk. Het EESC beveelt aan om deze regeling, met inachtneming van voedingsfysiologische en educatieve aspecten, uit te breiden tot andere zuivelproducten. Het EESC spreekt nadrukkelijk de wens uit dat voorrang zal worden gegeven aan verse Europese levensmiddelen die voortkomen uit duurzame productiemethoden. De producten en activiteiten van de schoolregelingen moeten, voor zover dit in het kader van de regelingen mogelijk is, verband houden met het seizoen en met de regio in kwestie, of aansluiten bij de EU-regelingen voor producten met een beschermde oorsprongsbenaming (BOB) of een beschermde geografische aanduiding (BGA) of specialiteiten.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Internetbeleid en -governance — De rol van Europa bij het vormgeven van de toekomst van internetgovernance

(COM(2014) 72 final)

(2014/C 451/24)

Rapporteur: **Antonio LONGO**

De Commissie heeft op 7 maart 2014 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Internetbeleid en -governance — De rol van Europa bij het vormgeven van de toekomst van internetgovernance

COM(2014) 72 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 juni 2014 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500ste zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 180 stemmen vóór en 8 tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC wijst eens te meer, net als in tal van eerdere adviezen van de afgelopen jaren, op het belang van het internet als *conditio sine qua non* voor economische groei, werkgelegenheid, technologische innovatie en sociale integratie.

1.2 De Commissie wil opnieuw met kracht opkomen voor de grondrechten, de democratische waarden en het juridisch concept van één enkel netwerk, dat net als in andere sectoren aan gelijkvormige communautaire normen is onderworpen en niet is „versnipperd” door uiteenlopende en mogelijk strijdige regelingen, en wil daarvoor een lans breken. Het EESC staat daar helemaal achter.

1.3 De internetgovernance van de toekomst moet in het teken staan van de fundamentele waarde van het internet, te weten het open karakter ervan, zijn verspreiding, neutraliteit en laagdrempeligheid. Alleen wordt het begrip „coöperatieve governance” waaraan de EU zou moeten bijdragen, niet nauwkeurig genoeg omschreven in de Mededeling, noch wordt voldoende duidelijkheid geschapen over de instrumenten en modaliteiten die moeten garanderen dat velen kunnen deelnemen aan de besluitvorming over het internet. Zo dient te worden verduidelijkt wie moet toezien op de naleving van de internetgovernance.

1.4 Wat betreft de rol die tot dusverre door ICANN werd vervuld en de functies van IANA zou de Commissie resoluut duidelijkheid moeten scheppen over de rol die de EU in de toekomstige transnationale organisatie zou moeten spelen.

1.5 Zo zullen de door het Europees Parlement bepleite digitale *habeas corpus* en de uitvoering van het „telecompakket” met maatregelen voor de interne markt voor telecommunicatie, zeker helpen om het vertrouwen in het internet te vergroten.

1.6 Besluiten over technische normen kunnen veel gevolgen hebben voor de rechten van burgers, zoals hun recht op vrije meningsuiting, de bescherming van persoonsgegevens, gebruikersveiligheid en toegang tot inhoud. Het internet is van begin af aan zo ontworpen dat de rechten van de burgers volledig worden beschermd. Deze rechten zijn bedreigd geweest door regeringen en operators van websites, die buiten de controle van het netwerk lagen. Toch zou het goed zijn **aanbevelingen uit te vaardigen om te garanderen dat de gekozen technische normen verenigbaar zijn met de mensenrechten**

1.7 Wat de **juridische aspecten van het internet** betreft stemt het EESC ermee in dat de Commissie **een nieuw onderzoek** wil lanceren **naar mogelijke internationale strijdigheid tussen de diverse wetten en jurisdicties**, die vaak nog wordt versterkt door de uiteenlopende voorschriften van de verschillende onafhankelijke regelgevingsautoriteiten.

1.8 De Commissie heeft verzuimd om in haar Mededeling stil te staan bij tal van technische en operationele kwesties waar het EESC zich zorgen om maakt. De belangrijkste zijn:

- de toekomstige capaciteit van het internet, gezien de exponentiële groei van het verkeer en het gebrek aan een gecoördineerde capaciteitsplanning;
- de neutraliteit van het internet, die in de digitale agenda wordt erkend als zijnde van fundamenteel belang;
- de methodes die worden gebruikt door zoekmachines en de wijze waarop de resultaten worden gepresenteerd, iets wat het EESC veel zorgen baart.

1.9 Het EESC benadrukt ook het **belang van inclusiviteit**. De bijdrage die de EU aan wereldwijde internetgovernance kan leveren, mag niet los worden gezien van de bevordering van ICT-gerelateerd integratiebeleid, waarvan het doel is om de voorwaarden voor een echt inclusieve samenleving te scheppen (zie de Verklaring van Riga, die in 2006 tijdens de ministersconferentie „ICT voor een inclusieve samenleving” is aangenomen en waarin een aantal verplichtingen is opgenomen om ICT-oplossingen ten behoeve van ouderen en e-toegankelijkheid in de EU te promoten). Het internet is per definitie inclusief, dit is vastgelegd in het ICANN-handvest. De toegang wordt gecontroleerd door aanbieders van communicatiediensten en internetdienstenaanbieders, die onder nationale regelgeving vallen. De verantwoordelijkheid voor de inclusiviteit ligt bij de nationale regelgevers, en in de EU bij de Commissie.

1.10 Ten slotte zou het Forum voor internetbeheer (FIB) steeds meer een ontmoetingsplaats moeten worden voor alle partijen die betrokken zijn bij het internet. Het EESC pleit voor **een hoofdrol voor de EU** tijdens het volgende FIB in Istanbul; hiervoor zouden de Commissie, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld gezamenlijk moeten optreden.

2. Inleiding

2.1 Het internet is een rijk geschakeerd fenomeen, waarop geen algemene controle wordt uitgeoefend. De belangrijkste aspecten zijn:

- a) Het internet is per definitie een netwerk van netwerken. Ieder netwerk is autonoom en veel ervan zijn overheidsondernemingen. Zolang er geen algemeen plan is om de exponentiële groei van het internetverkeer op te vangen, vormen de fysieke netwerken waarschijnlijk de grootste zwakte van het internet, met grote gevolgen voor de ontwikkeling van de wereldwijde informatiemaatschappij;
- b) De administratie en registratie van domeinnamen en IP-adressen wordt decentraal beheerd door ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), een non-profit organisatie die in Californië is gevestigd. Deelname aan ICANN staat centraal in de Mededeling van de Commissie;
- c) De World Wide Web-normen en -protocollen worden ontwikkeld door het World Wide Web Consortium (W3C). IETF (*Internet Engineering Task Force*) doet hetzelfde voor het internet;
- d) Internetproviders registreren gebruikers en verschaffen hun toegang tot het internet;
- e) Browsers (zoals Internet Explorer) en zoekmachines (zoals Google) maken het mogelijk om het web te gebruiken. Sommige van deze diensten zijn zeer omstreden;
- f) Sociale netwerkdiensten (zoals Facebook en Twitter) hebben een aanzienlijke rol gespeeld bij binnenlandse onlusten en de strijd voor burgerlijke vrijheden in vele landen;

- g) Cloud Computing Services doen de groei van het internetverkeer alleen maar toenemen. Netflix (Video on demand) dat een hoge downloadsnelheid vergt, heeft in de VS geleid tot een debat over de neutraliteit van het internet;
- h) De acties die nodig zijn om de voordelen van het internet te optimaliseren en de nadelen van het internet te ondervangen, vormen de basis van de digitale agenda van de EU. Naast het bevorderen van de Europese interneteconomie, zoekt zij ook oplossingen voor problemen op het gebied van de cyberveiligheid, cybercriminaliteit, gegevensbescherming, digitale kloof, ondersteuning van gehandicapten en/of kansarmen, enz. De digitale agenda is in veel opzichten meer een kwestie van EU-governance dan van internetgovernance, hoewel zij de belangrijkste acties omvat die nodig zijn om Europa volop te laten profiteren van het internet.

3. Samenvatting van de Mededeling

3.1 De Commissie heeft een reeks richtsnoeren uitgewerkt om de basis te leggen voor een **gemeenschappelijke Europese visie op internetgovernance**. Door een dergelijk visie kan Europa een grotere rol gaan spelen in de ontwikkeling van het internet als steunpilaar voor de digitale interne markt en als drijvende kracht achter innovatie, economische groei, democratie en mensenrechten. De Commissie wil daarmee de richtsnoeren bekrachtigen die al in de vorige mededeling over dit onderwerp (2009) ⁽¹⁾ waren uiteengezet, ter consolidering van het multistakeholdermodel.

3.2 Om het gebrek aan algemene controle te compenseren, is onder auspiciën van de Verenigde Naties een Forum voor internetbeheer (FIB) opgericht. De ontwikkeling van dit FIB is het tweede thema van de Commissiemededeling. Gezien de bezorgdheid over het FIB en de ambitie van de Commissie om bij het toezicht door ICANN te worden betrokken, is het moeilijk om niet de conclusie te trekken dat deze mededeling eigenlijk gaat over de politieke controle op het internet. Het EESC is van mening dat de oplossing van de technische en operationele governancekwesties, zoals uiteengezet in de punten (a), (e) en (g), ook de nodige aandacht moet krijgen.

3.3 Voor de Europese visie wordt uitgegaan van een reeks in Europa gedeelde beginselen, zoals die van de bescherming van de grondrechten en van de democratische waarden (zie de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten van de EU) en de bevordering van één enkel niet-versnipperd netwerk. In dat netwerk zouden de besluiten moeten worden genomen op grond van beginselen als die van transparantie, verantwoordingsplicht en inclusiviteit ten aanzien van alle relevante stakeholders. In de Mededeling worden het FIB (Forum voor internetbeheer dat is ontstaan dankt aan de tijdens de Wereldtop over de Informatiemaatschappij/WTIM aangenomen VN-resolutie 56/183 van 21 december 2001), ICANN en IANA (Internet Assigned Numbers Authority) bij name genoemd als instanties waarmee in hoge mate moet worden samengewerkt.

3.4 De door de Commissie gekozen benadering van internetgovernance wordt aangeduid met het acroniem COMPACT: „het internet als ruimte voor Civic responsibilities (burgerverantwoordelijkheden), One unfragmented resource (één niet-versnipperde hulpbron) die wordt beheerd door middel van een Multistakeholderbenadering om de democratie en mensenrechten te Promoten op basis van een stevige technologische Architectuur die Confidence (vertrouwen) bevordert en Transparant beheer vergemakkelijkt, zowel van de onderliggende internetinfrastructuur als van de diensten die daarvan gebruikmaken”. COMPACT is gebaseerd op de Agenda van Tunis voor de informatiemaatschappij van 18 november 2005, waarvan de beginselen helaas niet wereldwijd, maar slechts door bepaalde landen en in beperkte geografische gebieden lijken te worden gesteund (bijvoorbeeld met de Aanbeveling van de Raad van de OESO voor beginselen voor internetbeleidsvorming van 2011 en de G8-Verklaring van Deauville van 2011).

3.5 De Commissie stelt met name voor om:

- samen met alle stakeholders een samenhangende reeks wereldwijde beginselen voor internetgovernance op te stellen;
- het FIB te steunen en de rol van de overheidsinstanties duidelijk te omschrijven;
- de ICANN en de IANA-functies te mondialiseren, met een duidelijke termijn, waarbij de stabiliteit en veiligheid van het domeinnaamsysteem gewaarborgd moeten zijn;

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final

- het GIPO-platform (Global Internet Policy Observatory) in 2014 van start te laten gaan, als hulpmiddel voor de wereldwijde gemeenschap;
- een brede raadpleging te lanceren over de manier waarop stakeholders kunnen worden betrokken bij het uitstippelen van toekomstig Europees internetgovernancebeleid;
- gestructureerde mechanismen in het leven te roepen om inspraak bij technische besluiten mogelijk te maken, ten einde de samenhang van deze besluiten met de mensenrechten te waarborgen;
- het digitale vertrouwen te versterken, met bijzondere aandacht voor gegevensbescherming en netwerk- en informatiebeveiliging;
- nieuw onderzoek te doen naar de mogelijke internationale strijdigheid tussen wetten en jurisdicties op het gebied van internet.

4. Analyse en kanttekeningen

4.1 De Commissie stelt een gemeenschappelijke Europese visie op internetgovernance voor, omdat de EU daarmee een belangrijke rol kan spelen op een gebied dat bepalend is voor de toekomstige economische, politieke en sociale ontwikkelingen. De keuze die moet worden gemaakt, is van groot belang, omdat de economie van de lidstaten een sterke prikkel nodig heeft en de beginselen van de democratie en de mensenrechten erdoor moeten worden geconsolideerd.

4.2 Een duurzame governance moet worden gegrondvest op een multistakeholdersysteem volgens de definitie die daaraan in de Agenda van Tunis wordt gegeven. Daarbij zijn die „stakeholders” regeringen, particuliere ondernemingen, maatschappelijke organisaties, intergouvernementele en internationale organisaties, academische kringen en technische beroepsgroepen.

4.3 Een aanpak op basis van beginselen

4.3.1 **Het EESC wijst eens te meer, net als in tal van eerdere adviezen van de afgelopen jaren, op het belang van het internet als *conditio sine qua non* voor economische groei, werkgelegenheid, technologische innovatie en sociale integratie.** Het EESC is altijd al een overtuigd en onvoorwaardelijk pleitbezorger van de informatiemaatschappij, de Europa 2020-strategie en de digitale agenda geweest. Het heeft op die gebieden tal van suggesties gedaan en bij tijd en wijle ook een kritisch geluid laten horen.

4.3.2 Het doel moet zijn om van de EU een hoofdrolspeler te maken, niet alleen bij de ontwikkeling van digitale infrastructuur (vooral als het gaat om snelle breedband voor alle burgers), maar ook bij de totstandbrenging van een digitale, integratiebevorderende interne markt met een rijke Europese inhoud, het dichten van de digitale kloof dankzij een brede digitale geletterdheid, het streven naar *cloud computing* in Europa⁽²⁾ en de vaststelling van adequate regelgeving voor bescherming tegen cybercriminaliteit, schending van de persoonlijke levenssfeer, identiteitsdiefstal en alle gevaren voor minderjarigen, en betreffende het recht om te worden vergeten.

4.3.3 **De Commissie wil opnieuw met kracht opkomen voor de grondrechten, de democratische waarden** en het juridisch concept van één enkel netwerk, dat net als in andere sectoren aan gelijkvormige communautaire normen is onderworpen en niet is „versnipperd” door uiteenlopende en mogelijk strijdige nationale regelingen, en wil daarvoor een lans breken. **Het EESC staat daar helemaal achter.** De keuze daarvoor is onontbeerlijk voor de totstandbrenging van een toegankelijke, snelle en duurzame Europese interne ruimte voor de lokale overheden, de burgers, het bedrijfsleven en de non-profitsector⁽³⁾.

4.3.4 Met het oog hierop stemt het EESC in met het protest dat de Commissie heeft aangetekend tegen de schending van de vrijheid van meningsuiting door het Turkse agentschap voor informatietechnologie en communicatie dat de sociale media heeft geblokkeerd, en tegen de door het Russische parlement in een pakket van antiterreurwetten goedgekeurde maatregelen inzake de vrijheid van meningsuiting.

4.4 Een samenwerkingskader voor governance

4.4.1 **Het begrip „internetgovernance” waaraan de EU zou moeten bijdragen,** wordt in de Mededeling **niet nauwkeurig genoeg omschreven**, noch wordt voldoende duidelijkheid geschapen over **de instrumenten** die moeten garanderen dat velen kunnen deelnemen aan de besluitvorming over het internet. Hetzelfde gold voor de voorstellen voor maatregelen in de Mededeling „Een Europese digitale agenda”⁽⁴⁾. Binnen het kader van een algemene, gedeelde governance kunnen de verschillende niveaus en modaliteiten nader worden vastgesteld.

⁽²⁾ PB C 107 van 6.4.2011, blz. 53-57; PB C 318 van 29.10.2011, blz. 9; PB C 229 van 31.7.2012, blz. 1; PB C 116 van 6.6.2013, blz. 8; PB C 76 van 14.3.2013, blz. 59-65.

⁽³⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 137.

⁽⁴⁾ PB C 54 van 19.2.2011, blz. 58.

4.4.2 Naast oproepen aan lidstaten en landen buiten Europa om voorbeelden van geslaagde methoden bekend te maken, neemt de Commissie het **eenmalige** — belangrijke en positieve — **initiatief om het GIPO-platform op te richten**, waarbij zij zich het recht voorbehoudt om na afloop van **een binnenkort te houden openbare raadpleging** met nog meer operationele voorstellen te komen. Alleen is er voorafgaand aan onderhavige Mededeling ook al zo'n brede raadpleging gehouden, maar heeft die raadpleging geen concretere inhoud aan de in de Mededeling vervatte voorstellen gegeven en bleek vooral dat er van de kant van de instellingen en stakeholders nauwelijks belangstelling voor was.

4.4.2.1 De Commissie moet meer duidelijkheid verschaffen over de specifieke rol die de EU moet gaan spelen, wat de meerwaarde daarvan is en wat van de lidstaten wordt gevraagd, mede in het licht van de Europese digitale agenda. Ook moet zij aangeven welke bevoegdheden exclusief en welke gedeeld zijn, al was het maar om overlappingsen en mogelijke conflicten te voorkomen.

4.4.3 Het EESC acht het zorgwekkend dat de lidstaten en belanghebbenden kennelijk nauwelijks gevoelig zijn voor een vraagstuk dat bepalend is voor de verdere economische en sociale ontwikkeling van de EU en dat het belang daarvan dus zwaar wordt onderschat. De Commissie zou dan ook maatregelen moeten nemen om rechtstreeks druk uit te oefenen op regeringen, ondernemingen, ngo's die opkomen voor de rechten van de burgers en — vooral — consumentenbonden (die in de Mededeling niet eens worden genoemd).

4.4.4 Aangezien het EESC de afgelopen jaren vele adviezen over het internet en de digitale agenda heeft uitgebracht, zou het bij deze maatregelen moeten worden betrokken.

4.5 *Mondialisering van essentiële besluiten inzake het internet*

4.5.1 Ook belangrijk zijn de **internationale maatregelen die de EU zou moeten nemen** voor governance op het gebied van e-communicatie en de rechten van de burgers. De Mededeling bevat echter geen enkele specifieke verwijzing naar de manier waarop dergelijke initiatieven naar het wereldtoneel kunnen worden overgeheveld.

4.5.2 Dit is des te opvallender nu het ophefmakende Datagate-schandaal **de zwakte van de EU** aan het licht heeft gebracht, die er op de Top van Brussel van oktober 2013 niet in is geslaagd om een krachtig collectief antwoord te geven, omdat de lidstaten geen gesloten front vormden op het wereldtoneel.

4.6 *Multistakeholderproces: de mondialisering van ICANN*

4.6.1 Het EESC wijst op de noodzaak van een strategisch kader. Het gaat niet aan dat de Amerikaanse overheid het beheer van het internet in handen houdt. Daarom moet er een nauwkeurig *multistakeholdersysteem* worden opgezet dat echt representatief is. Er moet worden gestreefd naar een evenwichtige verhouding tussen de regelgevende instanties, de grote ondernemingen die de belangen van hun aandeelhouders behartigen, en de ngo's die de burgers rechtstreeks vertegenwoordigen.

4.6.1.1 Het EESC steunt de opzet van innoverende informatica-instrumenten zoals de GIPO, als belangrijk middel voor de internationale gemeenschap om het regelgevingsbeleid op het gebied van internet en de nieuwe technologieën te monitoren en de uitwisseling tussen de verschillende fora te bevorderen. Dit komt vooral ten goede aan de geledingen van het maatschappelijk middenveld die over beperkte middelen beschikken.

4.6.2 **Wat ICANN en IANA betreft** heeft het technisch orgaan eindelijk aangekondigd dat in september 2015 met een globaal en multistakeholderbeheer van de aan dit orgaan toevertrouwde technische functies zal worden begonnen. In die maand verstrijkt de met de Amerikaanse regering gesloten overeenkomst voor het beheer van de domeinen van het hoogste niveau per land. Het EESC vraagt de Commissie om duidelijkheid te scheppen over de rol van de EU in dit toekomstige transnationale orgaan en twee plaatsen op te eisen binnen de raad van bestuur van de nieuwe ICANN, één voor een technisch vertegenwoordiger en één voor een politiek vertegenwoordiger.

4.6.3 Ook zou de Commissie steun moeten verlenen aan de versterking van het FIB, als ontmoetingsplaats voor alle stakeholders. Het EESC pleit voor een hoofdrol voor de EU in het eerstvolgende FIB, dat in september a.s. in Istanbul zal worden gehouden. De Commissie, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld zouden samen voor een krachtig optreden moeten zorgen om de strekking van de Mededeling kracht bij te zetten.

4.7 Vertrouwen winnen

4.7.1 De Commissie benadrukt in haar Mededeling terecht dat **het internet binnen de EU vertrouwen moet inboezemen** en dat dit kan worden bewerkstelligd **met behulp van normatieve instrumenten die de veiligheid, stabiliteit en betrouwbaarheid ervan vergroten**. Voorbeelden daarvan zijn de hervorming van het normatieve kader voor gegevensbescherming en de richtlijn inzake netwerk- en informatiebeveiliging.

4.7.2 Na het verslag van de Commissie over burgerlijke vrijheden, justitie en interne aangelegenheden als gevolg van het Datagate-schandaal heeft het Europees Parlement beraadslaagd over de oprichting van „Een Europese digitale *habeas corpus* — Voor bescherming van de grondrechten in een digitaal tijdperk”. De daartoe te nemen specifieke maatregelen moeten in de nieuwe legislatuur prioriteit krijgen.

4.7.3 Het EESC zal de gang van zaken hieromtrent en de tenuitvoerlegging van de maatregelen van het „Telecompakket” voor de interne markt voor telecommunicatie zeer aandachtig volgen.

4.8 Technische normen die ten grondslag liggen aan het internet

4.8.1 **Technische normen als fundamenteel aspect van internetgovernance.** Het open en transnationale karakter van het internet brengt met zich mee dat overwegingen van openbare orde die eigen zijn aan afzonderlijke landen of regionale intergouvernementele structuren, geen rol spelen bij de vaststelling van technische normen. Normalisering komt neer op een soort zelfregulering door de technische gemeenschap waarvoor maar zelden overleg wordt gepleegd met de instellingen. De keuzen die worden gemaakt, kunnen gevolgen hebben voor de rechten van de burgers: vrijheid van meningsuiting, bescherming van persoonsgegevens (met inbegrip van het recht om te worden vergeten) gebruikersveiligheid, toegang tot inhoud e.d. Daarom **moeten er duidelijke keuzen worden gemaakt en dienen er aanbevelingen te worden gedaan die garanderen dat de gemaakte technische keuzen verenigbaar zijn met de mensenrechten**.

4.8.2 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om workshops te organiseren met internationale deskundigen op het gebied van recht en sociale wetenschappen, economie en technologie, om de samenhang tussen bestaande normatieve kaders en nieuwe vormen van vaststelling van internetstandaarden te waarborgen.

4.8.3 Op het stuk van de mededinging en de vrije markt kan er ook een probleem ontstaan als de controle op persoonsgegevens, metagegevens en inkomsten uit reclame en auteursrechten uitsluitend aan een klein aantal particuliere algoritmes wordt overgelaten ⁽⁵⁾.

4.9 Strijdigheid tussen jurisdicties en wetten

4.9.1 Wat de **juridische aspecten van het internet** betreft dringt de Commissie opnieuw met klem aan op de totstandbrenging vóór 2015 van een digitale interne markt, waarbij uiteraard niet valt te ontkomen aan een harmonisering van de nationale en internationale normen die van toepassing zijn op online transacties. Het EESC stemt ermee in dat de Commissie **een nieuw onderzoek** wil lanceren **naar mogelijke internationale strijdigheid tussen de diverse wetten en jurisdicties**, die vaak nog wordt versterkt door uiteenlopende voorschriften van verschillende onafhankelijke regelgevingsautoriteiten.

4.9.2 De Commissie heeft verzuimd om in haar Mededeling stil te staan bij **de neutraliteit van het internet**, ook al wordt die in de digitale agenda van fundamenteel belang genoemd. Het EESC verwijst naar eerdere adviezen, toont zich bezorgd over de besprekingen die in de VS over regelgevende initiatieven worden gevoerd en spreekt met klem de hoop uit dat het beginsel van een open en neutraal internet op zo kort mogelijke termijn in het EU-recht wordt bekrachtigd, zonder dat wordt voorbijgegaan aan de stand van de technologie op dit gebied ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ COM(2012) 573 final

⁽⁶⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 139-145.

4.10 Een inclusief internet

4.10.1 Een laatste fundamenteel aspect dat het EESC wenst te onderstrepen, is inclusiviteit. De bijdrage die de EU aan wereldwijde internetgovernance kan leveren, mag niet los worden gezien van de bevordering van ICT-gerelateerd integratiebeleid, waarvan het doel is om de voorwaarden voor een echt inclusieve samenleving te scheppen (in 2006 hebben de met e-integratie belaste ministers van de lidstaten van de EU, van de toetredings- en kandidaatlanden, van de landen van de EVA/Europese Vrijhandelsruimte en van nog andere landen tijdens de ministersconferentie „ICT voor een inclusieve samenleving” hun handtekening onder de Verklaring van Riga gezet: hiermee verbinden zij zich ertoe om ouderen ICT-oplossingen te bieden en in de EU voor e-toegankelijkheid te zorgen). Het beginsel dat toegankelijke en gebruikersvriendelijke ICT voor personen met een handicap onmisbare instrumenten zijn, dient in de Mededeling te worden opgenomen, zodat personen met een handicap, op voet van gelijkheid, volledige en doeltreffende kansen worden geboden.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Actiekader van Hyogo na 2015: risicobeheer om de weerbaarheid te vergroten

(COM(2014) 216 final)

(2014/C 451/25)

Rapporteur: **Giuseppe IULIANO**

De Europese Commissie heeft op 8 april 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Europese Commissie — Actiekader van Hyogo na 2015: Risicobeheer om de weerbaarheid te vergroten

COM(2014) 216 final.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 juni 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500e zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC acht het van groot belang en noodzakelijk dat de EU in het kader van de herziening van het Actiekader van Hyogo (HFA) in 2015 een standpunt formuleert inzake de risicobeperking van rampen. Gezien het samenvallen met andere post-2015 initiatieven inzake ontwikkeling of klimaatverandering, is er reden temeer dat de Commissie zich over een dergelijk standpunt buigt.

1.2 Het EESC verzoekt de lidstaten om zo gespecificeerd mogelijke gegevens over risico's en rampen in hun land door te geven aan de Commissie, zodat de stand van zaken op gedegen en nauwkeurige wijze in kaart kan worden gebracht, iets waar het momenteel nog aan schort.

1.3 Het EESC is ervan overtuigd dat ook de onderliggende risicofactoren en de diepere oorzaken van rampen meer aandacht verdienen. Als onderliggende factoren zijn er bijvoorbeeld de niet-geplande stadsontwikkeling, de kwetsbaarheid van de bestaansmiddelen op het platteland en uiteenvallende ecosystemen.

1.4 Het zijn veeleer de zeer regelmatig voorkomende kleine rampen die een groot aantal mensenlevens eisen en veel van de economische schade veroorzaken. Het EESC is van mening dat het HFA na 2015 zich veel meer moet richten op dit „uitgebreide risico” en op maatregelen ter versterking van de weerbaarheid van door dit soort kleine rampen getroffen gemeenschappen.

1.5 De economische en sociale aspecten van rampen zouden beter moeten worden onderzocht, met speciale aandacht voor zaken als de productie-infrastructuur.

1.6 Ook zou in het HFA na 2015 vooruitgang moeten worden geboekt wat rampen betreft waarbij de bedreigingen van verschillende kanten komen, en zouden ook antropogene rampen beter onder de loep moeten worden genomen.

1.7 Risicobeheer dient te zijn gebaseerd op bescherming van rechten, en op behoeften en rechten van de meest kwetsbare groepen en mensen; ook dient gender te worden meegenomen en benadrukt in de analyse.

1.8 Het EESC pleit ervoor om steun te verlenen aan lokaal risicobeheer, met een belangrijke rol voor maatschappelijke organisaties op lokaal niveau en voor groepen die vaak buitengesloten worden. Ook dient de lokale governance van risico's nadrukkelijker te worden geïntegreerd.

1.9 De rol van maatschappelijke organisaties op het gebied van risicobeperking van rampen dient zowel op lokaal als internationaal niveau te worden erkend.

1.10 Ook voor het bedrijfsleven en de particuliere sector is een belangrijke taak weggelegd; zij dienen risicobeperking van rampen in de algehele productiecyclus op te nemen en hun innovatiecapaciteit aan te wenden.

1.11 Hoewel het HFA na 2015 een vrijwillig karakter moet behouden, dient er gehamerd te worden op verantwoordingsmechanismen en op de noodzaak van een grotere transparantie middels een reeks internationaal aanvaarde indicatoren. Deze indicatoren dienen niet puur technisch van aard te zijn — ook de sociale dimensie dient te worden meegenomen.

1.12 Het EESC verwelkomt de peerreview-mechanismen die door verschillende lidstaten zijn opgesteld, maar pleit ervoor dat op de middellange termijn wordt gestreefd naar het opleggen van een grotere verantwoordingsplicht.

1.13 Wat de financiering betreft dient een indicatie te worden gegeven voor het minimaal benodigde percentage voor risicobeperking binnen het budget voor ontwikkelings- en humanitair beleid van de EU.

2. Achtergrond

2.1 De goedkeuring van het Actiekader van Hyogo (HFA), „Vergroten van de weerbaarheid van landen en gemeenten na rampen” in 2005 was zonder meer een mijlpaal op het vlak van de risicobeperking van rampen. Het feit dat dit HFA door 168 landen werd goedgekeurd toont aan dat de internationale gemeenschap een ander beeld heeft gekregen van een steeds zorgwekkender wordende realiteit.

2.2 Na de goedkeuring van het HFA is de EU op veel communautaire beleidsterreinen elementen van risicobeperking van rampen en van risicobeheer gaan opnemen, zowel voor intern beleid als voor de EU-ontwikkelingssamenwerking of humanitaire hulp. Er is sprake van aanzienlijke vooruitgang op dit gebied, ondanks de verschillen in tenuitvoerlegging.

2.3 De herziening van het HFA in 2015 biedt derhalve een gelegenheid voor de EU om haar beleid op dit gebied te herzien en deze aan te passen aan de nieuwe internationale realiteit en om tegelijkertijd bij te dragen aan het internationale debat over het risicobeheer bij rampen en over hoe het beste kan worden omgegaan met deze realiteit.

2.4 Het EESC verwelkomt de mededeling van de Europese Commissie over het „Actiekader van Hyogo na 2015: risicobeheer om de weerbaarheid te vergroten”, en is van mening dat deze zeer gelegen komt. Het wenst bij te dragen aan het debat door de voorstellen van het maatschappelijk middenveld — waarvan het de spreekbuis is — naar voren te brengen.

2.5 Sinds de goedkeuring van het HFA in 2005 heeft zich wereldwijd een duidelijke en zorgwekkende tendens afgetekend van verergering van de risico's, hetgeen landen, internationale instellingen, maatschappelijke organisaties en de internationale gemeenschap in haar algemeen heeft verplicht om hun standpunten op het gebied van risicobeperking van rampen te herzien.

2.6 Uit alle beschikbare gegevens blijkt dat het aantal rampen toeneemt, met name aan klimaatverandering gerelateerde rampen, maar ook rampen ontstaan als gevolg van de versnelling van de urbanisering, ondeugdelijke ruimtelijke-orderingsplannen, verkeerd gebruik van de bodem of van natuurlijke hulpbronnen, evenals een grotere blootstelling aan al deze bedreigingen.

2.7 De impact van deze rampen varieert natuurlijk al naar gelang de regio's en landen, en het aantal verloren mensenlevens of de economische schade hangen ook af van het ontwikkelingsniveau van een gebied. Maar een regio of land kan zich nooit helemaal afschermen voor deze risico's, en uit de gegevens van de laatste decennia blijkt dat de rampen ook de ontwikkelde landen en de EU-lidstaten treffen.

2.8 Het feit dat in 2015 ook de besprekingen over de millenniumdoelstellingen (MDO) en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (DDO) weer worden hervat en dat er enige vooruitgang is geboekt in de discussies over de klimaatverandering, verplicht ertoe om inspanningen te leveren om tot een grotere samenhang te komen wat de verschillende standpunten op deze terreinen betreft en waaraan het EESC wil bijdragen.

3. Nieuwe visie op de rampen: context en soort

3.1 In de mededeling van de Commissie, en met name in de twee bijlagen ⁽¹⁾, wordt zeer uitgebreid ingegaan op de analyse van de dreigingen en de risico's op wereldwijd niveau en met name binnen de EU. Ook bieden ze een nauwkeurige omschrijving van het Europese beleid, waarin elementen van risicobeperking van rampen zijn opgenomen. Het EESC is verheugd over de inspanningen van de Commissie om betrouwbare en technisch onderbouwde gegevens in te zamelen die een totaalbeeld kunnen geven van de rampen binnen het EU-gebied en van het beleid dat in antwoord hierop is geformuleerd.

3.2 Het EESC betreurt echter dat het beeld onvolledig is, omdat maar 16 lidstaten en Noorwegen hun gegevens hebben ingediend. Het Comité wil de overige lidstaten aanmoedigen om ook — overzichtelijke — gegevens door te sturen teneinde bij te dragen aan een zo duidelijk en nauwkeurig mogelijke diagnose wat de bedreigingen en de rampen binnen de EU betreft.

3.3 Op wereldwijd niveau wordt door de studies van de Internationale Strategie voor Rampenbeperking (UNISDR — Engelse afkorting) aangetoond dat het naast de 'mediagenieke' grote rampen, vooral de kleinere rampen zijn die het vaakst voorkomen, de meeste mensenlevens kosten en de meeste economische schade aanrichten en aldus de grootste impact hebben op het dagelijks leven van miljoenen mensen en gemeenschappen over heel de wereld. Er zou in het HFA na 2015 meer aandacht moeten worden besteed aan de „wijdverbreide risico's" ⁽²⁾ die zich bij dit soort gebeurtenissen voordoen, in plaats van de schijnwerpers voornamelijk te richten op de „verregeande risico's" zoals in het verleden gebeurde. De aandacht voor dit soort veelvuldig voorkomende, „kleinschalige" rampen zou bovendien de weg moeten bereiden voor een grotere weerbaarheid van de getroffen gemeenschappen. Ook zou er meer oog moeten zijn voor de lokale impact van dit soort rampen.

3.4 Hoewel er talloze onderzoeken bestaan over de economische impact van rampen, worden de kosten maar zelden geanalyseerd in termen van werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, invloed op ondernemers, op de productiesector, enz. Deze aspecten zouden beter moeten worden onderzocht, met speciale aandacht voor zaken als de productie-infrastructuur ⁽³⁾.

3.5 Verder tonen deze gegevens aan dat veel rampen het gevolg zijn van een veelheid van factoren, en niet aan één enkele oorzaak te wijten zijn. Er dient dus te worden uitgegaan van een analyse die op „meerdere bedreigingen tegelijkertijd" is gebaseerd en op een meer holistische benadering van rampen en hun complexiteit. In dit verband komt het begrip „complexe noodsituatie" van pas, dat op humanitair gebied wordt gebruikt, teneinde simplistische visies van de oorzaken van rampen te voorkomen, die soms immers ook tot simplistische antwoorden leiden. Hoewel de focus bij de goedkeuring van het HFA op „natuurrampen" of „onopzettelijke antropogene" rampen ligt, tonen de feiten aan dat menselijke factoren als geweld in achterstandswijken, gebrek aan bestuur en conflicten van allerlei oorsprong, rampen nog verergeren en dus ook in aanmerking moeten worden genomen. Het EESC is van mening dat het HFA de met conflict en geweld samenhangende elementen op een meer alomvattende manier in aanmerking moet nemen. Ook dient er meer werk te worden gemaakt van de problematiek van technologische bedreigingen en de zogenaamde „drievoudige rampen" (aardbeving, tsunami, kernramp) zoals het geval was in Fukushima.

3.6 Het Comité is ervan overtuigd dat ook de onderliggende risicofactoren en de diepere oorzaken van rampen meer aandacht verdienen. Uit alle analyses en herzieningen i.v.m. het HFA blijkt dat er de minste vooruitgang is geboekt ten aanzien van de vierde actieprioriteit: „De onderliggende risicofactoren verminderen" ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Commission Staff Working Documents: „Overview on natural and man-made disasters risks in the EU" SWD (2014) 134 final. „EU policies contributing to disaster risk management" SWD (2014) 133 final.

⁽²⁾ Uit de studies van de UNISDR blijkt dat wereldwijd 90 % van de desastreuze gevolgen van rampen te maken heeft met dit soort „wijdverbreide" rampen; (Global Assessment Report. GAR. UNISDR, 2013)

⁽³⁾ De laatste tijd is dit thema beter onder de loep genomen. „The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters". ADAPT Italia en het Japanse Instituut voor arbeidsbeleid en opleiding. <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>

⁽⁴⁾ Het HFA omvat vijf prioritaire actieterranen: 1) garanderen dat risicobeperking van rampen een nationale en lokale prioriteit wordt, en dat een degelijke institutionele basis bestaat voor de toepassing ervan, 2) de follow-up van rampen in kaart brengen, beoordelen en beter verzorgen en de vroegtijdige waarschuwingsmechanismen aanscherpen, 3) kennis, innovatie en onderwijs inzetten om een cultuur van veiligheid en weerbaarheid op alle niveaus te creëren, 4) de onderliggende risicofactoren aanpakken, en 5) de bevolking beter voorbereiden op rampen teneinde tot een doeltreffendere aanpak op alle niveaus te komen.

4. Risicobeheer van rampen dient te zijn gericht op de rechten van mensen en met name op die van de meest kwetsbare groepen op lokaal niveau

4.1 Ondanks de vorderingen die sinds de goedkeuring van het HFA zijn gemaakt, is de op rechten gebaseerde benadering niet voldoende geïntegreerd in het risicobeheer. In sommige gevallen heeft de verwijzing naar de kwetsbaarheid en de specifieke rechten van bijzondere groepen zelfs bijgedragen tot een vergroting van hun „kwetsbaarheid”, waarbij bovendien werd vergeten dat ze ook zelf zaken in handen kunnen nemen. Dit is bijvoorbeeld al het geval geweest doordat een te simplistische visie van gender werd gehanteerd. Het EESC wil ervoor pleiten dat in het HFA na 2015 meer aandacht wordt besteed aan een aanpak gericht op mensen, hun rechten, gelijke kansen, aan hun recht op bescherming maar ook op duurzame ontwikkeling met inbegrip van milieuduurzaamheid. Aspecten als gender, een rechtengebaseerde aanpak en kwetsbare groepen dienen deel uit te maken van het geheel aan indicatoren voor het toezicht op het HFA na 2015 en van de vast te stellen verantwoordingsmechanismen. Maatschappelijke organisaties die strijden voor mensenrechten en met name voor de bescherming van vrouwenrechten en gelijkheid van kansen of voor de bescherming van kwetsbare groepen dienen vaker te worden betrokken bij fora en discussies over de risicobeperking van rampen.

4.2 Ervaringen tonen aan dat kwetsbare groepen de meeste baat hebben gehad van lokale initiatieven of van initiatieven met een lokale insteek. Het EESC pleit er derhalve voor om steun te verlenen aan lokaal risicobeheer, met een belangrijke rol voor maatschappelijke organisaties op lokaal niveau en voor groepen die meestal worden buitengesloten. Dit betekent dat moet worden toegewerkt naar systemen voor lokaal risicobeheer waardoor de noodzakelijke institutionele acties en mechanismen in het leven kunnen worden geroepen. Nationale en door internationale instellingen ondersteunde initiatieven dienen prioriteit te geven aan de financiering van activiteiten voor lokaal risicobeheer.

4.3 Aangezien het de lidstaten zijn die zich verbinden tot het HFA en de toepassing ervan en het succes van HFA na 2015 afhangt van de politieke wil van deze lidstaten, pleit het EESC ervoor dat alle lokale organisaties, lokale overheden, maatschappelijke organisaties, ngo's, academische instellingen, bedrijfssectoren en vakbondsorganisaties bijdragen tot plannen voor risicobeheer of soortgelijke instrumenten. De huidige scheiding tussen de lokale en hogere bestuursniveaus beperkt de mogelijkheden voor onmiddellijk optreden van de lokale bevolking wanneer hun gemeenschap rechtstreeks door een ramp wordt getroffen. Dit is met name van belang voor ontwikkelingslanden met een zwak institutioneel bestel.

4.4 Bedrijven en de privésector hebben een essentiële rol te vervullen bij risicobeperking, niet alleen dankzij hun privaat-publieke allianties of maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar door innovatie en ervaring aan te dragen en door concepten voor weerbaarheid, mitigatie en aanpassing in het hele productieproces op te nemen. In de mededeling wordt verwezen naar verzekeringen, maar daarnaast dienen er ook duidelijkere verwijzingen te worden opgenomen naar de dringende noodzaak om risico's te beperken zodat de productie tot ontwikkeling gebracht kan worden.

4.5 Maatschappelijke organisaties zouden vaker moeten worden betrokken bij lokaal en wereldwijd risicobeheer, zowel als het gaat om intern als extern EU-beleid of -optreden. Om welke organisaties het dan precies gaat dient per geval te worden bekeken.

4.6 Het EESC benadrukt de rol van zowel het formele als informele onderwijs, dat sterk kan bijdragen tot bewustwording en de burgerbevolking kan helpen om zo doeltreffend mogelijk op te treden in geval van rampen. Het maatschappelijk middenveld kan een belangrijke rol spelen in dit opzicht, juist omdat deze opgave verder reikt dan het formele onderwijs.

5. Naar verantwoordingsmechanismen en transparantie rond doelstellingen en vooruitgangsindicatoren inzake het HFA na 2015

5.1 Het EESC stemt grotendeels in met de in de Commissiemededeling omschreven „Principes voor het nieuwe kader” wat de verantwoording en indicatoren betreft. Het huidige toezichtsmechanisme op het HFA laat veel te wensen over en biedt niet de mogelijkheid om de vooruitgang goed in kaart te brengen. Veel EU-lidstaten hebben geen nauwkeurige gegevens doorgestuurd en beschikken niet over een betrouwbare en degelijke databank. Omdat rampen vaak voor veel beroering zorgen bij zowel de bevolking als de politiek, zijn transparantie- en verantwoordingsmechanismen van des te groter belang.

5.2 Het EESC is ingenomen met de in sommige lidstaten van start gegane peerreview-initiatieven en zou ook andere lidstaten hiertoe willen aansporen, om zo vooruitgang te boeken. De EU zou op de middellange en lange termijn ambitieuzer moeten zijn wat de inzameling van gegevens van de lidstaten betreft, zodat niet alleen overheidsinstellingen maar ook maatschappelijke organisaties, de media, academische instellingen, de wetenschap en andere belangengroepen over vergelijkbare en gemakkelijk toegankelijke gegevens kunnen beschikken.

5.3 Hoe dan ook, er dienen gemeenschappelijke indicatoren te worden vastgesteld in het kader van HFA na 2015 aan de hand waarvan de vooruitgang in kaart kan worden gebracht, zowel voor de landen als voor de overige actoren. Zonder verder in details te treden, wil het EESC zijn steun uitspreken voor de door maatschappelijke organisaties geleverde inspanningen op dit gebied. Toch dient verder te worden gegaan dan uitsluitend technische of zelfs technocratische indicatoren en dienen sociale elementen te worden opgenomen, evenals de mate van weerbaarheid, van deelname, enz. ⁽⁵⁾

5.4 De transparantie- en verantwoordingsmechanismen zouden bovendien de dialoog moeten stimuleren over de risicobeperking van rampen tussen de verschillende betrokken actoren: officiële instanties, politieke instellingen, maatschappelijke organisaties, privé- en bedrijfssectoren, academische instellingen, enz.

6. Samenhang tussen de ontwikkelingsagenda's, klimaatverandering en risicobeperking van rampen

6.1 In de wereld waarin we leven, met al haar netwerken en onderlinge afhankelijkheid, is het bijna een paradox te noemen dat internationale „agenda's” niet op elkaar kunnen worden afgestemd rond thema's die per definitie zoveel met elkaar te maken hebben. Omdat in 2015 verschillende initiatieven rond klimaatverandering, ontwikkeling en risicobeperking van rampen worden besproken, zou de EU gebruik moeten maken van dit momentum om diezelfde samenhang ook op internationaal niveau vorm te geven. Om tot deze samenhang te komen, dient te worden nagedacht over concepten, prioriteiten en de betrokkenheid van instanties. Hierbij moet worden uitgegaan van de ervaring van de betrokken gemeenschappen en mogen de thema's van ontwikkeling, klimaatverandering en rampen niet langer afzonderlijk worden beschouwd. Het EESC steunt de internationale inspanningen om gemeenschappelijke criteria en indicatoren vast te stellen op het gebied van de DDO en het HFA na 2015.

6.2 Gezien de omvang van de klimaatverandering en de in aantal en omvang toenemende bedreigingen (met name van hydrometeorologische aard) alsook de gemeenschappelijke doelen voor de risicobeperking van rampen en de aanpassing aan de klimaatverandering, dienen de inspanningen van structuren die zich bezighouden met het ontwerp en de toepassing van elk van deze disciplines veel beter op elkaar te worden afgestemd.

6.3 In het toekomstige HFA na 2015 dient duidelijker te worden aangegeven wat de verbanden zijn tussen rampen en ontwikkeling- die vaak heel uiteenlopend en complex zijn. Een goed doordachte ontwikkeling kan het risico beperken maar ook vergroten, zoals al vaak is gebleken. Zo ook houden klimaatverandering en rampen op allerlei complexe manieren verband met elkaar. Concepten en benaderingen zoals weerbaarheid kunnen van pas komen wanneer deze complementariteit onder de loep wordt genomen.

6.4 Verder is het EESC er voorstander van dat er een link wordt gelegd tussen de traditionele risicobeperking van rampen en de veiligheidsagenda. Zoals gezegd stonden tot op heden „natuurrampen” centraal bij het HFA, maar er dient ook een verband te worden gelegd met situaties en bedreigingen die het gevolg zijn van geweld en van al dan niet aan natuurlijke hulpbronnen gerelateerde conflicten. Met het concept van menselijke veiligheid wordt deze realiteit in aanmerking genomen, reden waarom daar ook in het verband van risicobeperking van rampen aandacht voor dient te zijn.

7. Financiering van risicobeperking van rampen en inzet van de EU

7.1 Aangezien er in de EU zowel wat haar interne als externe beleid betreft geen „preventiecultuur” heerst, zijn zaken als risicobeperking van rampen, risicopreventie, mitigatie en voorbereiding op rampen geen hoofdzaak geweest. Zoals duidelijk wordt gemaakt in de Commissiemededeling hebben bepaalde programma's (DIPECHO ⁽⁶⁾) een pioniersfunctie vervuld, maar het percentage voor deze taken vrijgemaakte financiële middelen is bijzonder klein geweest. Het EESC is van mening dat er een indicatie dient te worden gegeven voor het minimaal benodigde percentage voor risicobeperking binnen het budget voor ontwikkelings- en humanitair beleid van de EU, in lijn met wat andere donateurs doen ⁽⁷⁾. De lidstaten dienen derhalve mechanismen voor financieel toezicht op maatregelen inzake risicobeperking van rampen in te voeren als onderdeel van hun ontwikkelingsbeleid en humanitaire actie.

Brussel, 10 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction. De mededeling is gebaseerd op de richtsnoeren uit „Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction” (UNISDR december 2013)

⁽⁶⁾ DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) is een in 1996 door DG ECHO van de Europese Commissie gelanceerd programma gewijd aan de risicobeperking van rampen.

⁽⁷⁾ Het onderstaande document bevat een samenvatting van de herziening van de financieringsmogelijkheden voor risicobeperking van rampen: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 93/5/EEG van de Raad van 25 februari 1993 betreffende de bijstand aan de Commissie en de samenwerking van de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen

(COM(2014) 246 final — 2014/0132 (COD))

(2014/C 451/26)

De Raad heeft op 22 mei 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 93/5/EEG van de Raad van 25 februari 1993 betreffende de bijstand aan de Commissie en de samenwerking van de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen

COM(2014) 246 final — 2014/0132 COD.

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en zich in zijn op 28 maart 2001 goedgekeurde advies (CES 404/2001 — 2000/0286 COD) (*) al heeft uitgesproken over dit onderwerp, heeft het tijdens zijn op 9 en 10 juli 2014 gehouden 500^e zitting (vergadering van 9 juli) met 185 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, besloten er geen nieuw advies over op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 9 juli 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

(*) ESC-advies NAT/099 over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en vereisten van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Voedselautoriteit en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, PB C 155 van 29.5.2001, blz. 32-38.

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL