

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 34



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

60e jaargang
2 februari 2017

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

520e zitting van het EESC, 19 en 20 oktober 2016

2017/C 034/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een op prestaties gebaseerde en resultaatgerichte EU-begroting — Sleutel voor een goed financieel beheer (initiatiefadvies)	1
2017/C 034/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Europees controlemechanisme voor de rechtsstaat en grondrechten (initiatiefadvies)	8
2017/C 034/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de slotopmerkingen van het UNCRPD-comité — Een nieuwe strategie voor personen met een handicap in de EU (initiatiefadvies)	15
2017/C 034/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol en effecten van GTI's en PPP's in de uitvoering van Horizon 2020 voor een duurzame industriële reconversie (initiatiefadvies)	24
2017/C 034/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over versterking van de Europese industrie voor verzorgings-, lichaamshygiëne- en schoonheidsproducten (initiatiefadvies)	31
2017/C 034/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over scheepssloop en de recyclingmaatschappij (initiatiefadvies)	38
2017/C 034/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over energie en energiecoöperaties van prosumenten — Kansen en uitdagingen in de EU-lidstaten (initiatiefadvies)	44
2017/C 034/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over mariene energie — Nog te ontwikkelen hernieuwbare energiebronnen (initiatiefadvies)	53
2017/C 034/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor wereldwijde duurzame ontwikkeling (initiatiefadvies)	58

2017/C 034/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 (verkenkend advies)	66
2017/C 034/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belemmeringen voor een duurzame aquacultuur in Europa wegnemen (verkenkend advies)	73
2017/C 034/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en potentiële gevolgen voor kwetsbare consumenten (verkenkend advies)	78

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

520e zitting van het EESC, 19 en 20 oktober 2016

2017/C 034/13	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 — Europese normen voor de 21e eeuw (COM(2016) 358 <i>final</i>)	86
2017/C 034/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de aanpak van geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op basis van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (COM(2016) 289 <i>final</i> — 2016/0152 (COD))	93
2017/C 034/15	Advies van het Europees economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (COM(2016) 283 <i>final</i> — 2016/0148 (COD))	100
2017/C 034/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (COM(2016) 285 <i>final</i> — 2016/0149 (COD))	106
2017/C 034/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over het mededingingsbeleid 2015 (COM(2016) 393 <i>final</i> — SWD(2016) 198 <i>final</i>)	110
2017/C 034/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma van de Unie ter ondersteuning van specifieke activiteiten om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten voor de periode 2017-2020 (COM(2016) 388 <i>final</i> — 2016/0182 (COD))	117
2017/C 034/19	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 (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG (COM(2016) 450 <i>final</i> — 2016/0208 (COD))	121
2017/C 034/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft de toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten (COM(2016) 452 <i>final</i> — 2016/0209 (CNS))	127
2017/C 034/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen (COM(2016) 32 <i>final</i>)	130

2017/C 034/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende definities van de kenmerken van vissersvaartuigen (herschikking) (COM(2016) 273 <i>final</i> — 2016/0145 (COD))	140
2017/C 034/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van in het verdragsgebied van de Internationale Commissie voor de instandhouding van Atlantische tonijnen (ICCAT) geldende beheers-, instandhoudings- en controlemaatregelen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1936/2001, (EG) nr. 1984/2003 en (EG) nr. 520/2007 van de Raad (COM(2016) 401 <i>final</i> — 2016/0187 (COD)) . . .	142
2017/C 034/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) (COM(2016) 270 — 2016/0133 (COD)) en het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (COM(2016) 271 <i>final</i> — 2016/0131 (COD)) en het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van (Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend), voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking) (COM(2016) 272 <i>final</i> — 2016/0132 (COD))	144
2017/C 034/25	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 EU-strategie voor verwarming en koeling (COM(2016) 51 <i>final</i>)	151
2017/C 034/26	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 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten in het licht van een veranderende marktsituatie (COM(2016) 287 <i>final</i> — 2016/0151 (COD))	157
2017/C 034/27	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. 531/2012 wat betreft de voorschriften voor wholesaleroamingmarkten” (COM(2016) 399 <i>final</i> — 2016/185 (COD))	162
2017/C 034/28	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 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen (COM(2016) 369 <i>final</i> — 2016-170-COD))	167
2017/C 034/29	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 98/41/EG van de Raad inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen en tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten (COM (2016) 370 <i>final</i> — 2016/171(COD))	172
2017/C 034/30	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een inspectiesysteem voor de veilige exploitatie van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen op geregelde diensten en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenstaatcontrole en tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG van de Raad (COM(2016) 371 <i>final</i> — 2016/0172 (COD))	176
2017/C 034/31	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1920/2006 wat betreft de uitwisseling van informatie, het systeem voor vroegtijdige waarschuwing en de risicobeoordelings-procedure inzake nieuwe psychoactieve stoffen (COM(2016) 547 <i>final</i> — 2016/0261 (COD))	182

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

520E ZITTING VAN HET EESC, 19 EN 20 OKTOBER 2016

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een op prestaties gebaseerde en resultaatgerichte EU-begroting — Sleutel voor een goed financieel beheer**(initiatiefadvies)**

(2017/C 034/01)

Rapporteur: **Petr ZAHRADNÍK**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	139/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat de EU-begroting een cruciaal instrument kan zijn voor het aanpakken van de uitdagingen en structurele veranderingen waarvoor de EU staat. Het is echter van belang dat zorgvuldig wordt geanalyseerd en beoordeeld **waaraan** de middelen worden besteed, **hoe** ze worden besteed, hoe de prestaties van de aldus bestede middelen worden **geëvalueerd** en hoe de resultaten worden **medegedeeld** ⁽¹⁾. Als aan deze voorwaarden is voldaan kan de EU-begroting de prioritaire uitdagingen voor de EU aanpakken en kan zij helpen het vertrouwen van de Europese bevolking in de EU te herstellen, zelfs wanneer er in absolute en relatieve cijfers sprake is van een kleinere begroting.

⁽¹⁾ Kristalina Georgieva, vicevoorzitter van de Europese Commissie bevoegd voor de begroting, webpagina's „EU Budget Focused on Results”.

1.2. Een andere essentiële voorwaarde voor het verbeteren van de prestaties van de EU-begroting is de vaststelling van **duidelijk omschreven prioriteiten ten behoeve van de EU-burgers, de bijbehorende geaggregeerde indicatoren en een adequaat verslagleggingssysteem** dat betrekking heeft op de werkelijk uit de EU-begroting gefinancierde activiteiten, om zoveel mogelijk *value for money* te scheppen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ex-antevoorwaarden, financiële instrumenten of flexibiliteit en weerbaarheid tegen plotselinge problemen ⁽²⁾. Het kwantitatieve aspect van de EU-begroting, dat ook volgens het EESC van groot belang is om de belangrijkste prioriteiten en het bijbehorende beleid vast te stellen, moet hand in hand gaan met de kwalitatieve dimensie.

1.3. Het EESC onderschrijft de aanpak waarbij er bij de begrotingsuitgaven van de EU niet alleen moet worden gezorgd voor naleving van de wettelijke regels en procedurele regelmatigheid (legality and regularity) maar ook voor een stelselmatige gerichtheid op resultaten en de prestaties van de EU-begroting op de prioritaire gebieden van de EU.

1.4. Om de regels van de prestatiecultuur (performance culture) toe te passen in het kader van de EU-begroting, moet inderdaad worden gezorgd voor een nauwe onderlinge verbondenheid tussen de hoogte en de aard van de uitgaven enerzijds en een samenhangende reeks prestatie-indicatoren voor het meten van de resultaten en prestaties anderzijds.

1.5. Wel blijft het EESC van mening dat het adopteren van de prestatiecultuur geen eenmalige maatregel is, maar een evolutief proces dat zowel een passend juridisch kader vergt als instrumenten om het gedrag van de belangrijkste actoren in de gewenste richting te duwen. De komende besprekingen en de uitvoering van een meer prestatiegerichte EU-begroting moeten meer betrekking hebben op de inhoud ervan.

1.6. Het EESC is van mening dat een prestatiegerichte EU-begroting leidt tot echte resultaten en impact op voor de EU prioritaire gebieden, die een duidelijk aantoonbare meerwaarde bieden. Het debat over een prestatiegerichte EU-begroting is dus ook een debat over de beleidsprioriteiten van de EU, die de noodzakelijke structurele veranderingen op gang kunnen brengen.

1.7. Er reeds verschillende proefprojecten uitgevoerd voor het meten van de impact van de EU-begroting bij de verwezenlijking van de prioriteiten en gekwantificeerde doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Het EESC beschouwt deze aanpak als een stap in de goede richting, die systematisch en op een meer alomvattende wijze moet worden voortgezet. Uit tests is gebleken dat er een hoge mate van discrepantie is tussen de beoogde doelstellingen en de bijbehorende resultaten, naast vele voorbeelden van een ondoelmatige besteding van EU-middelen en procedurele tekortkomingen.

1.8. Het EESC is voorstander van verdere, betere en nauwere dwarsverbanden tussen de Europa 2020-strategie, het meerjarig financieel kader 2014-2020 en de afzonderlijke begrotingen voor de betreffende jaren, aan de hand van indicatoren voor het analyseren van de impact en de interpretatie daarvan. Het is in dit verband passend zich te bezinnen over de Europa 2020-strategie om te kijken of deze ook in de tweede helft van dit decennium werkelijk gericht is op de ontwikkelingsprioriteiten van de EU.

1.9. Ook is het EESC het ermee eens dat de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's in staat moeten zijn de EU-doelstellingen en prioriteiten op doeltreffende wijze te vertalen in operationele doelstellingen op het niveau van de individuele lidstaten, in de vorm van verbeteringen van het gedeelde beheer (shared management) of verbeteringen in de procedures van de programma's die rechtstreeks door de Europese Commissie worden beheerd in de lidstaten.

1.10. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten worden aangemoedigd om in hun partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's een samenhangende en vergelijkbare reeks kwantificeerbare resultaten op te nemen die dankzij de EU-begroting moeten worden bereikt, en deze vervolgens te evalueren. Alle partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's moeten gemeenschappelijke resultaatindicatoren bevatten op transversale/horizontale basis, waarbij duidelijk wordt aangegeven wat de bijdrage is van de afzonderlijke fondsen en de ESIF als geheel, zodat de voortgang die wordt geboekt op het niveau van de EU, de lidstaten en de verschillende regio's kan worden gevolgd.

1.11. Het EESC is zich ervan bewust dat de aanstaande *tussentijdse herziening* van het meerjarig financieel kader 2014-2020 mogelijkheden biedt voor een sterkere prestatie- en resultaatgerichte aanpak, die vervolgens volledig gestalte moet krijgen in het meerjarig financieel kader vanaf 2021.

⁽²⁾ Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.2.3.

1.12. Het EESC is van mening dat het meerjarig financieel kader vanaf 2021, samen met de nieuwe strategie voor concurrentievermogen en ontwikkeling en de sociale pijler, een belangrijk strategisch platform voor de middellange termijn zal zijn (met dezelfde looptijd als de strategie voor het concurrentievermogen), waarbij de structuur en het gewicht van de uitgaven zijn aangepast aan de werkelijke behoeften en prioriteiten en tegelijkertijd meer flexibiliteit bieden om in te spelen op nieuwe behoeften. Het EESC zou ook graag zien dat er een verandering komt in het beheer van de EU-begroting, in de zin van meer efficiëntie dankzij een bredere toepassing van terugbetaalbare instrumenten en hun complementariteit met EU-subsidies. Bovendien is er nog veel ruimte voor verbetering van de methoden voor de evaluatie van de EU-begroting en de doeltreffendheid ervan. De nodige budgettaire flexibiliteit is van fundamenteel belang voor het vermogen van de EU-begroting om in te spelen op nieuwe initiatieven, bedreigingen en kansen (zoals de migratiecrisis, de noodzaak om het hoofd te bieden aan economische schokken of veranderingen in het aantal lidstaten van de EU en de gevolgen daarvan voor de begrotingsstromen, en een adequate middelengrondslag voor het Solidariteitsfonds in het geval van natuurrampen) en heeft niet alleen betrekking op de omvang en structuur aan de uitgavenzijde van de EU-begroting, maar ook op de inkomstenzijde.

1.13. Het EESC beveelt aan om in het begrotingsbeleid van de EU na 2020 ook aandacht te schenken aan de hoogte en samenstelling van de inkomstenkant van de EU-begroting (om een evenwichtige en solidaire relatie tot stand te brengen tussen nationale bijdragen en eigen begrotingsmiddelen).

1.14. Het EESC is het eens met de verdere uitbreiding van de mogelijkheden voor een actief begrotingsbeleid, zoals de mogelijkheid om euro-obligaties uit te geven. Daartoe is het wenselijk om het begrotingskader en de begrotingsprocedures te verbeteren en een oplossing te vinden voor de reikwijdte van het EU-begrotingsbeleid, namelijk de landen van de eurozone ofwel de lidstaten van de EU.

2. Analyse en beschrijving van het probleem

2.1. Basisfeiten

2.1.1. De EU-begroting is een belangrijk en essentieel instrument voor de financiering van de prioriteiten van de EU, en bedraagt ongeveer 1 % van het bbp van de EU; voor 2015 ging het om een bedrag van 145,3 miljard EUR. De EU-begroting heeft een tamelijk groot aandeel in het economisch beleid van elke lidstaat, en vertegenwoordigt gemiddeld 1,9 % van de overheidsuitgaven in de EU-lidstaten. In sommige gevallen is dit aandeel echter beduidend groter dan 10 %.

2.2. Uitgangspunten

2.2.1. Gelet op de hoogte van de bedragen waar het om gaat moet ervoor worden gezorgd dat de toewijzing ervan niet alleen in overeenstemming is met de wettigheid en regelmatigheid (legality and regularity), maar ook en tegelijkertijd dat wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, zij in de eerste plaats gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen en bijbehorende resultaten, en de beginselen van goed financieel beheer (sound financial management) en de prestatiecultuur (performance culture) in acht nemen. De politieke discussies over het begrotingsbeleid van de Unie staan momenteel geheel in het teken van de werkelijke effecten van de EU-begrotingsuitvoering, gemeten aan de hand van relevante macro-economische indicatoren en criteria.

Voor adequate begrotingsprestaties is het nodig dat de begrotingsuitgaven van de EU op afdoende wijze op de werkelijke prioriteiten voor de betrokken periode zijn gericht. De prestatiecultuur is dan ook gebaseerd op drie pijlers: strategie, vereenvoudiging en de begrotingsprocedure.

2.2.2. De EU-begroting en de uitvoering daarvan moeten in overeenstemming zijn met de volgende prioriteiten:

- kiezen voor een versterkte, op prestaties gebaseerde (performance-based) en resultaatgerichte (result-oriented) aanpak, waarbij de traditionele visie op de naleving van de wettigheid en regelmatigheid (legality and regularity) wordt aangevuld met nieuwe elementen die de huidige en toekomstige behoeften van de EU-begroting weerspiegelen (zie hieronder);
- meer nadruk leggen op prestaties en resultaten vergt een verbetering van de gegevensverwerking, hun toegankelijkheid en beschikbaarheid in de gevraagde vorm om de reële prestaties te evalueren, mits de impact hiervan opweegt tegen de extra kosten;
- een evaluatie van de kwaliteit van het regelgevingskader voor de toewijzing van de begrotingsmiddelen van de EU;

- gezien de aard van de activiteiten die worden gefinancierd uit de EU-begroting is het van cruciaal belang om de ontwikkeling niet in het licht van het betrokken begrotingsjaar te zien, maar op middellange termijn, als een continu proces waarbij ieder jaar een specifiek deel van het traject vertegenwoordigt dat nodig is om de betreffende resultaten te bereiken;
- respecteren van de zeer nauwe verwevenheid tussen de EU-begroting en het nieuwe economisch beleidsmodel van de EU⁽³⁾ en de huidige economische prestaties van de EU op middellange termijn;
- de continuïteit van het begrotingsbeleid van de EU, en de verwezenlijking en beoordeling van haar doelstellingen.

2.2.3. De EU-begroting bevat een aantal nieuwe elementen in verband met de werking van het meerjarig financieel kader 2014-2020, die relevant zijn voor de versterking van de op prestaties gebaseerde en resultaatgerichte benadering:

- a) thematische concentratie: de EU-financiering moet niet alle gebieden ondersteunen, maar alleen de prioritaire gebieden; de prioriteiten moeten nauwkeurig worden afgebakend en waar passend worden onderbouwd door kwantitatieve analyse en haalbare plannen om ze te verwezenlijken; het aantal prioriteiten moet sterk worden beperkt; de prioriteiten moeten worden ondersteund met aanzienlijke middelen, om reële resultaten en voordelen te verwezenlijken;
- b) een geïntegreerde en plaatsgebonden (place-based) aanpak en synergieën: programma's en projecten moeten niet alleen hun eigen resultaten en voordelen opleveren, maar de resultaten en voordelen moeten ook een aanvulling vormen op die van andere programma's en projecten dankzij synergieën, met inachtneming van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel; er moeten synergieën worden bewerkstelligd binnen een bepaald gebied; om een dergelijk systeem te laten functioneren, is het van belang een beheermatrix te ontwikkelen om passende voorwaarden te scheppen voor geïntegreerde projecten;
- c) voorwaarden en prestatiereserve (conditionalities and performance reserve): de beginselen van goed financieel beheer berusten op het feit dat EU-financiering wordt toegewezen in passende nationale budgettaire, macro-economische en institutionele omstandigheden, die dienen als voorwaarde voor de financiering zelf; daarnaast is als bonus voor goede prestaties een prestatiereserve ingevoerd;
- d) vereenvoudiging: het systeem van financiering door de Unie is in meerdere opzichten buitengewoon gecompliceerd, hetgeen een belemmering vormt voor een effectief beheer en het meten van de concrete resultaten en voordelen;
- e) beter gekwantificeerde resultaten: het is belangrijk om de bereikte resultaten feitelijk te meten en bij het ontwikkelen van nieuw beleid met die resultaten rekening te houden; het is daarom van cruciaal belang de benchmarking en de systemen voor gegevensanalyse te verbeteren; daarnaast moet bij het beheer rekening worden gehouden met dergelijke gegevens en andere indicatoren van verbetering.

2.2.4. Voor de EU gaat het erom dat het begrotingsbeleid en de praktische werking van de EU-begroting beter worden aangepast aan de behoeften, door een juist evenwicht te vinden tussen enerzijds formele en procedurele aspecten van de begrotingsuitvoering en anderzijds de op prestaties gebaseerde en resultaatgerichte benaderingen. Wat de prestaties en de resultaten betreft zijn een gemeenschappelijke visie en begrip (common understanding) van dit concept van groot belang.

2.2.5. Voor het meten van de niet-naleving van de formele voorschriften wordt reeds lange tijd de indicator van het foutenpercentage (error rate) gebruikt. Deze bedraagt ongeveer 4 % (circa 4 % van de uitgaven van de EU-begroting wordt niet in overeenstemming met de formele voorschriften gedaan; hoewel dit geen slecht resultaat is, vertegenwoordigt dit in absolute cijfers circa 6 miljard EUR). De ontwikkeling van het globale foutenpercentage in de afgelopen jaren valt af te lezen in onderstaande tabel:

2011	2012	2013	2014
3,9 %	4,8 %	4,7 %	4,4 %

⁽³⁾ Zoals de Europa 2020-strategie, het Europees semester, het sixpack en het twopack, de landenspecifieke aanbevelingen (Country Specific Recommendations — CSRs) enz. Zo kan worden gedacht aan een nauwe band met de landenspecifieke aanbevelingen als benchmark voor een doeltreffende toewijzing van EU-begrotingsmiddelen.

2.2.6. Een kernbeginsel van de EU-begroting is de „gezondheid” (soundness) van de geldstromen en concrete programma's en projecten die daarmee worden gefinancierd, wat het mogelijk maakt het optimale gebruik van de EU-middelen in al zijn aspecten te beoordelen. Het EESC stemt in met de huidige tendens om meer nadruk te leggen op prestaties en resultaten, zoals blijkt uit de activiteiten van de Europese Commissie (zie het Budget Focused on Results Initiative⁽⁴⁾) en de Europese Rekenkamer (zie de structuur van het Jaarverslag 2014⁽⁵⁾) en het speciale hoofdstuk over prestaties; de passages over het gedeeld beheer (shared management) bevatten de resultaten van de beoordeling van de prestaties van de programma's in het kader van het proefproject).

2.2.7. Het EESC is het eens met de opzet van het proefproject, dat is gericht op het analyseren van het verband tussen de Europa 2020-strategie en partnerschapsovereenkomsten en/of operationele programma's als essentiële instrumenten voor de uitvoering van het cohesiebeleid van de EU en een belangrijk onderdeel van de uitgaven op de EU-begroting. Deze test kan worden beschouwd als het begin van een alomvattend concept voor de beoordeling van de prestaties en resultaten van de EU-begroting⁽⁶⁾.

2.2.8. Om tot een evenwichtigere monitoring te komen van de formele aspecten en de prestaties van de EU-begroting, zijn de behandeling, het beheer en de uitwisseling van gegevens en informatie tussen de EU-organen en -instellingen (met name de Europese Commissie) en de lidstaten van essentieel belang. De uitvoering van de EU-begroting gaat vergezeld van een enorme hoeveelheid gegevens en informatie die in de praktijk nochtans slechts zeer beperkt worden gebruikt, zowel om het foutenpercentage objectief te beoordelen als om de concrete resultaten van de EU-begroting te beoordelen en procedures vast te stellen om geconstateerde situaties te verbeteren.

3. Belangrijkste opmerkingen

3.1. Volgens het EESC heeft de EU-begroting voornamelijk ten doel de EU-burgers voordelen op te leveren en tegelijkertijd de financiële belangen van de EU te beschermen; de voordelen komen in de vorm van financiële steun die overeenstemt met de prioriteiten op het gebied van ontwikkeling en functionering, die verenigbaar is met het economisch beleidskader en met de werkelijke en geraamde economische prestaties; de bescherming van de financiële belangen van de EU staat gelijk aan een adequate besteding van het EU-budget in overeenstemming met de wettelijke regels, en vrij van fouten en fraude. De huidige beleidsaanpak zou ertoe moeten bijdragen dat de regels volledig worden nageleefd en dat deze twee aspecten met elkaar in evenwicht zijn.

3.2. Deze verschuiving in de richting van een prestatiegerichte EU-begroting mag volgens het EESC niet worden gezien als een eenmalige stap. Het is van essentieel belang dat de wettelijke basisnormen en de doelstellingen van de EU-begroting en van het EU-beleid worden ontworpen met het streven naar kwaliteitsindicatoren en meetbare resultaten indachtig

3.3. Een prestatiegerichte EU-begroting zou aanzienlijk worden geholpen door de begrotingsperiode (momenteel het zevenjarig financieel kader) te laten samenvallen met de periode van de voornaamste ontwikkelingsstrategie van de EU (thans de tienjarenstrategie Europa 2020). Het jaar 2021 zal dan ook een unieke gelegenheid zijn om deze consistentie te verwezenlijken en de voorwaarden te scheppen voor een optimale werking van de EU-begroting die gericht is op resultaten en prestaties.

3.4. Het EESC neemt kennis van het Jaarverslag 2014 van de Rekenkamer, waarin een aantal knelpunten aan het licht worden gebracht waarvoor de onderlinge samenhang tussen de Europa 2020-strategie en de partnerschapsovereenkomsten of de operationele programma's verre van ideaal is. De Rekenkamer wijst er expliciet op dat de verschillende instrumenten niet op een zodanige manier zijn ontworpen dat de Europa 2020-doelstellingen systematisch worden vertaald in concrete operationele doelstellingen (omschreven in partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's)⁽⁷⁾.

3.5. De potentiële voordelen die voortvloeien uit de synergie-effecten tussen de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) in het kader van één regelgevings- en beheerskader en één partnerschapsovereenkomst in elke lidstaat, zijn nog niet gerealiseerd, terwijl elk van deze fondsen er nog steeds zijn eigen regels op nahoudt, wat leidt tot versnippering van de programmering (in plaats van de noodzakelijke synergie-effecten).

⁽⁴⁾ Dit initiatief is aangekondigd door Kristalina Georgieva, vicevoorzitter van de Europese Commissie bevoegd voor Begroting en Personeelszaken, tijdens de conferentie van 22 september 2015.

⁽⁵⁾ Jaarverslag gepubliceerd op 10 november 2015.

⁽⁶⁾ Verschillende resoluties van het Europees Parlement die zijn goedgekeurd tussen 2013 en 2015 wijzen in dezelfde richting, hoewel zij specifieke thema's betreffen (zie de verslagen van Geier en Gräßle); de globale aandacht voor dit thema in de documenten van het Europees Parlement blijkt uit de kwijting aan de Europese Commissie voor 2014 en het verslag van Dlabajová (2016).

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld Jaarverslag 2014 van de Europese Rekenkamer, paragraaf 3.10 t/m 3.12.

3.6. Er is veel ruimte voor een verbetering van de prestatie- en resultaatgerichte aanpak dankzij twee nieuwe elementen bij het gebruik van EU-middelen in de periode 2014-2020, namelijk de conditionaliteit en de prestatiereserves. Door macro-economische voorwaarden op te leggen moet ervoor worden gezorgd dat de uitgaven van de EU-begroting in de verschillende lidstaten in een voldoende gezond macro-economisch klimaat worden gedaan, zodat lidstaten die geen inspanningen doen om hun macro-economische problemen te corrigeren geen volledige aanspraak kunnen maken op de EU-middelen. Het bestaan van prestatiereserves zou de lidstaten voldoende moeten aansporen tot de uitvoering van de strategische doelstellingen van de EU, gesteund door de EU-begroting.

3.7. Het proefproject voor het uittesten van een op prestaties gebaseerde en resultaatgerichte EU-begroting in verband met de prioriteiten van de Europa 2020-strategie moet evenwel worden uitgebreid tot andere relevante gebieden, om een echt samenhangende en brede evaluatie te kunnen maken. Zo zou ook aandacht moeten worden besteed aan de landenspecifieke aanbevelingen (Country Specific Recommendations — CSR's) en hun samenhang met de indicatoren die voortvloeien uit de uitvoering van het Europees semester.

3.8. Het EESC beveelt aan om in het kader van de bezinning over de werking van de EU-begroting ook onderzoek te doen naar marktfalen, en EU-begrotingsmiddelen in te zetten om hier iets aan te doen. Marktfalen of onvolkomenheden van de markt kunnen de vorm aannemen van informatieasymmetrieën, bijvoorbeeld in de manier waarop financiële instellingen de commerciële rentabiliteit van investeringen waarderen, wat de financiering van bepaalde projecten ontmoedigt omdat geen rekening wordt gehouden met positieve externe effecten en bredere maatschappelijke voordelen die niet relevant zijn voor het individuele commerciële geval, maar wel van belang zijn voor de financiële steunverlening door de EU.

3.9. Het EESC is het ermee eens dat grote verbeteringen nodig zijn op het gebied van het gedeelde beheer tussen de organen en instellingen van de EU (met name de Europese Commissie) en de lidstaten. 76 % van alle uitgaven van de EU-begroting vindt plaats onder gedeeld beheer. Hoe meer de lidstaten ernaar streven te voldoen aan de nationale gekwantificeerde streefdoelen van de Europa 2020-strategie, des te gericht de begrotingsmiddelen van de Unie kunnen worden ingezet, en hoe meer deze doelstellingen aansluiten bij de reële economische, sociale, territoriale en milieubehoeften van de Unie, des te beter de Unie kan zorgen voor omstandigheden die een goed financieel beheer mogelijk maken, voor een naadloze verbinding tussen de Europese Commissie en de lidstaten.

3.10. Een belangrijke uiting van het toenemende gewicht van prestaties en een op resultaten gerichte EU-begroting is de nadruk op het grotere gebruik van financieringsinstrumenten (FI's) of innovatieve financiële instrumenten die de manier waarop de EU-middelen worden gebruikt en de verwachtingen die daarop betrekking hebben fundamenteel hebben gewijzigd. Ondanks het onbetwistbare potentieel van FI's is slechts circa 65 % van deze middelen tijdens de referentieperiode 2007-2013 terechtgekomen bij de uiteindelijke begunstigden (de rest van de middelen is slechts „geparkeerd” bij de FI's, om hun gebruik formeel aan te tonen). Dit thema neemt in de periode na 2020 alleen maar aan belang toe, gezien de behoefte aan een grotere complementariteit met het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI), en het is een fundamenteel strategisch vraagstuk voor de oriëntering van de gemeenschappelijke EU-begrotingsmiddelen vanaf 2021.

3.11. Het EESC is tegelijkertijd van mening dat een sterkere focus op prestaties en resultaten uiteraard niet betekent dat de wettelijke regels en procedurele regelmatigheid niet hoeven te worden nageleefd. Het belang van de naleving van de wettelijke en procedurele voorschriften mag niet in het gedrang komen. Aangezien het foutenpercentage betrekking heeft op alle situaties waarin de financiële middelen niet hadden mogen worden uitbetaald omdat ze niet werden gebruikt volgens de regels, wordt er min of meer automatisch van uitgegaan dat deze regels correct zijn en geen interne tegenstrijdigheden of ongewenste elementen bevatten. Vandaar dat een procedure die in overeenstemming is met de regels van goed financieel beheer ook een verificatie moet omvatten van het effect van deze regelgeving, om hun verenigbaarheid en coherentie met de behoeften en doelstellingen van de EU te testen ⁽⁸⁾.

3.12. Het EESC is het ermee eens dat de praktische regelingen in verband met de uitvoering van de EU-begroting zeer ingewikkeld zijn. De huidige inspanningen ter vereenvoudiging van alle activiteiten die verband houden met de EU-begroting — zowel procedurele kwesties als inhoudelijke zaken — dragen tevens bij aan een goed financieel beheer; het streven naar vereenvoudiging moet leiden tot een terugdringing van de buitensporige administratieve lasten en een beperking van de „goldplating”-praktijken in de lidstaten.

⁽⁸⁾ Bijvoorbeeld door na te gaan wat het effect is van de regelgeving (Regulatory Impact Assessment — RIA), wat een zeer krachtig instrument is om een echt goed financieel beheer te waarborgen.

3.13. Het EESC is van mening dat de voorstellen in paragraaf 3 van dit advies, die hebben geleid tot de conclusies en aanbevelingen (paragraaf 1), belangrijke conceptuele beschouwingen zijn over het toekomstige begrotingsbeleid van de EU, die gedeeltelijk van nut kunnen zijn in het kader van de *tussentijdse herziening* van het meerjarig financieel kader 2014-2020, maar die pas vanaf 2021 volledig kunnen worden toegepast op de begrotingsregels. De vooruitzichten en de noodzakelijke hervormingen van de begroting en het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 kunnen worden gebaseerd op de recente adviezen die het EESC over dit thema heeft uitgebracht of de follow-up hiervan ⁽⁹⁾.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Zoals de adviezen van het EESC over de evaluatie van de EU-begroting (2011) (PB C 248 van 25.8.2011, blz. 75), de begroting 2014-2020 (2012) (PB C 229 van 31.7.2012, blz. 32), de voltooiing van de EMU — Rol van het belastingbeleid (2014) (PB C 230 van 14.7.2015, blz. 24), de evaluatie van de economische governance (2015) (PB C 268 van 14.8.2015, blz. 33), de voltooiing van de EMU — De volgende Europese legislatuur (2012) (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 10), de voltooiing van de EMU — De politieke pijler (2015) (PB C 332 van 8.10.2015, blz. 8), het bbp en verder — Aanvullende indicatoren (2012) (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 14), belasting op financiële transacties (2012) (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 55), nauwere samenwerking op het gebied van belasting op financiële transacties (2013) (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 36) en het programma voor de periode 2014-2020 (Fiscus) (2012) (PB C 143 van 22.5.2012, blz. 48).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Europees controlemechanisme voor de rechtsstaat en grondrechten

(initiatiefadvies)

(2017/C 034/02)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DIAZ**

Corapporteur: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Raadpleging	Europees Economisch en Sociaal Comité, 21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	202/1/7

1. Opmerkingen en voorstellen van het EESC: een mechanisme voor de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten

1.1. De Europese Unie is niet uitsluitend een gemeenschappelijke markt, maar vormt een Unie van gedeelde waarden, zoals aangeduid in artikel 2 VEU. Daarnaast erkent zij de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU. Deze waarden waarop de Unie is gegrondvest vormen de basis van de integratie en maken deel uit van de Europese identiteit. Zij behoren tevens tot de toetredingscriteria, maar zij moeten ook door de lidstaten worden geëerbiedigd. Het is dan ook essentieel dat de procedures van het Verdrag worden toegepast wanneer deze waarden onder vuur komen te liggen. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat de Europese instellingen een proactief en preventief karakter aan hun politieke activiteiten moeten geven om te anticiperen op problemen en deze te voorkomen.

1.2. Zoals veel Europese organisaties van het maatschappelijk middenveld is ook het EESC verontrust over de aantasting van grondrechten en de populistische en autoritaire stroming die zich uitbreidt en over het gevaar dat die tendens inhoudt voor de kwaliteit van de democratie en de bescherming van de grondrechten. Die rechten worden gegarandeerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ), en vormen algemene beginselen van het EU-recht ⁽¹⁾.

1.3. De hierboven bedoelde waarden komen momenteel in heel Europa in het gedrang. Veel maatschappelijke organisaties veroordelen de situatie in verscheidene lidstaten en hopen dat het EESC nieuwe initiatieven zal nemen zodat de EU-instellingen vastbesloten zullen reageren. Niet alleen de Europese Unie is in gevaar, maar ook het vertrouwen van de burgers in de nationale en de Europese democratische instellingen. Het EESC is van mening dat het risico zeer ernstig en systematisch is.

⁽¹⁾ Artikel 6 VEU.

1.4. De specifieke inhoud van de beginselen en normen die voortvloeien uit de rechtsstaat kunnen echter op nationaal niveau variëren in het licht van het constitutionele bestel van elke lidstaat. Maar de rechtspraak van het HvJ en het EHRM, alsmede documenten opgesteld door de Raad van Europa, en met name door de Commissie van Venetië, resulteren in een lijst van deze beginselen en normen. Deze beginselen omvatten legaliteit (implicierend een transparant, verantwoordelijk, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces), een verbod op willekeur bij de uitvoerende macht, onafhankelijke en onpartijdige gerechten, daadwerkelijke beroepsmogelijkheden (inclusief respect voor grondrechten), gelijkheid voor de wet en bescherming van de mensenrechten (inclusief die van minderheden).

1.5. Het Hof van Justitie en het Hof voor de rechten van de mens hebben bevestigd dat deze beginselen niet louter formele en procedurele eisen zijn, maar de middelen vormen om te zorgen voor naleving en eerbiediging van de democratie en de mensenrechten. De rechtsstaat is een constitutioneel beginsel met zowel procedurele als materiële componenten.

1.6. Respect voor de rechtsstaat is onlosmakelijk verbonden met respect voor democratie en grondrechten. Het een kan niet zonder het ander. Verder hebben grondrechten alleen zin als respect ervoor ook in rechte kan worden afgedwongen. De democratie wordt beschermd door de fundamentele rol van het gerechtelijk apparaat, met inbegrip van de constitutionele hoven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat grondrechten **rechten van de mensen** zijn en niet van de lidstaten of de regeringen. Derhalve is het dringende prioriteit dat deze moeten kunnen worden verdedigd.

1.7. In het licht van de werkzaamheden van de commissie Constitutionele Zaken van het Europees Parlement en rekening houdend met de verslagen van de Commissie en de resolutie van het Europees Parlement van 27 februari 2014 over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie, acht het EESC het noodzakelijk om artikel 51 ⁽²⁾ van het Handvest van de grondrechten, te zijner tijd, te wijzigen teneinde het toepassingsgebied van dat Handvest uit te breiden en om ervoor te zorgen dat alle bepalingen van het Handvest toepasselijk in de lidstaten zijn ⁽³⁾.

1.8. Het HvJ en het EHRM zijn regelmatig met elkaar in dialoog. Die dialoog kan nog worden versterkt indien de EU het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zou ondertekenen. Het EESC stelt voor dat de Commissie in de eerste helft van 2017 met een voorstel komt voor de toetreding van de Unie tot het EVRM, zoals bepaald in artikel 6, lid 2, van het VEU.

1.9. De verplichtingen van kandidaat-lidstaten overeenkomstig de criteria van Kopenhagen moeten op grond van artikel 2 VEU van toepassing blijven na hun toetreding tot de EU. Daarom is het EESC van mening dat elke lidstaat op gezette tijden moet worden geëvalueerd teneinde na te gaan of zij de fundamentele waarden van de Unie nog steeds naleven en om aantasting van het wederzijdse vertrouwen te vermijden.

1.10. Het EESC denkt ook dat de EU-instellingen moeten overgaan tot versterking van de procedures en mechanismen ter bescherming en verdediging van RDG in alle lidstaten. In de afgelopen jaren en in het bijzonder vóór 2014 hebben wij er met bezorgdheid nota van genomen dat de Commissie heeft nagelaten haar rol als hoedster van de Verdragen te spelen en niet in staat bleek om adequaat te reageren op schendingen van de Europese beginselen en waarden in verschillende lidstaten.

1.11. Het EESC dringt bij de Commissie aan op een actieve aanpak bij de bescherming en verdediging van de waarden en beginselen van de EU, zoals neergelegd in artikel 2 VEU, en dat in alle lidstaten en met volledige gebruikmaking van het bestaande kader voor 2014.

1.12. Het EESC stelt een gemeenschappelijke aanpak voor van de drie belangrijkste Europese instellingen (Commissie, Raad en Europees Parlement). Dialoog en samenwerking tussen de instellingen zijn essentieel met betrekking tot een dergelijke belangrijke kwestie. Het EESC beveelt aan dat de Raad het bestaande kader van de Commissie ondersteunt middels een besluit ter versterking van dat kader en verdere versterking van de rechtsstaat.

⁽²⁾ Artikel 51: „De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten.”

⁽³⁾ Het voorstel van de Conventie en de adviezen van het EESC bevatten de door de Europese Raad vastgestelde beperkingen in artikel 51 niet.

1.13. Maatschappelijke organisaties spelen een sleutelrol bij het bevorderen van democratische waarden, bij een goed functionerende rechtsstaat en bij de bescherming van de grondrechten. Gezien de krimpende democratische ruimte en beperkingen voor ngo's in de lidstaten is hun invulling van hun positieve basisrol lovenswaardig. Het Comité werkt zeer actief samen met de sociale partners en ngo's aan de bescherming van de grondrechten en de rechten van minderheden, vluchtelingen en immigranten.

1.14. Het EESC, als spreekbuis van het maatschappelijk middenveld, wil een dialoog op gang brengen met de Raad, de Commissie en het Europees Parlement met het oog op een betere governance en versterkte beleidscoördinatie tussen de EU-instellingen en de lidstaten. Ook zou het een vroegtijdig-waarschuwingssysteem ingevoerd willen zien.

1.15. Het acht het voorts cruciaal om een juridisch bindend Europees mechanisme in het leven te roepen waarbij de Commissie, het Europees Parlement en de Raad actief zijn betrokken en waarin het Comité een belangrijke rol speelt als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld. Dit mechanisme zal een aanvulling vormen op het kader van de Commissie en de intergouvernementele dialoog die door de Raad is opgestart. Dit mechanisme zou het „nieuwe Kopenhagen-mechanisme”⁽⁴⁾ kunnen worden genoemd en onderworpen zijn aan democratische en gerechtelijke controle⁽⁵⁾.

Via dat mechanisme moet onderzoek worden gedaan naar onder meer legaliteit, hiërarchie van normen, rechtszekerheid, gelijkheid, non-discriminatie, vrije toegang tot de rechter en een eerlijk proces, preventie van misbruik van recht en willekeur van de zijde van overheidsinstanties, machtenscheiding, eerbiediging en bescherming van politiek pluralisme, minderheden, sociale en seksuele diversiteit enz., eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid. Dat alles met het oog op de huidige tekortkomingen die ongedaan moeten worden gemaakt.

1.16. Het Comité wenst dat het ontwerpverslag dat wordt besproken in de commissie LIBE van het Europees Parlement, wordt goedgekeurd en dat er een interinstitutioneel akkoord wordt bereikt over de uitvoering van het EU-pact inzake RDG. In het algemeen steunt het EESC het voorstel omdat het de basis bevat voor de tenuitvoerlegging van een interinstitutionele overeenkomst die juridisch bindend is en de Europese governance en beleidscoördinatie tussen de EU-instellingen en de lidstaten versterkt. Het Comité zou bij dit pact moeten worden aangesloten ten behoeve van een discussie van het maatschappelijk middenveld binnen het EESC en ook zou het EESC een rol moeten spelen in het voorgestelde RDG-semester.

1.17. Het mechanisme moet worden gebaseerd op indicatoren die op hun beurt gebaseerd zijn op kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over:

- de rechtsstaat,
- de kwaliteit van de democratie, en
- de bescherming van grondrechten.

1.18. Het Comité benadrukt het belang van de titels I, II, III en IV van het Handvest voor het opstellen van indicatoren, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat **economische, sociale en culturele rechten** onlosmakelijk verbonden zijn met politieke en burgerrechten.

1.19. Het is belangrijk dat zowel de lidstaten als de instellingen, organen en agentschappen van de EU de grondrechten, inclusief de sociale rechten, met name in tijden van crisis, respecteren. Dit moet ook gelden voor de betrekkingen en overeenkomsten met derde landen, niet alleen in termen van respect voor deze rechten, maar ook om ervoor te zorgen dat zij kunnen worden gebruikt.

1.20. Het mechanisme vereist de invoering van een monitoring- en evaluatiesysteem op basis van transparante procedures. Het Bureau voor de grondrechten moet uitdrukkelijk de bevoegdheid krijgen om een dergelijk mechanisme bij te staan. Het voorstel van het Europees Parlement om een groep van onafhankelijke deskundigen op te richten, voorgezeten door het wetenschappelijk comité van het Bureau voor de grondrechten, verdient bijval⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Zoals voorgesteld door het Europees Parlement in zijn resolutie van 27 januari 2014 over de situatie van de grondrechten in de EU (2012), P7_TA(2014)1773, rapporteur: Louis Michel, paragraaf 9.

⁽⁵⁾ Carrera, S., E. Guild and N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, paperback, Brussel: Centre for European Policy Studies.

⁽⁶⁾ Door de lidstaten aangewezen, Allea, ENNHRI, de Commissie van Venetië, Cepej, VN, OESO.

1.21. Het Comité stelt voor dat het deel uitmaakt van deze groep. Het stelt ook voor dat de door de respectieve regeringen aangewezen deskundigen de ombudsliden van elke lidstaat zijn.

1.22. Op basis van de indicatoren en volgens transparante procedures zal de deskundigengroep dan de situatie in elke lidstaat beoordelen. Het EESC kan hier bijdragen door het organiseren van bezoeken aan de lidstaten om onderzoek te doen naar de situatie aldaar in samenwerking met het plaatselijke maatschappelijk middenveld en verslagen op te stellen.

1.23. Verder steunt het de uitvoering van het RDG-semester. De Commissie zal op basis van deskundigenverslagen jaarlijks landenspecifieke rapporten met aanbevelingen opstellen, het Europees Parlement zal een interparlementair debat organiseren en een resolutie formuleren en de Raad zal de jaarlijkse dialoog voortzetten en conclusies aannemen. Het mechanisme moet functioneren in het kader van een nieuwe jaarlijkse beleidscyclus waarmee moet worden gezorgd voor een gemeenschappelijke en coherente aanpak in de EU.

1.24. Het Comité wil graag meewerken aan de voorbereiding van het Interinstitutioneel Akkoord, en wil nadenken over het instellen van een permanente werkgroep om hoorzittingen met het maatschappelijk middenveld te organiseren en adviezen en rapporten in dit verband uit te brengen.

1.25. In het kader van het RDG-semester en in samenwerking met organisaties van het maatschappelijk middenveld zou het elk jaar een forum kunnen organiseren om de situatie op het gebied van RDG te bekijken en zou het voorstellen en aanbevelingen kunnen doen toekomen aan de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Ten slotte: het Comité zou ook met de andere instellingen kunnen samenwerken bij het opstellen van effectbeoordelingen.

2. Het Verdrag en aanverwante kwesties

2.1. De afgelopen jaren is gebleken dat er een gebrek heerst aan passende mechanismen ter bescherming van de waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het VEU, waarin wordt bepaald dat de Unie is gegrondvest op de waarden van „eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen”.

2.2. De Unie is gegrondvest op deze waarden, waaronder de eerbiediging van de democratie, de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten. De EU kan de naleving van deze waarden in de aanloop naar de toetreding van een land verifiëren aan de hand van de zogenoemde „criteria van Kopenhagen” of „toetredingscriteria”⁽⁷⁾. De kandidaat-lidstaten dienen te beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen.

2.3. Er bestaat echter geen soortgelijk mechanisme dat van toepassing is na de toetreding van een land. Het ontbreken van zo'n mechanisme wordt aangeduid als het „dilemma van Kopenhagen”.

2.4. Het functioneren van de Unie is gebaseerd op „wederzijds vertrouwen” tussen de Europese instellingen en de lidstaten en de lidstaten onderling, alsook op vertrouwen dat wetten en beleidsbesluiten beantwoorden aan dezelfde beginselen betreffende de rechtsstaat, democratie en grondrechten (RDG). Dit creëert gelijke kansen voor de lidstaten met betrekking tot het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Ook kunnen de regeringen op die manier samenwerken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, met inbegrip van het strafrecht, asiel en immigratie.

2.5. De EU was opgericht om te zorgen voor vrede en welvaart in haar lidstaten en welzijn van de burgers aldaar. Maar dat hangt niet alleen af van vrije handel maar ook van de bescherming van de fundamentele waarden van de Unie. Die waarden zorgen ervoor dat de EU-burgers kunnen leven zonder onderdrukking en onverdraagzaamheid en met democratisch gekozen en verantwoordelijke regeringen die handelen met inachtneming van de rechtsstaat.

2.6. De afgelopen jaren hebben politieke en wetgevende besluiten in verschillende lidstaten geleid tot debatten en conflicten met de Europese instellingen en met andere lidstaten en daarmee werd het wederzijds vertrouwen geschonden. In veel gevallen werd geen respect getoond voor de regels met betrekking tot RDG, en de Europese Unie is er nog niet in geslaagd om daarop passend te reageren.

⁽⁷⁾ Conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen van 21-22 juni 1993.

2.7. Het EESC constateert met veel zorg dat in een aantal lidstaten uitgevaardigde wetgeving en uitgevoerd beleid mogelijk een significante aantasting inhouden van de kwaliteit van de democratie en de mensenrechten (van vooral minderheden) schenden. Ook is er sprake van een gebrek aan onafhankelijkheid van constitutionele en andere rechters, beperkingen aangaande de machtenscheiding en restricties betreffende de persvrijheid, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en informatie, collectieve raadpleging en onderhandelingen en andere fundamentele burger- en sociale rechten. Meermaals werd de Unie geconfronteerd met crises in sommige lidstaten als gevolg van specifieke kwesties in verband met de rechtsstaat en de Commissie heeft daarop gereageerd door politieke druk uit te oefenen en inbreukprocedures te openen.

2.8. Tot op heden is geen gebruikgemaakt van de preventie- en sanctiemechanismen van artikel 7 VEU, het enige artikel van de Verdragen om te reageren op inbreuken op RDG op gebieden die buiten de wetgevende bevoegdheid van de EU vallen. Er zijn twee soorten instrumenten: preventief en bestraffend. In de praktijk is er echter nooit naar gegrepen vanwege politieke impact en de strikte toepassingsvereisten: uitsluitend een „duidelijk gevaar voor [...] een ernstige en voortdurende schending”.

2.9. De Commissie en het Europees Parlement kunnen ingrijpen in de preventieve fase. In de tweede fase kan de Raad overgaan tot schorsing van bepaalde rechten van een lidstaat, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van die lidstaat in de Raad.

2.10. De Raad beschikt echter over een ruime beoordelingsvrijheid wat betreft de toepassing van de eisen want er zijn geen specifieke en transparante criteria voor het inleiden van de procedure, voor de te volgen indicatoren of voor de keuze van de beoordelingsprocedure. Het Europees Parlement, de Commissie en het HvJ beschikken hier over zeer beperkte bevoegdheden⁽⁸⁾. Evenmin bestaat er een bepaling betreffende raadpleging van het EESC.

3. De maatregelen van de Europese instellingen

3.1. De **Commissie** hechtte in maart 2014 haar goedkeuring aan de mededeling „Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat” (COM(2014) 158). Het kader zal worden geactiveerd wanneer de lidstaten maatregelen treffen of situaties gedogen die een groot risico inhouden van een systematisch en nadelig effect op de integriteit, stabiliteit of de juiste werking van de instellingen en de waarborgingsmechanismen die op nationaal niveau zijn vastgesteld om de rechtsstaat te beschermen. Dit omvat kwesties in verband met hun constitutionele structuren, de scheiding der machten, de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechterlijke macht, en het systeem van rechterlijke toetsing, inclusief constitutionele rechtspraak.

3.2. Het kader dient om bedreigingen voor de nationale rechtsstaat aan te pakken voordat de voorwaarden voor het activeren van de in artikel 7 VEU vervatte mechanismen zijn vervuld. De Commissie is in deze bevoegd en het kader dient als overbrugging. Het is geen alternatief voor, maar een mechanisme dat voorafgaat aan en een aanvulling vormt op de procedure van artikel 7. Wanneer er duidelijke aanwijzingen bestaan voor een systematische bedreiging voor de „rule of law” in een lidstaat, zou dit kader een gestructureerde dialoog tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie moeten vergemakkelijken. Die dialoog zou drie stadia omvatten: a) een evaluatie door de Commissie, b) haar aanbeveling en c) een follow-up van die aanbeveling. De Commissie kan deskundigen raadplegen bij haar evaluatie⁽⁹⁾.

3.3. Het Comité is ingenomen met dit kader. Wel vertoont het een aantal beperkingen.

3.3.1. De evaluatie omvat geen periodieke vergelijkende analyses van nationale problemen en geschillen betreffende RDG. Het kader kan per definitie alleen worden geactiveerd wanneer het probleem „systematisch” is geworden, hetgeen een te hoge drempel vormt. Een „systematische” dreiging kan zich voordoen wanneer de rechter niet meer in staat is om te verzekeren dat de overheid binnen de grenzen van de wet handelt, maar dan verkeren we al in een zeer gevorderd stadium.

⁽⁸⁾ Europees recht kent de mogelijkheid voor individuen om hun rechten in rechte te verdedigen, maar het mechanisme van artikel 7 is van algemene juridische en politieke aard en is uitdrukkelijk uitgesloten van de rechtsmacht van het HvJ.

⁽⁹⁾ Het Bureau voor de grondrechten, het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie, de Raad van Europa (Commissie van Venetië), de Vereniging van Raden van State en Hoogste Bestuursrechtelijke Rechtscolleges van de Europese Unie en het Europees Netwerk van Raden voor de Rechtsspraak.

3.3.2. De Commissie moet de informatie transparant analyseren met specifieke indicatoren en via objectieve procedures. Ook moet zij protocollen ter raadpleging van het EESC en het maatschappelijk middenveld invoeren.

3.3.3. Het kader omvat geen specifieke rol voor het Europees Parlement, maar wel lanceert het Europees Parlement zijn eigen politieke initiatieven in dit verband.

3.3.4. Tevens voorziet het niet in een model voor nauwere interinstitutionele samenwerking.

3.4. Daarnaast maakt het Comité zich zorgen over het gebrek aan follow-up door de **Raad** om het kader voor de rechtsstaat te versterken.

3.4.1. Tijdens zijn vergadering van 16 december 2014 heeft de Raad Algemene Zaken conclusies goedgekeurd over zijn rol bij het waarborgen van respect voor de rechtsstaat. De Raad besloot om een **jaarlijkse dialoog** tussen de lidstaten in de Raad Algemene Zaken, voorbereid door het Coreper, te organiseren en in november 2015 gaf het Luxemburgse voorzitterschap het startschot en het zou gaan over verscheidene niet openbaar gemaakte zaken. De regeringen werden verzocht om over welk aspect van de rechtsstaat dan ook te spreken en een voorbeeld te geven van zowel hun goed handelen als van een ondervonden probleem. Het resultaat was een reeks monologen, veeleer dan een dialoog. De lidstaten gaven elkaar geen steun, hulp of kritiek, er werden geen aanbevelingen gedaan of ontvangen en er was geen enkele toezegging om maatregelen te nemen voor follow up en oplossingen. Aan het einde van 2016, onder het Slowaakse voorzitterschap, zal de Raad de exercitie evalueren.

3.4.2. In de Raadsconclusies is niets over het kader terug te vinden. De conclusies geven dus geen duidelijk beeld van de precieze rol die de Commissie, het Europees Parlement en het EESC in deze dialoog zullen spelen.

3.5. De Commissie-Juncker noemt de rechtsstaat als een van haar beleidsprioriteiten en heeft vicevoorzitter Timmermans in deze als verantwoordelijke aangewezen. Het is echter niet bekend of de Commissie criteria en indicatoren voor de tenuitvoerlegging van haar kader zal ontwikkelen.

3.6. De Commissie heeft dit kader voor het eerst geactiveerd door het openen van een procedure tegen Polen wegens inbreuk op de EU-regels. Zulks naar aanleiding van een kritische beoordeling van de situatie door de Commissie van Venetië, een orgaan van de Raad van Europa⁽¹⁰⁾.

3.7. De commissie LIBE van het **Europees Parlement** bespreekt momenteel een ontwerp van initiatiefrapport⁽¹¹⁾ over aanbevelingen aan de Commissie voor een EU-mechanisme voor RDG (2015/2254 (INL) — rapporteur: Sophia in 't Velt). Daarin wordt de Commissie onder meer verzocht om eind 2016 op basis van artikel 295 VWEU met een voorstel te komen voor een EU-pact inzake RDG. Zulks in de vorm van een **interinstitutioneel akkoord** met bepalingen ter vergemakkelijking van de samenwerking tussen de instellingen van de Unie en van de lidstaten in het kader van artikel 7 VEU. Zulks ten behoeve van integratie van en afstemming en aanvulling op bestaande mechanismen en in navolging van de daarbij gevoegde gedetailleerde aanbevelingen.

3.7.1. De bijlage bevat het **ONTWERP VAN INTERINSTITUTIONELE OVEREENKOMST: EU-PACT INZAKE DEMOCRATIE, RECHTSSTAAT EN GRONDRECHTEN**, waarover het Europees Parlement, de Raad en de Commissie tot overeenstemming moeten komen.

3.7.2. Het pact bevat een scorebord, een jaarlijks interparlementair debat en regelingen voor het tegengaan van eventuele risico's en inbreuken, alsook voor de activering van de preventieve of correctieve instrumenten van artikel 7.

⁽¹⁰⁾ Opinion on amendments to the act of 25 June 2015 on the constitutional tribunal of Poland, Venice Commission, 11 maart 2016 (geen Nederlandse vertaling beschikbaar).

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//NL>

3.7.3. Het Europees Parlement stelt voor om een **semester** op te starten over interinstitutionele democratie, rechtsstaat en grondrechten, dat het raamwerk van de commissie, de jaarlijkse dialoog van de Raad en het interparlementaire debat omvat. Het semester zal worden bijgestaan door een secretariaat en een groep van deskundigen onder voorzitterschap van de voorzitter van het wetenschappelijk comité van het Bureau voor de grondrechten, die indicatoren zal vaststellen, de situatie in de lidstaten zal evalueren en aanbevelingen zal doen.

3.7.4. De RDG-beleidscyclus zal ook de jaarverslagen van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement omvatten, en er zal een interinstitutionele werkgroep voor effectbeoordelingen worden opgezet.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de slotopmerkingen van het UNCRPD-comité — Een nieuwe strategie voor personen met een handicap in de EU**(initiatiefadvies)**

(2017/C 034/03)

Rapporteur: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Raadpleging	Europees Economisch en Sociaal Comité, 21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde
	Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	211/1/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De ratificatie door de Europese Unie van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) is voor de EU en haar lidstaten een mijlpaal voor de rechten van personen met een handicap. De beoordeling van de EU door het UNCRPD-comité in 2015 sluit de eerste uitvoeringsperiode van het VN-Verdrag af. In de slotopmerkingen van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap wordt van de EU-instellingen verlangd dat zij aan hun verplichtingen voldoen omdat zij de uitvoering van het UNCRPD moeten organiseren en coördineren overeenkomstig deze slotopmerkingen. In de slotopmerkingen wordt nogmaals bevestigd dat de EU-beleidsvoering inzake gehandicapten een grondige herziening vergt van de wijze waarop het beleid tot dusver wordt uitgestippeld. Tot op heden is de EU nog niet overgegaan tot een echte aanpassing van haar beleidsvoering aan deze nieuwe door het UNCRPD vereiste herziening.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verzoekt de Europese instellingen de slotopmerkingen in bestaande en nieuwe EU-wetgeving en -beleidsvorming te integreren. Het verzoekt de Europese Commissie tevens tegen het najaar van 2016 bij het UNCRPD-comité verslag uit te brengen.

1.3. Het UNCRPD en de slotopmerkingen van het comité bieden de Europese Commissie volgens het EESC een unieke gelegenheid om een overkoepelende EU-strategie inzake de rechten van personen met een handicap uit te stippelen. De slotopmerkingen hebben een momentum gecreëerd dat door de EU-instellingen te baat moet worden genomen en ervoor zou moeten zorgen dat de rechten van personen met een handicap systematisch in alle EU-wetgeving, -beleidsmaatregelen en -programma's worden meegenomen.

1.4. Het EESC wijst erop dat de Commissie met het oog op de integratie van de rechten van personen met een handicap, een sectoroverschrijdende en alomvattende inventarisatie van alle wetgeving, beleidsmaatregelen en programma's moet maken teneinde volledige afstemming op de UNCRPD-bepalingen te verzekeren; representatieve gehandicaptenorganisaties moeten actief bij dit proces worden betrokken. Een en ander moet gepaard gaan met een analyse waarbij de kloof onder de loep wordt genomen tussen de huidige wetgeving, de beleidsvoering en de mainstreaming van de rechten van gehandicapten en het UNCRPD. Deze inventarisatie en kloofanalyse moeten expliciet in de herziene Europese strategie voor personen met een handicap worden opgenomen.

1.5. Het EESC herinnert de Commissie aan haar verplichting onverwijld werk te maken van de herziening en update van de bevoegdheidsverklaring en de lijst van instrumenten. Ook moet de Commissie zichzelf ertoe verbinden de bevoegdheidsverklaring ten minste eenmaal tijdens haar mandaatsperiode te beoordelen en te herzien.

1.6. Het EESC is er zich van bewust dat de beoordeling van de EU door het CRPD-comité halverwege de programmeringsperiode 2014-2020 plaatsvond, en onderkent de moeilijkheden voor de EU om de nieuwe agenda inzake rechten van gehandicapten, waartoe de slotopmerkingen aanleiding hebben gegeven, mee te nemen in de tussentijdse evaluaties van strategieën, beleid, programma's en financieringsinstrumenten. Niettemin zou het graag zien dat de Europese Commissie alles in het werk stelt om de slotopmerkingen in deze evaluatieprocessen te mainstreamen en te integreren, alsook de nodige middelen uittrekt voor de inachtneming van de verplichtingen uit hoofde van het UNCRPD.

1.7. In het UNCRPD is expliciet bepaald dat de representatieve gehandicaptenorganisaties moeten worden geraadpleegd en betrokken bij het proces van tenuitvoerlegging en monitoring van het Verdrag. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan een echte en zinvolle gestructureerde dialoog met de Europese gehandicaptenbeweging aan te gaan (uit hoofde van de artikelen 4.3 en 33.3). Voorts zou de Commissie een programma voor capaciteitsopbouw van gehandicaptenorganisaties in het leven moeten roepen om hen in staat te stellen hun fundamentele taken te vervullen.

1.8. Het EESC is van mening dat de samenwerking en het partnerschap van de EU-instellingen bij de tenuitvoerlegging van het UNCRPD van cruciaal belang is. Het zou daarom graag zien dat wordt voorzien in een interinstitutioneel coördinatiemechanisme voor het faciliteren van een snelle en vlotte tenuitvoerlegging van de slotopmerkingen en het UNCRPD, waarbij de gehandicaptenorganisaties ook worden geraadpleegd en betrokken.

1.9. In de slotopmerkingen wordt aangedrongen op een grondige evaluatie en herziening van de Europese strategie voor personen met een handicap. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om de balans op te maken van de ontwikkelingen op het gebied van de rechten van gehandicapten en om de reikwijdte van de strategie te verbreden door meer actiegebieden in te voeren en door de strategie te koppelen aan de evaluatie en herziening van beleid, programma's en financieringsinstrumenten (bijvoorbeeld Europa 2020, de strategie voor gendergelijkheid, de strategie voor de rechten van het kind, toezeggingen met betrekking tot extern EU-optreden), met een duidelijk tijdschema en budget voor de tenuitvoerlegging, alsook specifieke en precieze benchmarks en indicatoren.

1.10. De EU heeft zich verbonden tot volledige verwezenlijking van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling die zijn vervat in Agenda 2030 van de VN en moet ervoor zorgen dat de slotopmerkingen en de UNCRPD-bepalingen door de EU, zowel intern als extern, ten volle in acht worden genomen. Het EESC dringt er daarom met klem bij de Commissie op aan de uitvoering van Agenda 2030 in de herziene strategie voor personen met een handicap op te nemen door Europese doelstellingen en maatregelen vast te stellen teneinde de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling in de EU ook voor personen met een handicap te verwezenlijken.

1.11. Het EESC is stellig van mening dat de EU moet voorkomen dat EU-middelen worden gebruikt voor de oprichting of verdere werking van opnamestructuren in instellingen. Het staat volledig achter het gebruik van EU-financiering om te voorzien in lokale diensten voor personen met een handicap zodat zij in hun gemeenschappen zelfstandig kunnen leven. Opname van personen met een handicap in een instelling is een schending van hun rechten en het EESC dringt er bij de Commissie op aan de-institutionalisering systematischer en doeltreffender via specifieke maatregelen, programma's en financieringsinstrumenten te bevorderen.

1.12. Het EESC roept de Commissie op onverwijld over te gaan tot de ratificatie van het facultatief protocol bij het UNCRPD, het Verdrag van Marrakesh en het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa.

1.13. Het EESC houdt bij de Commissie een krachtig pleidooi voor het opzetten van contactpunten in al haar DG's, agentschappen en organen, waarbij gehandicaptenorganisaties volledig in het beleidvormingsproces worden opgenomen en erbij worden betrokken, teneinde horizontale en verticale structuren te creëren die zorgen voor volledige integratie en mainstreaming van de rechten van gehandicapten in EU-wetgeving, -beleid en -programma's.

1.14. Het EESC is van mening dat de Commissie dit proces moet lanceren in samenwerking met andere EU-instellingen, -agentschappen en -organen om de nieuwe mondiale agenda voor de rechten van personen met een handicap 2020-2030 zorgvuldig voor te bereiden en te ontwikkelen. Deze agenda zou volledig moeten worden geïntegreerd en gemainstreamed in wereldwijde sociale en macro-economische strategieën (bijvoorbeeld de Europa 2020-strategie en de betreffende uitvoeringsmechanismen). Om dit initiatief uit te werken en ten uitvoer te leggen zou een werkgroep moeten worden opgericht met deelname van alle belanghebbenden en gehandicaptenorganisaties. Het EESC stelt voor dat de Commissie het startsein geeft voor de uitvoering van de agenda voor de rechten van gehandicapten 2020-2030 in het Europees Jaar van de rechten van personen met een handicap 2021.

1.15. Het EESC erkent de positieve initiatieven van de Commissie op het gebied van toegankelijkheid, met name het trialoogakkoord over de richtlijn inzake de toegankelijkheid van websites van overheidsinstanties en het voorstel van de Commissie voor een Europese toegankelijkheidswet, en verzoekt de Europese instellingen om de onderhandelingen hierover af te ronden. Het EESC maakt zich echter zorgen over de horizontale richtlijn betreffende gelijke behandeling en zou graag zien dat de onderhandelingen hierover uit het slop geraken en de slotopmerkingen alsook het UNCRPD in deze nieuwe fase in aanmerking worden genomen.

1.16. Het EESC roept alle EU-instellingen op ervoor te zorgen dat bezuinigingsmaatregelen personen met een handicap niet verhinderen gebruik te maken van hun rechten zoals vastgelegd in het CRPD. Het verzoekt de Europese Commissie dan ook te voorzien in de nodige socialebeschermingsvoorzieningen om dit doel te bereiken, en het recht van gehandicapten op een passende levensstandaard en sociale bescherming eveneens in acht te nemen.

1.17. Het EESC verzoekt de Commissie en Eurostat statistische instrumenten te ontwikkelen voor het meten van de impact van de uitvoering van het UNCRPD op personen met een handicap op Europees en nationaal niveau. Het is tevens van mening dat de verzameling van gegevens, gebaseerd op een mensenrechtenbenadering op het gebied van handicaps en uitgesplitst naar handicap, leeftijd en geslacht, een positieve invloed zal hebben op de ontwikkeling en de uitvoering van Europese wetgeving, -beleidsmaatregelen en -programma's.

1.18. Het EESC erkent dat de EU de bevoegdheid heeft nationale maatregelen te begeleiden om ervoor te zorgen dat alle burgers van de Unie gelijk zijn voor de wet, dat zij niet alleen niet beroofd worden van hun rechtsbevoegdheid en hun rechten maar dat zij ook op voet van gelijkheid met anderen kunnen deelnemen aan de Europese en alle andere verkiezingen in de hele EU. Het verzoekt de Commissie en met name DG Justitie dan ook een programma op basis van de open coördinatiemethode goed te keuren om de convergentie van de lidstaten wat betreft het beginsel van gelijkheid voor de wet te bevorderen.

1.19. Het EESC verbindt zich ertoe het goede voorbeeld te geven bij het vervullen van de specifieke verplichtingen die door het UNCRPD-comité in het licht zijn gesteld en die de EU als overheid moet nakomen door ervoor te zorgen dat de rechten van haar personeel en van de EESC-leden alsook de communicatiefaciliteiten in overeenstemming zijn met het UNCRPD.

2. Inleiding

2.1. Het EESC is ingenomen met de slotopmerkingen van het UNCRPD-comité⁽¹⁾, aangezien zij voorzien in een alomtvattend programma om het EU-beleid in de richting van een op mensen gerichte en op mensenrechten gebaseerde benadering van personen met een handicap te sturen.

2.2. Het EESC wijst erop dat het voorstel voor een richtlijn inzake gelijke behandeling door de Commissie werd ingediend vóór de sluiting van het UNCRPD. Voorts zijn door de onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad van de EU geleidelijk amendementen geïntroduceerd die niet in overeenstemming zijn met de UNCRPD-bepalingen. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om bij de huidige interinstitutionele onderhandelingen een voorstel voor te leggen teneinde de voorgestelde richtlijn af te stemmen op het UNCRPD en uiteraard ook de slotopmerkingen wat betreft handicaps, alsook een verbod op te nemen op meervoudige, intersectionele en associatieve discriminatie.

⁽¹⁾ VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD).

2.3. Het EESC onderstreept dat de bezuinigingsmaatregelen een negatieve invloed hebben gehad op de levensomstandigheden van personen met een handicap en hun gezinnen. De armoede, uitsluiting, discriminatie en ongelijkheid zijn toegenomen als gevolg van de economische crisis, die in veel lidstaten een mensenrechtencrisis is geworden, waardoor een groot aantal personen met een handicap en hun gezinnen alle bescherming hebben verloren. Het EESC verzoekt de EU dan ook minimale socialebeschermingsniveaus vast te stellen om de rechten, een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming van personen met een handicap te waarborgen. Dit mechanisme moet worden opgenomen in het Europees semester.

2.4. Voorts heeft het UNCRPD-comité aanbevolen dat de EU met een overkoepelende UNCRPD-strategie voor alle EU-instellingen zou komen, met specifieke begrotingstoeuwijzingen die in het meerjarig financieel kader zijn opgenomen. Het EESC is daarom van mening dat een vergadering op hoog niveau van de leiders van EU-instellingen en -organen noodzakelijk is om een begin te maken met de voorbereiding en goedkeuring van een interinstitutionele UNCRPD-agenda met specifieke doelstellingen en streefcijfers. In de overkoepelende strategie moeten de verantwoordelijkheden van elke EU-instelling inzake de tenuitvoerlegging van het UNCRPD worden vastgelegd.

2.5. De EU moet werk maken van een echte en zinvolle gestructureerde dialoog met Europese representatieve organisaties van personen met een handicap om ervoor te zorgen dat zij op een doeltreffende en zinvolle manier aan het Europese wetgevings- en beleidsvormingsproces kunnen deelnemen en proactief campagne kunnen voeren voor het UNCRPD. Bovendien moet de EU ervoor zorgen dat die organisaties over passende werkingsmiddelen beschikken. Daarom moet een begrotingslijn voor de capaciteitsopbouw van deze representatieve organisaties in het leven worden geroepen.

2.6. Voor een overkoepelende en horizontale mainstreaming en tenuitvoerlegging van de UNCRPD-bepalingen door de EU en de ontwikkeling van een nieuwe Europese CRPD-agenda moet werk worden gemaakt van een participatieve governance en een kader voor partnerschap, waardoor alle belangrijke actoren en belanghebbenden in staat zullen zijn om samen met de EU-instellingen ten volle en op een inclusieve manier aan de beleidsvorming deel te nemen.

2.7. De Commissie moet nu dringend de situatie in kaart brengen en bij alle interne en externe Europese maatregelen en programma's nagaan welke lacunes er zijn, teneinde ervoor te zorgen dat zij met de CRPD-bepalingen stroken. Ook moeten alle algemene communautaire strategieën en beleidsmaatregelen, met inbegrip van de Europa 2020-strategie en het Europees semester, de Europese pijler voor sociale rechten, de VN-agenda inzake duurzame ontwikkeling voor de periode tot 2030 en financieringsinstrumenten zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen, in overeenstemming zijn met de slotopmerkingen.

2.8. Het is van vitaal belang dat de uitvoering van de slotopmerkingen door de EU op het hoogste politieke niveau wordt aangepakt. De Commissie moet met name in haar werkprogramma voor 2017 een specifiek aan dit doel gewijd beleidsinitiatief opnemen. Met het oog op de volledige mainstreaming en integratie van de slotopmerkingen in het EU-beleid en de EU-programma's moet de Commissie een overkoepelende CRPD-strategie uitstippelen. Het EESC verzoekt de Europese Commissie dringend werk te maken van de verwezenlijking van de overkoepelende CRPD-strategie, met volledige betrokkenheid en raadpleging van de representatieve organisaties.

2.9. In 2021 zal het 10 jaar geleden zijn dat de EU het UNCRPD heeft gesloten. Het EESC is van mening dat dit een passend tijdstip is om een tweede Europees Jaar van personen met een handicap uit te roepen. Het EESC wijst erop dat de Commissie in 2003 het eerste Europees Jaar van personen met een handicap heeft georganiseerd. Daarom stelt het EESC voor dat de Europese instellingen onmiddellijk voorbereidselen treffen en de nodige stappen zetten om van 2021 het tweede Europese Jaar van de rechten van personen met een handicap te maken.

3. Slotopmerkingen — een kans voor een inclusievere EU voor personen met een handicap

3.1. Algemene beginselen en verplichtingen (artikelen 1-4)

3.1.1. Hoewel de EU het UNCRPD heeft geratificeerd, heeft ze nog steeds geen transversale en alomvattende toetsing van de EU-wetgeving, -beleidslijnen en -programma's verricht. Het EESC verzoekt de Commissie deze toetsing dringend uit te voeren. De Commissie moet voorts in elk directoraat-generaal een UNCRPD-contactpunt aanwijzen, om deze taak uit te voeren.

3.1.2. Het is betreurenswaardig dat de EU het facultatief protocol bij het Verdrag nog niet heeft geratificeerd. Het EESC roept de EU dan ook op tot onmiddellijke ratificatie van het facultatieve protocol, waarmee voor personen met een handicap de weg wordt geëffend om een klacht in te dienen bij het UNCRPD-comité in geval van schending van hun rechten zoals vastgelegd in het Verdrag.

3.1.3. De op mensenrechten gebaseerde benadering van handicaps moet worden gekoesterd en volledig worden geïntegreerd in de EU-wetgeving en -beleidsvorming. Het EESC verzoekt de juridische diensten van de EU-instellingen een alomvattende studie uit te voeren over de gevolgen van de ratificatie van het UNCRPD voor de rechtsorde van de Unie, teneinde een en ander als passend wetgevings- en beleidsvormingskader te hanteren. De juridische diensten van de Europese Unie houden onvoldoende rekening met de verplichtingen van de EU ten aanzien van het UNCRPD.

3.1.4. Het EESC roept de secretaris-generaal van de Commissie op de richtsnoeren voor effectbeoordeling zodanig te wijzigen dat er ook een uitgebreidere lijst van onderwerpen en vragen in wordt opgenomen met het oog op een betere beoordeling van de naleving van het Verdrag.

3.1.5. Het UNCRPD-comité heeft de EU verzocht tegen het najaar van 2016 een herziening voor te leggen van de verklaring van bevoegdheden en haar lijst van instrumenten, rekening houdend met het in slotopmerking 17 geschetste algemene standpunt. De herziening van voornoemde verklaring moet ten minste één keer per mandaatperiode worden verricht.

3.2. *Specifieke rechten (artikelen 5-30)*

3.2.1. De Commissie heeft niet gezorgd voor een EU-strategie inzake non-discriminatie en gelijke kansen voor personen met een handicap die voldoet aan de UNCRPD-bepalingen en slotopmerkingen. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om onmiddellijk actie te ondernemen met betrekking tot de horizontale richtlijn betreffende gelijke behandeling (zie par. 2.2) alsook over te gaan tot een herziening van Richtlijn 2000/78/EG inzake gelijke behandeling op het werk.

3.2.2. De Commissie moet in haar beleid inzake gelijkheid van vrouwen en mannen tevens rekening houden met het standpunt van vrouwen en meisjes met een handicap, alsook met de gegevensverzameling van het Europees Instituut voor gendergelijkheid. Voorts moeten de rechten van vrouwen en meisjes met een handicap volledig worden geïntegreerd in het strategisch engagement voor gendergelijkheid 2016-2019 en het wetgevings- en beleidskader voor een goed evenwicht tussen werk en privéleven. Het EESC dringt er bij de EU op aan het Verdrag van Istanbul van de Raad van Europa zo snel mogelijk te ratificeren.

3.2.3. De EU moet in de nieuwe EU-agenda voor de rechten van het kind een alomvattende op rechten gebaseerde strategie voor jongens en meisjes met een handicap opnemen en de rechten van kinderen met een handicap in al het EU-beleid inzake personen met een handicap mainstreamen. Kinderen met een handicap en hun gezinnen moeten ook worden betrokken bij alle EU-besluitvorming in overeenstemming met artikel 4.3 van het UNCRPD.

3.2.4. De EU zou ook moeten erkennen dat jonge gehandicapten zich in een specifieke situatie bevinden en dat ze in hun dagelijks leven vaak met verschillende vormen van discriminatie te maken hebben, met name waar het gaat om gelijke kansen voor jonge mensen op de arbeidsmarkt en actieve deelname van jonge gehandicapten aan het maatschappelijk leven in brede zin. Daarom zou de EU de specifieke situatie van jonge gehandicapten in de EU moeten evalueren en ter zake met voorstellen voor verbeteringen moeten komen⁽²⁾. Voorts zou de EU ervoor moeten zorgen dat deze dimensie wordt meegenomen in de volgende Jongerenstrategie van de EU.

3.2.5. De EU moet in samenwerking met de openbare media (met inbegrip van de sociale media) een alomvattende bewustmakingscampagne opzetten om het Verdrag bekendheid te geven en vooroordelen jegens personen met een handicap de wereld uit te helpen. Het is van het grootste belang dat personen met een handicap zelf ook via hun representatieve organisaties aan deze campagne deelnemen.

3.2.6. De EU moet werk maken van het bevorderen, faciliteren en financieren van de opleiding van personeel in de vervoers- en toeristische sector wat betreft besef en gelijkheid van personen met een handicap. Voorts moet ze de samenwerking en uitwisseling van goede praktijken stimuleren tussen Europese verenigingen die zich voor gehandicapten inzetten en publieke en particuliere vervoersinstanties. Alle materiaal dat verband houdt met capaciteitsopbouw, opleiding, bewustmaking, openbare verklaringen e.d. moet in een toegankelijk formaat beschikbaar worden gesteld.

⁽²⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 2.

3.2.7. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een Europese toegankelijkheidswet (EAA) die volledig in overeenstemming is met artikel 9 en andere bepalingen van het UNCRPD, alsook met de doeltreffende en toegankelijke nationale handhavings- en klachtenmechanismen. Het verzoekt de EU-instellingen de conclusies en aanbevelingen van het EESC-advies ⁽³⁾ over de EAA mee te nemen en te verzekeren dat personen met een handicap via hun representatieve organisaties aan het goedkeuringsproces kunnen deelnemen.

3.2.8. Het EESC is ingenomen met het interinstitutioneel akkoord tijdens de dialoog over het voorstel voor een richtlijn inzake de toegankelijkheid van overheidswebsites. Het dringt er bij de instellingen op aan de richtlijn in een besluit om te zetten en verzoekt de nationale regeringen de bepalingen van het voorstel dringend in nationale wetgeving te vertalen. Het EESC verheugt zich er ook over dat een aanzienlijk aantal aanbevelingen uit zijn advies ⁽⁴⁾ in de definitieve tekst van de richtlijn zijn verwerkt.

3.2.9. De EU heeft nog onvoldoende maatregelen voor gehandicapten echt in de strategieën voor rampenrisicovermindering geïntegreerd. Het EESC zou derhalve graag zien dat de Raad van de EU een kader voor rampenrisicovermindering voor personen met een handicap in Europa goedkeurt.

3.2.10. De EU moet alle nodige maatregelen treffen om het alarmnummer 112 voor iedereen toegankelijk te maken. Het EESC wijst erop dat evenzeer dringende en passende maatregelen moeten worden genomen ter waarborging van de toegankelijkheid van nationale alarmcentrales.

3.2.11. Het EESC verzoekt de EU en haar lidstaten om op het gebied van migratie- en vluchtelingenbeleid voor personen met een handicap een mensenrechtenbenadering te hanteren. Voorts onderstreept het EESC dat handicaps in sommige landen zeer vaak een reden kunnen zijn voor vervolging en discriminatie. Het verzoekt de EU-autoriteiten daarom richtsnoeren te ontwikkelen en voor hun agentschappen en lidstaten (alsook voor personen met een handicap toegankelijke) informatiecampagnes op te zetten over handicaps, migratie en asiel, en de gehandicaptenproblematiek systematisch in het Europese migratie- en vluchtelingenbeleid te mainstreamen.

3.2.12. De EU moet zich inzetten voor een op mensenrechten gebaseerde benadering van personen met een handicap in risicovolle situaties en noodgevallen, door de vaststelling van een uitvoeringsplan in overeenstemming met de conclusies van de Raad van februari 2015 over het betrekken van gehandicapten bij rampenbeheersing en het Sendai-kader. Voorts is er behoefte aan bewustmaking en voorlichting van personen met een handicap, noodhulpdiensten en diensten voor civiele bescherming over initiatieven ter beperking van het risico op rampen.

3.2.13. De Commissie moet een leidende rol spelen op het gebied van rechtspraak en mensenrechten van personen met een handicap. Het EESC zou graag zien dat DG Justitie een Europese conferentie organiseert voor alle gerechtelijke diensten in de EU, waarbij ook zou worden nagedacht over het recht op toegang tot de rechter voor mensen met een handicap, en over de manier waarop deze rechten verbonden zijn met andere rechten, zoals rechtsbevoegdheid en gelijkheid voor de wet.

3.2.14. De Europese Commissie zou moeten voorzien in de nodige middelen voor de opleiding van Europese en nationale gerechtsambtenaren op het gebied van EU-wetgeving en het UNCRPD. Het EESC dringt er voorts bij Europese en nationale rechters op aan hun interne regelgeving en instructies zo toe te passen dat ze de toegang tot de rechter voor personen met een handicap vergemakkelijken. Bij de rechtsbedeling op zowel EU- als nationaal niveau moet ook rekening worden gehouden met de algemene aanbevelingen van het UNCRPD-comité. Bovendien beveelt het EESC aan dat DG Justitie gebruik maakt van de open coördinatiemethode zodat deze belangrijke problematiek door de lidstaten op een evenwichtige en gecoördineerde manier wordt aangepakt en de weg aldus wordt geëffend voor een Europese respons op gelijkheid voor de wet. De Commissie moet zorgen voor Europese normen en moet benchmarking in de toegang tot de rechter bevorderen.

3.2.15. Het EESC dringt er bij de EU-instellingen en de lidstaten op aan discriminerende wetgeving inzake curatele af te schaffen, zodat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen hun politieke rechten kunnen uitoefenen. Het wijst erop dat redelijke voorzieningen en toegankelijkheid van stemprocedures, faciliteiten en materiaal onontbeerlijk zijn.

⁽³⁾ EESC-advies over Europese toegankelijkheidswet (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 103).

⁽⁴⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 116.

3.2.16. Helaas zijn een onbekend aantal Europeanen met een handicap beroofd van hun vrijheid en veiligheid, en worden zij onderworpen aan gedwongen behandeling en detentie, met inbegrip van gedwongen sterilisatie. Het EESC roept de Commissie op doeltreffende maatregelen te nemen om een einde te maken aan deze onaanvaardbare situatie, via Eurostat betrouwbare gegevens te produceren, en te voorzien in een doeltreffend evaluatiemechanisme.

3.2.17. Het EESC verzoekt de EU haar ethische richtsnoeren voor onderzoek te herzien, en met name voorbeelden van goede praktijken aan te reiken door te zorgen voor makkelijk toegankelijke en goed leesbare toestemmingsformulieren en door plaatsvervangende besluitvorming op dit gebied te vermijden.

3.2.18. De EU moet met wetgeving komen om bescherming te harmoniseren en geweld, misbruik en uitbuiting tegen te gaan, en moet het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen alsook huiselijk geweld⁽⁵⁾ ratificeren. De EU moet Europese wetgevings- en beleidsmaatregelen treffen om grensoverschrijdende activiteiten in EU-landen met betrekking tot de handel in vrouwen en kinderen met een handicap tegen te gaan. Voorts moet de EU geweld tegen kinderen met een handicap bestrijden door middel van specifieke maatregelen en toegankelijke ondersteuningsdiensten.

3.2.19. Het initiatief van de Commissie betreffende de Europese pijler van sociale rechten moet de CRPD-bepalingen integraal opnemen en mainstreamen, en moet voorzien in het noodzakelijke minimum aan sociale bescherming en doeltreffende mechanismen ter voorkoming en terugdringing van armoede, kwetsbaarheid en sociale uitsluiting van personen met een handicap en hun families, met speciale aandacht voor vrouwen, kinderen en oudere gehandicapten.

3.2.20. Er is duidelijk behoefte aan een Europees coördinatiesysteem voor socialezekerheidsuitkeringen, waarbij een duidelijk kader voor de overdraagbaarheid van rechten en een maximum aantal dagen voor de procedure inzake erkenning van een handicap moet worden ontwikkeld.

3.2.21. De EU zou de langverwachte en zeer wenselijke Europese strategie voor de-institutionalisering⁽⁶⁾ moeten uitwerken en ten uitvoer leggen, met eerst en vooral een zeer strenge controle op het gebruik van de ESIF-middelen, om te garanderen dat deze uitsluitend worden gebruikt voor de ontwikkeling van ondersteunende diensten voor personen met een handicap die zelfstandig willen leven in lokale gemeenschappen. Het EESC dringt tevens aan op de oprichting van een onafhankelijk Europees de-institutionaliseringfonds.

3.2.22. Het EESC betreurt dat de Commissie nog geen analyse heeft gemaakt van de impact van het ESIF op personen met een handicap, in overeenstemming met de verplichting die is neergelegd in de verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds inzake de jaarlijkse rapportage over de maatregelen die worden genomen op het gebied van de gehandicaptenproblematiek. Een en ander moet onder meer gericht zijn op de versterking van de monitoring door de Commissie van het gebruik van het ESIF in overeenstemming met het UNCRPD en in overleg met representatieve organisaties van personen met een handicap, en van door de EU gelanceerde inbreukprocedures (schorsing, intrekking, herstel) voor niet-nakoming van de ex-antevoorwaarden.

3.2.23. Er is behoefte aan doeltreffendere nationale handhavingsorganen: hun bevoegdheden moeten worden geharmoniseerd en versterkt teneinde de handhaving van de passagiersrechten op alle vervoerswijzen te vergemakkelijken; ook de klachtenprocedures moeten worden vereenvoudigd. Voorts dringt het EESC er bij de Commissie op aan ervoor te zorgen dat zorgverleners in alle vervoerswijzen, ook per vliegtuig, gratis kunnen reizen, zoals reeds het geval is uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1371/2007⁽⁷⁾ en Verordening (EU) nr. 1177/2010⁽⁸⁾.

3.2.24. De Commissie zou gebarentaal en braille volledig en onmiddellijk officieel moeten erkennen en een evaluatie moeten maken van haar communicatiekanalen en interne processen voor het produceren en verstrekken van informatie op een voor personen met een handicap toegankelijke wijze. Hierbij zij gedacht aan verschillende toegankelijke formaten zoals gebarentaal, braille, ondersteunende en alternatieve communicatie, met inbegrip van makkelijk leesbare formaten. De EU moet ervoor zorgen dat alle personen met een handicap, ongeacht hun financiële draagkracht, toegang hebben tot inclusief onderwijs.

⁽⁵⁾ Verdragen van de Raad van Europa.

⁽⁶⁾ PB L 332 van 8.10.2015, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 14.

⁽⁸⁾ PB L 334 van 17.12.2010, blz. 1.

3.2.25. De EU moet een verplicht kwaliteitskader voor inclusieve educatieve uitwisseling goedkeuren, waarbij minimale toegankelijkheidscriteria zijn vastgesteld om de mobiliteit van alle leerlingen met een handicap in het middelbaar of hoger onderwijs en in beroepsopleidingen in de EU te waarborgen; dit geldt met name voor jonge leerlingen. Alle universiteiten die aan het Erasmus-uitwisselingsprogramma deelnemen moeten zorgen voor toegankelijke onderwijsprogramma's en faciliteiten die de volwaardige deelname van alle, met name jonge studenten met een handicap waarborgen.

3.2.26. De EU moet het Verdrag van Marrakesh van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) ratificeren en de ratificatie ervan op nationaal niveau door de lidstaten vergemakkelijken en aanmoedigen, zodat toegankelijke versies van gedrukt materiaal vrij ter beschikking kunnen worden gesteld van personen met een visuele of leeshandicap.

3.2.27. Het EESC roept de Commissie op een specifiek initiatief uit te werken en ten uitvoer te leggen teneinde Agenda 2030 en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling voor personen met een handicap binnen de EU, alsook in haar externe beleid, met inbegrip van ontwikkelingssamenwerking en internationale handel, na te streven.

3.3. Specifieke verplichtingen (artikelen 31-33)

3.3.1. Het EESC dringt er bij Eurostat op aan een conferentie te organiseren met het oog op een overeenkomst onder alle nationale bureaus voor de statistiek in de EU over een gemeenschappelijk mechanisme voor de follow-up van slotopmerking 71. Er moet worden voorzien in een Europees mechanisme voor statistieken inzake de mensenrechten van personen met een handicap, uitgesplitst naar handicap, geslacht en leeftijd, teneinde operationele informatie te verzamelen voor het Europese en nationale beleid ten behoeve van personen met een handicap.

3.3.2. De Commissie moet de rechten van personen met een handicap systematisch mainstreamen in alle Europese beleidsmaatregelen en programma's voor internationale samenwerking. Het EESC is ingenomen met het EU-proefproject „Bridging the gap” („Overbrugging van de kloof”) en zou graag zien dat er een Europees financieringsprogramma voor de rechten van personen met een handicap wordt goedgekeurd. Dit financieringsprogramma dient te worden aangewend, zoals het geval is in een aantal Europese landen, in nauwe samenwerking met Europese organisaties van personen met een handicap, die als tussenschakels verantwoordelijk zijn voor het sturen, beheren en definiëren van beleids- en financieringsprioriteiten. Het is van belang ervoor te zorgen dat er geen Europese middelen worden toegekend voor projecten die niet stroken met de UNCRPD-bepalingen.

3.3.3. De Commissie moet slotopmerking 75 volledig in acht nemen door in alle directoraten-generaal, agentschappen en organen contactpunten in het leven te roepen. Alle contactpunten moeten jaarlijks ten minste drie vergaderingen organiseren, en representatieve organisaties van personen met een handicap moeten deze bijwonen en er ten volle aan deelnemen. Op 3 december van elk jaar moet de Commissie een jaarverslag over de uitvoering van het UNCRPD door de EU en haar lidstaten voorleggen.

3.3.4. Het EESC is ingenomen met het besluit van de Europese Commissie om zich terug te trekken uit het onafhankelijk toezichtkader en aldus het pad te effenen voor de oprichting van een werkelijk onafhankelijke instantie, onder toezicht van een bestuursorgaan dat bestaat uit de leden van het onafhankelijk kader. Om het EU-kader echter in staat te stellen zijn taken doeltreffend uit te oefenen, moeten dringend financiële en personele middelen worden toegewezen.

3.4. Naleving van het verdrag door de EU-instellingen (als overheidsdiensten)

3.4.1. Het is zeer duidelijk zaak dat de EU-instellingen hun personeelsbeleid herzien en op één lijn brengen met de UNCRPD-bepalingen om ervoor te zorgen dat personen met een handicap en werknemers met familieleden met een handicap kunnen rekenen op redelijke voorzieningen en ondersteuning om een passend evenwicht te vinden tussen werken en gezinstaken. Het EESC roept de EU op haar gemeenschappelijk ziektekostenstelsel, het pensioenstelsel en de maatregelen betreffende sociale zekerheid voor mensen met een handicap te herzien, om discriminatie te voorkomen en gelijke kansen voor personen met een handicap te verzekeren, onder meer door te erkennen dat gezondheidsbehoeften in verband met handicaps verschillen van een ziekte, en door zelfstandig wonen en werken te bevorderen via de volledige terugbetaling van de extra kosten van noodzakelijke uitrusting of diensten.

3.4.2. Het is van cruciaal belang dat alle EU-instellingen proactief initiatieven nemen, met een concrete deadline, om te voldoen aan de toegankelijkheidseisen van de richtlijn inzake de toegang tot websites van overheidsinstanties, en dat zij het goede voorbeeld geven wat dit fundamentele aspect van de rechten van personen met een handicap betreft.

3.4.3. Het EESC dringt er bij de Commissie en de bestuursraad van de Europese scholen op aan een plan aan te nemen en de nodige financiële en personele middelen uit te trekken voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een inclusief en kwaliteitsvol onderwijssysteem op alle niveaus van de Europese scholen, waarbij behoorlijke voorzieningen en ondersteuning worden geboden en een beleid van niet-afwijzing voor alle leerlingen met een handicap in het lager en middelbaar onderwijs wordt verzekerd.

3.4.4. Aangezien de werkgelegenheid van personen met een handicap in de EU op een laag niveau staat, verzoekt het EESC de EU-instellingen een desbetreffend positief actieprogramma (met inbegrip van specifieke vergelijkende onderzoeken) op te zetten om het aantal personen met een handicap dat in haar diensten werkzaam is middels redelijke voorzieningen en ondersteuning te verhogen. De uitvoering van dit beleid moet om de twee jaar worden geëvalueerd om te beoordelen of corrigerende maatregelen nodig zijn.

3.4.5. Het EESC verzoekt de EU-instellingen, -agentschappen en -organen ervoor te zorgen dat het bestaande Statuut onverkort en doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd in overeenstemming met het UNCRPD en dat interne regels en uitvoeringsbepalingen worden ontwikkeld in volledige overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag.

3.4.6. Het EESC verbindt zich ertoe een structuur te ontwikkelen voor de interne toepassing van de slotopmerkingen met betrekking tot personeelsbeleid, communicatiemogelijkheden met burgers en EESC-leden, en volledige inclusie en gelijkheid voor EESC-leden met een handicap. Het zal er ook voor zorgen dat een en ander wordt gestimuleerd in zijn betrekkingen met het bedrijfsleven, de vakbonden en het maatschappelijk middenveld. Dit nieuwe beleid zal worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met de permanente studiegroep inzake rechten van gehandicapten.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol en effecten van GTI's en PPP's in de uitvoering van Horizon 2020 voor een duurzame industriële reconversie

(initiatiefadvies)

(2017/C 034/04)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Corapporteur: **Enrico GIBELLIERI**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedkeuring door de adviescommissie	28.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	212/1/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat de verschillende vormen van publiek-privaat partnerschap ⁽¹⁾ op het gebied van onderzoek en innovatie (O&I) een formule voor topexpertise („excellence”) zijn en een krachtig instrument bieden om de belangrijkste vraagstukken aan te pakken die een impact hebben op het concurrentievermogen van Europa en een doeltreffend antwoord kunnen geven op de sociaaleconomische uitdagingen en de uitdagingen op het stuk van de werkgelegenheid en een duurzaam milieu.

1.2. O&I is geen eendimensionaal lineair proces. De volledige integratie van de technologische, milieu- en sociale dimensie in de publiek-private partnerschappen van Horizon 2020 vraagt om een nieuwe opzet, die is gebaseerd op meer transparantie over de behaalde resultaten en de sociaaleconomische impact.

1.3. Volgens het EESC moeten de partnerschappen een bredere visie op innovatie krijgen, rekening houdend met innovatie in de dienstverlening, sociale innovatie en de noodzakelijke upgradering van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en ondernemingen in de sociale economie, die meer moeten worden betrokken bij de demonstratie en ontwikkeling van toepassingen.

1.4. De sociale legitimiteit van de innovatie moet worden bevorderd in de GTI's en cPPP's, door de betrokkenheid van economisch zwakkere stakeholders (vakbonden, kmo's, ngo's) bij de richtinggeving en strategische programmering van de O&I-activiteiten te vergroten, overeenkomstig de bepalingen van Verordening nr. 1025/2012 inzake normalisatie, met name waar het gaat om strategieën en de selectie van projecten en hun maatschappelijk nut.

1.5. Het EESC acht het noodzakelijk de marktgerichtheid van de PPP's te versterken en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan aspecten als interoperabiliteit, standaardisering, harmonisatie en transnationale overdracht van technologie, om territoriaal duurzame resultaten te behalen die in de hele EU kunnen worden verspreid.

⁽¹⁾ Er zijn twee categorieën publiek-private partnerschappen (PPP's): de gezamenlijke technologie-initiatieven (GTI's) zoals voorzien in artikel 187 VWEU, op basis van een verordening inzake een gemeenschappelijke onderneming, en de cPPP's: gezamenlijke initiatieven in contractuele vorm, zoals voorzien in Horizon 2020, op basis van een memorandum van overeenstemming.

1.6. Het EESC acht het wenselijk dat GTI's en cPPP's worden ingezet om:

- de samenhang met andere partnerschappen en initiatieven te versterken, tegen de achtergrond van de wildgroei aan beleidsmaatregelen;
- de waardeketen te verlengen, met een grotere focus op de markt en een bredere participatie aan de vraagzijde, zowel wat betreft het aantal gebruikers in de deelnemende landen, als door nieuwe actoren erbij te betrekken in de gehele waardeketen, gebruikmakend van synergieën die het gevolg zijn van de interoperabiliteit met andere initiatieven;
- meer nadruk te leggen op multidisciplinaire benaderingen, met de betrokkenheid van nieuwe gemeenschappen van belanghebbenden, met name op lokaal niveau;
- de actieve deelname van kmo's in een vroeger stadium van het innovatieproces te bevorderen, zodat zij geleidelijk een eigen O&O-potentieel kunnen ontwikkelen.

1.7. Het EESC beveelt aan dat in het kader van GTI's en cPPP's nieuwe innovatieve maatregelen worden genomen om meer samen te werken met grote investeerders om innovatieve businessmodellen en geavanceerde beroepsprofielen te ontwikkelen, for a met de sociale partners op te richten en meer gerichte steun te verlenen zodat innovaties na de projectfase sneller op de markt kunnen worden gebracht.

1.8. Het EESC acht het van belang dat het toezicht op de capaciteit en de consistente uitvoering van GTI's en cPPP's wordt versterkt met nieuwe flexibelere instrumenten die beter zijn afgestemd op de eisen van de markt, en met een meer dynamische benadering van kwaliteitsborging, onder meer dankzij een uitgebreid systeem van dynamische kernprestatie-indicatoren (KPDIs, *key performance dynamic indicators*) voor het vergelijken van de verschillende initiatieven, zodat van iedere GTI en cPPP een jaarlijks scorebord kan worden voorgelegd aan de Europese en nationale instellingen en de Europese belastingbetalers.

1.9. Het EESC pleit voor meer inspanningen om te zorgen voor een interne samenhang tussen de doelstellingen en prioriteiten van het negende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (KP9) van de EU en de O&I-strategieën van het bedrijfsleven via GTI's en cPPP's, in coördinatie met alle andere vormen van innovatiepartnerschappen in regionaal, nationaal en communautair beleid.

1.10. Het EESC stelt voor een Europese innovatieraad op te richten met een sterke industriële en sociale component en met pan-Europese infrastructuurnetwerken ter ondersteuning van innovatie, als nuttig instrument voor een sterkere coördinatie tussen de initiatieven, en ook met de acties van andere Europese en internationale O&I-organisaties en met soortgelijke internationale partnerschappen ⁽²⁾.

1.11. Het EESC spoort de lokale en regionale overheden aan om bij de planning en uitvoering van maatregelen hoge prioriteit toe te kennen aan innovatie door GTI's en cPPP's, zoals bij hun strategieën voor slimme specialisatie, operationele programma's en samenwerking inzake het cohesiebeleid, onderzoek- en innovatieprogramma's en programma's voor de ontwikkeling van projecten ter uitvoering van de maatregelen voor aanpassing aan de klimaatverandering.

1.12. Het EESC is ervan overtuigd dat strategische, slimme en goed getimede investeringen in adequate innovatieve en milieuvriendelijke oplossingen en in groene infrastructuur de basis vormen voor de hervatting van een gezonde en doeltreffende herindustrialisering gebaseerd op onderzoek en innovatie en hun markttoepassingen.

1.13. Het EESC hamert erop dat „de instrumenten en agenda's voor onderzoek en innovatie in Europa” moeten worden afgestemd op die van het volgende KP, om „ervoor te zorgen dat men blijft investeren in de sectoren waarin Europa op wereldvlak een toonaangevende positie bekleedt” ⁽³⁾, gebaseerd op stabiele vooruitzichten die zijn onderworpen aan periodieke doeltreffendheidsbeoordelingen.

⁽²⁾ Zie EU — European Research Area & Innovation Committee, Strategic Forum for International S&T Cooperation, Brussel, februari 2015 — ERAC-SFIC 1353/15.

⁽³⁾ Zie COM(2016) 5 final: „Daarnaast hebben een aantal JTI's memoranda van overeenstemming gesloten met beheersautoriteiten in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling om een kader voor gestructureerde samenwerking op te zetten.”.

1.14. Het EESC verzoekt de Commissie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk na te denken over de organisatie — zo spoedig mogelijk — van een interinstitutionele conferentie over de rol van publiek-private partnerschappen voor technologie bij de herindustrialisering van Europa, met het oog op het volgende kaderprogramma voor O&I na 2020.

2. GTI's en cPPP's voor onderzoek en innovatie

2.1. De gezamenlijke technologie-initiatieven (GTI's) zijn publiek-private partnerschappen op kerngebieden van het Europese onderzoek en innovatie, die zijn opgericht op grond van Besluit nr. 1982/2006/EG⁽⁴⁾. Reeds vanaf het 7e kaderprogramma (KP7) bleken de traditionele instrumenten niet te volstaan om de doelstelling van een groter en beter concurrentievermogen van de Europese economie te verwezenlijken. Industriële partnerschappen zijn gericht op O&I en zijn voorzien van duidelijk omschreven industriële marktdoelstellingen, een betere concentratie van de financiële en personele middelen en een hefboomeffect om de overdracht van wetenschappelijke en technologische doorbraken in marktinnovaties aanzienlijk te versnellen.

2.2. Het huidige kaderprogramma Horizon 2020 heeft belangrijke vernieuwingen in zijn structuur doorgevoerd, waardoor er meer ruimte overblijft voor de invloed van en synergieën met de industrie en de lidstaten via verschillende PPP-formules ter ondersteuning van sectoren die:

- werkgelegenheid van hoge kwaliteit scheppen;
- beter inspelen op de behoefte aan duurzame en concurrerende groei;
- een sterke, innovatieve en snelle impact hebben op de ontwikkeling van het Europese bedrijfsleven, met name van kleinere en startende ondernemingen;
- nieuwe beroepsprofielen bevorderen in een snel veranderende wereld;
- lokale en regionale acties kunnen ontwikkelen.

2.3. Er zijn tal van initiatieven ontplooid om verschillende soorten partnerschappen te ondersteunen, gericht op de industriële sector, ondersteund door wetenschappelijke gemeenschappen of geleid door overheidsinstanties.

2.4. De EU-instellingen hebben veel steun gegeven aan de Europese technologieplatforms (ETP's) die zijn opgericht op initiatief van de industrie om via een bottom-upproces gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast te stellen.

2.5. De ETP's — waarvan er momenteel 38 zijn, plus drie horizontale initiatieven — hebben een strategische functie en zorgen voor de mobilisatie en verspreiding. Om hun rol te vervullen houden zij zich bezig met de volgende hoofdactiviteiten:

- ontwikkeling van strategische O&I-programma's, waaronder routekaarten en uitvoeringsplannen;
- rechtstreekse deelname van het bedrijfsleven aan de KP's, samen met nationale netwerken;
- bevordering van netwerkactiviteiten binnen de hele waardeketen voor sectoroverschrijdende uitdagingen en meer open innovatiemodellen;
- stimuleren van mogelijkheden voor internationale samenwerking, als kanalen voor de programmering van Horizon 2020;
- versterking van PPP's binnen het KP en oprichting van gemeenschappelijke ondernemingen in het kader van de GTI's voor het gezamenlijke beheer van openbare en particuliere initiatieven.

2.6. Binnen de GTI's werken de Europese Commissie, de lidstaten, de academische wereld en de industrie samen op wetenschappelijke en technologische gebieden die van hoge waarde zijn voor de samenleving, in het bijzonder door steun te verlenen aan gezamenlijk onderzoek en innovatie in Europa, met duidelijk omschreven gemeenschappelijke technologische en economische doelstellingen.

⁽⁴⁾ PB L 412 van 30.12.2006, blz. 1.

2.7. Het voornaamste doel van de GTI's is het effect van publieke en particuliere investeringen op de onderzoeksactiviteiten te vergroten en de Europese ruimte van onderzoek en innovatie te consolideren, door baanbrekende wetenschappelijke en technologische innovaties in het kader van de Europa 2020-strategie te helpen stimuleren.

2.8. De achterliggende gedachte van de GTI's is dat zij openstaan voor nieuwe deelnemers en in staat zijn te communiceren met het grote publiek, en een hefboomeffect kunnen hebben, met Europese economische bijdragen, in een duidelijke structuur die het bedrijfsleven, kmo's, ondernemingen van de sociale economie en de lidstaten kan aanmoedigen om hun participatie en investeringen op te voeren.

2.9. GTI's zijn voornamelijk ontstaan uit de werkzaamheden van de **Europese technologieplatforms** — waarover het EESC reeds een initiatiefadvies heeft uitgebracht⁽⁵⁾ — die in staat zijn gemeenschappelijke en gedeelde visies op de ontwikkeling van de bedrijfstakken uit te stippelen door het in kaart brengen van de op te lossen problemen.

2.10. Criteria voor het aanwijzen van gebieden waarop een GTI moet worden opgericht zijn: het strategisch belang van de sector en duidelijke doelstellingen; een hoge toegevoegde waarde van de actie op Europees niveau; een hefboomeffect voor omvangrijke investeringen op lange termijn; adequate en snelle oplossingen voor uitdagingen op het stuk van groei, duurzaamheid en klimaat.

2.11. Om de mate van innovatie te bepalen volstaat het niet om alleen rekening te houden met de geïnvesteerde middelen, maar zijn ook indicatoren nodig voor de economische en marktresultaten van de gedane uitgaven. Contractuele publiek-private partnerschappen (cPPP's) moeten jaarverslagen voorleggen met betrekking tot de uitgevoerde activiteiten, de werkelijke toename van de Europese toegevoegde waarde, de doeltreffendheid van de innovatieve financiële instrumenten met een hefboomwerking, en de verwezenlijking van de sociaaleconomische doelstellingen volgens vooraf vastgestelde indicatoren.

2.12. Doel van dit advies is te laten zien hoe het industriebeleid en de industriële reconversie worden beïnvloed door de rechtstreekse deelname van de industrie sectoren in door de EU gefinancierd O&I via de formules voor institutionele partnerschappen/GTI's en contractuele partnerschappen/cPPP's, en om voorstellen voor verbeteringen te formuleren.

3. Ontwikkelingsmogelijkheden van GTI's en cPPP's voor een duurzame industriële reconversie

3.1. De kaderprogramma's voor O&I van de EU hebben laten zien dat het moeilijk is om rekening te houden met de werkelijke behoeften van de Europese industrie, die vaak dreigen te worden genegeerd bij de vaststelling van algemene doelstellingen en in de werkprogramma's. Dit bevestigt de Europese paradox: vergeleken met zijn mondiale concurrenten beschikt Europa over een hoge wetenschappelijke waarde en een lage en trage capaciteit om deze om te zetten in marktinnovaties.

3.2. De activiteiten van de Europese technologieplatforms hebben hier geleidelijk verandering in gebracht. De Europese industrie is erin geslaagd doelstellingen en prioriteiten vast te stellen voor de grootste productiesectoren, die bijna allemaal zijn opgenomen in de opzet en doelstellingen van Horizon 2020.

3.3. De top-downbenadering is vervangen door een bottom-upbenadering voor de hele innovatiecyclus, om te streven naar een hoger niveau van technologische paraatheid (Technology Readiness Level, TRL) voor het genereren van nieuwe technologieën, nieuwe producten en nieuwe vaardigheden.

3.4. GTI's en cPPP's zouden sleutelinstrumenten moeten zijn om de industrie sectoren een actieve rol te laten spelen bij de meerjarige programmering en de tenuitvoerlegging van communautaire acties in het kader van Horizon 2020. De particuliere sector heeft toegezegd ongeveer 10 miljard euro te investeren in gezamenlijke technologie-initiatieven om de innovatie in zeven sectoren te stimuleren, om zo te helpen de achteruitgang van de Europese industrie een halt toe te roepen en het tij te keren.

4. Opmerkingen en bevindingen over toekomstige uitdagingen voor de Unie

4.1. Het EESC is er vast van overtuigd dat de verschillende soorten O&I-partnerschappen een formule voor topexpertise („excellence”) zijn ten behoeve van de ontwikkeling, en een krachtig instrument bieden om de belangrijkste vraagstukken aan te pakken die een impact hebben op het concurrentievermogen van de EU.

⁽⁵⁾ PB C 299 van 4.10.2012, blz. 12.

4.2. Het EESC is van mening dat GTI's en cPPP's positieve ervaringen opleveren voor het creëren van partnerschappen op Europees niveau, mits zij in staat zijn om over een periode van meerdere jaren EU- en nationale middelen te bundelen met particuliere middelen, knowhow en onderzoeks- en innovatiecapaciteit, en mits zij de uitwisseling van kennis en de verspreiding van belangrijke innovaties in sectoren die van doorslaggevend belang zijn voor het succes op de wereldmarkt ten doel hebben.

4.3. GTI's en cPPP's moeten op efficiënte wijze hun verantwoordelijkheden nakomen ten aanzien van:

- economische prestaties;
- optimalisering van de Europese toegevoegde waarde van de sector op economisch-technologisch-innovatief gebied;
- capaciteit om concurrerende technologieën op de markt te brengen;
- een groter financieel hefboomeffect;
- een grotere betrokkenheid van kmo's, ondernemingen van de sociale economie en eindgebruikers;
- een soepele en snelle overdracht van innovatieresultaten;
- oprichting van netwerken;
- een duidelijke rol met het oog op de herindustrialisatie van de Europese economie;
- uitdagingen op het stuk van milieuduurzaamheid en klimaatverandering;
- ontwikkeling van duurzame koolstofvrije producten en processen;
- werkgelegenheids- en sociale uitdagingen;
- actieve betrokkenheid van het grondgebied.

De ontwikkeling van nieuwe technologieën en innovatie door de industrie moet leiden tot de hoogwaardige opleiding van menselijke hulpbronnen en nieuwe geavanceerde beroepsvaardigheden via een nauwere en meer systematische betrokkenheid van de sociale partners en de lokale overheden bij de uitwerking en implementatie van strategische richtsnoeren voor de verschillende sectoren.

4.4. Volgens de laatste verslagen die de Commissie in 2016 heeft gepubliceerd ⁽⁶⁾ laten de eerste resultaten ⁽⁷⁾ van enquêtes zien dat hoewel H2020 adequaat lijkt in te spelen op de behoefte om PPP's open te stellen, deze formules niet altijd voldoen aan de vereiste openheid en grotere participatie van nieuwkomers. Ook is niet iedereen ervan overtuigd dat zij kunnen zorgen voor meer werkgelegenheid, groei, investeringen en een versnelde ontwikkeling van de digitale interne markt, hoewel zij meestal wel in staat worden geacht in te spelen op de uitdagingen op het gebied van energie en klimaatverandering.

4.5. Ook de capaciteit van GTI's en cPPP's om op succesvolle wijze te worden gekoppeld aan andere communautaire financiële instrumenten zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) en het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSE), wordt beschouwd als zeer laag, hoewel sommige GTI's hiervoor protocollen hebben afgesloten. Het EESC acht het van belang dat synergie wordt opgewekt door de participatie van regionale en lokale belanghebbenden en de invoering van gemeenschappelijke operationele normen te bevorderen.

4.6. Aangezien slechts 1 op de 7 projectvoorstellen in het kader van H2020 succesvol is — wat minder is dan tijdens KP7, toen 1 op de 5 projectvoorstellen succesvol was — zou het goed zijn om meer evenwicht te brengen in het panel van onafhankelijke deskundigen-beoordelaars die zich over de kandidaat-projecten moeten buigen: meer dan de helft van de eerste projectvoorstellen voor cPPP's in H2020 is afkomstig van de industrie, terwijl meer dan de helft van de deskundigen-beoordelaars een academische achtergrond heeft, en slechts iets meer dan een vijfde bestaat uit deskundigen uit de privésector.

⁽⁶⁾ Zie SWD 2016/123 van april 2016.

⁽⁷⁾ Na de publicatie van het tussentijds verslag in 2017 zou een en ander grondiger kunnen worden bestudeerd.

4.7. De gegevens m.b.t. GTI's en cPPP's zijn zeer positief als het gaat om de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de Europese industrie. De activiteiten zijn uitgestippeld door particuliere partners via een brede open raadpleging voor de opstelling van de werkprogramma's en de bijbehorende aanbestedingen, zij beantwoorden aan de werkelijke behoeften van de industrie en kennen een hoge mobilisatiegraad en een krachtig hefboomeffect, van 3 tot 9.

4.8. Wat betreft de „gedeeltelijke aanbestedingen die zijn uitgevoerd door GTI's in 2014” moet dit type partnerschap meer duidelijkheid verschaffen over zijn institutionele vorm en de bijbehorende bestuursniveaus, om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de Europese belastingbetaler en de EU-instellingen.

4.9. Volgens het EESC moeten de GTI's en cPPP's ook wat betreft hun openheid en mogelijkheden voor participatie, beantwoorden aan prioritaire vereisten die in overeenstemming zijn met een krachtig groeibeleid, en de volledige betrokkenheid van de sociale partners mogelijk maken.

4.10. GTI's en cPPP's strijden dan ook mee om wereldwijd het voortouw te nemen bij de ontwikkeling en commercialisering van de nieuwe technologieën van de toekomst, en dringen aan op de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van duidelijke doelstellingen voor het industriebeleid, te weten:

- flexibiliteit;
- transparante en doeltreffende beoordelingssystemen;
- adequate criteria van wetenschappelijke/technologische uitmuntendheid en industriële relevantie;
- eerbiediging van de beginselen van goed financieel beheer;
- mogelijkheid om kmo's op doeltreffende wijze in te schakelen;
- snelle ontwikkeling van start-ups/spin-outs.

4.11. Het EESC dringt erop aan om alle actoren van de belangrijkste Europese sectoren — wat betreft de soorten goederen, ondernemingsgrootte, menselijke hulpbronnen, hun opleiding en ontwikkeling en hun vertegenwoordiging — hierbij te betrekken, om de sociale aspecten, kmo's en belanghebbende partijen beter te integreren in de O&I-projecten.

4.12. In dat verband acht het EESC het van belang dat sociale en educatieve instrumenten worden ingevoerd en dat aan de hand van dynamische kernprestatie-indicatoren (KPD's, *key performance dynamic indicators*) controle wordt uitgeoefend, niet alleen op verkregen octrooien en wetenschappelijke publicaties, maar ook en vooral op de sociaaleconomische impact en opleidingen in nieuwe beroepsprofielen.

4.13. Een belangrijke factor voor het verwezenlijken van de groei- en werkgelegenheidsdoelstellingen van de Europa 2020-strategie, met name de doelstelling om 3 % van het bbp in O&I te investeren, is volgens het EESC of men erin slaagt om naast de financiering met overheidsmiddelen ook investeringen uit de privésector aan te trekken, waarvan een groot hefboomeffect zou uitgaan.

4.14. Innovatieactiviteiten met een hoger niveau van technologische paraatheid (*technology readiness level*, TRL) zouden gebruik moeten kunnen blijven maken van steunplannen voor investeringen in infrastructuur en industriële installaties, gebruikmakend van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) van voorzitter Juncker, op basis van de vooruitzichten voor stabiliteit en regelmatige prestatiebeoordelingen.

4.15. Het EESC is van mening dat actoren uit de industriesector meer moeten worden betrokken bij de O&I-programma's en de programmacomités, die van cruciaal belang zijn voor de ontwikkeling van een brede deelname van de industrie in alle lidstaten.

4.16. Ten slotte is het EESC van mening dat de lidstaten en de Europese Commissie het regelgevingskader van de industriële sectoren — voor zover mogelijk en wenselijk — moeten herzien en harmoniseren, met name voor GTI's en cPPP's, die een maximale toegevoegde waarde moeten bieden in termen van milieuvoordelen op economisch, sociaal en werkgelegenheidsgebied, intelligente bedrijfsmodellen en oplossingen op het gebied van geïntegreerde territoriale gebieden, nieuwe vaardigheden en sociale innovatie ⁽⁸⁾.

4.17. De ontwikkeling van de verschillende partnerschapsformules voor O&I op diverse communautaire beleids-terreinen — niet alleen Horizon 2020 — zou volgens het EESC moeten worden gekenmerkt door meer samenhang en een betere coördinatie van de O&I-maatregelen met de globale visie van de EU op haar interne en externe dimensie. De oprichting van een Europese innovatieraad met een sterke industriële en sociale component en met pan-Europese infrastructuurnetwerken ter ondersteuning van innovatie, kan zorgen voor een doeltreffender kader.

4.18. Met het oog op KP9 ⁽⁹⁾ is het EESC voorstander van een transparant kader voor de kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling van successen/mislukkingen in economisch-innovatief, sociaal en milieuopzicht van de activiteiten van de huidige GTI's en cPPP's. De industriële eindgebruikers, sociale partners en vertegenwoordigers van kmo's en het maatschappelijk middenveld moeten worden betrokken bij de beoordeling van de strategische prioriteiten en de vormgeving van de toekomstige partnerschappen waarop de inspanningen tegen 2030 moeten worden gericht.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Zie bijvoorbeeld de formules zoals die in sommige lidstaten bestaan, waar sectorale industriële partnerschappen de bevoegde overheidsinstanties rechtstreeks kunnen verzoeken zich te buigen over de technische en wettelijke belemmeringen en de obstakels die een snelle commercialisering van technologische innovaties in de weg staan.

⁽⁹⁾ Zie advies INT/792 over de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 (zie bladzijde 66 van dit Publicatieblad).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over versterking van de Europese industrie voor verzorgings-, lichaamshygiëne- en schoonheidsproducten

(initiatiefadvies)

(2017/C 034/05)

Rapporteur: **Madi SHARMA**

Corapporteur: **Dirk JARRÉ**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde
	Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	CCMI
Goedkeuring door de afdeling	28.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	181/1/1

1. Conclusies en beleidsaanbevelingen

1.1. Bij de productie, innovatie en ontwikkeling van verzorgings-, lichaamshygiëne- en schoonheidsproducten heeft Europa altijd al een sleutelrol gespeeld. Onder invloed van de wereldwijde concurrentie en omstandigheden waarbij de technologische innovatiedruk en de commerciële noodzaak om concurrerend te blijven niet onder ogen worden gezien, is deze toonaangevende positie de laatste tijd echter steeds verder uitgehoud.

1.2. In dit advies buigt het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zich over de versterking van de Europese industrie voor verzorgings-, lichaamshygiëne- en schoonheidsproducten, en dan met name producten die onder Verordening (EG) nr. 1223/2009 betreffende cosmetische producten vallen. „Cosmetische producten” zijn alle stoffen of mengsels die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met de delen van het menselijke lichaamsoppervlak (opperhuid, beharing, haar, nagels, lippen en uitwendige geslachtsorganen) of met de tanden en kiezen en de mondslijmvlies, met het uitsluitende of hoofdzakelijke oogmerk deze te reinigen, te parfumeren, het uiterlijk ervan te wijzigen en/of voornoemde lichaamsdelen te beschermen of in goede staat te houden of lichaamsgeuren te corrigeren; stoffen of mengsels die bestemd zijn om te worden ingenomen, geïnhaleerd, ingespoten of ingebracht in het menselijk lichaam, worden niet als cosmetische producten beschouwd.

1.3. Toiletpapier, tissues en producten voor vrouwelijke hygiëne vallen niet onder het toepassingsgebied van de cosmeticaverordening, maar veel van de aanbevelingen zijn mogelijk ook op deze producten van toepassing gezien de toegevoegde waarde van dit segment voor de persoonlijke hygiëne.

1.4. Het advies heeft geen betrekking op farmaceutische producten, tatoeages, permanente make-up, schoonheidsverzorgingsdiensten, producten die worden toegediend met behulp van een operatie of instrumenten en huidverzorgingsproducten voor dieren. Aangezien de consument zich steeds meer zorgen maakt over schadelijke chemische stoffen beveelt het EESC echter wel aan om alle bovenstaande producten te behandelen in een afzonderlijk document.

1.5. Het innovatievermogen van de gespecialiseerde bedrijven in Europa is indrukwekkend, maar de innovatie op zich — en daarmee ook de productie en marktintroductie van uitvindingen uit de EU — is verschoven naar andere werelddelen, wat ernstige economische en sociale gevolgen met zich meebrengt. Een gunstig klimaat creëren waarbij we verder gaan dan Industrie 4.0 door geavanceerde biotechnologische vooruitgang te overwegen met behulp van gepaste strategieën, zal aanzienlijk helpen om industriële activiteiten terug te halen en de ontwikkeling van nieuwe producten te bevorderen.

1.6. Het EESC beseft dat de sector reeds goed gereguleerd is om de bescherming en veiligheid van de consument te verzekeren; aanvullende wetgeving wordt niet nodig wordt geacht, al zou moeten worden overwogen de transparantie te vergroten. Met dit in het achterhoofd doet het Comité de volgende aanbevelingen voor de sector:

- grotere technologische convergentie tussen biowetenschappelijke technologie, ontwikkeling van genomica, farmaceutische producten, medische hulpmiddelen en de schoonheids- en verzorgingsproductensector;
- betere samenwerking tussen grote en kleine bedrijven en op het gebied van biotechnisch onderzoek;
- strategieën om voor innovatieve kleine en middelgrote bedrijven de ontwikkelingsperiode waarin geen inkomsten worden gegenereerd zo kort mogelijk te houden;
- betere uitwisseling van marktinformatie en kennis tussen de betrokkenen om innovatie op het gebied van cosmetica te bevorderen en individualisering te promoten;
- betere werkgelegenheidskansen op het gebied van innovatie en de ontwikkeling van nieuwe producten;
- strategieën voor het beheer van hulpbronnen en afval met het oog op ecologische duurzaamheid en de circulaire economie;
- een hoge prioriteit maken van onderzoek naar alternatieven voor dierproeven, samen met wettelijke erkenning van wetenschappelijk bewezen alternatieve methoden;
- algemene toepassing van eisen inzake bescherming van de biodiversiteit, eerbiediging van de intellectuele eigendom van de plaatselijke bevolking en inachtneming van de beginselen van eerlijke handel;
- nieuwe manieren om gebruikersgroepen en consumenten te betrekken vanaf de ontwikkeling van nieuwe producten tot de evaluatie ervan;
- herziening van de internationale samenwerking om toegankelijkheid, harmonisatie en de bevordering van EU-normen op wereldniveau te verbeteren teneinde fraude te bestrijden.

2. Overzicht van de verzorgingsproductensector

2.1. Cosmetica en producten voor persoonlijke verzorging worden dagelijks door meer dan 500 miljoen Europese consumenten van alle leeftijden gebruikt. De producten in deze sector variëren van producten voor dagelijkse hygiëne zoals zeep, shampoo, deodorant en tandpasta, tot luxeschoonheidsproducten zoals parfum en make-up. De sector is goed voor **77 miljard EUR (2015) en was een van de weinige sectoren die niet werden getroffen door de wereldwijde financiële crisis**. Europa is uitgegroeid tot wereldwijde marktleider in de sector en een van de grootste exporteurs van cosmetica. De handel buiten Europa was **in 2015 goed voor 17,2 miljard EUR**.

2.2. Door de felle concurrentie is merkbekendheid in de cosmeticasector belangrijk. De loyaliteit van de klant is gestoeld op betrouwbare reclame, kwaliteit, veiligheid en de ontwikkeling van nieuwe producten. Er is een gelijkenis met de modewereld in die zin dat er ieder seizoen nieuwe trends zijn.

2.3. De sector omvat bedrijven van alle groottes. Binnen Europa telt de cosmeticasector meer dan 4 600 kleine en middelgrote ondernemingen. Het marktaandeel van kleine en middelgrote ondernemingen wordt geraamd op 30 %, met in sommige EU-lidstaten uitschieters tot 98 %. Het productassortiment varieert van meer dan 20 000 producten bij grote bedrijven tot ongeveer 160 bij kleinere bedrijven. Grote cosmeticafabrikanten hebben een assortiment van ongeveer 2 000 ingrediënten, kleine en middelgrote bedrijven zo'n 600. Door toevoeging van nieuwe ingrediënten wordt dit assortiment jaarlijks ca. 4 % groter. Deze nieuwe ingrediënten hebben een aanzienlijk effect op de winstgevendheid en groei.

2.4. De hele waardeketen in Europa — van productie tot retail — is goed voor minstens 2 miljoen banen. Alleen al in de productie waren in 2015 152 000 mensen werkzaam⁽¹⁾, waaronder iets meer vrouwen dan mannen (56 % tegenover 44 %). De afgelopen vijf jaar is de directe en indirecte werkgelegenheid in de sector toegenomen met 2,3 %, d.w.z. ruim 39 000 banen⁽²⁾.

2.5. In 2015 werd naar schatting 1,27 miljard EUR uitgegeven aan O&O. Daarbij zijn wel grote verschillen tussen de landen te zien. In de sector zijn meer dan 26 000 wetenschappers actief die nieuwe wetenschapsgebieden onderzoeken, werken met nieuwe ingrediënten, formuleren en ontwikkelen en veiligheidsbeoordelingen uitvoeren. Dit leidt tot een indrukwekkend aantal octrooien per jaar in de EU.

2.6. Binnen de Europese papierindustrie wordt een belangrijke plaats ingenomen door de tissue-industrie, met een waarde van ruim 10 miljard EUR per jaar en een mondiaal marktaandeel van 25 %. Het gebruik van kwalitatief hoogwaardige tissueproducten, zoals papieren handdoeken en zakdoekjes, toiletpapier, enz. neemt toe. Niet alleen komt dit de kwaliteit van leven en de algemene hygiëne thuis en buiten de deur ten goede; ook de verzorgingsproductensector profiteert hier flink van.

2.7. De Europese cosmeticasector kan erop bogen dat zij aan kop gaat bij de inspanningen om dieproeven volledig te verbieden, terwijl zij tegelijkertijd innovatie en concurrentievermogen blijft stimuleren. Tegenwoordig zijn veiligheid en innovatie even belangrijk voor de ontwikkeling van de cosmeticamarkt, die wordt gekenmerkt door nieuwe kleurenpaletten, huidspecifieke behandelingen, antiverouderingsproducten en unieke formules. De consument eist voortdurend meer keuze, betere personalisatie en een nog betere werking. Om beter in te spelen op de voorkeuren en verwachtingen van de consument worden consumentengroepen en -organisaties vaak al van meet af aan bij de ontwikkeling betrokken.

3. EU-wetgeving

3.1. Toezicht op ingrediënten en testcriteria — met inbegrip van het verbod op dierproeven — milieubescherming en etikettering zijn allemaal onderhevig aan EU-wetgeving en -richtsnoeren. Zowel het regelgevingskader voor markttoegang, de internationale handelsbetrekkingen als de convergentie van de regelgeving vallen onder toezicht van de Commissie.

3.2. Verordening (EG) nr. 1223/2009 betreffende cosmetische producten is in 2013 in de plaats gekomen van Richtlijn nr. 76/768/EEG, die in 1976 werd goedgekeurd. Doel van de verordening is de regels te harmoniseren om een eengemaakte markt voor cosmetische producten en een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid te bewerkstelligen.

3.3. Cosmeticaproducten die in de EU in de handel worden gebracht moeten veilig zijn, ongeacht de productieprocessen of distributiekkanalen. Voor alle stoffen die in cosmetische producten worden gebruikt zijn voorschriften en beperkingen vastgelegd in de cosmeticaverordening (inclusief bijlagen) en de wijzigingen daarvan. Degene die verantwoordelijk is voor een bepaald cosmeticaproduct is verantwoordelijk voor de veiligheid van dat product en moet ervoor zorgen dat het product een deskundige wetenschappelijke veiligheidsbeoordeling ondergaat voor het op de markt wordt gebracht. CosIng, een gegevensbank met informatie over stoffen en ingrediënten van cosmetische producten, biedt gemakkelijk toegang tot gegevens over deze stoffen. Het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en de consumentenveiligheid houdt ook in dat de verantwoordelijke wetenschappelijke comités in het bijzonder rekening houden met de potentiële gezondheidsrisico's voor mensen uit bepaalde beroepsgroepen (bijvoorbeeld kappers en schoonheidsspecialisten) die in hun werk dagelijks cosmetische producten gebruiken en daardoor in hogere mate aan de risico's zijn blootgesteld dan het grote publiek.

4. Groeistrategieën voor de sector

4.1. Om te kunnen blijven concurreren houden fabrikanten zich voortdurend bezig met innovatie om nieuwe ingrediënten te ontdekken, bestaande ingrediënten op een nieuwe manier te gebruiken en meer gepersonaliseerde producten te maken. Aangezien ze echter niet geïsoleerd kunnen werken, moeten Commissie, nationale regeringen en stakeholders, met name vertegenwoordigers van consumenten en werknemers, samenwerken om een omgeving te scheppen die bevorderlijk is voor groei.

4.2. Het EESC onderkent dat de belangrijkste uitdagingen voor de groei in de sector vergelijkbaar zijn met die van alle andere industriële sectoren en doet specifiek voor de verzorgingsproductensector en de cosmeticasector de volgende aanbevelingen:

⁽¹⁾ Eurostat.

⁽²⁾ Bron: Cosmetic Europe.

4.2.1. Een **grotere convergentie** met biowetenschappelijke technologie, o.m. van genoomonderzoek en de schoonheids- en verzorgingsproductensector, zou de productdiversificatie beter ondersteunen. Terwijl de huid het grootste orgaan van het menselijk lichaam is, bestaat er steeds minder onderscheid tussen het aanbrengen van cosmetische producten op de huid en het behandelen van de huid met medische producten. Sommige gevolgen, zoals irritaties, allergieën en huidkanker dienen in aanmerking te worden genomen. Initiatieven als EIT Health⁽³⁾, dat essentiële onderdelen van de gezondheidszorg waaronder farmaceutica, medische technologie, biotechnologie en e-gezondheidszorg bestrijkt, zijn goede voorbeelden van samenwerking. Cosmetische producten verbeteren de persoonlijke hygiëne en bieden voordelen op het gebied van welzijn en/of lifestylefactoren (positieve effecten, zoals minder stress, meer vertrouwen of betere slaap, die niet worden erkend in regelgeving). Cosmetische producten zijn geen geneesmiddelen, maar zijn wel gebaseerd op de nieuwste wetenschappelijke kennis van de huid en de werking van de huid. Vordering op andere onderdelen van de biologische wetenschap, met name de farmaceutische industrie, kunnen dan ook benut worden bij de ontwikkeling van cosmetische producten. Samenwerking op het gebied van onderzoek zou gestimuleerd moeten worden om zich te richten op individualisering zoals in de vorm van op maat gemaakte lifestyle- en welzijnsproducten.

4.2.2. **Betere samenwerking** tussen grote en kleine bedrijven zou, samen met de ontwikkeling van sectorspecifieke starterscentra of clusters, het concurrentievermogen kunnen verbeteren en de groei kunnen bevorderen⁽⁴⁾. Voor ze op de markt worden gebracht ondergaan alle cosmetische producten een deskundige wetenschappelijke veiligheidsbeoordeling, wat kleinere bedrijven administratieve en financiële beperkingen kan opleveren. Het is van essentieel belang dat de veiligheidsbeoordeling blijft bestaan. Kleinere innovatieve bedrijven zouden echter gebruik moeten maken van allerlei ondersteunende maatregelen om de periode tussen innovatie/productontwikkeling en de succesvolle marktvoering van het eindproduct beter te overbruggen en daarmee het risico op mislukking te beperken. Dergelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld een betere uitwisseling van informatie door kennis- en technologieoverdracht, samenwerking bij investeringskansen, kostenreductieanalyse en toegang tot financieringsstromen⁽⁵⁾. Bovendien moeten overheden zich in hun industriebeleid meer richten op ondersteuning van de lokale productie en het scheppen van banen in Europa.

4.2.3. **Betere marktinformatie en gegevensverstrekking** door de academische wereld, de industrie en consumenten levert een betere kennisoverdracht en daarmee groei op. De tendensen op het gebied van persoonlijke verzorging laten een ontwikkeling zien in de richting van biologische, natuurlijke, zonnebeschermings- (UVA en UVB), pro-aging- en anti-agingproducten, waarmee het toepassingsgebied van innovatie wordt verruimd. Innovatie op het gebied van de menopauze en veroudering biedt het schoonheidsproductensegment thans mogelijkheden om voor een grote doelgroep producten te ontwikkelen om hen te helpen er goed uit te zien en zich goed te voelen. Gezien de wetenschappelijke en technologische vorderingen bij de sequentieanalyse van het menselijk genoom en het feit dat men steeds meer inzicht krijgt in de diverse functies en de absolute individualiteit van het menselijk genoom, zit de toekomst van de cosmetische industrie in de uiterst geavanceerde personalisering van producten. Onderzoek en ontwikkeling, in samenwerking met medici en academici, is voor de sector van cruciaal belang bij deze aanpak.

4.2.4. **De betrokkenheid van werknemers aanmoedigen**. Werknemers spelen een vooraanstaande rol bij de productinnovatie; zij hebben overzicht over de sector — van het ontwikkelingsproces tot de feedback van consumenten. Een betere raadpleging, waaronder bevordering van „intrapreneurship”, zou de groei van ondernemingen kunnen ondersteunen. De sector biedt heel diverse kansen op het gebied van werkgelegenheid en een betere communicatie over de vaardigheden en competenties die de huidige en toekomstige ontwikkelingen vergen, zal de sector aantrekkelijker maken. Europa telt meer dan 514 000 studenten biowetenschappen⁽⁶⁾. Dit levert nieuw onderzoek en mogelijkheden voor intensievere samenwerking tussen verschillende sectoren op. Meer samenwerking met de academische wereld zou de sector ook weer aantrekkelijker maken voor een breder scala aan werknemers.

4.2.5. **Voorzieningen voor onderzoek en ontwikkeling**, investeringen, O&O-uitgaven en veiligheidsbepalingen zijn nodig om de groei in stand te houden. Te denken valt aan financieringsmechanismen voor O&O (publieke en private), registratie van octrooien en ontwikkeling van nieuwe producten binnen de EU.

4.2.6. **Inbreuken op octrooien en namaakproducten** vormen een ernstige bedreiging voor de rentabiliteit van kleine en grote bedrijven in de EU, evenals voor de volksgezondheid. Nagemaakt parfum en nagemaakte cosmetische producten kosten de EU in 2006 3 miljard EUR aan gederfde inkomsten. De bescherming van de intellectuele eigendom voor merken zou verbeterd kunnen worden door het land van productie op het product te vermelden.

⁽³⁾ www.eithealth.eu

⁽⁴⁾ <http://www.biocity.co.uk/medicity/nottingham>

⁽⁵⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152.

⁽⁶⁾ Euromonitor International.

4.2.7. **Inzetten op „risicogebaseerde” regelgeving:** momenteel worden stoffen niet gereguleerd op basis van hun intrinsieke eigenschappen (bijvoorbeeld irriterend) maar op basis van de vraag of de eigenschap van de stof echt tot uiting zal komen in de omstandigheden van de dagelijkse praktijk (bijvoorbeeld gebruikt in een concentratie die onder de irritatiedrempel ligt). Deze aanpak is mogelijk omdat het gebruik van cosmetische producten goed omschreven is en volledige risicobeoordelingen mogelijk zijn, in tegenstelling tot de wetgeving voor chemische stoffen (zonder omschreven gebruik), waar wetgeving is gebaseerd op het „gevaar” van de intrinsieke eigenschappen. Als we willen dat de industrie in de toekomst kan innoveren en groeien, is het cruciaal dat in de EU-wetgeving en in het EU-beleid het juiste onderscheid tussen gevaar en risico gemaakt blijft worden.

4.2.8. **Promotie van regiospecifieke ingrediënten.** Door onderzoek naar regiospecifieke natuurproducten en de certificering van deze producten door middel van de beschermde geografische aanduiding ⁽⁷⁾ (bijvoorbeeld Corsicaanse Immortelle) te vergemakkelijken kunnen regionale producten gepromoot worden, waardoor er ook meer aandacht voor lokale en artisanale producten zou komen. Isotooptracering of laboratoriumanalyses van natuurproducten zijn momenteel voor ondernemers en kleine en middelgrote bedrijven niet te betalen.

4.2.9. **Verbod op dierproeven:** de cosmeticaverordening bevat een verbod op dierproeven (het verbod om cosmetische eindproducten en cosmetische ingrediënten te testen op dieren) en een verkoopverbod (het verbod om in de EU cosmetische eindproducten en ingrediënten die zijn getest op dieren te verkopen). Intrekking van dit verbod wordt niet gewenst. Wel staan fabrikanten op het gebied van innovatie, ontwikkeling van nieuwe producten en export voor de volgende uitdagingen:

- **Wettelijk toestaan van gevalideerde alternatieve methoden:** op een aantal gebieden van veiligheidstesten zijn met succes dierproefvrije strategieën ontwikkeld, gevalideerd en door de OESO aanvaard. Deze strategieën kunnen de complexe reacties van een biologisch systeem precies voorspellen, met name voor het testen van cosmetische eindproducten en voor bepaalde toxiciteitseindpunten in verband met het testen van ingrediënten. Het is ook mogelijk om bepaalde ontbrekende veiligheidsinformatie te vervangen door een „read-across”-benadering met gegevens van reeds bekende chemisch verwante stoffen of door een toxicologische gevarendrempel toe te passen. Het is cruciaal dat deze gevalideerde methoden wettelijk worden toegestaan zodat de sector de weg kan inslaan naar een innovatieve en dierproefvrije wereld.
- **O&O om de veiligheidsbeoordeling van ingrediënten en producten te verbeteren:** er bestaat voornamelijk nog geen volledig betrouwbare reeks in-vitrotests ter vervanging van dierproeven om de veiligheid van nieuwe moleculen zoals zonnebrandmiddelen te beoordelen. Onderzoek om methoden voor dierproefvrije veiligheidsbeoordelingen te ontwikkelen zou door de private en publieke en de particuliere sector gesteund moeten worden. O&O om de huidbiologie te begrijpen teneinde producten te ontwikkelen die huidkanker voorkomen/beperken is van priorair belang aangezien het aantal gevallen van melanomen nog steeds stijgt.
- **Export:** veel van de landen waarnaar Europese cosmetische producten worden uitgevoerd eisen als onderdeel van de consumentenveiligheid dat producten worden getest op dieren. Dit leidt tot tegenstrijdige voorschriften en grote uitdagingen voor de industrie. Onderhandelingen over mondiale akkoorden zijn dan ook noodzakelijk.

4.2.10. **Hulpbronnen- en afvalbeheer:** bevolkingsgroei, toename van de consumptie en uitputting van hulpbronnen (met name water) zijn kwesties die zowel consumenten als de industrie aangaan in het kader van een duurzame consumptie en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het vervaardigen van milieuvriendelijke producten met inachtneming van afval- en hulpbronnenbeheer is een prioriteit voor de sector. Hoewel de Commissie en Cosmetics Europe met respectievelijk het pakket inzake de circulaire economie en de „richtsnoeren voor cosmeticabedrijven, met name kleine en middelgrote bedrijven” (2012), waardevolle initiatieven hebben ontplooid, zijn de uitdagingen nog altijd groot en moet er veel meer gebeuren om deze aan te pakken. De bescherming van de door de sector benodigde hulpbronnen houdt verband met de noodzakelijke bescherming van de biodiversiteit als gemeenschappelijk goed voor de huidige en toekomstige generaties. De ontwikkeling van nieuwe producten mag niet ten koste gaan van de plaatselijke bevolking en haar intellectuele eigendom. Heel nuttig en wenselijk is de algemene toepassing van fairtradebeginselen en milieugedragscodes door ondernemingen uit de sector. Niet minder belangrijk is de houding van consumenten, die geen producten zouden mogen accepteren die worden vervaardigd op een wijze die indruist tegen de beginselen van duurzame ontwikkeling.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes_en

4.2.11. **Meer transparantie:** Marktoezicht is onontbeerlijk om consumentenbescherming te garanderen. Meer samenwerking tussen nationale consumentenautoriteiten, consumentenorganisaties, gebruikers en gezondheidswerkers op nationaal niveau zou het consumentenvertrouwen en de transparantie verbeteren. Gedurende het hele proces van productontwikkeling en innovatie zou overleg met belanghebbende partijen gevoerd moeten worden. Met behulp van de Rapex-lijst dringen consumenten aan op een grotere veiligheid in de gehele toeleveringsketen, maar zij vinden wel dat ernstige gevaren zo spoedig mogelijk gemeld moeten worden. Consumenten willen meer transparantie zien:

- De huidige wetgeving moet beter gehandhaafd worden en veiligheidsbeoordelingen moeten duidelijker worden opdat de consument vertrouwen blijft houden in de productveiligheid en de cosmeticaverordening beter wordt nageleefd; daarbij valt o.a. te denken aan etiketten waarop duidelijker en uitgebreider staat aangegeven waarvoor het product is bedoeld en hoe het gebruikt moet worden.
- Bij redactionele artikelen, „advertorials” en promotie van producten moet duidelijk worden aangegeven dat er sprake is van reclame om te vermijden dat de consument wordt misleid. Reclamekosten zijn veel te hoog voor kleinere bedrijven. Betaald reclamemateriaal moet duidelijk als zodanig worden aangemerkt, ook als het gaat om een vergelijking van producten die misschien verschillende merken dragen maar soms afkomstig zijn van hetzelfde bedrijf.
- In de cosmeticaverordening zijn geen specifieke voorschriften voor biologische producten vastgelegd. De EU heeft ook geen geharmoniseerde regels voor het vaststellen van criteria voor biologische producten, waardoor producten met een kleine hoeveelheid biologische ingrediënten de aanduiding „biologisch” mogen gebruiken. Als er geen specifieke richtsnoeren worden vastgesteld kunnen consumenten misleid worden en loopt de EU-schoonheidsproductensector het risico op imago schade.

4.2.12. **Kansen op nieuwe markten,** bijvoorbeeld gericht op de veranderende winkelgewoontes van de consument, zoals elektronische handel en rechtstreekse verkoop, leveren nieuwe verkoopmodellen en grensoverschrijdende handel op. De eerste bevindingen van onderzoek naar de elektronische handel tonen aan dat de helft van de onderzochte bedrijven van de cosmetica- en gezondheidssector in de EU geen producten in andere landen verkoopt. Terwijl cosmeticabedrijven het digitale tijdperk omarmen, worden zij in hun mogelijkheden beperkt door wettelijke voorschriften die vaak aan een bepaald land gebonden zijn, zoals m.b.t. etikettering in de taal van het land, dierproeven en cosmeticabewaking.

4.2.13. **Handelsbelemmeringen:** de EU heeft een ruim handelsoverschot op het gebied van cosmetische producten. Dit neemt niet weg dat de Commissie zou moeten blijven aandringen op convergentie in fora zoals de International Cooperation on Cosmetics Regulation en bij handelsonderhandelingen waar de verordening van de EU een internationale standaard wordt. Op het vlak van consumentenveiligheid blijft de cosmeticaverordening van de EU de inspiratiebron voor opkomende regio's (Asean, Rusland, Latijns-Amerika, China). Dit biedt de regelgevers en de industrie van de EU de kans om bij te dragen aan regelgevingsstelsels in de belangrijkste exportmarkten die erg goed aansluiten op het EU-systeem.

- **Ondersteuning van harmonisatie** is noodzakelijk, wil de handel op de eengemaakte markt kunnen toenemen. Het ontbreken van één douanediens in de EU vergroot de handelsbelemmeringen. In elke lidstaat is er een afzonderlijk agentschap dat instaat voor de EU-douanewetgeving en die wetgeving wordt niet op een uniforme manier toegepast. EU-regels voor indeling, waardering, oorsprong en douaneprocedures worden vaak per lidstaat anders toegepast, met verschillende btw-tarieven.
- **De bestrijding van fraude, namaak en vervalsing** bij import en binnen de EU is een ernstig vraagstuk. EU-lidstaten moeten samenwerken, informatie uitwisselen en sneller optreden in het geval van ernstige ongewenste bijwerkingen die kunnen worden toegeschreven aan het gebruik van cosmetische producten. De toename van frauduleuze en vervalste producten, deels als gevolg van toegenomen import, gecombineerd met de beperkte middelen die in de lidstaten beschikbaar zijn voor toezicht op producten, betekent dat de risico's voor de gezondheid van de consument groter worden.

-
- **Handelsovereenkomsten:** cosmetische producten vormen een van de lastigere hoofdstukken van het debat rond het trans-Atlantisch Partnerschap voor handel en investeringen (TTIP). Het TTIP en andere handelsovereenkomsten zouden ertoe kunnen leiden dat EU-normen op grotere schaal worden toegepast, hetgeen de geloofwaardigheid en het vertrouwen in het merk van in de EU vervaardigde producten kan bevorderen en EU-ondernemingen daardoor markttoegang tot meer consumenten kan opleveren.

Brussel, 20 oktober 2016.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS*

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over scheepssloop en de recyclingmaatschappij**(initiatiefadvies)**

(2017/C 034/06)

Rapporteur: **Martin SIECKER**Corapporteur: **Richard ADAMS**

Besluit van de voltallige vergadering	21.10.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegd orgaan	CCMI
Goedkeuring door de commissie	28.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	202/2//3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. EU-scheepseigenaren hebben ongeveer 40 % van de mondiale koopvaardijvloot in handen. Zij zijn ook goed voor ongeveer een derde van de afgedankte tonnenmaat die via de strandingmethode in ondermaatse werven in Zuid-Azië wordt gesloopt. De EU is de grootste markt die afgedankte schepen op een gevaarlijke en vervuilende manier laat ontmantelen. Als thuisbasis van de meeste reders draagt de EU ook een bijzondere verantwoordelijkheid bij het reguleren van de scheepsrecycling.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stelt dat een systeem dat in het afgeschreven schip toegevoegde waarde creëert die groot genoeg is om de hogere kosten voor verantwoorde recycling te betalen, een krachtig sociaal en moreel argument aanreikt om een eind te maken aan de misbruiken van onverantwoorde scheepsontmanteling. Scheepsrecycling zal waarschijnlijk grotendeels blijven doorgaan in landen met lage arbeidskosten, maar met betere arbeids- en milieumomstandigheden. Tegelijkertijd zullen sloopwerven in de EU ook beter kunnen concurreren.

1.3. Het optreden van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) heeft tot dusver weinig effect gesorteerd. Niettemin moet men alles in het werk blijven stellen om via dit forum tot een wereldwijd bindend instrument te komen. De EU kan in dit proces een invloedrijke en dynamische rol spelen. Het zoeken naar een doeltreffende oplossing voor onverantwoorde scheepssloop is vele jaren op de EU-agenda blijven staan en heeft tot dusver geleid tot de EU-verordening inzake scheepsrecycling (EU SRR), die uiterlijk op 31 december 2018 volledig van toepassing zal worden. Een bijzonder zwak punt is echter dat reders de EU SRR gemakkelijk kunnen omzeilen door eenvoudigweg „uit te vlaggen” naar een derde land.

1.4. Wat in de verordening ontbreekt, is een economisch instrument waarmee de Commissie de gewenste ontwikkeling zou kunnen sturen. In een zeer uitvoerig rapport is thans een blauwdruk gemaakt van een dergelijk instrument, waarbij gebruik zou worden gemaakt van een „vergunningsregeling voor scheepsrecycling (SRL)”. Tegen het einde van dit jaar zal de Commissie op basis van dit idee een voorstel indienen, dat scheepseigenaren ertoe zal aanzetten hun schepen die het einde van hun gebruiksduur bereiken, op een zowel sociaal als ecologisch aanvaardbare manier te laten ontmantelen in door de EU erkende installaties.

1.5. Een voordeel van de voorgestelde financiële regeling ligt in de synergie die met het bestaande regelgevingskader zou worden gecreëerd. Controlemechanismen zouden niet interfereren met die van de EU SRR. Reeds bestaande EU-instellingen zouden de betreffende vergunning kunnen afgeven en ten uitvoer leggen. Het EESC dringt er evenwel bij de Commissie op aan ook het risico in te schatten dat de handelspartners van de EU dit voorstel eventueel als een concurrentievervalsende inmenging in de internationale scheepvaartpraktijken zullen beschouwen.

1.6. Alleen als de verantwoordelijkheid van de scheepseigenaar op grond van het beginsel „de vervuiler betaalt” wordt erkend en als de kosten van verantwoorde recycling in de operationele kosten van het schip worden meegerekend, zal een einde kunnen worden gemaakt aan de huidige schadelijke praktijken. De exploitanten en de gebruikers van (stort)goederen- en personenvervoer over zee hebben allemaal een rol te spelen. Ten eerste moeten zij erkennen dat er een ernstig probleem is, en ten tweede moeten zij hun steun geven aan een geleidelijk, afdwingbaar financieel mechanisme zoals de SRL, die wereldwijd kan worden uitgebreid onder de auspiciën van de IMO middels een ook buiten de EU te voeren voorlichtingscampagne.

1.7. Het EESC staat achter de Europese Commissie bij deze onderneming. Afgezien van het feit dat een en ander goed past in het EU-beleid inzake de recyclingmaatschappij, kan dit ook een belangrijke stap voorwaarts zijn in de hervorming van de gevaarlijke en vervuulende scheepsontmanteling in Zuid-Azië en kan dit ook voorkomen dat deze zich naar ergens anders verplaatst. Het EESC erkent het belang van het VH voor zover de beginselen van de EU SRR erin worden opgenomen, en het benadrukt dat een financieel instrument nodig is. De EU wordt aangemoedigd technische bijstand te verlenen aan werven over de hele wereld die proberen aan deze vereisten te voldoen.

2. Stand van zaken

2.1. Zonder scheepvaart zou de wereldeconomie niet functioneren. Elk jaar worden ongeveer 1 000 grote zeeschepen (tankers, container-, vracht- en passagiersschepen) voor ontmanteling verkocht. Meer dan 70 % van deze afgedankte schepen eindigen op stranden in India, Bangladesh en Pakistan om er op gevaarlijke wijze te worden gesloopt. De rest wordt voornamelijk ontmanteld in China en Turkije, waar de juiste infrastructuur schonere en veiliger praktijken mogelijk maakt, op voorwaarde dat passende procedures worden toegepast ⁽¹⁾.

2.2. Het merendeel van de afgedankte schepen wordt gesloopt op onaanvaardbare wijze volgens de „strandingmethode”. Daarbij worden schepen een zandstrand op gevaren, waar ze worden gesloopt door veelal ongeschoold personeel (waarbij in Bangladesh ook melding wordt gemaakt van kinderarbeid), zonder passend gereedschap en met weinig of geen bescherming tegen de grote hoeveelheden vrijkomende gevaarlijke stoffen ⁽²⁾.

2.3. De scheepsrecyclingindustrie is in de jaren 70 naar Oost-Azië (China en Taiwan) verschoven, toen in Europa strengere normen voor het milieu en voor de gezondheid op de werkplek werden ingevoerd. In de jaren 80 kreeg de sector ook in Oost-Azië met striktere regulering te maken en verplaatste zich bijgevolg naar Zuid-Azië. In de afgelopen dertig jaar werden in India 470 sterfgevallen gemeld. In 2014 werden 25 doden en 50 zwaargewonden op Zuid-Aziatische werven gemeld. Vorig jaar hebben 16 werknemers het leven verloren op scheepswerven in Bangladesh, en dit jaar zijn tot nu toe twaalf werknemers omgekomen. Talrijker nog zijn de werknemers die ernstig verwond raken of ziek worden door giftige dampen en een pijnlijke dood sterven ten gevolge van kanker die is veroorzaakt door blootstelling aan gevaarlijke stoffen zoals asbest. De natuurlijke omgeving rond de stranden waar de schepen gesloopt worden, is zwaar aangetast ⁽³⁾.

3. De oorzaak van het probleem — ontlopen van verantwoordelijkheid

3.1. De kern van het scheepsrecyclingprobleem is het ontbreken van doeltreffende internationale governance om tot een wereldwijde oplossing te komen. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO), een agentschap van de Verenigde Naties, is de grondlegger van het Internationaal Verdrag voor het veilig en milieuvriendelijk recyclen van schepen (Verdrag van Hongkong), dat nog geratificeerd moet worden en waarvan het effect onzeker is. Zoals op vele andere terreinen kan de EU, door het bevorderen van goede praktijken en praktische oplossingen, een regelgevings- en juridisch kader bieden dat wereldwijd positieve resultaten kan opleveren en de bijzondere extraterritoriale aspecten van de scheepvaartindustrie doeltreffend kan aanpakken.

⁽¹⁾ Lijst van alle wereldwijd ontmantelde schepen in 2015.

⁽²⁾ Scheepssloop in Bangladesh en India. Video van National Geographic: „Where Ships Go to Die, Workers Risk Everything” (2014).

⁽³⁾ Platform van ngo's voor het slopen van schepen.

3.2. Het internationaal recht gebiedt dat elk koopvaardijship in een land geregistreerd is. De Unctad (de conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling) laat weten dat bijna 73 % van de mondiale scheepsvloot geregistreerd is in of onder de vlag vaart van een ander land dan het land waar de begunstigde eigenaar van het vaartuig geregistreerd is. De redenen om een schip uit te vlaggen naar een ander dan het eigen land zijn o.m. belastingontwijking, de mogelijkheid om nationale arbeids- en milieuregels te omzeilen en de mogelijkheid om bemanning uit lageloonlanden in te huren. Veel van deze open registers worden ook gelegenheidsvlaggen of niet-conforme vlaggen genoemd. Dit zijn vlaggen van landen die zeer zwak presteren op het gebied van handhaving van het internationaal recht. Ongeveer 40 % van alle afgedankte schepen die op stranden in Zuid-Azië worden gevaren, is ingevoerd onder gelegenheids- of niet-conforme vlaggen, zoals de vlaggen van Saint Kitts en Nevis, de Comoren en Tuvalu. Deze „afdankevlaggen” worden nauwelijks gebruikt tijdens het operationele leven van een schip en bieden speciale kortingen voor de „laatste reis” en voor een snelle en eenvoudige kortetermijnregistratie zonder nationaliteitsvereisten.

3.3. Slechts een klein aantal reders heeft vrijwillig maatregelen genomen om te zorgen voor schone en veilige recycling van hun oude schepen. Minder dan 8 % van de voor de sloop verkochte schepen vaart nog onder een Europese vlag en wordt grotendeels ontmanteld op een veilige en duurzame wijze. De meeste vaartuigen die het einde van hun levensduur hebben bereikt, worden verkocht aan zogenaamde contant-kopers die het vaartuig naar zijn eindbestemming in Zuid-Azië brengen. De meeste reders houden zich zelf niet bezig met recyclinginrichtingen; zij distantiëren zich gemakshalve van de uiteindelijke afhandeling en laten dit over aan deze contant-kopers die gespecialiseerd zijn in afgedankte schepen en als tussenpersoon tussen scheepseigenaren en sloopwerven fungeren. Zij zorgen voor de laatste reis en bemanning van het schip en handelen de nodige formaliteiten af met de overheden op de sloopbestemming.

Zowel openbare als particuliere reders nemen hun toevlucht tot deze praktijken.

3.4. Dit is een winstgevende zaak voor:

- degenen die de sloop lokaal organiseren, tegen een zo laag mogelijke prijs, en daarbij werknemers uitbuiten en schade toebrengen aan het milieu;
- reders wereldwijd, die een betere prijs voor het gesloopte schip kunnen krijgen;
- zakelijke belangen in de betrokken landen, daar dit een belangrijke bron van staalschroot is die in de lokale en nationale economie wordt gebruikt;
- regeringen die uit de handel inkomsten verwerven en dan ook weinig geneigd zijn om de sector te reguleren of te controleren en de bestaande rechtsbescherming te hanteren.

3.5. Hoewel scheepseigenaren sinds 2009 vrijwillig gecoördineerde stappen hebben gezet en bijvoorbeeld met een reeks richtsnoeren zijn gekomen voor de opstelling van inventarissen van gevaarlijke materialen, en in 2015 met andere eindegebruiksduur-maatregelen, bleef Bangladesh, waar de omstandigheden kennelijk het slechtst zijn, de favoriete bestemming van afgedankte schepen⁽⁴⁾.

4. Aanpak van het probleem — initiatieven inzake aansprakelijkstelling

4.1. In 2009 heeft de IMO het Verdrag van Hongkong (VH) aangenomen, een specifiek instrument voor de scheepvaartsector, dat naar eigen zeggen een kader van voorschriften biedt met als uiteindelijk doel de vereiste duurzame en gelijke concurrentievoorwaarden te creëren voor scheepsrecyclingbedrijven wereldwijd. Bij nader onderzoek houdt deze bewering in werkelijkheid echter geen stand. Hoewel met het verdrag weliswaar een kleine stap voorwaarts wordt gezet, laten de tenuitvoerleggings- en handavingsmaatregelen te wensen over en zijn ze breed interpreteerbaar, is er in geen onafhankelijke certificering of controle voorzien en is „stranden” in de praktijk nog steeds toegestaan.

4.2. Het VH zal pas in werking treden 24 maanden na ratificatie door 15 landen die samen goed zijn voor 40 % van de wereldwijde tonnage en wier jaarlijkse scheepsrecyclingcapaciteit ten minste 3 % van de totale tonnage van de ondertekenaars bestrijkt. Tot dusver hebben slechts vijf landen het VH geratificeerd, met Panama als enige belangrijke vlaggenstaat. Geen van hen voldoet echter aan de vereiste capaciteit voor de scheepssloop om het Verdrag in werking te laten treden. De inwerkingtreding van het VH wordt derhalve niet snel verwacht.

⁽⁴⁾ EU SRR „Shipping Industry Guidelines on Transitional Measures for Ship owners Selling Ships for Recycling”, 2e editie, januari 2016.

4.3. Een ander IMO-initiatief, het internationale trustfonds voor scheepsrecycling, heeft geen internationale steun gekregen. Hoewel de IMO op verschillende gebieden voor positieve hervormingen heeft gezorgd, is van doeltreffende actie voor een betere ontmanteling van schepen geen sprake. De scheepsrecyclingindustrie had de neiging haar activiteiten op te zetten in of te verplaatsen naar landen met lage arbeidskosten en met milieu-, gezondheids- en veiligheidsnormen die zowel laag zijn als niet gehandhaafd worden. De „faciliterende” rol van deze landen kan alleen een halt worden toegevoerd door aan elk individueel schip een aanzienlijk, onafhankelijk beheerd fonds te koppelen dat terugvorderbaar is op voorwaarde dat het schip verantwoord gerecycled wordt. Scheepvaart is een mondiale sector terwijl het slopen van schepen — waarbij 70 % van alle schepen wordt ontmanteld op drie stranden in Zuid-Azië — een regionaal schandaal is en een doeltreffende oplossing verdient.

4.4. Afdankte schepen worden binnen de EU beschouwd als gevaarlijk afval en vallen binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Bazel, dat alle transport van gevaarlijke afvalstoffen regelt en op EU-niveau is omgezet via de afvaltransportverordening. Dit zou in theorie hebben moeten voorkomen dat schepen in Europees bezit op onverantwoorde wijze zouden worden afdankt. De regels van het Verdrag en van de afvaltransportverordening worden ook systematisch omzeild door reders die hun binnenkort af te danken schepen aan contantkopers verkopen zodra deze vaartuigen de EU-wateren voor hun laatste reis verlaten. Echter, na inwerkingtreding van de verordening inzake scheepsrecycling (SRR) in de EU zullen afdankte schepen die onder de vlag van een EU-lidstaat varen vanaf 2019 worden uitgesloten van de toepassing van de EU-verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen en het Verdrag van Bazel, dat betrekking heeft op alle soorten vervoer van gevaarlijk afval.

4.5. De EU en haar lidstaten zijn na analyse tot de slotsom gekomen dat de Verdragen van Hongkong en van Bazel voor een gelijkwaardig niveau van controle en handhaving zorgen wat betreft schepen die als afval zijn geclassificeerd. Ngo's overall ter wereld, de speciale VN-rapporteur voor mensenrechten en giftig afval, evenals het Europees Parlement en het EESC hekelen het Verdrag van Hongkong dat volgens hen geen adequate oplossingen biedt.

4.6. Het zoeken naar een doeltreffende oplossing heeft vele jaren op de agenda van de EU gestaan. De Europese Commissie heeft in 2007 een groenboek ⁽⁵⁾ ter zake uitgebracht, in 2008 gevolgd door een mededeling ⁽⁶⁾, en in 2012 ten slotte een voorstel voor een EU-verordening inzake scheepsrecycling (EU SRR) ⁽⁷⁾. De verordening is op 30 december 2013 in werking getreden, maar moet pas op 31 december 2018 volledig van toepassing worden. De verordening doet een aantal vereisten van het VH vervroegd in werking treden. Voorts is in de EU SRR een Europese lijst van goedgekeurde recyclinginrichtingen vastgesteld waar onder EU-vlag varende schepen moeten worden gesloopt. Deze installaties moeten onafhankelijk worden gecertificeerd en gecontroleerd. De EU SRR gaat ook verder dan het VH door stringentere normen voor recyclingbedrijven vast te stellen en aandacht te schenken aan de verdere verwerking van het afval en de arbeidsrechten.

4.7. De EU SRR is echter slechts een flauw aftreksel van het eerder gepubliceerde groenboek en de mededeling over hetzelfde onderwerp. In die twee documenten werden de problemen met betrekking tot de scheepsrecycling in Zuid-Azië feilloos geanalyseerd en werd de overtuiging uitgesproken dat er krachtige maatregelen moesten worden genomen om iets aan de misstanden daar te doen. De maatregelen in de EU SRR bieden echter geen oplossing voor deze problemen. Hoewel de EU SRR strenge normen vastlegt voor scheepsrecyclinginrichtingen waarbij de minderwaardige strandingmethode effectief wordt uitgesloten, is het heel gemakkelijk voor reders om die te omzeilen via eigendomsoverdracht of door gewoon naar een niet-EU-vlag uit te vlaggen. Zoals het EESC concludeerde, was de politieke wil om de scheepvaartsector aansprakelijk te stellen duidelijk niet aanwezig en werd geoordeeld dat de Commissie met een beter, creatiever, gedurfter en initiatiefrijker voorstel had moeten komen, in overeenstemming met het ambitieniveau van de vorige Commissiedocumenten ⁽⁸⁾.

5. Een doeltreffendere aanpak

5.1. Wat in de verordening ontbreekt, is een economisch instrument waarmee de Commissie de ontwikkelingen in de gewenste richting zou kunnen sturen. Het fundamentele zwakke punt, nl. dat reders de EU SRR gemakkelijk kunnen omzeilen door eenvoudigweg uit te vlaggen naar een derde land, werd door de Commissie erkend in haar oorspronkelijke voorstel van 2012, waarin een clause inzake „verantwoordelijkheid van de voorlaatste eigenaar” was opgenomen. Hoewel deze clause tijdens de tripartiete onderhandelingen werd verworpen, heeft het EP ervoor gezorgd dat een artikel in de verordening werd opgenomen waarbij de Commissie wordt verzocht zich te buigen over mogelijke alternatieve financiële mechanismen.

⁽⁵⁾ Groenboek COM(2007) 269.

⁽⁶⁾ COM(2008) 767.

⁽⁷⁾ Verordening (EU) nr. 1257/2013 (PB L 330 van 10.12.2013, blz. 1).

⁽⁸⁾ PB C 299 van 4.10.2012, blz. 158.

5.2. In juli van dit jaar is de Commissie met een nieuwe studie gekomen die werd verricht door Ecorys, DNV-GL en de Erasmus Universiteit Rotterdam en die handelt over een „scheepsrecyclingvergunning” (SRL), die scheepseigenaren ertoe moet aanzetten om eindelijk hun verantwoordelijkheid te nemen met het oog op schone en veilige ontmanteling van schepen.

5.3. De SRL zou zorgen voor een specifiek daarvoor bestemd fonds voor elk schip, dat door een grote financiële instelling zou worden bewaard die kapitaal opbouwt voor de financiering van een veilige en duurzame recycling. Het bedrag van de vergunning zou worden bepaald door een combinatie van de tonnage, het soort vervoer, het aantal keren dat het schip EU-havens heeft aangedaan, het ontwerp van het schip volgens het „wie tot wieg”-beginsel, en de aanwezigheid van giftige materialen aan boord. Het kapitaal wordt gecreëerd door reders die, telkens als een van hun vaartuigen een EU-haven aandoet, de relevante lasten betalen aan het fonds dat aan het specifieke vaartuig gekoppeld is.

5.4. Aan het eind van de levensduur, indien het schip inderdaad is gerecycled in een door de EU goedgekeurde werf, zouden de middelen kunnen worden teruggevorderd en zou aldus het verlies aan inkomsten ten gevolge van de keuze voor verantwoorde sloop, kunnen worden goedgeemaakt. Tegen het einde van dit jaar zal de Commissie een formeel standpunt over deze studie innemen.

5.5. Een belangrijk voordeel van de voorgestelde financiële regeling ligt in de synergie die met het bestaande regelgevingskader zou worden gecreëerd. De controlemechanismen in het kader van de voorgestelde financiële regeling zouden met name zeer goed aansluiten bij de bestaande controlemechanismen van de EU SRR, zoals de bepaling dat de inspecties van installaties moeten plaatsvinden vóór en na hun opname in de Europese lijst. De vergunningen zouden ook kunnen worden opgenomen in de lijst met certificaten die regelmatig moeten worden gecontroleerd door de havenstaatcontrole in het kader van bestaande verplichtingen. Ook lijkt het reeds bestaande Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) het meest aangewezen om de taken van inspectie en afgifte van vergunningen op zich te nemen, terwijl één van de Europese financiële instellingen, zoals de Europese Investeringsbank (EIB) of het Europees Investeringsfonds (EIF), het meest geschikt lijken om de inkomsten uit een eventuele SRL te beheren. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan ook het risico in te schatten dat de handelspartners van de EU dit voorstel eventueel als een concurrentievervalsende inmenging in de internationale scheepvaartpraktijken zullen beschouwen.

5.6. Een dergelijk fonds zou enigszins tegemoet komen aan het voorstel van het EESC om een grotere en duurzamere scheepsrecyclingindustrie in Europa te ondersteunen. Er is in de EU voldoende capaciteit die niet langer wordt gebruikt voor het bouwen en repareren van schepen maar die heel geschikt is voor het ontmantelen en recyclen ervan. Een en ander strookt met de EU-doelstelling om uit te groeien tot een duurzame „recycling society”, een samenleving met een circulaire economie, waarin afval in grondstof wordt omgezet via een uitgekiend en fijnmazig recyclingsysteem. Gezien de nu eens volatiele en dan weer gestaag stijgende prijzen van grondstoffen alsook de hoge werkloosheid in een aantal Europese lidstaten, en gelet op het feit dat een aantal oliebronnen in Europese wateren het einde van hun economisch rendabele leven bereiken, kan dat voor Europa als geheel heel profijtelijk zijn. Bovendien kan een keten voor het ontmantelen van afgeschreven schepen kansen bieden voor de ontwikkeling van maritieme gebieden en voor de opleiding van zowel jongeren als werklozen in nieuwe beroepen.

5.7. Op 12 april 2016 heeft de Commissie technische richtsnoeren gepubliceerd voor scheepsrecyclinginrichtingen die onder de EU SRR wensen te worden erkend. Inrichtingen die door de EU als goedgekeurd wensen te worden aangemerkt, moeten zorgen voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden — met inbegrip van degelijke verdere verwerking van het afval — en handhaving van internationale arbeidsrechten. Installaties binnen en buiten de EU kunnen verzoeken om op de EU-lijst te worden opgenomen. Naast Europese inrichtingen zullen ook de betere werven in China en Turkije waarschijnlijk voorkomen op de lijst die tegen eind dit jaar verschijnt. Recyclinginstallaties die gebruikmaken van de strandingmethode hebben reeds verzocht om op de EU-lijst te worden opgenomen. Het EESC deelt het standpunt van het Europees Parlement en de Commissie dat de huidige strandingmethode niet op de EU-lijst kan worden aanvaard.

5.8. Als Europa wil dat zijn schepen op een verantwoorde manier worden gesloopt is het zinvol ervoor te zorgen dat de kosten hiervoor ook worden meegenomen in de operationele kosten van het schip. In een markteconomie is nu eenmaal niets gratis, voor alles moet een prijs worden betaald. Bij het verantwoord slopen van schepen wordt die prijs betaald in geld. Bij het onverantwoord slopen wordt een deel van die prijs betaald in andere waarden, zoals vernietiging van het lokale milieu en het verlies van mensenlevens. Aangezien de EU die waarden niet als wettig betaalmiddel wenst te accepteren mag ze ook niet toestaan dat ze worden gebruikt in haar betalingsverkeer met landen buiten Europa.

5.9. In een periode van overcapaciteit en lage winsten van de sector zijn er sterke aanwijzingen dat de overgrote meerderheid van scheepseigenaren gekant zal zijn tegen maatregelen die met hogere lasten gepaard gaan. De gevolgen voor scheepseigenaren zullen evenwel gering zijn. De maatregelen die nodig zijn om de houding van 42 % van de reders te veranderen, zullen de bedrijfskosten van kleinere schepen naar schatting met 0,5 %, en die van de grootste categorieën schepen met ca. 2 % verhogen. Als de tarieven voor de licentievergoedingen worden verhoogd en/of de duur van de kapitaalvorming wordt verkort, zal het percentage schepen dat wordt verkocht voor duurzame scheepsrecycling stijgen tot 68 %. Uit het verslag blijkt dat naar schatting tot 97 % van de schepen die Europese havens aandoen, op de lange termijn in staat zal zijn voldoende middelen te vergaren om de kloof naar verantwoorde recycling te overbruggen ⁽⁹⁾.

5.10. De ontvangsten uit de SRL moeten echter aantonen dat het fonds de kosten van verantwoorde recycling kan dekken en dat de regeling billijk zal worden toegepast en opgelegd aan alle marktdeelnemers die EU-havens aandoen. Een regionale (continentale) maatregel als de EU SRL kan evenwel niet doeltreffend ten uitvoer worden gelegd zonder de medewerking van reders en de IMO. Het is goed mogelijk dat een financieel EU-instrument dat geldt voor elk schip dat een Europese haven aandoet, ook tot een oplossing op mondiaal niveau leidt; de IMO zou het toepassingsgebied ervan dan kunnen uitbreiden. Regeringen van lidstaten met belangrijke binnenlandse reders moeten aanzienlijke inspanningen leveren om werk te maken van relevante wetgeving die aansluit bij het beleid inzake fraudebestrijding en strookt met de WTO-richtsnoeren.

5.11. Ook een goed geïnformeerde publieke opinie kan de betreffende politieke wil helpen creëren en ondersteunen. Het bekendmaken van de onaanvaardbare omstandigheden in de meeste Zuid-Aziatische recyclingwerven sorteert wel enig effect maar het is ondenkbaar dat bezorgde burgers thans op de scheepvaartsector rechtstreeks invloed zouden kunnen uitoefenen door betreffende diensten te kopen of te boycotten. Daarin kan verandering worden gebracht door belangrijke zakelijke gebruikers van vervoersdiensten over zee te doen eisen dat hun goederen worden vervoerd door vaartuigen waarop een verantwoord en onherroepelijk afdankbeleid van toepassing is.

5.12. Zoals op vele andere terreinen kan de EU, door het bevorderen van goede praktijken en praktische oplossingen, een rol spelen en een ondersteunend regelgevingskader bieden dat wereldwijd positieve resultaten kan opleveren en de bijzondere extraterritoriale aspecten van de scheepvaartindustrie doeltreffend kan aanpakken.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Tabel 4.2; blz. 83.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over energie en energiecoöperaties van
prosumenten — Kansen en uitdagingen in de EU-lidstaten**

(initiatiefadvies)

(2017/C 034/07)

Rapporteur: **Janusz PIETKIEWICZ**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	225/4/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) vindt dat de algemene ontwikkeling van decentrale energie van prosumenten een belangrijk en permanent onderdeel moet vormen van het energiebeleid van de EU. Die ontwikkeling is nuttig en kan zelfs simpelweg noodzakelijk zijn gelet op voorzieningszekerheid en vanuit sociaal en milieuoogpunt.

1.2. De hoeveelheid energie die in totaal door prosumenten wordt opgewekt, dient te worden afgestemd op de kenmerken van elke lidstaat. Daarom stelt het Comité de Europese Commissie voor om een kader uit te werken voor energie van prosumenten. Het opstellen van specifieke regelgeving ter zake moet echter een nationale bevoegdheid blijven.

1.3. Energie van prosumenten kan worden opgewekt met een hele reeks hernieuwbare energiebronnen en kan overal worden geëxploiteerd, ongeacht de klimatologische omstandigheden.

1.4. De grootschalige aanwezigheid van prosumenten op de markt is mogelijk geworden dankzij nieuwe technologieën, de digitale revolutie en het verlangen van de consument om rechtstreeks deel te nemen aan economische processen.

1.5. Met het oog op een beter begrip in de lidstaten van het concept „prosument” zou de Commissie een algemene definitie daarvan moeten formuleren met een aantal gemeenschappelijke basiselementen, bijvoorbeeld met betrekking tot de grootte van de installaties, individuele en gezamenlijke energieproductie, de eigendom van de installaties en de bestemming van energieoverschotten.

1.6. Een prosument hoeft niet de eigenaar te zijn van het onroerend goed, de installatie of de apparatuur in kwestie. Een prosument kan bijvoorbeeld evengoed de eigenaar van een eengezinswoning als de huurder van een appartement zijn.

1.7. De economische voordelen van energie van prosumenten, die hoofdzakelijk verband houden met lagere energietransmissiekosten, betere benutting van lokale energiebronnen en bevordering van de werkgelegenheid in lokale gemeenschappen, zouden het op niet al te lange termijn mogelijk moeten maken dat die energie zonder aanvullende steunregelingen kan worden opgewekt en gebruikt.

1.8. De besparingen en sociale voordelen die voortvloeien uit een bewuster en actiever energieverbruik, alsmede de decentrale benutting van hernieuwbare energiebronnen, de geringere netverliezen en de dankzij samenwerking toegenomen efficiëntie, kunnen snel leiden tot rendement op de investeringen in de apparatuur voor de opwekking van energie van prosumenten en in de ontwikkeling van transmissie, distributie, lokale netten, beheerssystemen en energieopslag.

1.9. Steunregelingen voor prosumenten mogen in geen geval de concurrentie op de energiemarkt verstoren en andere spelers verdringen, en er moet rekening mee worden gehouden dat sommige energieverbruikers geen prosumenten kunnen of willen zijn.

1.10. Financiële maatregelen die prosumenten kunnen beïnvloeden, zoals belastingen, heffingen en andere rechten, mogen hen niet afschrikken en hen in geen geval op de energiemarkt discrimineren.

1.11. Fundamenteel voor een dynamische ontwikkeling van energie van prosumenten is het creëren van goede partnerschapsbetrekkingen tussen prosumenten, andere energieproducenten en ondernemers die zich bezighouden met energietransmissie en -distributie. Er dienen randvoorwaarden te worden geschapen waaronder alle spelers op de energiemarkt baat hebben bij de ontwikkeling van het prosumentisme. De Commissie zou moeten onderzoeken welke maatregelen daartoe zouden kunnen worden genomen.

1.12. Het is nodig maatregelen te nemen om prosumenten te beschermen tegen monopolistische praktijken van energietransmissie- en -distributiebedrijven en grote energieproducenten.

1.13. In het algemeen wekt een prosument energie op voor eigen gebruik (voor zichzelf of voor een groep burgers, huishoudens, landbouwbedrijven of kleine ondernemingen). Het is niet mogelijk het vermogen van de apparatuur exact af te stemmen op de eigen energiebehoefte. Daarom is het uiterst belangrijk te regelen wat er met energieoverschotten moet gebeuren. Deze kwestie is des te relevanter als ernaar wordt gestreefd — wat altijd het geval zou moeten zijn — om prosumenten ertoe aan te zetten minder energie te verbruiken.

1.14. Het optimaliseren van het energieverbruik door prosumenten zou moeten worden ondersteund met *smart living*-systemen. Dit zou in de door de Commissie uitgewerkte systeemoplossingen moeten worden overwogen.

1.15. Gelet op de kleinschaligheid van de energieopwekking door individuele prosumenten zou hun toegang tot het net niet moeten worden beperkt.

1.16. De ontwikkeling van energie van prosumenten vereist een adequate aanpassing en werking van distributie- en transmissienetten. Prosumenten zouden moeten bijdragen aan de hiermee verband houdende kosten, maar daarvoor dienen wel transparante regels te worden vastgelegd.

1.17. Voor de ontwikkeling van energie van prosumenten is het noodzakelijk dat gelijktijdig lokale slimme netten worden ontwikkeld. Het Comité beschouwt de algemene invoering van slimme meters als onderdeel van de netinfrastructuur. Daarom zouden de desbetreffende kosten niet direct op de consument mogen worden afgewenteld. De door slimme meters verzamelde gegevens moeten voldoende worden beschermd.

1.18. De voordelen van energie van prosumenten zullen dankzij de ontwikkeling van kleine voorzieningen voor energieopslag fors toenemen. Er zou nader wetenschappelijk onderzoek moeten worden gedaan om bestaande technieken voor energieopslag te verbeteren en nieuwe technieken te vinden.

1.19. De ontwikkeling van energie van prosumenten kan worden gestimuleerd door energiecoöperaties van prosumenten, of andere structuren waarbinnen zij samenwerken, op te richten. Het is doeltreffender als prosumenten in een groep opereren. Dat vertaalt zich onder andere in lagere kosten van de energieopwekking, een sterkere positie op de energiemarkt en directe betrokkenheid bij de vergroting van de lokale voorzieningszekerheid.

1.20. Een groep prosumenten kan de eigen energieproductie beter afstemmen op de behoefte aan energie. Daardoor is minder energietransmissie nodig, wat leidt tot lagere energiekosten voor de leden van de groep. Als prosumenten in een groep samenwerken zijn er minder schommelingen in aanbod en vraag dan als ze individueel opereren, wat gunstiger voor het distributie- en transmissienet is.

1.21. De Commissie zou in maatregelen voor bijna energieneutrale gebouwen moeten wijzen op het grote belang van de ontwikkeling van energie van prosumenten.

1.22. De Commissie zou in de lopende initiatieven voor modernisering van de energiemarkt en herziening van de wetgeving inzake hernieuwbare energie aandacht moeten schenken aan vraagstukken in verband met energie van prosumenten.

1.23. De voordelen van energie van prosumenten moeten worden benut voor een actief beleid om energiearmoede te verminderen en bijzonder kwetsbare sociale groepen te beschermen, alsook om problemen op te lossen die verband houden met de senioreneconomie en de vergrijzing. Essentieel is dat maatschappelijke organisaties daarbij worden betrokken.

1.24. De algemene ontwikkeling van het prosumentisme biedt ook de kans om het lokale bedrijfsleven te stimuleren: de productie en levering van de benodigde apparatuur en diensten leiden tot nieuwe werkgelegenheid.

1.25. Heel belangrijk voor de verdere ontwikkeling van energie van prosumenten is deelname van de lokale en regionale overheden. De Commissie zou daaraan in het kader van het Burgemeestersconvenant aandacht moeten besteden.

1.26. Omdat de mate van ontwikkeling van energie van prosumenten tussen de lidstaten uiteenloopt, zouden verschillende formules voor de uitwisseling van ervaringen moeten worden uitgewerkt. De Commissie zou de ontwikkeling van het prosumentisme in de lidstaten moeten volgen in haar jaarlijkse verslaglegging over de energie-unie. De verzamelde gegevens zullen zeer nuttig zijn voor de door de lidstaten ondernomen initiatieven.

1.27. De veralgemenisering van het prosumentisme is een complex en langdurig proces met vele facetten. Het is daarom belangrijk dat maatregelen om de ontwikkeling van energie van prosumenten te stimuleren, op lange termijn stabiel blijven.

2. Context

2.1. De toegang tot energiebronnen, voorzieningszekerheid en het prijsbeleid voor bepaalde maatschappelijke groepen en consumenten in moeilijkheden zijn grote uitdagingen voor de samenleving, alle bestuursniveaus en individuele consumenten.

2.2. Tot nog niet zo heel lang geleden kon de mens energie alleen via verbranding op een doeltreffende manier verkrijgen, met als uitzondering wellicht waterkracht. Dankzij de technologische vooruitgang kan energie nu op grote schaal worden opgewekt zonder dat stoffen hoeven te worden verbrand. De mens heeft geleerd om energie in haar zuiverste vorm uit zonlicht te halen zonder het milieu te vervuilen. Deze energiebron is bovendien gratis en onuitputtelijk. De enige kosten zijn die van de installaties voor de benutting ervan.

2.3. Even doeltreffend is de opwekking van elektriciteit met behulp van windkracht, dus uit dezelfde bron, de zon, die door de aarde op te warme lucht in beweging brengt. Hetzelfde geldt voor biomassa, die feitelijk door fotosynthese wordt opgebouwd.

2.4. De ontwikkeling van hernieuwbare energie is onvermijdelijk vanwege de geringere beschikbaarheid van fossiele brandstoffen (die steeds meer opraken), de importafhankelijkheid van veel landen, de opwarming van de aarde en de luchtvervuiling. Deze kwesties hebben ertoe geleid dat Europa, en dus de meeste grootste economieën, zijn begonnen te investeren in hernieuwbare energie.

2.5. In 1992 werden op de wereldtop van Rio de Janeiro fundamentele sociaaleconomische beginselen aangenomen die een verplichting tot milieubescherming inhielden, zoals het VN-raamverdrag inzake klimaatverandering.

2.6. In september 2015 heeft de algemene vergadering van de VN doelstellingen voor duurzame ontwikkeling goedgekeurd. Een van die doelstellingen (nr. 7) garandeert iedereen toegang tot duurzame energie. Momenteel hebben wereldwijd 1,2 miljard mensen geen toegang tot elektriciteit.

2.7. Voor meer dan 120 miljoen EU-burgers dreigt armoede of sociale uitsluiting, 10 % van de Europeanen maakt deel uit van een huishouden waarin niemand werk heeft, en het aantal daklozen groeit. Deze cijfers betekenen ook dat er sprake is van energiearmoede.

2.8. Binnen het maatschappelijk middenveld bestaat er overweldigende steun voor hernieuwbare energie. Dat werd in 2015 bevestigd door de milieu-encycliek van paus Franciscus en de verklaringen over de klimaatverandering van religieuze leiders van islam, hindoeïsme en boeddhisme. Zij riepen de geloofsgemeenschappen op zich in te zetten voor een koolstofvrije of koolstofarme toekomst.

2.9. Tijdens de COP21-conferentie in 2015 in Parijs, waaraan ongeveer 200 landen deelnamen, werd de noodzaak onderschreven om af te stappen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Het ging er vooral over de inspanning om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur te beperken tot ruim onder de 2 °C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, waarbij ernaar wordt gestreefd om de temperatuurstijging onder de 1,5 °C te houden.

3. De digitale revolutie, een impuls voor de ontwikkeling van het prosumentisme

3.1. De laatste vijftig jaar is de bevolking verdrievoudigd. Door de kwetsbaarheid van het mondiale financiële stelsel dreigt een langdurige stagnatie van de wereldeconomie. De hoge werkloosheid en de stijgende energieprijzen hebben in veel landen tot instabiliteit geleid. De kosten voor het bedrijfsleven en de lasten voor de consument zijn er toegevoegd.

3.2. De wereld staat voor de noodzaak om het economische systeem te veranderen en bedrijfsmodellen te transformeren, hetgeen ook noopt tot sociale aanpassingen. De mondiale digitale revolutie en het internet der dingen bieden de instrumenten voor het nieuwe systeem.

3.3. In 2020 zullen er meer dan 50 miljard apparaten op de markt zijn die met het internet zijn verbonden. Dat is het zevenvoudige van de wereldbevolking. Smartphones, en niet personal computers, zijn al het belangrijkste middel geworden om met de buitenwereld te communiceren. In 2020 zullen er ongeveer 6,1 miljard van in omloop zijn.

3.4. Dankzij het internet der dingen kunnen miljoenen mensen deelnemen aan sociale netwerken. De deeleconomie is ontstaan. Dit economische model past beter bij de maatschappelijke structuur en is gericht op sociale samenhang. Economisch is een verschuiving begonnen van gecentraliseerde, van bovenaf geleide instanties naar het concept van „delen”. Veel sociaal buitengesloten groepen krijgen zo de kans actief mee te doen aan het economische leven.

3.5. Dankzij onlineplatforms kunnen consumenten in producenten veranderen, die informatie en, met behulp van 3D-printers, producten creëren en die zelf verspreiden. Dergelijke platforms maken het mogelijk om auto's, huizen, kleding en andere zaken te delen. De consument/producent kan op internet zelf cursussen geven, medisch advies inwinnen of een ambachtsman vinden om zijn huis op te knappen. Sociale ondernemers kunnen dankzij crowdfunding de traditionele banken omzeilen en hun activiteiten in de jonge deeleconomie financieren.

3.6. In een wereld van digitale mogelijkheden wordt sociaal kapitaal even belangrijk als financieel kapitaal, wordt toegang belangrijker dan eigendom en neemt de „deelwaarde” in de coöperatieve gemeenschap steeds vaker de plaats in van de „ruilwaarde” op kapitalistische markten.

3.7. De ontwikkeling van de digitale technologie en nieuwe bedrijfsmodellen in de energiesector, waaronder het decentrale-energiemodel, maken het mogelijk om plattelandsgebieden, voorsteden, wijken met eengezinswoningen, woongemeenschappen en woningbouwverenigingen te beschouwen als grote elektriciteitscentrales met een enorm potentieel. Deze decentrale energiebronnen creëren een nieuwe doctrine van voorzieningszekerheid, die nu van onderaf is opgebouwd en huishoudens, landbouwbedrijven, kleine ondernemingen en microcoöperaties als basis heeft.

3.8. In de energiesector maakt internet — binnen de deeleconomie — het voor miljoenen thuis, op hun werk of op daken van bedrijfspanden elektriciteit producerende individuen mogelijk deel te nemen aan sociale netwerken en de door hen opgewekte stroom via het „internet van de energie” te delen, net als informatie tegenwoordig op het net gecreëerd en uitgewisseld wordt. De onderdelen van dit systeem die nog veel verder ontwikkeld moeten worden, zijn de opslag van de energie, de „verinternetting” van energienetten en elektrische auto's.

4. Op weg naar hernieuwbare, decentrale energiebronnen

4.1. De productie van schone energie als aanvulling op de markt en de vervanging van fossiele brandstoffen vereisen de transformatie van energiesystemen en de invoering van regels voor de deelname van nieuwe spelers op de markt.

4.2. Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon (artikel 2, lid 3) vindt duurzame ontwikkeling in Europa plaats op basis van een sociale markteconomie. Daarbij is een grote rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties en is met name de lokale maatschappelijke acceptatie van de transformatie van energiesystemen cruciaal.

4.3. De EU heeft voor 2030 doelstellingen vastgelegd voor de Energie-unie en de omvorming van Europa tot een energie-efficiënte en koolstofarme economie. Twee belangrijke streefcijfers zijn de verlaging van de broeikasgasuitstoot met 40 % en de verhoging van het aandeel hernieuwbare energie tot 27 % (zonder specificatie per lidstaat). Een energiezuinige economie moet zorgen voor voorzieningszekerheid en economische groei bij een lage CO₂-uitstoot en op langere termijn voor toename van de productie en het gebruik van lokaal opgewekte energie. Volgens de meest recente cijfers kon de CO₂-uitstoot in 2014 dankzij hernieuwbare energie wereldwijd met 380 Mt worden verminderd.

4.4. Een van de afzonderlijke door de EU vastgelegde doelstellingen voor 2030 is verlaging van de energie-uitgaven van particuliere consumenten en ondernemers. Zij moeten zelf actief worden op de energiemarkt met gebruikmaking van de mogelijkheden die de nieuwe technologieën bieden.

4.5. De energiebalans van de EU is afhankelijk van handel. Meer dan de helft van de energie die jaarlijks bruto in de EU wordt gebruikt (met een waarde van 400 miljard EUR), is geïmporteerd. Sommige onderzoeken wijzen erop dat de afhankelijkheidsgraad van de EU van buitenlandse energie in 2030 wel 70 % kan bedragen. Geraamd wordt dat het gebruik van fossiele brandstoffen in 2014 dankzij hernieuwbare energie wereldwijd met 114 Mtoe is verminderd.

4.6. Het verbeteren van de energiebalans van de EU is essentieel geworden. Een van de mogelijke manieren is de opwekking van energie uit verscheidene lokale bronnen direct door individuele consumenten. Zonder een breed draagvlak voor de productie van hernieuwbare energie om aan de lokale behoeften te voldoen, kan het voor veel landen lastig worden de voorzieningszekerheid binnen de bestaande systemen te garanderen.

4.7. De ontwikkeling van de technologie voor de opwekking van energie in installaties in huizen, de steeds efficiëntere oplossingen voor de opslag van energie in dergelijke installaties, de transmissie ervan via slimme netten, het gebruik van slimme meters en lokaal vraagbeheer hebben ertoe geleid dat installaties van consumenten van significante invloed kunnen zijn op de energiemix van een land.

4.8. De sector hernieuwbare energie is als grote aanjager van technologische innovatie onmisbaar voor de fundamentele transformatie van het Europese energiesysteem in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt.

4.9. De omvorming van passieve consumenten tot actieve „prosumenten” in diverse sectoren en de mogelijke integratie van micro-ondernemingen en de internemarktstrategie in het digitale tijdperk van het internet der dingen zijn beschreven in de in mei 2016 door de Commissie gepubliceerde „Strategie voor een digitale eengemaakte markt” (COM(2015) 192 final). Die strategie kent drie pijlers: 1) betere toegang tot onlinegoederen en -diensten; 2) randvoorwaarden die bevorderlijk zijn voor digitale netwerken en diensten; 3) maximaal groeipotentieel voor de Europese digitale economie. Dit alles kan de EU-economie 415 miljard EUR per jaar opleveren en honderdduizenden nieuwe banen scheppen, ook in de sector hernieuwbare energie.

4.10. De door grote energieproducenten en -distributeurs gedomineerde markt moet worden geopend voor individuele spelers en decentraler worden. Elektriciteit zal niet alleen meer op centraal geregelde wijze „van bovenaf” van grote centrales naar verbruikers stromen, maar zal ook met veel decentrale hernieuwbare energiebronnen worden opgewekt.

4.11. De mate van decentralisatie van de elektriciteitsproductie moet worden afgestemd op de kenmerken van de energieverbruikers. Verschillen in dit verband vloeien vooral voort uit de aanwezigheid van energie-intensieve industrieën in een land.

4.12. De voorzieningszekerheid hangt tegenwoordig steeds meer af van de veerkracht van het energiesysteem bij terroristische aanslagen. De ontwikkeling van decentrale stroomopwekking zal ook leiden tot grotere voorzieningszekerheid, want een dergelijke elektriciteitsproductie is minder kwetsbaar voor terroristische dreigingen.

4.13. Dankzij decentrale energiebronnen kan tevens de problematiek worden aangepakt van de continue energielevering aan economische spelers van wie de activiteiten sterk afhankelijk zijn van elektriciteit (bijvoorbeeld pluimveehouders, verwerkende bedrijven en koelhuisen). In sommige lidstaten komen stroomonderbrekingen hooguit twintig minuten per jaar voor, maar in andere valt de elektriciteit gemiddeld 450 tot 500 minuten uit. In deze laatste landen vormen micro-installaties van prosumenten voor producenten een garantie op bedrijfscontinuïteit.

4.14. De mogelijkheden die worden gecreëerd door de algemene ontwikkeling van decentrale energie van prosumenten, kunnen worden benut op sociaal belangrijke EU-beleidsgebieden in het kader van de Europa 2020-strategie, bijvoorbeeld voor de oplossing van demografische problemen in verband met de vergrijzing en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

4.14.1. Een van de doelstellingen van die strategie is om het enorme aantal van 122 miljoen mensen voor wie armoede en sociale uitsluiting dreigt, met ten minste 20 miljoen te verminderen. Daartoe moet gebruik worden gemaakt van operationele steunprogramma's, actieve arbeidsmarktinstrumenten en specifieke fondsen, waarbij minstens 20 % van de middelen uit het Europees Sociaal Fonds moet komen. Logistieke en financiële ondersteuning voor die mensen voor het opzetten van micro-energiecoöperaties en/of voor samenwerking met bestaande lokale ondernemingen die actief zijn op het internet der dingen, kan nieuwe wegen openen voor sociale en beroepsintegratie en het mogelijk maken aan de dreiging van armoede te ontsnappen.

4.14.2. De senioreneconomie („zilveren economie”) stelt de samenleving voor soortgelijke problemen. De EU staat voor een historische uitdaging waar geen enkele maatschappij ooit eerder mee werd geconfronteerd, namelijk een sterk toenemende levensverwachting in combinatie met een algemene digitalisering van het leven. Dit vraagt om onconventionele economische maatregelen en nieuwe sociale strategieën.

4.14.3. In 2060 zullen er voor elke jongere twee ouderen zijn⁽¹⁾. Ouderen en oudere werknemers moeten niet als bedreiging of sociale last worden beschouwd, maar als kans om in deze tijd van digitale omwentelingen een economie met veel werkgelegenheid te creëren (*job-rich economy*) met gebruikmaking van de enorme ervaring en de vrije tijd van ouderen alsook van hun financiële kapitaal — zelfs als dat bescheiden is — voor veilige beleggingen in de digitale economie. Een mogelijkheid zou zijn om ouderen als e-senioren te betrekken bij beroepsactiviteiten in de energiesector, bijvoorbeeld bij coöperatieve installaties voor woonwijken of flats.

5. Energie van prosumenten

5.1. Het onderscheidende kenmerk van het moderne kapitalisme was de verhouding van consumptie tot het productieproces en de commercialisering ervan, waarbij consumptie niet langer het voorrecht van rijke elites was maar een massaverschijnsel werd.

5.2. De term „prosument” is in 1980 geïntroduceerd door de schrijver en futuroloog Alvin Toffler. In zijn boek „De derde golf” omschrijft hij prosumptie als een verschijnsel dat het onderscheid tussen productie en consumptie op de markt laat vervagen. De derde golf is voor hem het proces van deelname van individuen of georganiseerde groepen prosumenten aan de productie van goederen voor eigen gebruik, waarbij de grenzen tussen producenten en consumenten verschuiven.

⁽¹⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 28.

5.3. Het concept van de markt waar consumenten, waaronder huishoudens, uitsluitend als passieve deelnemers worden gezien, beantwoordde niet aan de uitdagingen die de technologische ontwikkeling met zich meebracht. Marshall McLuhan en Barrington Nevitt voorspelden al in 1972 dat de consument dankzij de voortschrijdende elektrische technologie producent zou kunnen worden.

5.4. De ruggengraat van een moderne economie is een veilige en betaalbare levering van energie aan de verbruikers, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak kwetsbare sociale groepen te beschermen met het oog op de bestrijding van energiearmoede.

5.5. Prosumenten zijn individuen, groepen burgers, huishoudens of landbouwbedrijven die in georganiseerde vorm kunnen opereren, bijvoorbeeld als verenigingen, stichtingen of coöperaties, en die tegelijkertijd producenten en consumenten zijn van energie die wordt opgewekt met kleine installaties in achtertuinen of op woonhuizen, flats of bedrijfspanden (o.a. miniwindmolens, zonnepanelen, zonnecollectoren en warmtepompen). Prosumenten kunnen eveneens kleine ondernemingen zijn, waaronder sociale ondernemingen, en lokale overheden.

5.6. Het begrip „prosumentisme” omvat naast elektrische energie ook de opwekking van warmte en koude.

5.7. In principe produceren prosumenten voor eigen gebruik. Ze worden coproducent van de verbruikte goederen. Ook individuen die een hoeveelheid energie produceren die hun eigen verbruik benadert, worden als prosumenten beschouwd, zelfs als beide processen niet gelijktijdig plaatsvinden. Ze produceren energie bijvoorbeeld voornamelijk overdag, wanneer ze er relatief weinig voor eigen gebruik van benutten, en verkopen het overschot dan door aan andere consumenten. Zelf gebruiken ze de meeste energie op een moment dat ze er veel minder van produceren.

5.8. Individuele prosumptie verandert de manier waarop het leven is georganiseerd, en houdt vooral verband met ontevredenheid over gestandaardiseerde massaproductie. De moderne consument wil in het tijdperk van de digitalisering als individu worden behandeld en ziet een mogelijkheid om de eigen behoeften en aspiraties te vervullen. Weloverwogen neemt hij deel aan projecten om het milieu te beschermen en de broeikasgasuitstoot te verminderen.

5.9. Prosumenten associëren de overgang naar een modern energiesysteem met ontwikkeling en de noodzaak van creativiteit en onafhankelijkheid. De op de markt actiefste groep prosumenten is de internetgeneratie. Deze generatie onderscheidt zich doordat ze de wereld niet meer vanuit consumptie- maar vanuit productieperspectief bekijkt. Ze tracht behoeften te vervullen die verband houden met vrijheid, maatschappelijke geloofwaardigheid, het snelle levenstempo en innovatievermogen.

5.10. De eerste prosumentenhandelingen hadden hun oorsprong in eenvoudige zelfbedieningstransacties in de dienstensector en e-handel, en in niet-marktgebonden activiteiten van consumenten. Andere oorzaken van prosumptie zijn veranderingen op de arbeidsmarkt, de automatisering van het dagelijks leven, de mogelijkheid thuis te werken (telewerken), meer vrije tijd en de behoefte die tijd optimaal te besteden.

5.11. Marktgebonden oorzaken van de opkomst van prosumptie, niet alleen op energiegebied, zijn de teruglopende inkomens van huishoudens door de crisis, de stijgende prijzen van goederen en diensten, de noodzaak dagelijks te besparen, en de productie van goederen en diensten door mensen voor zichzelf om economische redenen.

5.12. Veel landen zien de voordelen van de parallelle ontwikkeling van decentrale energiebronnen, waaronder micro-installaties. Die hebben meestal een maximaal vermogen van 50 à 100 kW. Het gaat hier voornamelijk over installaties van prosumenten.

5.13. Energie van prosumenten kan worden beschouwd als essentieel voor de overgang naar decentrale energieopwekking, de algemeen wenselijke oplossing gelet op voorzieningszekerheid en vanuit sociaal en milieuoogpunt.

5.14. Grootschalig prosumentisme zou de uitvoering van de tijdens de COP21 in Parijs gemaakte afspraken een stuk makkelijker moeten maken.

5.15. De EU heeft de consumenten in haar energiebeleid centraal gesteld en geeft hun de mogelijkheid moderne technologieën zelf actief te gebruiken. De laatste jaren zijn nieuwe technologieën voor hernieuwbare energie ontwikkeld, zowel voor grote industrie-installaties als voor kleinschalige projecten, en zijn de kosten van de onderliggende investeringen significant verminderd. Zo is tussen 2008 en 2012 de prijs van zonnepanelen met 80 % gedaald. Daardoor konden ondernemingen en huishoudens hun eigen elektriciteit op een rendabele manier gaan produceren en verbruiken.

5.16. In het licht van de voordelen van de ontwikkeling van energie van prosumenten verdient het aanbeveling om potentiële prosumenten te stimuleren op dit gebied actief te worden. De desbetreffende ondersteuning kan bestaan uit het wegnemen van belemmeringen, vereenvoudiging van administratieve procedures, vergemakkelijking van de toegang tot het net en gunstige voorwaarden voor de verkoop van energieoverschotten.

6. Energiecoöperaties van prosumenten

6.1. Een energiecoöperatie is een vrijwillige vereniging van een onbeperkt aantal mensen die rechtspersoonlijkheid bezit en die als doel heeft om gezamenlijk de energiebehoeften van haar leden te vervullen.

6.2. Een prosument kan alleen opereren of samen met burens in een flatgebouw. Van een coöperatie is sprake als bij de investering in de energie-installatie meerdere personen betrokken zijn. Daarbij kan het gaan om hele groepen bewoners van een bepaald gebied. Beoogd wordt elektriciteit of warmte op te wekken uit hernieuwbare energiebronnen om in de eigen behoeften te voorzien en eventuele overschotten te verkopen aan het net. In Duitsland zijn daarvoor drie natuurlijke personen nodig, in Polen tien natuurlijke personen of drie rechtspersonen.

6.3. Uit de ervaringen die de laatste jaren in Duitsland zijn opgedaan, blijkt dat coöperaties niet streven naar maximale winst, maar vooral hun leden economisch willen helpen en ondersteunen. Van de bijna duizend coöperaties financiert een kwart zich uitsluitend met bijdragen van haar leden. Bij de overige is twee derde van de middelen afkomstig van coöperatieve banken. Elk lid heeft één stem, ongeacht de omvang van zijn financiële bijdrage. Die is meestal niet hoog en is vastgelegd in de statuten. Als de coöperatie verlies lijdt, dan wordt dat door de leden gedragen voor maximaal een bedrag dat gelijk is aan hun financiële bijdrage.

6.3.1. Coöperaties dienen zoals alle ondernemingen economisch efficiënt te functioneren. Een positief aspect is het zeer geringe aantal faillissementen van coöperaties (circa 0,1 % van alle faillissementen in Duitsland). Het dividend van coöperaties bedroeg eerst gemiddeld 5 à 6 %, maar ligt nu op 2 à 3 %.

6.3.2. In Duitsland zijn gemeenten belangrijke partners van energiecoöperaties, niet alleen omdat ze daken en gebouwen ter beschikking stellen voor investeringen. Vaak nemen burgemeesters het initiatief voor de oprichting van een energiecoöperatie en spannen ze zich in om hun burgers daarvoor te winnen.

6.4. Een heel merkbaar effect van de oprichting van een energiecoöperatie is dat energie tegen lagere kosten kan worden opgewekt dan als de betrokkenen dat ieder voor zich zouden doen.

6.5. Een energiecoöperatie geeft prosumenten een veel sterkere positie tegenover de grote spelers op de energiemarkt.

6.6. Ook worden burgers dankzij energiecoöperaties direct betrokken bij de vergroting van de voorzieningszekerheid in hun regio. Dat is van kapitaal belang voor het optimaliseren van maatregelen die op de lokale behoeften en omstandigheden zijn afgestemd.

6.7. Met name in de „oude” lidstaten heeft de coöperatieve beweging een belangrijke rol gespeeld bij de stimulering van de groei en het economische concurrentievermogen en de bevordering van Europese waarden als solidariteit, zelfbestuur en democratie. Het economische potentieel van coöperaties is in die lidstaten nog steeds enorm. In de voormalig socialistische landen in Midden- en Oost-Europa blijken zowel de socialistische wortels van de coöperatieve beweging als het vroeger gevoerde beleid om coöperaties aan het centrale en regionale gezag te onderwerpen, nu een belemmering te vormen en een negatieve invloed te hebben op de houding tegenover prosumentencoöperaties.

6.8. Het model van energieopwekking voor eigen gebruik maakt verlaging van de energiekosten mogelijk, met name van kleine en middelgrote ondernemingen, die veel last hebben van de hoge stroomprijzen. Voor de individuele consument zijn er nieuwe mogelijkheden gekomen voor projecten variërend van zonnepanelen op de daken van huishoudens of derden tot projecten van hernieuwbare-energiecoöperaties van burgers.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over mariene energie — Nog te ontwikkelen hernieuwbare energiebronnen**(initiatiefadvies)**

(2017/C 034/08)

Rapporteur: **Stéphane BUFFETAUT**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	218/3/8

1. Conclusies

1.1. Wetenschappers en ingenieurs werken al jaren aan de exploitatie van oceanenergie. Stroom, getijden en golfkracht leveren eindeloos hernieuwbare energiereserves op. In Frankrijk levert de getijdencentrale van de Rance van EDF, die in 1966 door generaal de Gaulle is geopend, een capaciteit van 240 MW, met 24 turbines die elk 10 MW produceren. De nieuwste generatie windturbines produceert maximaal 8 MW. Deze technologie is dus efficiënt, ook al is de centrale van de Rance-dam lange tijd het enige voorbeeld van een dergelijke installatie ter wereld geweest. Tegenwoordig bestaat er een andere vergelijkbare installatie in het Sihwa-meer, in Zuid-Korea, waarvan de capaciteit 254 MW bedraagt. Er bestonden projecten in Groot-Brittannië, maar die zijn stopgezet of opgeschort vanwege tegenstand om milieuredenen.

1.2. Het blijft een feit dat dergelijke installaties relevant zijn als zij op gunstige geografische locaties, met hoge getijdencoëfficiënten, worden geplaatst. Er zou in de nationale energiemix dan ook beter rekening mee moeten worden gehouden.

1.3. De eerste industriële toepassingen zijn gerealiseerd, wat aantoont dat deze technieken niet als een riskant experiment maar als nog te ontwikkelen bronnen van schone energie moeten worden beschouwd.

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat het derhalve interessant is deze vorm van productie van hernieuwbare elektriciteit te ontwikkelen en zich niet alleen te richten op wind- of zonne-energietechnologieën. Mariene energie kan weliswaar niet overal worden opgewekt, maar het zou jammer zijn geen gebruik te maken van deze voorspelbare hernieuwbare energiebron waarvan het milieueffect klein dan wel beheersbaar is. Het is algemeen bekend dat de toekomst op energiegebied zal zijn gebaseerd op de variatie van voorzieningsbronnen.

1.5. Duitsland, België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Noorwegen, Nederland en Zweden hebben op 6 juni 2016 besloten hun samenwerking op het gebied van windenergie op zee te intensiveren. Zij hebben namelijk, samen met de eurocommissarissen voor de energie- en klimaatunie, een specifiek actieplan voor de noordelijke zeeën van het continent getekend. Deze samenwerking vertaalt zich met name in de harmonisatie van de regelgeving en de subsidieregeling voor deze windenergie op zee en in de verbinding tussen de elektriciteitsnetten.

1.5.1. Het EESC beveelt ten eerste aan om ten aanzien van mariene energie, of het nu hydraulische turbines of getijdencentrales betreft, een vergelijkbare benadering van samenwerking te hanteren tussen de lidstaten of de buurlanden van de Europese Unie die beschikken over locaties die gunstig zijn voor dit type installaties; dit zijn voornamelijk landen die aan de Atlantische Oceaan en de Noordzee grenzen.

1.6. Het is van mening dat tevens niet mag worden voorbijgegaan aan technieken die nog niet volledig ontwikkeld zijn, zoals golfenergie of thermische energie uit de oceanen, maar dat voor de toewijzing van overheidsmiddelen, in tijden van begrotingskrapte, aan efficiëntiecriteria moet worden voldaan en dat dus prioriteit moet worden gegeven aan technologieën die het snelst resultaat boeken.

1.7. Het EESC onderstreept dat door te investeren op dit gebied de Europese Unie zich, op termijn, zou kunnen doen gelden als pionier van alternatieve hernieuwbare energiebronnen. De Europese ondernemingen hebben reeds 40 % van de octrooien op het gebied van hernieuwbare energie in handen. Het EESC pleit voor meer onderzoek en ontwikkeling op het gebied van mariene energie, maar ook op die van de opslag van door fluctuerende energiebronnen geproduceerde energie om de ongelijke productie van hernieuwbare energie op te vangen.

1.8. Het waarschuwt voor de verleiding om subsidies alleen te reserveren voor de klassieke hernieuwbare energiebronnen; deze houding zou het scala aan mogelijkheden kunnen beperken en de economie van hernieuwbare energie kunnen ontwrichten ten gunste van door efficiënt lobbyen bepleite technieken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Onze planeet bestaat voornamelijk uit oceanen en het zou juist zijn om haar planeet water te noemen dan planeet aarde. De mens heeft altijd al gebruikgemaakt van visbestanden om zich te voeden. Onlangs is men erin geslaagd rijkdommen in of onder de zeebodem (metaalknollen, aardolie enz.) te ontginnen. De door de oceanen opgewekte energie wordt al eeuwen gebruikt, maar dan op ambachtelijke schaal, door getijdenmolens die op bepaalde kusten te vinden zijn.

2.2. Vandaag de dag zouden wij ons vanwege de noodzaak om alle verontreiniging te bestrijden en broeikasgasemissies terug te dringen, moeten richten op het energiepotentieel van de zee. Hoe zouden de Europese Unie en de lidstaten die aan zee liggen bovendien de kansen kunnen negeren die de oceanen hen op het gebied van energie kunnen bieden?

2.3. Het Europese maritieme domein is immers zeer omvangrijk maar niettemin bevindt de exploitatie van de hernieuwbare energiebronnen in deze enorme gebieden zich nog steeds in een zeer pril stadium. De Europese Unie en de lidstaten zouden echter kunnen bijdragen tot het bevorderen van de toepassing van nieuwe technieken voor exploitatie van mariene energie door innoverende ondernemingen en industriële groepen uit de energiesector. Dit is wat het forum voor mariene energie wil doen.

2.4. Er zijn verschillende mariene hernieuwbare energiebronnen: deining, golven, stromen, getijden, temperatuurverschillen tussen oppervlaktewateren, wind. Elke techniek en elke methode gaan gepaard met bepaalde geografische en ecologische eisen, hetgeen betekent dat de toepassing van deze innovatieve technieken alleen kan worden overwogen door rekening te houden met deze voorwaarden en de bijbehorende gevolgen.

3. Exploitatie van energie uit stromen, getijden, deining en golven: hydraulische turbines

3.1. Eenieder die wel eens aandachtig naar de oceaan heeft gekeken, of die nu kalm of onstuimig was, weet dat dit immense oppervlak voortdurend in beweging is en dat er krachten in werkzaam zijn. Het is daarom niet meer dan logisch zich af te vragen of het mogelijk is de door de zee ontwikkelde energie te exploiteren of op te vangen.

3.2. Wat zijn concreet gezien de technieken die zijn onderzocht of toegepast?

- dammen in riviermonden met getijdenturbines. In Frankrijk werkt de centrale van de Rance-dam reeds tientallen jaren naar tevredenheid. In het Verenigd Koninkrijk bestaan twee projecten, die echter door milieulobbyisten zijn geblokkeerd;
- op masten of bakens bevestigde turbines op volle zee;
- op de zeebodem geïnstalleerde turbines, de zogeheten hydraulische turbines. Er bestaan projecten in Bretagne die binnenkort ten uitvoer zullen worden gelegd.

3.3. In de praktijk lijkt voornamelijk de exploitatie van getijdenstromen de meest veelbelovende techniek te zijn. Het potentieel van deze technieken hangt echter in zeer sterke mate af van de locatie. De gebieden van de Atlantische Oceaan en de Noordzee waar de getijdencoëfficiënten het hoogst zijn, zijn immers het interessantst. De gebieden met een groot getijdeverschil leveren immers de grootste efficiëntie op. Het immense voordeel van dit type exploitatie is dat zij een voorspelbare en regelmatige energie biedt, omdat getijden constant zijn en hun omvang van tevoren bekend is.

Volgens EDF zou het voor de Europese Unie exploiteerbare potentieel ongeveer neerkomen op 5 GW (waarvan 2,5 aan de Franse kusten), hetzij het equivalent van twaalf kernreactoren van 10 800 MW. De exploitatie van getijdenstromen bevindt zich echter in de technologische onderzoeksfase en is nog niet operationeel, met uitzondering van de centrale van de Rancedam.

3.4. Welke technologieën op het gebied van hydraulische turbines worden momenteel getest?

- In Bretagne, voor de kust van Paimpol, is in 2014 de Arcouest (1,5 MW), een prototype hydraulische turbine, onder water geïnstalleerd. Deze hydraulische turbine is ontwikkeld door Open Hydro (van de scheepsbouwgroep DCNS) voor het eerste park van hydraulische turbines van EDF van Paimpol/Bréhat. Dit park bestaat uit vier hydraulische turbines met een geïnstalleerd vermogen van 2 tot 3 MW. Het betreft een eenvoudige, sterke machine met open kern, die is uitgerust met een rotor met lage snelheid die geen smeermiddel nodig heeft, hetgeen de impact op het mariene leven minimaliseert. Deze hydraulische turbine is gedurende vier maanden getest. De turbine heeft 1 500 uur aan een stuk gedraaid en er zijn tal van mechanische en elektrische metingen op gedaan. De tests zijn succesvol geweest en valideren dit type hydraulische turbine. Daarom werd besloten om in de zomer van 2015 een demonstratiepark in gebruik te nemen. De turbines zijn gebouwd en zijn gereed voor installatie, maar door de weers- en mariene omstandigheden moest de installatie ervan worden uitgesteld. Opgemerkt zij dat deze twee turbines in Cherbourg en Brest zijn gebouwd, hetgeen aantoont dat deze nieuwe technologieën industriële activiteit in de kustgebieden kunnen creëren.
- De halfverzinkbare hydraulische turbine, die voor onderhoudswerkzaamheden omhoog kan worden gehaald. Het betreft een Britse techniek die door het bedrijf TidalStream is ontwikkeld. Het prototype is ontworpen voor een STT-systeem (*Ship-To-Turbine*) dat in de zeestraat van Pentland wordt gebruikt. Het betreft een machine bestaande uit 4 turbines met een diameter van 20 meter en met een totaal maximumvermogen van 4 MW. Vergeleken met een offshorewindturbine moet de laatstgenoemde een diameter van 100 meter hebben met een windsnelheid van 10 m/s om een equivalent vermogen te behalen. Bovendien is de voet van de windturbine, die zich 25 meter onder het zeeniveau bevindt, 25 % groter dan die van het STT-systeem. TidalStream meent dus dat zijn systeem concurrerend zou zijn met offshore- en onshorewindturbines. De kosten van de door het STT-systeem geproduceerde elektriciteit zouden kunnen neerkomen op 0,03 GBP/kWh (ongeveer 0,044 EUR/kWh). Dit systeem is getest en gevalideerd aan de hand van proeven in de Theems.
- De hydraulische turbine op mast van Marine Current Turbines. Voor deze technologie moet een mast in de zeebodem worden verankerd, waardoor de dompediepte beperkt is. De schoepenwielen van de turbine bevinden zich langs de mast, waardoor zij voor service- en onderhoudswerkzaamheden uit het water omhoog kunnen worden gehesen.
- In 2003 zijn hydraulische turbines waarvan de schoepenwielen aan een verankerd baken zijn bevestigd, in de zeestraat van Hammerfest in Noorwegen geïnstalleerd.
- Tot slot zijn er de getijdenturbines die zijn geïnstalleerd onder een dam in een riviermond, zoals die van de Rance, het oudste voorbeeld van dit type en sinds de jaren 60 operationeel. In Groot-Brittannië wordt aan twee projecten gewerkt, die echter om milieuredenen zijn opgeschort.

4. Exploitatie van energie uit deining en golven: golfenergie

4.1. Er bestaat een uitgebreid scala aan golfenergieoplossingen, waarvan sommige prototypen zich onder water bevinden en andere aan het oppervlak, op de oever of op open zee. De systemen voor het opvangen van energie verschillen van het ene prototype tot het andere: het opvangen van mechanische energie aan het oppervlak (golven) of onder water (translaties of orbitale bewegingen), het opvangen van drukverschillen bij het voorbijglijden van golven (verschillen in waterhoogte) of het fysiek opvangen van een watermassa met behulp van een stuw.

4.2. Het belangrijkste nadeel is dat golfenergie, in tegenstelling tot getijdenstroomenergie, niet goed voorspelbaar is. Vandaag de dag bevindt de exploitatie van energie uit deining en golven zich in de technologische onderzoeksfase en is zij nog niet operationeel. Niettemin worden momenteel zes verschillende technieken getest:

- scharnierende drijvende kettingen, ook wel „zeeslangen” genoemd. Het betreft een reeks lange drijvers die met de wind mee haaks op de golven liggen en waarvan het uiteinde door een kabel op de zeebodem is verankerd. De golven brengen de ketting in beweging en in de scharnieren worden de bewegingen gebruikt om een hydraulische vloeistof te comprimeren die een turbine aandrijft. Dit systeem is met wisselend succes getest;

- schommelende wanden onder water;
- verticaal schommelende kolommen;
- onderwaterdruksensoren;
- waterkolommen;
- golfreservoirs.

5. Exploitatie van thermische energie uit oceanen (OTEC)

5.1. Hierbij wordt het temperatuurverschil tussen de oppervlaktewateren en diepe wateren van oceanen benut. Een vaak gebruikt acroniem hiervoor is „OTEC”, hetgeen *ocean thermal energy conversion* betekent. In de teksten van de Europese Unie wordt de term „hydrothermische energie” gehanteerd voor „energie die in de vorm van warmte in oppervlaktewater is opgeslagen”.

5.2. Aan de oppervlakte is de temperatuur van het water, dankzij de warmte van de zon, hoog en kan zij in de intertropische zone oplopen tot meer dan 25 °C, terwijl het water in de diepte, waar geen zonnestralen komen, koud is, rond 2 tot 4 °C, behalve in binnenzeeën zoals de Middellandse Zee. Bovendien vloeien koude lagen niet samen met warme lagen. Dit temperatuurverschil kan door een thermische machine worden benut. Deze heeft een koude bron en een warme bron nodig om energie op te wekken en maakt respectievelijk gebruik van water uit de diepte en oppervlaktewater als bron.

5.3. Om echter optimaal en rendabel te kunnen werken, moet deze vorm van exploitatie van thermische energie uit oceanen (OTEC) plaatsvinden in specifieke gebieden waar het oppervlaktewater een bepaalde temperatuur heeft en waar het water een bepaalde diepte heeft. De vereiste leidingen kunnen namelijk, aan de hand van beheerste kosten en technologieën, tot op een diepte van ongeveer duizend meter worden aangelegd. Het zou dus absurd zijn om een OTEC-installatie kilometers ver van de kust te plaatsen, hetgeen met langere buizen en dus extra kosten gepaard zou gaan. In de praktijk ligt het optimale gebied tussen de Kreeftskeerkring en de Steenbokskeerkring, of m.a.w. tussen + 30 en - 30 breedtegraad, d.i. dus in de perifere gebieden van de Europese Unie.

6. Exploitatie van windenergie op zee: offshorewindturbines

6.1. Hoewel het eigenlijk geen mariene energie in strikte zin betreft, moet ook aandacht worden besteed aan op de zeebodem bevestigde of drijvende (en uiteraard verankerde) windturbines, die veruit de meest ontwikkelde technieken op zee zijn en die bijna conventioneel lijken ten opzichte van de hierboven genoemde technieken. Zij hebben echter een duidelijke milieu- en visuele impact. De kwestie van het gebruiksflict met de vissers is vaak aan de orde gesteld. In de praktijk zijn op de zeebodem verankerde windparken de facto mariene reserves waar veel vis zit. Indirect komen deze installaties ook de vissers ten goede doordat de visbestanden op deze voor visserij verboden plekken zich kunnen herstellen en omdat de voeten van de masten als kunstmatige riffen fungeren.

6.2. Deze methode wordt momenteel in Europa het meest gebruikt en is in volle opgang. Tegenwoordig bestaan bijna honderd windturbineparken, voornamelijk in de Noordzee, in de Atlantische Oceaan (Groot-Brittannië) en in de Oostzee. Er bestaan weinig installaties of projecten in de Middellandse Zee waar het te diep is en er weinig of geen continentaal plat is.

6.3. De belangrijkste mijlpalen van deze technieken kunnen als volgt worden samengevat:

- De eerste installatie op zee dateert van 1991, in Denemarken (Vindeby), en produceert 450 kW.
- De diepste fundering ligt 45 meter onder water en is in 2007 in Groot-Brittannië (Beatrice Wind Farm) aangelegd. Dit park produceert tweemaal 5 MW.
- De eerste grote drijvende windturbine in diep water (220 meter) dateert van 2009; deze ligt in Noorwegen (Hywind) en produceert 2,3 MW.
- De krachtigste windturbine op zee wekt 6 MW op en bevindt zich in België (Bligh Bank).
- Het grootste windturbinepark op zee is nog in wording en bevindt zich in Groot-Brittannië op de Dogger Bank. Het zou met 166 turbines een capaciteit van 12 000 MW moeten behalen. Opgemerkt zij dat het Verenigd Koninkrijk, dat bedacht is op energieonafhankelijkheid, reeds over 1 452 turbines, verspreid over 27 windturbineparken, beschikt.

6.4. Er zijn ook twee belangrijke projecten voor de Franse kust, één in Bretagne en één tussen Noirmoutier en Île d'Yeu. Er zijn aanbestedingen uitgeschreven en de bedrijvenconsortia zijn gekozen.

6.5. Het economische rendement van windturbineparken hangt af van de locatie en met name van de kracht en regelmatigheid van de wind, en kan aldus variëren van een enkelvoudig tot een dubbel rendement. Het is soms in dalperioden voorgekomen dat de door de windturbine geproduceerde overtollige energie tegen negatieve prijzen op spotmarkten wordt verkocht. De aanzienlijke groei van deze vorm van elektriciteitsopwekking zal zo misschien tot een moeilijk te exploiteren overschot leiden, omdat een en ander in grote mate gerelateerd is aan toevallige en willekeurige weersomstandigheden (zie de mening van professor Wolf over variabele energie).

6.6. De ontwikkeling van deze methode en de technologische vooruitgang inzake de exploitatie van windturbines de afgelopen twintig jaar zorgen voor lagere investerings- en exploitatiekosten. Aan het begin van de jaren 2000 bedroegen de kosten per geproduceerd megawattuur 190 EUR, terwijl deze tegenwoordig 140 tot 160 EUR bedragen. Ter vergelijking, een moderne kernreactor van het type EPR produceert een megawattuur tegen 130 EUR, maar de productie is stabiel en voorspelbaar.

6.7. Het is duidelijk dat de andere technieken voor exploitatie van mariene energie met windturbines op zee zullen moeten kunnen concurreren, willen zij zich op industriële schaal kunnen ontwikkelen en het bewijs leveren dat zij concurrentievoordelen bieden ten opzichte van deze windturbines op zee, waarmee significante onderhouds- en bewakingskosten gemoeid zijn. Vandaag de dag lijken hydraulische turbines en dammen in riviermonden de efficiëntste en meest rendabele systemen te zijn. Een van hun voordelen is dat zij voorspelbare en regelmatige energie leveren.

7. Welke toekomst hebben mariene hernieuwbare energiebronnen?

7.1. Aangezien het om groene energie gaat, komt deze in aanmerking voor verschillende Europese of nationale steunregelingen, met name wat betreft de preferentiële aankoopprijs. Deze technologieën, met uitzondering van offshorewindturbines, moeten echter nog onder volledige bedrijfsomstandigheden worden getest; dit geldt met name voor hydraulische turbines. Hopelijk steekt ecologisch conservatisme de beproefde nieuwe technieken geen stok in het wiel. Het is bekend dat dammen in riviermonden, met name vanwege fervent verzet van milieubeschermers en vissers, niet verder konden worden ontwikkeld. Elke installatie heeft een impact op het milieu. De impact moet dus zo nauwkeurig mogelijk worden gemeten om de echte verhouding tussen kosten en voordelen te kunnen evalueren.

7.2. Onlangs is een eerste park van hydraulische turbines tussen Paimpol en Île-de-Bréhat aangelegd. Eb- en vloedstromen brengen de bladen van de turbines in beweging; elke machine kan een vermogen van 1 MW opwekken en deze hydraulische turbines zullen in de elektriciteitsbehoefte van 3 000 woningen kunnen voorzien.

7.3. Tot slot hangen alle technieken voor exploitatie van mariene energie, met het oog op hun efficiëntie, van de locatie af. Zij vormen dus geen universeel efficiënte energiebron. Daarom moeten voor deze energiebronnen meer goede redenen worden aangevoerd dan voor bepaalde andere gesubsidieerde hernieuwbare energiebronnen, zoals bijvoorbeeld zonnepanelen die soms meer omwille van belastingvoordelen dan om redenen van efficiëntie worden geïnstalleerd. Voorts moet worden opgemerkt dat de CO₂-belasting productietechnieken voor hernieuwbare energie die nu nog in de kinderschoenen staan, mee economisch waardevol zal helpen maken.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor wereldwijde duurzame ontwikkeling

(initiatiefadvies)

(2017/C 034/09)

Rapporteur: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Besluit van de voltallige vergadering	21.1.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	29.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	141/1/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de Agenda 2030, omdat deze ambitieuze doelstellingen en streefdoelen bevat om onze wereld te veranderen en een historische verschuiving betekent in de wereldwijde aanpak van economische, sociale en ecologische ongelijkheden. Aangezien de Europese Unie (EU) op het internationale toneel een belangrijke rol speelt op het gebied van diplomatie, de bevordering van mensenrechten, handel en ontwikkelings- en humanitaire hulp, en samenwerkt met multilaterale organisaties en in bilateraal verband met derde landen, kan zij van grote invloed zijn op het bereiken van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) op mondiaal niveau. De vrijwillige rapportage zou de samenhangende, doeltreffende en meetbare uitvoering van de Agenda 2030 echter kunnen ondermijnen. Het EESC roept de EU op de uitvoering van de Agenda 2030 te zien als een verplichting en als een kans om de toekomstige EU-beleidsmaatregelen en -programma's vorm te geven. Het EESC wijst er ook op dat de EU de Agenda 2030 moet omarmen omdat zij een nieuw toekomstgericht verhaal bevat om van de EU een Unie van duurzame ontwikkeling te maken, en zodoende de EU-burgers en de rest van de wereld een nieuwe visie op inclusieve menselijke ontwikkeling biedt.

1.2. De Agenda 2030 sluit volledig aan op de Europese waarden van welvaart voor iedereen, mensenrechten, sociale rechtvaardigheid, armoedebestrijding, democratisch bestuur, de sociale markteconomie en milieubescherming. Daarom wordt van de EU verwacht dat zij een leidende rol speelt in de uitvoering van de Agenda 2030 en bijdraagt aan het bereiken van de SDG's op mondiaal niveau. De EU zal op die manier worden erkend als leidende speler bij het bevorderen van ecologisch, sociaal en economisch verantwoorde en duurzame ontwikkeling, alsook de eerbiediging van de mensenrechten, gendergelijkheid, non-discriminatie en de ondersteuning van kwetsbare groepen. Het uitbannen van armoede moet een overkoepelende prioriteit zijn in de EU-beleidsmaatregelen en -programma's. Bovendien moeten de beginselen van klimaatrechtvaardigheid en „eerlijke transitie” ten volle en doeltreffend worden gemainstreamd en geïntegreerd in de overkoepelende EU-strategie voor de uitvoering van de Agenda 2030.

1.3. Het EESC wijst erop dat de EU haar verplichtingen inzake wereldwijde duurzame ontwikkeling alleen gestand kan doen en zodoende de uitvoering van de Agenda 2030 alleen wezenlijk en doeltreffend kan bevorderen wanneer zij de nodige wijzigingen aanbrengt om haar beleid en programma's op evenwichtige en inclusieve wijze af te stemmen op de drie pijlers van de SDG's. De EU en haar lidstaten hebben de morele en de politieke plicht ten opzichte van EU-burgers en de rest van de wereld om de uitvoering van de Agenda 2030 op politiek samenhangende en gecoördineerde wijze aan te pakken. De EU-instellingen en de lidstaten moeten dringend overeenstemming bereiken over de te volgen koers op het hoogste politieke niveau aan de hand van een interinstitutionele overeenkomst tussen de Commissie, de Raad en het Parlement, teneinde een stevige basis te leggen voor verdere politieke actie ⁽¹⁾. Deze overeenkomst over de uitvoering van de SDG's moet de basis vormen van een overkoepelende strategie om de Agenda 2030 te mainstreamen, zodat van de EU een duurzame-ontwikkelingsunie kan worden gemaakt.

1.4. Net als in een eerder advies ⁽²⁾ roept het EESC op tot de oprichting van een forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling, dat de uitvoering van de Agenda 2030 moet bevorderen en monitoren om te zorgen voor samenhang in de interne en externe beleidsmaatregelen en programma's van de EU. Alle belanghebbenden, waaronder de Raad, de Commissie, het Parlement en het maatschappelijk middenveld, moeten volledig aan dit forum deelnemen als sleutelspelers, zodat de werkzaamheden van het forum transparant zijn en er verantwoording over wordt afgelegd aan de Europese burgers. Het EESC staat klaar om dit proces te vergemakkelijken.

1.5. De EU moet zelf op proactieve wijze een periodieke vrijwillige evaluatie van haar interne en externe beleidsmaatregelen en programma's presenteren aan de zitting van het politiek forum op hoog niveau (HLPF — High-level Political Forum) van de VN, waarvan het startschot in 2017 wordt gegeven. De EU is de eerste regionale organisatie die dit zal doen. Bovendien moet de EU jaarlijkse thematische rapporten opstellen die aansluiten op de jaarlijkse thematische evaluaties van het HLPF van de VN. Het maatschappelijk middenveld moet volledig worden betrokken bij dit rapportageproces via het Europees forum voor duurzame ontwikkeling. Het EESC staat klaar om dit proces te vergemakkelijken ⁽³⁾.

1.6. De EU is verplicht om de internationale en Europese verdragen en overeenkomsten ter bescherming van het milieu, de mensenrechten en de economische, sociale en culturele rechten volledig na te leven. Daarom moeten het internationale en het Europese recht ten grondslag liggen aan de EU-aanpak voor de uitvoering, monitoring en evaluatie van de Agenda 2030. Het vrijwillige karakter van de Agenda 2030 mag geen ondermijning vormen voor de plicht om de verbintenis ervan jegens het internationaal en Europees recht volledig en doeltreffend te mainstreamen en te integreren in de overkoepelende EU-strategie voor de uitvoering van de SDG's. De internationale verplichtingen van de EU zouden van toepassing moeten zijn op alle EU-beleidsmaatregelen en -programma's.

1.7. De Europese Commissie moet bezien hoe er in de Agenda 2030 rekening wordt gehouden met de instrumenten op het gebied van het externe optreden. De inventarisatie van het extern beleid is een eerste, zij het ontoereikende stap die gepaard moet gaan met een uitvoerige en alomvattende analyse en beoordeling van de werkelijke kloof die bestaat tussen de bestaande en de toekomstige externe beleidsmaatregelen en programma's, waarbij die laatste op evenwichtige en eerlijke wijze de economische, sociale en ecologische pijlers van de Agenda 2030 volledig moeten omvatten, mainstreamen en integreren. Daarom roept het EESC de Commissie op specifieke maatregelen te nemen om dit op te nemen in de aanstaande mededeling over de uitvoering van de SDG's.

1.8. De Europese Commissie moet de Agenda 2030 volledig integreren en mainstreamen in het externe optreden van de Europese Unie. De EU is een sleutelspeler in de wereld die via haar externe optreden en instrumenten samenwerkt met andere (openbare, intergouvernementele, particuliere en niet-gouvernementele) belanghebbenden. De Europese Commissie moet daarom gebruikmaken van kernterreinen — zoals handels- en ontwikkelingsbeleid, nabuurschapsbeleid, milieubeleid en klimaatactie, buitenlands en veiligheidsbeleid, de sociale en solidaire economie, bevordering van de mensenrechten, humanitaire hulp, vermindering van het rampenrisico en technologieoverdracht — zodat de uitvoering van de Agenda 2030 proactief wordt bevorderd. De Europese Commissie moet de Agenda 2030 volledig integreren en toepassen in de Europese consensus inzake ontwikkeling en het EESC betreurt het dat hiermee in de algemene EU-strategie voor het buitenland en veiligheidsbeleid onvoldoende rekening is gehouden ⁽⁴⁾. De Europese Commissie moet een betekenisvol programma in haar langverwachte en ernstig vertraagde mededeling over de Agenda 2030 opnemen om te zorgen voor beleidssamenhang en -coördinatie in haar externe optreden en programma's, teneinde een duurzameontwikkelingsaanpak tot stand te brengen die wordt gemainstreamd in al het externe beleid.

⁽¹⁾ Zoals aanbevolen in het EESC-advies NAT/693 over duurzame ontwikkeling — Overzicht van het interne en externe beleid van de EU, rapporteur: Ioannis Vardakastanis, corapporteur: Jarmila Dubravská (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 41).

⁽²⁾ Verkennend advies van het EESC over een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 73).

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

1.9. De Europese Commissie en met name de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid moeten doeltreffende mechanismen opzetten om de officiële ontwikkelingshulp en de actieagenda van Addis Abeba op coherente wijze te coördineren. Zo kan ervoor worden gezorgd dat officiële ontwikkelingshulp wordt toegewezen aan partnerschappen en specifieke programma's en projecten die aansluiten op de drie pijlers van de Agenda 2030. Daarbij moeten de beginselen van armoede-uitroeiing, „niemand wordt buitengesloten”, klimaatrechtvaardigheid, eerlijke transitie, inclusieve groei en ontwikkeling volledig in acht worden genomen. Bovendien moeten modernisering, infrastructuurontwikkeling en duurzaam ondernemerschap worden bevorderd, ongelijkheid worden bestreden en de mensenrechten worden geëerbiedigd.

1.10. Het EESC beveelt de Europese Commissie aan om de voorwaarden van de Europese structuur- en investeringsfondsen toe te passen bij het mainstreamen van de Agenda 2030 in instrumenten op het gebied van extern optreden, en derhalve om de voorwaarden van de Agenda 2030 toe te passen op al het beleid en programma's die verband houden met de SDG's.

1.11. De EU-delegaties in derde landen moeten enquêtes uitvoeren om het publieke besef en begrip van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling te meten. De Europese Commissie moet bewustwordingsactiviteiten en -campagnes organiseren en uitvoeren om van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling een Europese agenda te maken. De Europese Commissie moet periodieke Eurobarometer-enquêtes houden om te meten in hoeverre de EU-burgers op de hoogte zijn van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en in hoeverre zij deze begrijpen. Maatschappelijke organisaties hebben in dit proces een belangrijke rol te vervullen.

1.12. Het EESC roept de Europese Commissie op jaarlijks te rapporteren over de uitvoering van het extern optreden en de fondsen met betrekking tot de Agenda 2030. Dit rapport moet deel uitmaken van de geplande jaarlijkse EU-rapporten over de uitvoering van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. De Europese Commissie moet ook een reeks Agenda 2030-indicatoren en -ijkpunten opstellen en opnemen in haar externe beleidsmaatregelen en programma's om evaluatie, beoordeling en rapportage te bevorderen met betrekking tot de vraag hoe effectief via de externe instrumenten van de EU financiering terecht komt bij projecten en programma's in verband met de SDG's, en meer bepaald hoe de economische, sociale en ecologische pijlers van de Agenda 2030 worden verwerkt in de EU-instrumenten voor het externe optreden.

1.13. De Europese Commissie moet in haar externe beleidsmaatregelen en programma's het door meerdere belanghebbenden geleide bestuursmodel bevorderen om maatschappelijke organisaties in derde landen echte partners te maken bij de uitvoering van de SDG's. Transparantie, verantwoordingsplicht en partnerschap moeten aan deze nieuwe manier van raadpleging en participatieve besluitvorming ten grondslag liggen. De democratische uitvoering van de Agenda 2030 vereist dat maatschappelijke organisaties betrokken worden in alle fasen, waaronder de monitoring en de evaluatie.

1.14. Het EESC roept de Europese Commissie op de capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties te mainstreamen in haar financieringsinstrumenten en haar externe beleidsmaatregelen en programma's. De Commissie moet een specifiek programma met een begrotingslijn instellen om de capaciteitsopbouw door maatschappelijke organisaties te steunen, zodat ze volledig kunnen deelnemen aan dit proces. De bestaande programma's voor capaciteitsopbouw moeten uitdrukkelijker worden opengesteld voor maatschappelijke organisaties die bruggen slaan tussen plaatselijke kwesties en bestuurlijke vraagstukken⁽⁵⁾.

1.15. Aangezien het EESC contacten onderhoudt met een brede waaier van partners in tal van landen in de wereld staat het klaar om de werkelijke en betekenisvolle betrokkenheid van alle partners (voornamelijk uit het maatschappelijk middenveld) bij de uitvoering en monitoring van de SDG's te bevorderen, en daarom zet het zich ervoor in om de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering op nationaal niveau te vergemakkelijken.

2. Inleiding

2.1. Het EESC is ermee ingenomen dat de wereldleiders zich op 25 september 2015 hebben verbonden aan de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, getiteld „Onze wereld transformeren”, die een aantal doelstellingen vaststelt voor het uitbannen van armoede, het beschermen van de planeet en het garanderen van welvaart voor iedereen. Elke doelstelling omvat specifieke streefdoelen die in de loop van de komende 15 jaar moeten worden bereikt. Daarom wordt van de Agenda 2030 verwacht dat deze de oprichting van sterke en inclusieve partnerschappen tussen alle belanghebbenden bevordert teneinde de totstandkoming van een nieuw mondiaal bestuursmodel krachtig te ondersteunen.

2.2. De Agenda 2030 wordt gekenmerkt door een universele, ondeelbare en geïntegreerde benadering van de economische, sociale en ecologische pijlers en zorgt op die manier voor een uniek evenwicht tussen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. Daarom vormt de Agenda 2030 een historische verandering in de wereldwijde aanpak van economische, sociale en ecologische ongelijkheden.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 1.

2.3. De Agenda 2030 is een actieplan voor mensen, de aarde en welvaart. De agenda omvat 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en 169 streefdoelen die in gelijke mate ingaan op de economische, ecologische en sociale dimensies van duurzame ontwikkeling om te zorgen voor welvaart voor iedereen, voort te bouwen op de resultaten van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, de gebreken en tekortkomingen van die doelstellingen aan te pakken en de wereld een nieuwe visie op duurzame ontwikkeling en inclusieve groei te bieden die ten goede komt aan alle delen van de bevolking. De Agenda 2030 beoogt ook om mensenrechten en gelijkheid voor iedereen te beschermen, te bevorderen en tot stand te brengen, met een sterkere nadruk op gendergelijkheid (doelstelling 5).

2.4. Het EESC omarmt en staat volledig achter het belang van het beginsel dat niemand mag worden buitengesloten, een beginsel dat van toepassing is op alle SDG's en streefdoelen en dat daarom volledig moet worden mainstreamed bij de ontwikkeling van partnerschappen, beleidsmaatregelen en acties ter uitvoering en monitoring van de Agenda 2030.

2.5. Bij de Agenda 2030 werd een bestuursstructuur op hoog niveau in het kader van de VN opgericht: het politiek forum op hoog niveau (HLPF), een platform bestaande uit meerdere belanghebbenden met de taak om systematische evaluaties te verrichten en te zorgen voor de follow-up van de uitvoering van de Agenda 2030. De eerste bijeenkomst van het forum na ondertekening van de Agenda 2030 vond plaats in juli 2016 en 22 regeringen, waaronder vier EU-lidstaten, dienden de allereerste vrijwillige nationale evaluaties in, waarin verslag werd uitgebracht over de inzet voor de uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling in hun land (het betrof de volgende landen: Duitsland, Estland, Finland, en Frankrijk, alsook China, Colombia, Egypte, de Filipijnen, Georgië, Madagaskar, Marokko, Mexico, Montenegro, Noorwegen, Oeganda, Samoa, Sierra Leone, Togo, Turkije, Venezuela, Zuid-Korea en Zwitserland).

2.6. In de uitvoeringsfase van de Agenda 2030 moet meer nadruk worden gelegd op actie, beleidsmaatregelen, programma's en de oprichting van transparante, participatieve partnerschappen met meerdere belanghebbenden. Doel hiervan is de mondiale ongelijkheden op economisch, sociaal en ecologisch gebied uit te bannen op basis van de beginselen van universaliteit, ondeelbaarheid, transparantie, verantwoordingsplicht en mensenrechten.

2.7. Het universele en ondeelbare karakter van de Agenda 2030 is zowel van toepassing op ontwikkelingslanden als op ontwikkelde landen en de uitvoering ervan vereist van alle kanten een economische, sociale en ecologische transformatie. Aangezien van de EU wordt verwacht dat zij het goede voorbeeld geeft in de uitvoering van de Agenda 2030, moeten de EU en de lidstaten alle beleidsmaatregelen en programma's afstemmen om de volgende doelstellingen te verwezenlijken: bestrijding van armoede en ongelijkheid, waarbij zij de aarde moeten beschermen en op evenwichtige en samenhangende wijze moeten zorgen voor inclusieve economische groei die in gelijke mate ten goede komt aan alle delen van de bevolking, en waarbij zij de drie pijlers van de SDG's moeten integreren en mainstreamen.

2.8. De EU-instellingen moeten processen op hoog niveau initiëren die resulteren in politieke besluiten op hoog niveau om van de EU een Unie van duurzame ontwikkeling te maken. Het is daarom van het allergrootste belang dat er een overkoepelende strategie wordt ontwikkeld voor de uitvoering van de SDG's om op evenwichtige wijze samenhang en coördinatie te bevorderen, aan te brengen en te mainstreamen in de EU-beleidsmaatregelen en -programma's, waarbij gelijke aandacht moet worden besteed aan de drie verschillende pijlers van de Agenda 2030.

3. Van de EU een wereldleider maken bij de uitvoering van de Agenda 2030

3.1. De grootste uitdaging bij de uitvoering van de Agenda 2030 is het uitbannen van alle vormen van armoede, waaronder extreme armoede. Dit is tevens een cruciaal horizontaal beginsel en waarde van de Verdragen van de Europese Unie en is een voorwaarde om duurzame ontwikkeling (doelstelling 1) tot stand te brengen. De EU heeft een sterke mondiale aanwezigheid en is daarom een belangrijke speler geworden met een enorme invloed op de wereldwijde economische groei en het wereldwijde ontwikkelingsbeleid. Daarom heeft zij een unieke mogelijkheid om haar externe beleidsmaatregelen en programma's te richten op de wereldwijde uitvoering van de Agenda 2030 door de drie pijlers ervan evenwichtig te integreren in alle EU-instrumenten op het gebied van extern optreden. Gezien het universele en ondeelbare karakter van de Agenda 2030 moet de EU er rekening mee houden dat zij streng zal worden beoordeeld, vooral wat betreft de vraag hoe goed zij erin slaagt deze uitdaging in de EU aan te pakken.

3.2. De EU moet kijken naar mechanismen om de baten en de lasten van klimaatverandering te delen, omdat dit verschijnsel van invloed is op de mensenrechten, de armoede en de gelijkheid. Een dergelijk mechanisme is „klimaatrechtvaardigheid”, waarbij de opwarming van de aarde wordt beschouwd als een ethische en politieke kwestie en niet louter als een ecologisch of natuurkundig fenomeen. Hierbij worden de effecten van de klimaatverandering gekoppeld aan rechtvaardigheidsprincipes, met name ecologische en sociale rechtvaardigheid, en worden vraagstukken zoals gelijkheid, mensenrechten, collectieve rechten en de historische verantwoordelijkheid voor klimaatverandering onder de loep genomen. Een grondstelling van klimaatrechtvaardigheid is dat degenen die het minst verantwoordelijk zijn voor klimaatverandering er het hardst door worden getroffen.

3.3. Het is evenzeer van cruciaal belang om het concept „eerlijke transitie” te mainstreamen en te integreren in de externe en interne EU-beleidsmaatregelen en -programma's. Dit concept beschermt de mensen- en de werknemersrechten (bijvoorbeeld het recht op fatsoenlijk werk) en moderniseert tegelijkertijd de nationale economieën en ondernemingen, die aan de hand van de externe instrumenten van de EU worden aangezet tot milieuvriendelijk en maatschappelijk verantwoord handelen.

3.4. De eerlijke uitvoering van de economische, sociale en ecologische pijlers van de Agenda 2030 aan de hand van het externe optreden van de EU moet strategieën omvatten om koolstofarme, circulaire en samenwerkende economieën en duurzame voedselproductie en -consumptie te bevorderen door te investeren in innovatie en infrastructuurmodernisering op lange termijn en door duurzaam ondernemerschap te stimuleren ⁽⁶⁾.

3.5. De Agenda 2030 is gebaseerd op het vrijwilligheidsbeginsel en de vrijwilligheidsaanpak, hetgeen de volledige en spoedige tenuitvoerlegging ervan in de weg kan staan. Echter, de EU moet de uitvoering van de Agenda 2030 zowel intern als extern verplicht stellen: de 17 doelstellingen van de agenda zijn volledig verenigbaar met de beginselen en waarden van de EU zoals opgenomen in de Verdragen en moeten daarom worden gemainstreamd en uitgevoerd door middel van de EU-beleidsmaatregelen en -programma's. Het externe optreden van de EU moet in deze beginselen en waarden zijn geworteld.

3.6. De volledige uitvoering van de Agenda 2030 door de EU vereist echte inzet op het hoogste politieke niveau van de EU-instellingen en de lidstaten om de SDG's doeltreffend en spoedig te mainstreamen, te integreren en op te nemen in alle EU-beleidsmaatregelen en -programma's.

3.7. Het universele karakter van de Agenda 2030 en de verplichtingen die landen wereldwijd zijn aangegaan, ongeacht hun niveau van economische en sociale ontwikkeling en hun leefomstandigheden, plaatsen de EU voor de grote uitdaging om leiderschap te tonen en richting te geven aan de geleidelijke uitvoering van de Agenda 2030 op mondiaal niveau. Om dit te bereiken en ervoor te zorgen dat de EU de Agenda 2030 mogelijk maakt, moet zij evenwel de nodige besluiten nemen en wijzigingen doorvoeren in haar beleidsmaatregelen en programma's.

3.8. Het moet worden opgemerkt dat er een jaar is verstreken sinds de Agenda 2030 werd vastgesteld en dat de Europese Commissie er op een zeer onsamenhangende en ongecoördineerde manier uitvoering aan geeft. De eerste zitting van het HLPF vond in juli 2016 plaats bij de VN, waar vier lidstaten (Duitsland, Estland, Finland en Frankrijk) hun vrijwillige evaluaties presenteerden. Het EESC betreurt het dat de Europese Commissie geen samenhangende en gecoördineerde strategie heeft gepresenteerd tijdens de eerste zitting van het HLPF om te zorgen voor een betere coördinatie en voor synergieën, zowel tussen de lidstaten onderling als tussen de lidstaten en de instellingen van de EU.

3.9. Dit gebrek aan coördinatie is terug te zien in de raadplegingsdocumenten van de algemene strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid en de nieuwe consensus inzake ontwikkeling: hieruit blijkt een beperkte integratie en mainstreaming van de Agenda 2030. Begin dit jaar startte de Europese Commissie een raadpleging over de Europese pijler van sociale rechten, waarin niet werd verwezen naar de Agenda 2030 en meer specifiek naar de sociale pijler daarvan. Het moet worden opgemerkt dat het EESC momenteel een advies voorbereidt over de Europese pijler van sociale rechten, waarin het zijn standpunten uiteenzet. Het EESC onderstreept met klem dat de EU de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling niet op een versnipperde manier kan en mag uitvoeren.

3.10. De ontwikkelingshulp van de EU en de lidstaten is bestemd voor ongeveer 150 landen; zij zijn de grootste donoren van officiële ontwikkelingshulp en nemen jaarlijks meer dan 50 % van die hulp wereldwijd voor hun rekening. De voorlopige cijfers wijzen uit dat de totale officiële ontwikkelingshulp in de EU (EU-instellingen en lidstaten) steeg naar 68 miljard EUR in 2015 en daarmee voor het derde jaar op rij groeide en het hoogste niveau ooit bereikte, met een stijging van 15 % ten opzichte van 2014. Het EESC roept de EU en haar lidstaten op de totale officiële ontwikkelingshulp te verhogen: in 2015 bedroeg deze 0,47 % van het bruto nationaal inkomen van de EU, terwijl de doelstelling 0,7 % bedraagt.

3.11. Uit de Eurobarometer-enquête blijkt dat bijna negen op de tien EU-burgers (89 % — een toename met vier procentpunten ten opzichte van 2014) ontwikkelingshulp steunt. Meer dan de helft is van mening dat de beloofde mate van ondersteuning door de EU moet worden verstrekt ⁽⁷⁾. De Europese burgers verwachten dat de EU haar verplichtingen inzake de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling nakomt, een nieuwe visie biedt voor een duurzaam Europa en voldoet aan haar verplichtingen met betrekking tot de uitvoering.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁷⁾ Speciale Eurobarometer 441: Het Europees Jaar van de ontwikkeling — Standpunten van de EU-burger ten aanzien van ontwikkeling, samenwerking en hulp.

3.12. De Europese Commissie moet beleidsmaatregelen en programma's voor derde landen herzien om ervoor te zorgen dat ze aansluiten op de Agenda 2030. De inventarisatie die de Commissie verricht moet gepaard gaan met een uitvoerige en alomvattende analyse van de lacunes om tekortkomingen en tegenstrijdigheden tussen de op derde landen gerichte EU-beleidsmaatregelen en -programma's en ten opzichte van de SDG's vast te stellen.

3.13. Het ontbreekt aan betrouwbare uitgesplitste gegevens over de situatie van kwetsbare personen in de wereld. Daarom moet de Commissie de werkzaamheden van de deskundigengroep van VN-organisaties voor indicatoren voor duurzameontwikkelingsdoelstellingen (Inter-Agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators) ondersteunen. Eurostat moet zijn capaciteit vergroten om de effecten van de Agenda 2030 op kwetsbare groepen in de EU te meten. Het EESC roept op tot een jaarlijks rapport over de uitvoering van de acties en fondsen met betrekking tot de Agenda 2030. Dit rapport moet deel uitmaken van de geplande jaarlijkse Eurostat-rapporten over de uitvoering van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling voor Europa.

3.14. De EU-instellingen moeten de nodige stappen zetten om de uitdaging om daadwerkelijk „niemand buiten te sluiten” gestand te doen en om dit beginsel volledig op te nemen in hun beleidsmaatregelen en programma's. Hiertoe is een aanzienlijke hoeveelheid uitgesplitste, betrouwbare en toegankelijke gegevens nodig.

3.15. De Europese Commissie moet het maatschappelijk middenveld altijd betrekken en raadplegen wanneer zij de algemene evaluatie uitvoert of processen voor de monitoring van de uitvoering van de Agenda 2030 vaststelt. Het EESC vindt evenwel dat de Europese Commissie in al haar beleidsmaatregelen en programma's capaciteitsopbouwactiviteiten moet opnemen voor het maatschappelijk middenveld, zodat dat een echte partner kan worden bij de uitvoering van de SDG's door in de EU en in andere regio's gevestigde maatschappelijke organisaties financiering te verstrekken voor internationale samenwerking. Hiertoe roept het EESC de Europese Commissie op de oprichting van het Europees forum voor duurzame ontwikkeling te steunen, zoals aanbevolen in het EESC-advies over een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling⁽⁸⁾.

3.16. De EU-instellingen moeten een interinstitutioneel coördinatiemechanisme opzetten om de doelstellingen en streefdoelen van de Agenda 2030 efficiënt, snel en samenhangend te mainstreamen en te integreren in alle beleidsmaatregelen en programma's van het externe optreden van de EU. Een veelomvattende betrokkenheid van de EU bij de wereldwijde uitvoering van de SDG's vereist strategische planning van haar toekomstige externe beleidsmaatregelen en programma's. Het EESC verzoekt daarom:

3.16.1. de Europese Commissie om in de komende mededeling over de Agenda 2030 een betekenisvol programma te presenteren met het oog op beleidssamenhang en coördinatie in haar externe optreden en externe programma's. Een mededeling zonder betekenisvol plan om het externe beleid van de EU te transformeren naar beleid op basis van de Agenda 2030 zal niet voldoen aan de verwachtingen van de mensen wereldwijd. Dit plan moet deel uitmaken van een overkoepelende EU-strategie die de vereiste maatregelen omvat en de nodige wijzigingen doorvoert om de Agenda 2030 samenhangend uit te voeren in de EU-beleidsmaatregelen en -programma's op mondiaal niveau. Het bestuursmodel met meerdere belanghebbenden moet een basiselement zijn in de overkoepelende strategie om te zorgen voor de volledige betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van de SDG's⁽⁹⁾;

3.16.2. de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat de algemene EU-strategie voor het buitenland en veiligheidsbeleid een breder kader biedt waarmee zij de Agenda 2030 kan omarmen op gebieden zoals handel, ontwikkeling, democratie, mensenrechten, humanitaire hulp, risicobeperking bij rampen, technologieoverdracht en klimaatactie;

3.16.3. de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat het voorstel voor de toekomstige consensus inzake ontwikkeling leidt tot echte coördinatie tussen de EU-instellingen en de lidstaten met het oog op het verlenen van bijstand aan derde landen. In het kader van deze coördinatie moeten middelen worden gebundeld. De consensus moet doeltreffende bilaterale coördinatie tussen de EU en de lidstaten omvatten wat betreft hun nationale prioriteiten, partnerschappen met de EU en de opname van andere publieke en particuliere donoren. Dit zal naar verwachting een vermenigvuldigingseffect hebben op de verwezenlijking van de Agenda 2030 en de negatieve effecten die momenteel optreden (versnippering en overlappende hulp) verminderen;

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁹⁾ EESC-advies over een Europees forum van het maatschappelijk middenveld voor duurzame ontwikkeling, rapporteur: Brenda King, paragraaf 1.4 (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 73); EESC-advies over de tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, rapporteur: Stefano Palmieri (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 105).

3.16.4. de Europese Commissie om de sociale en solidaire economie te bevorderen door middel van haar externe beleidsmaatregelen en programma's. Het EESC is van mening dat de sociale en solidaire economie volledig is afgestemd op het halen van de SDG's, zodat deze sector van de economie een cruciale rol kan spelen in de evenwichtige tenuitvoerlegging van de economische, sociale en ecologische pijlers van de Agenda 2030;

3.16.5. de Europese Commissie om de middelen voor de uitvoering van de Agenda 2030 te verhelderen en te specificeren en te zoeken naar krachtige synergieën met de actieagenda van Addis Abeba en het forum voor ontwikkelingsfinanciering.

3.17. De nieuwe holistische benadering van de Agenda 2030, met drie onderling samenhangende pijlers die universeel en ondeelbaar zijn, leidt tot een completer model voor duurzame ontwikkeling, waardoor de resultaten van de uitvoering van de Agenda 2030 niet op de traditionele manier kunnen worden gemeten, die uitsluitend gebruikmaakt van het bbp om economische groei en inclusieve ontwikkeling te meten.

3.18. De Europese Unie moet specifieke beleidsmaatregelen en programma's opzetten en uitvoeren teneinde de Agenda 2030 volledig in de praktijk te brengen. Daarbij moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de bevordering van democratie, mensenrechten, milieubeleid, de rechtsstaat en inclusieve groei die leidt tot een echte verbetering van de leefomstandigheden van kwetsbare groepen. Dit moeten de basiscomponenten zijn van het externe optreden, het externe beleid en de externe programma's van de EU, met de nadruk op het bevorderen van de evenwichtige uitvoering van de drie pijlers van de Agenda 2030.

3.19. De Europese Dienst voor extern optreden moet bovendien voor de dag komen met een samenhangend plan met meetbare acties en initiatieven en moet dat plan ten uitvoer leggen. Het doel ervan moet zijn dat de EU — door het voortouw te nemen in de consistente mainstreaming van de Agenda 2030 in haar acties, beleidsmaatregelen en programma's — door de rest van de wereld wordt gezien als wegbereider van een evenwichtige en eerlijke uitvoering van de Agenda 2030.

3.20. De Europese Commissie moet een Agenda 2030-voorwaardelijkheid vaststellen op basis van de 17 doelstellingen en vervolgens opnemen in alle beleidsmaatregelen en programma's die zij via haar externe optreden financiert. De begunstigden van deze programma's moeten verantwoordelijk worden gehouden voor de naleving van deze voorwaarde bij de uitvoering ervan. De Agenda 2030-voorwaardelijkheid moet uiteraard in gelijke mate en volledig van toepassing zijn op alle EU-beleidsmaatregelen en -programma's. Het voorwaardelijkheidsbeginsel is al opgenomen in het regelgevingskader van de structuur- en investeringsfondsen van de EU⁽¹⁰⁾.

3.21. Het is algemeen aanvaard dat de Agenda 2030 een paradigmaverschuiving teweegbrengt in de ontwikkelingsagenda en dat hiermee volledig rekening moet worden gehouden in de EU-programma's inzake ontwikkelingssamenwerking. Daarom moeten de 17 doelstellingen van de Agenda 2030 volledig worden gemainstreamd, geïntegreerd en opgenomen in de EU-agenda inzake ontwikkelingssamenwerking. De EU moet daarnaast bij de opzet en tenuitvoerlegging van haar extern optreden volledig rekening houden met de internationale verdragen, waaronder op het gebied van milieu en mensenrechten, en deze verdragen volledig eerbiedigen⁽¹¹⁾.

3.22. De Europese Commissie moet in haar externe beleid en programma's maatregelen opnemen om te meten hoe de bevolking de effecten van de uitvoering van de Agenda 2030 begrijpt en ervaart. Daarom moet de Europese Commissie een Eurobarometer-enquête houden in de EU-lidstaten en relevante enquêtes uitvoeren in de partnerlanden. Het zij opgemerkt en onderstreept dat volgens de Eurobarometer slechts een derde van de Europeanen heeft gehoord of gelezen over de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (36 %).

⁽¹⁰⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁽¹¹⁾ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie 21 december 1965
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten 16 december 1966
Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten 16 december 1966
Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen 18 december 1979
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing 10 december 1984
Verdrag inzake de rechten van het kind 20 november 1989
Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden 18 december 1990
Internationaal Verdrag ter bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning 20 december 2006
Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap 13 december 2006

4. Maatschappelijke organisaties een betekenisvolle rol geven in de uitvoering van de Agenda 2030 wereldwijd

4.1. De Agenda 2030 roept de wereld op het zwaartepunt te verleggen naar een op meerdere belanghebbenden gericht bestuursmodel, waarin een grotere rol is weggelegd voor het maatschappelijk middenveld. Dit omvat nieuwe, meer op samenwerking en inclusiviteit gerichte werkmethoden die gestoeld zijn op participerende besluitvorming.

4.2. De onderhandelingsprocedure van de Agenda 2030 heeft nieuwe spelers uit het maatschappelijk middenveld gemobiliseerd en aangetrokken en die betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld moet in de uitvoeringsfase worden benut, versterkt en geformaliseerd. De positieve en doeltreffende bijdragen van maatschappelijke organisaties tijdens de onderhandelingen over de Agenda 2030 hebben ervoor gezorgd dat het maatschappelijk middenveld een onmisbare rol heeft gekregen in de uitvoering van deze agenda, zodat het in feite een partner in dit proces is geworden.

4.3. Het maatschappelijk middenveld moet op mondiaal, regionaal en nationaal niveau een centrale rol spelen in de uitvoering van de Agenda 2030. Er moet voor worden gezorgd dat het maatschappelijk middenveld ook op nationaal niveau, in de lidstaten en in de partnerschapslanden een doeltreffende rol speelt. Om deze participatie en dit partnerschap tot stand te brengen roept het EESC de Europese Commissie op om activiteiten inzake capaciteitsopbouw voor het maatschappelijk middenveld te mainstreamen, te integreren en op te nemen in haar beleidsmaatregelen en programma's.

4.4. Het EESC is zich bewust van de beperkingen, belemmeringen en obstakels waar maatschappelijke organisaties in veel delen van de wereld op stuiten en weet dat deze betreurenswaardige situatie een sta-in-de-weg is voor hun werkelijke en doeltreffende deelname aan dit proces. Het Comité roept daarom de Europese Commissie op de partnerlanden te verplichten om de werkelijke deelname van het maatschappelijk middenveld te bevorderen door het stelselmatig te raadplegen en te betrekken bij de planning, uitvoering en monitoring van de Agenda 2030 wat betreft projecten en programma's, in het bijzonder wanneer die door de EU worden gefinancierd. Om dit te bereiken moet de EU-delegatie in de partnerlanden hier nauwlettend op toezien en verslag uitbrengen aan de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De VN-delegaties in de partnerlanden moeten bovendien bijeenkomsten organiseren met maatschappelijke organisaties om hen te raadplegen over de EU-financieringsprogramma's.

4.5. Het maatschappelijk middenveld moet zich evenwel proactief aanpassen aan de vereisten van de Agenda 2030 om werkelijke invloed te kunnen uitoefenen op de uitvoering ervan. Het is duidelijk dat de Agenda 2030 maatschappelijke organisaties oproept een echte drijvende kracht achter de uitvoering te worden, wat inhoudt dat het maatschappelijk middenveld dit proces moet benaderen als een paradigmaverschuiving in de manier waarop het is georganiseerd en werkt. Dit kan alleen worden bereikt wanneer het maatschappelijk middenveld zich zodanig voorbereidt en herstructureert dat het volledig kan deelnemen aan het besluitvormingsproces. Maatschappelijke organisaties moeten representatief, democratisch en transparant zijn en moeten verantwoording afleggen.

4.6. Het op te richten forum voor duurzame ontwikkeling in de EU is een goed voorbeeld van een platform dat in andere regio's en landen navolging kan vinden en kan worden aangepast aan de lokale omstandigheden ⁽¹²⁾.

4.7. Het EESC staat klaar om de werkelijke en betekenisvolle betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering, monitoring en evaluatie van de Agenda 2030 op mondiaal niveau te bevorderen. Het EESC kan dit ondersteunen door zijn uitgebreide netwerk van contacten, partners en belanghebbenden in vele regio's wereldwijd volledig te benutten. Ook roept het EESC de Europese Commissie op structurele en betekenisvolle ondersteuning op te nemen en te mainstreamen in haar externe beleidsmaatregelen en programma's teneinde maatschappelijke organisaties in derde landen de gelegenheid te bieden om als volwaardige partners deel te nemen aan de uitvoering van de Agenda 2030.

Brussel, 20 oktober 2016.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS*

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 2.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020**(verkennend advies)**

(2017/C 034/10)

Rapporteur: **Ulrich SAMM**

Raadpleging	Slowaakse Raadsvoorzitterschap, 14.3.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	Verkennd advies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	180/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met Horizon 2020, een sterk en succesvol programma dat uitmuntendheid, gezamenlijke onderzoeksinfrastructuren en grensoverschrijdende samenwerking combineert en synergieën oplevert tussen de academische wereld, het bedrijfsleven, kleine en middelgrote ondernemingen en onderzoeksorganisaties.

1.2. Horizon 2020 is een essentieel beleidsinstrument voor de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie met het doel „bij te dragen tot duurzame economische groei en concurrentievermogen in Europa door de innovatiecapaciteit van de lidstaten en de Unie te versterken om het hoofd te bieden aan de belangrijke uitdagingen waarvoor de Europese samenleving zich geplaatst ziet”.

1.3. Het Comité doet daarom, in navolging van de commissie Onderzoek (ITRE) van het Europees Parlement, de oproep om de overheveling van 2,2 miljard EUR van het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon 2020 naar het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) terug te draaien.

1.4. Het is positief dat in het Horizon 2020-programma aan innovatie meer gewicht wordt toegekend. Innovatie is cruciaal voor economische groei. Het nieuwe mkb-instrument is een goed voorbeeld van een efficiënt aanvraag-, selectie- en monitoringproces.

1.5. De financiering van fundamenteel onderzoek is een enorm succes. Met name de ERC-subsidies worden zeer gewaardeerd en beschouwd als prestigieuze beloningen voor individuele onderzoekers. Zo fungeren ze als Europese benchmark.

1.6. Het Comité vreest dat de financiering van onderzoek naar maatschappelijke uitdagingen flink terugloopt. Aan veel succesverhalen van Europese onderzoekssamenwerking onder KP6 en KP7 kwam met Horizon 2020 een eind. Gezamenlijk onderzoek moet opnieuw een onmisbaar onderdeel worden van de onderzoeks- en innovatieketen.

1.7. Het Comité pleit voor een zorgvuldige evaluatie om te komen tot een aanvaardbaar evenwicht tussen de drie financieringspijlers: wetenschap op topniveau, industrieel leiderschap en maatschappelijke uitdagingen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen die pijlers ten aanzien van impact, aanlooptijden, hefboomeffecten en vooral specifieke Europese meerwaarde.

1.8. De EU dient de hele onderzoeks- en innovatieketen op een uitgebalanceerde manier te ondersteunen, van fundamenteel tot productgericht onderzoek.

1.9. De sociale en geesteswetenschappen moeten een sleutelrol spelen bij het voorspellen en analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen ten gevolge van veranderingen in arbeids- en levensomstandigheden die verband houden met demografische veranderingen, de globalisering, klimaatverandering, nieuwe technologieën, de digitalisering en scholing voor hoogwaardige banen.

1.10. Het Comité bekijkt nauwgezet de prestaties van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) en de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer. Het verwacht dat de tussentijdse evaluatie tot aanzienlijke verbeteringen in het EIT zal leiden.

1.11. De nieuwe Europese Innovatieraad (EIC) die de Commissie voorstelt in te stellen en die zich rechtstreeks tot ondernemers/innoveerders zou moeten richten, kan een koepel worden die de financieringsinstrumenten voor innovatie stroomlijnt, en zo eraan bijdragen de innovatiekloof op doeltreffende wijze te dichten.

1.12. Bij de invoering van een nieuw financieringsinstrument zouden de andere instrumenten absoluut grondig moeten worden herzien, om hun aantal te verminderen en ze zo veel mogelijk te harmoniseren.

1.13. De verlening van mobiliteitsfinanciering en toegang is samen met steun voor onderzoekers voor grensoverschrijdende infrastructuur een van de hoekstenen van de Europese Onderzoeksruimte, die adequater zou moeten worden ondersteund.

1.14. Het Comité maakt zich buitengewoon veel zorgen over de grote verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van hun financiering van onderzoek en innovatie. Die hebben geleid tot zeer uiteenlopende resultaten bij het binnenhalen van EU-financiering.

1.15. Alle instrumenten zouden moeten worden herzien met het oog op verbeteringen waarmee deze verschillen wellicht kunnen worden weggewerkt. Daarbij zal gezamenlijk onderzoek waaraan meerdere lidstaten meedoen een belangrijke rol spelen, evenals de nieuwe maatregelen om topkwaliteit te verspreiden en deelname te verbreden.

1.16. De nationale O&I-financiering moet worden versterkt. De lidstaten dienen zich te realiseren dat de Europese O&I-financiering niet in de plaats kan komen van nationale inspanningen.

1.17. Het Comité kan zich vinden in de conclusies van de Raad van 27 mei 2016, waarin wordt benadrukt dat er binnen het kader van Horizon 2020 voor moet worden gezorgd dat op leningen gebaseerde financiering niet op grotere schaal wordt toegepast ten koste van op subsidie gebaseerde financiering van O&I.

1.18. Het is zaak redelijke succespercentages te realiseren om verspilling van middelen en frustraties bij de beste deelnemers uit het bedrijfsleven en de academische wereld te voorkomen. Er is een reeks voorstellen voor tegenmaatregelen voorhanden en de Commissie moet die onverwijld uitvoeren voor de resterende looptijd van Horizon 2020.

1.19. De noodzakelijke verdere vereenvoudiging van de Horizon 2020-procedures blijft nog steeds een groot probleem. De Commissie heeft inderdaad met succes inspanningen geleverd om aanvragen te vergemakkelijken. Maar de fase van projectuitvoering kan nu met extra rompslomp gepaard gaan. De Commissie zou voor zover mogelijk moeten uitgaan van het principe dat naleving van nationale regels het belangrijkste criterium is, zolang als deze regels voldoen aan overeengekomen normen.

1.20. Bij de tussentijdse evaluatie moet worden nagegaan hoe Horizon 2020 in kwalitatief opzicht bijdraagt aan de doelstellingen om wetenschap op topniveau te bevorderen, dringende maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en industrieel leiderschap te ondersteunen met het oog op grotere economische en inclusieve groei die in Europa echte banen creëert. De evaluatie zou zich niet te veel moeten richten op het kwantitatieve aspect, zoals het tellen van publicaties en octrooien en het berekenen van investeringsrendement, zoals bij de evaluatie van KP7 is gebeurd. Ook zouden compatibele indicatoren moeten worden vastgesteld voor investeringen in zowel onderzoek als innovatie binnen de structuurfondsen en het EFSI.

2. Inleiding

2.1. Horizon 2020 — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) — werd in 2014 gelanceerd om de wetenschappelijke excellentie te verhogen, de grote sociale uitdagingen in Europa aan te pakken en de economische groei te bevorderen. Het volgde op het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (2007-2013). De structuur van Horizon 2020 is flink anders dan die van KP7, omdat het huidige programma ook Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) en onderdelen van het voormalige kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie omvat. Uit deze nieuwe structuur en de naam blijkt dat innovatie in Horizon 2020 een veel grotere rol speelt dan in het vorige programma.

2.2. Het Comité heeft in een in maart 2012 uitgebracht advies ⁽¹⁾ de voorgestelde verordeningen voor Horizon 2020 uitgebreid besproken.

2.3. Het is ingenomen met Horizon 2020, een sterk en succesvol programma dat uitmuntendheid, onderzoeksinfrastructuren en vooral onderzoekers uit verschillende lidstaten, geassocieerde landen en van over de hele wereld samenbrengt en belangrijke resultaten oplevert alsook synergieën tussen academici, het bedrijfsleven, kleine en middelgrote ondernemingen en onderzoeksorganisaties. Het is mondiaal het grootste publieke financieringsprogramma voor onderzoek en innovatie en laat duidelijk zien dat de EU in haar toekomst investeert.

2.4. Meer dan 90 % van het budget van Horizon 2020 gaat naar de volgende drie hoofdpijlers ervan:

- 1) „wetenschap op topniveau”, met de Europese Onderzoeksraad (ERC), toekomstige en opkomende technologieën (FET), mobiliteit van onderzoekers (MSCA) en Europese onderzoeksinfrastructuren (24,4 miljard EUR);
- 2) „industriële leiderschap”, met zes subprogramma's waarin de nadruk ligt op het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven en speciale aandacht wordt geschonken aan financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen (17 miljard EUR);
- 3) „maatschappelijke uitdagingen”, met zeven subprogramma's (29,7 miljard EUR).

2.5. De Raad en het Europees Parlement hebben ingestemd met het programma en een budget van in totaal meer dan 70 miljard euro aan financiering voor een periode van zeven jaar (bijna 80 miljard in lopende prijzen). Dit budget werd in 2015 met 2,2 miljard EUR gekort met het oog op de financiering van het EFSI.

2.6. Horizon 2020 heeft in de strategie van de EU een veelzijdige rol. Het is het financiële instrument voor de tenuitvoerlegging van de Innovatie-unie, een Europa 2020-vlaggenschipinitiatief dat erop gericht is het Europese concurrentievermogen op wereldvlak veilig te stellen. Het vindt zijn oorsprong echter in het Verdrag van Lissabon, met name artikel 179 e.v., op grond waarvan het doel is een Europees Onderzoeksruimte tot stand te brengen en de EU de taak krijgt om „programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie [ten uitvoer te leggen], waarbij de samenwerking met en tussen ondernemingen, onderzoekcentra en universiteiten wordt bevorderd”.

2.7. Horizon 2020 is opgesteld ten tijde van ernstige economische problemen en hoge jeugdwerkloosheid in Europa. De nadruk ligt dan ook veel meer op innovatie dan in eerdere EU-onderzoeksprogramma's. Innovatie wordt in dit verband in het algemeen opgevat als de commerciële introductie van nieuwe of aanzienlijk verbeterde producten en diensten.

2.8. Tegen deze achtergrond kent Horizon 2020, met zijn focus op economische groei, ook een nieuw mkb-instrument dat specifiek is gecreëerd om individuele kleine en middelgrote ondernemingen te helpen innovatiever te zijn. Doel ervan is om 20 % van de financiering van de 2e en 3e pijler ten deel te laten vallen aan kleine en middelgrote ondernemingen, waarbij financiële instrumenten meer aandacht krijgen.

3. Van onderzoek naar innovatie

3.1. Het Comité ziet dat Horizon 2020 succesvol is en staat positief tegenover de accentverschuiving naar meer innovatie met het oog op economische groei. Het wil echter wijzen op enkele gevaren met betrekking tot de onderzoeks- en innovatieketen, die dit succes zouden kunnen bedreigen.

⁽¹⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 111.

3.2. De EU dient zich te richten op de hele onderzoeks- en innovatieketen, van fundamenteel tot productgericht onderzoek. Alleen evenwichtige steun in deze gehele keten zal ervoor zorgen dat de gecreëerde knowhow ook wordt toegepast en uiteindelijk tot maatschappelijke en economische baten leidt. Het Comité pleit voor een zorgvuldige evaluatie om te komen tot een aanvaardbaar evenwicht tussen de drie financieringspijlers: wetenschap op topniveau, industrieel leiderschap en maatschappelijke uitdagingen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen die pijlers ten aanzien van impact, aanlooptijden, hefboomeffecten en vooral specifieke Europese meerwaarde.

3.3. Fundamenteel onderzoek is een enorm succes in Europa. De bottom-upfinanciering van FET, de MSCA's en de ERC moet absoluut op een hoog peil worden gehandhaafd. Met name de ERC-subsidies worden zeer gewaardeerd en beschouwd als prestigieuze beloningen voor individuele onderzoekers. Zo fungeren ze als Europese benchmark.

3.4. Modern onderzoek wordt vooral gezamenlijk uitgevoerd. Ongeacht het belang van de ondersteuning van individuele onderzoekers, betreurt het Comité dat de financiering voor gezamenlijk fundamenteel onderzoek in Horizon 2020 aanzienlijk is verminderd.

3.5. Fundamenteel onderzoek met een lange aanlooptijd voordat innovaties worden gerealiseerd en dat hoofdzakelijk is ingegeven door maatschappelijke uitdagingen, wordt voor het merendeel niet door de ERC gedekt. Dergelijk gezamenlijk onderzoek was onder eerdere kaderprogramma's heel succesvol, maar stelt onder Horizon 2020 niet veel meer voor. Het budget voor maatschappelijke uitdagingen is met 3,5 % verlaagd met het oog op de financiering van het EFSI en gezamenlijk onderzoek op de lagere niveaus 1-5 van technologische paraatheid (TRL) heeft aan belang ingeboet ten gunste van hogere TRL's. Hierdoor zijn veel universiteiten en onderzoeksorganisaties gestopt met onderzoek naar maatschappelijke uitdagingen met als gevolg dat de samenwerking tussen het bedrijfsleven en de academische wereld eerder geringer dan intensiever is geworden. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om iets tegen deze zorgwekkende ontwikkeling te ondernemen. Essentieel is dat de financiering van maatschappelijke uitdagingen wordt hersteld en onderzoek op TRL's 1-5 een prominentere plaats krijgt in de Horizon 2020-pijler „Maatschappelijke uitdagingen”, zodat de hele onderzoeks- en innovatiecyclus kan worden bestreken. Het is in dit verband zeer belangrijk dat de Commissie met belanghebbenden overlegt over de details van de maatschappelijke uitdagingen op werkprogrammaniveau.

3.6. Het is positief dat in Horizon 2020 aan innovatie meer gewicht wordt toegekend. Innovatie is cruciaal voor economische groei. Het nieuwe mkb-instrument is een goed voorbeeld van een efficiënt aanvraag-, selectie- en monitoringproces. Het succes ervan blijkt uit het feit dat de oorspronkelijke doelstelling om 20 % van de begroting ten goede te laten komen aan kleine en middelgrote ondernemingen, al ruimschoots is gehaald. Bij de evaluatie moet de impact en doeltreffendheid van dit instrument worden geanalyseerd in verhouding tot de verschillende soorten kleine en middelgrote ondernemingen alsook hun redenen om als afzonderlijk bedrijf een aanvraag in te dienen (zoals de meeste van hen doen) of als (nationaal of Europees) consortium. Verder zou goed moeten worden nagegaan in welke mate een verlaging van nationale mkb-financiering correleert met aanvragen voor EU-financiering. Essentieel is dat er op regionaal en lokaal niveau ook financieringsmogelijkheden voor kleine en middelgrote ondernemingen blijven bestaan en dat EU-financiering niet wordt gebruikt als argument om op decentraal niveau bezuinigingen op deze belangrijke bron van steun te rechtvaardigen.

3.7. Onmisbaar voor het succes van Horizon 2020 is deelname van het bedrijfsleven. Uiteraard is het totale steunbedrag uit Horizon 2020 voor het bedrijfsleven beduidend minder dan wat ondernemingen zelf aan O&I uitgeven. Bij de voornaamste voordelen voor private partners moet worden gedacht aan netwerkvorming en nieuwe contacten met universiteiten, onderzoeksorganisaties en andere stakeholders, zoals steden. EU-projecten zijn van grote betekenis voor het creëren van kritieke massa voor de ontwikkeling van nieuwe normen en voor het verschaffen van nieuwe knowhow, klanten en talenten aan bedrijven. Dit gunstige effect voor het Europese concurrentievermogen moet verder worden gestimuleerd. Opgemerkt zij dat succesindicatoren zoals het aantal nieuwe banen nog niet op Horizon 2020 kunnen worden toegepast vanwege de aanlooptijd van innovatie en het scheppen van werkgelegenheid.

3.8. Het Comité volgt nauwgezet de prestaties van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT). Europa heeft sterke interactie nodig tussen bedrijfsleven, onderzoek en onderwijs, en dat is het hoofddoel van het EIT. Volgens een speciaal verslag van de Europese Rekenkamer (april 2016) heeft het EIT echter te kampen met een reeks grote problemen. Hoewel enkele daarvan onlangs al zijn opgelost, verwacht het Comité dat de tussentijdse evaluatie tot aanzienlijke algehele verbeteringen in het EIT zal leiden.

3.9. De Commissie is een discussie gestart over de oprichting en het werkterrein van een Europese Innovatieraad (EIC). Die zou zich rechtstreeks tot ondernemers/innoveerders moeten richten en zou een efficiënter instrument kunnen worden om de laatste stappen voor het dichtmaken van de innovatiekloof te voltooien. De EIC kan een koepel worden waaronder de voor innovatie relevante financieringsinstrumenten worden gestroomlijnd. Dit vereist uiteraard zorgvuldige synchronisatie en harmonisatie met alle andere financieringsinstrumenten. Het Comité steunt dit initiatief en is bereid aan de discussie erover bij te dragen zodra concrete voorstellen op tafel liggen.

3.10. Een van de voornaamste uitdagingen voor de komende jaren wordt het om het potentieel van Horizon 2020 optimaal te benutten voor de bevordering van sociale innovatie, een absolute noodzaak om de EU2020-doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij is voor ondernemingen in de sociale economie, vanwege hun aard, een belangrijke rol weggelegd. De Commissie en de lidstaten zouden moeten waarborgen dat die ondernemingen onder dezelfde voorwaarden als andere spelers gebruik kunnen maken van Horizon 2020-financiering.

3.11. De sociale en geesteswetenschappen zijn van groot belang voor Europa. Onder invloed van de vergrijzing en demografische veranderingen zal de Europese samenleving er onvermijdelijk anders gaan uitzien, wat aanleiding geeft tot nieuwe onderzoeksprioriteiten⁽²⁾. De maatschappij zal fundamentele wijzigingen ondergaan op weg naar duurzaamheid. Veranderende randvoorwaarden ten gevolge van bijvoorbeeld de globalisering, klimaatverandering, toegankelijkheid van energie en nieuwe technologieën — met als grote aanjager de digitalisering — zullen de maatschappelijke veranderingen alleen maar sneller doen verlopen. Om voorbereid te zijn op de toekomst en over de juiste vaardigheden te beschikken voor toekomstige hoogwaardige banen, is het essentieel dat het onderwijssysteem wordt verbeterd. Er moet hoge prioriteit worden gegeven aan het in kaart brengen van de gevolgen van al deze ontwikkelingen voor de Europese samenleving, waaronder de eventuele problemen veroorzaakt door veranderingen in arbeids- en levensomstandigheden. De sociale wetenschappen moeten daarbij een sleutelrol spelen.

4. De Europese Onderzoeksruimte en de meerwaarde van Horizon 2020 voor de EU

4.1. Een van de doelstellingen van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon 2020) is het voltooien van de Europese Onderzoeksruimte (EOR). Horizon 2020 wordt ook beschouwd als beleidsinstrument voor de tenuitvoerlegging van de initiatieven in het kader van Europa 2020 en de Innovatie-unie. Kernaspecten van de EOR zijn een gemeenschappelijke Europees beleid voor onderzoeksinfrastructuur, gezamenlijke onderzoeksprojecten, de grensoverschrijdende mobiliteit van onderzoekers en de coördinatie van belangrijke onderzoeksprogramma's onder de moeilijke randvoorwaarde dat de EU-programma's moeten worden geïmplementeerd in een omgeving waar de meeste publieke financiering voor onderzoek en innovatie door de lidstaten wordt beheerd.

4.2. Het Europees Strategieforum voor onderzoeksinfrastructuren (Esfri) is tot nu toe een nuttig coördinatie-instrument gebleken voor het in kaart brengen van nieuwe onderzoeksinfrastructuren van pan-Europees belang. Het opzetten van grootschalige onderzoeksfaciliteiten hangt hoofdzakelijk af van nationale financiering, maar het Europese niveau is belangrijk voor de ondersteuning van consortia en het toegankelijk maken van infrastructuur voor onderzoekers over Europese grenzen heen. Het Comité deelt de bezorgdheid van onderzoeksgemeenschappen over de ontoereikendheid van deze steun en dringt er bij de Commissie op aan die flink te versterken en daarbij te garanderen dat Europese onderzoekers toegang krijgen tot de nationale en Europese faciliteiten die essentiële onderdelen van de EOR zijn.

4.3. In het algemeen is mobiliteit in de EOR van het allergrootste belang. Daarom zouden financieringsprogramma's als de Marie Skłodowska-Curie Actions op een hoog niveau moeten worden gehandhaafd.

4.4. Het Comité verwelkomt het initiatief „Openstaan voor de wereld” en gaat ervan uit dat wetenschappelijke kwaliteit de voornaamste drijvende kracht daarachter blijft. De eerste aanwijzingen dat de teruglopende deelname van derde landen zelfs gevolgen voor geïndustrialiseerde economieën heeft — bijvoorbeeld voor de VS — moeten zorgvuldig worden onderzocht om de oorzaken van deze verontrustende ontwikkeling te achterhalen.

4.5. Gezamenlijk onderzoek van ten minste drie partners uit verschillende lidstaten moet de ruggengraat van de Europese onderzoeksfinanciering blijven. Het creëren van kansen voor verschillende innoveerders en onderzoekers om hun krachten te bundelen teneinde uitdagingen aan te gaan die niet door één land alleen aangepakt kunnen worden en synergieën in de EU-onderzoekswereld tot stand te brengen, dient op EU-niveau te gebeuren en is van grote meerwaarde voor de EU.

⁽²⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 13.

4.6. Het Comité maakt zich buitengewoon veel zorgen over de grote verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van hun financiering van onderzoek en innovatie. Die hebben geleid tot zeer uiteenlopende resultaten bij het verkrijgen van EU-financiering. Het stelt tot zijn schrik vast dat deze verschillen zelfs nog groter worden. Vooral in de EU13 is weinig Horizon 2020-geld binnengehaald. De nationale financiering van onderzoek en innovatie loopt dus enorm uiteen. Dat heeft niet alleen te maken met het ongelijke bnp in de EU, maar eveneens met het feit dat de sterkere lidstaten ook relatief veel meer aan onderzoek en innovatie uitgeven dan de zwakkere.

4.7. Het mag duidelijk zijn dat de doelstelling om 3 % van het bnp aan O&I te besteden (Lissabon 2007), met name niet is gerealiseerd vanwege de tekortschietende nationale financiering van onderzoek en innovatie. Horizon 2020 draagt daar slechts in geringe mate aan bij. De nationale onderzoeksfinanciering moet daarom worden versterkt. De lidstaten dienen zich te realiseren dat de Europese onderzoeksfinanciering niet in de plaats kan komen van nationale inspanningen. Dit is ook cruciaal om het risico op hersenvlucht in sommige lidstaten tegen te gaan.

4.8. De groeiende kloof tussen de lidstaten dient te worden onderzocht om de oorzaken daarvan te vinden. Het Comité is ingenomen met de nieuwe maatregelen om topkwaliteit te verspreiden en deelname te verbreden, die kunnen helpen om deze kloof te verkleinen. Andere te overwegen maatregelen zijn adviesverlening aan ondersteunende structuren voor aanvragers en de toevoeging van deelname door EU13-lidstaten als prioriteitscriterium bij even goede projecten, op voorwaarde dat de meedingende aanvragers aan dezelfde excellentiecriteria voldoen. Het Comité stelt in het bijzonder voor om een al bestaand financieringsinstrument te versterken — nl. gezamenlijk onderzoek — dat bruggen slaat tussen onderzoeksgemeenschappen en helpt verschillen weg te werken.

4.9. Het Comité steunt open-wetenschapsactiviteiten⁽³⁾. Er is vooruitgang geboekt bij de toepassing van open toegang voor publicaties, maar bij enkele uitgevers stuit dit nog steeds op grote tegenstand. Met een gecoördineerde inspanning van de EU zou daar wellicht wat aan kunnen worden gedaan. De ontwikkeling van open data moet worden toegejuicht, maar in de onderzoekswereld is nog altijd een bottom-upproces nodig om de details voor het gebruik daarvan vast te leggen.

4.10. De door de Commissie voorgestelde Europese wetenschapscloud zou Europese onderzoekers een virtuele omgeving kunnen bieden om hun data disciplineoverstijgend en grensoverschrijdend te bewaren, te delen en te hergebruiken. Het Comité staat achter dit initiatief omdat het meent dat dit belangrijk voor de bevordering van open data kan zijn⁽⁴⁾. De Commissie zou zorgvuldig rekening moeten houden met de al bestaande en goed functionerende grensoverschrijdende cloudsysteem van specifieke wetenschappelijke gemeenschappen en met nationale activiteiten waarmee hetzelfde doel wordt beoogd.

5. Efficiëntere procedures

5.1. Het Comité is ingenomen met de inspanningen van de Commissie om Horizon 2020 verder te vereenvoudigen. Minder bureaucratie, simpelere regels en meer rechtszekerheid zal met name kleinere spelers aantrekken.

5.2. Het nieuwe mkb-instrument is een goed voorbeeld van een efficiënt aanvraag-, selectie- en monitoringproces. Ondernemingen zijn erg positief over aspecten als de korte tijd waarbinnen aangevraagde leningen worden toegekend en de financiering van bottom-upideeën. Deze aspecten zouden als goede praktijkvoorbeelden kunnen fungeren voor andere Horizon 2020-instrumenten.

5.3. Met de vereenvoudiging van regels en instrumenten zijn belangrijke resultaten geboekt (bijv. de sterk verbeterde portaalsite voor deelnemers), maar een aantal grote problemen die de aantrekkelijkheid van het programma schaden, zal nog moeten worden opgelost. Zo is interne facturatie bijna onmogelijk, hoewel de meeste bedrijven en academische organisaties daarvan gebruikmaken, en hebben strengere bepalingen inzake de „volledige capaciteit” van benutte faciliteiten tot nieuwe complicaties geleid. De terughoudendheid van de Commissie om de werkelijke individuele salariskosten terug te betalen in plaats van oude bedragen uit het laatste afgesloten boekjaar, is een stuk verminderd, maar brengt nog steeds extra administratieve lasten met zich mee. De Horizon 2020-verordeningen vereisen vaak nog een parallelle boekhouding. Door dit alles moeten de deelnemers nog altijd over een indrukwekkende administratieve expertise beschikken voor de uitvoering van Horizon 2020. Dat maakt deelname voor met name kleine en middelgrote ondernemingen zeer lastig en ontmoedigt internationale partners.

⁽³⁾ PB C 76 van 14.3.2013, blz. 48.

⁽⁴⁾ Advies over het Europees cloudinitiatief — Bouwen aan een concurrentiële data- en kenniseconomie in Europa (TEN/592) (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 86).

5.4. Het Comité dringt er daarom bij de Commissie op aan om Horizon 2020 te blijven vereenvoudigen en de regels voor deelname aan dit programma te respecteren, die de basis zouden moeten vormen „voor een bredere acceptatie van de gangbare kostenboekhoudpraktijken van de begunstigden”. Ook zou bij discussies over toekomstige kaderprogramma's moeten worden geprobeerd meer vooruitgang op dit vlak te boeken, dat wil zeggen dat de gangbare boekhoudbeginselen van de deelnemers waar mogelijk zouden moeten worden aanvaard, uitgaande van het principe dat naleving van nationale regels het belangrijkste criterium is, zolang als deze regels voldoen aan overeengekomen normen. Die normen zouden samen met de Europese Rekenkamer kunnen worden ontwikkeld en getest.

5.5. Met het oog op het volgende kaderprogramma zou ook absoluut moeten worden afgezien van het creëren van meer instrumenten. De Commissie zou daarentegen het aantal instrumenten actief moeten verlagen en daarbij de evaluatie van het GTI moeten benutten om alleen de doeltreffendste over te houden.

5.6. Het Comité doet, in navolging van de commissie Onderzoek (ITRE) van het Europees Parlement, de oproep om de overheveling van 2,2 miljard EUR van het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon 2020 naar het EFSI terug te draaien, teneinde de aanzienlijke negatieve gevolgen van deze besnoeiing ongedaan te maken. De EFSI-investeringen gaan naar projecten die niet kunnen worden beschouwd als alternatief voor de projecten die niet langer meer onder Horizon 2020 kunnen worden uitgevoerd, aangezien veruit de meeste EFSI-projecten geen onderzoeksaspecten maar de implementatie van bestaande technologieën betreffen. Dat is zeker waardevol, maar mag niet de bron van innovatieve nieuwe technologieën beperken die het Europese concurrentievermogen ten goede komen, waarin Horizon 2020 kan voorzien.

5.7. Onder Horizon 2020 legt klassieke medefinanciering, waarbij de Commissie subsidies verstrekt voor specifieke projecten en dus bijdraagt aan de totale kosten, het steeds meer af tegen financiële instrumenten. De financiering van onderzoek door middel van leningen is voor het bedrijfsleven en de academische wereld echter alleen maar nuttig aan het eind van de innovatieketen en niet in de fase van baanbrekende innovatie. Bovendien komen veel betrokken spelers niet in aanmerking voor deze instrumenten, omdat publieke onderzoeksorganisaties in tal van lidstaten geen leningen mogen aangaan. Horizon 2020 en toekomstige programma's dienen daarom primair op medefinanciering gericht te blijven.

5.8. Het Comité kan zich dan ook vinden in de conclusies van de Raad van 27 mei 2016, waarin wordt benadrukt dat er binnen het kader van Horizon 2020 voor moet worden gezorgd dat op leningen gebaseerde financiering niet op grotere schaal wordt toegepast ten koste van op subsidie gebaseerde financiering van O&I. Het Europese bedrijfsleven heeft nieuwe doorbraaktechnologieën nodig die zijn voortgekomen uit projecten met een hoog risico. Die zullen niet via leningen worden ontdekt.

5.9. De eerste jaren van Horizon 2020 kenden succespercentages van soms slechts 3 %. In het algemeen bedraagt het succes nu 1:8, tegenover 1:5 ten tijde van KP7. Het is zaak redelijke succespercentages te realiseren om verspilling van middelen en frustraties bij de beste deelnemers uit het bedrijfsleven en de academische wereld te voorkomen. Als die percentages laag zijn, kunnen de kosten van de tijd en energie die in projectvoorstellen wordt gestoken, meer bedragen dan de uitgekeerde financiering. Er is een reeks voorstellen voor tegenmaatregelen voorhanden (impact preciezer gedefinieerd, procedures in twee fasen, professionele adviseurs, volgen van goede praktijkvoorbeelden) en de Commissie moet die onverwijld uitvoeren voor de resterende looptijd van Horizon 2020.

5.10. De Excellentiekeur voor excellente aanvragen die niet zijn gefinancierd, zou met name gunstig kunnen zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen die hopen op steun uit de Europese structuur- en investeringsfondsen. Over de vraag of de staatssteunregels in dit geval geen roet in het eten zouden kunnen gooien, moet nog duidelijkheid komen.

5.11. Bij de tussentijdse evaluatie moet worden nagegaan hoe Horizon 2020 in kwalitatief opzicht bijdraagt aan de doelstellingen om wetenschap op topniveau te bevorderen, dringende maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en industrieel leiderschap te ondersteunen met het oog op grotere economische en inclusieve groei die in Europa banen creëert. De evaluatie zou zich niet te veel moeten richten op het kwantitatieve aspect, zoals het tellen van publicaties en octrooien en het berekenen van investeringsrendement, zoals bij de evaluatie van KP7 is gebeurd. Ook zouden compatibele indicatoren moeten worden vastgesteld voor zowel onderzoeks- als innovatiesteun binnen de structuurfondsen en het EFSI.

Brussel, 20 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over belemmeringen voor een duurzame aquacultuur in Europa wegnemen**(verkennend advies)**

(2017/C 034/11)

Rapporteur: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Raadpleging	Europese Commissie, 29.4.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	Verkennd advies
Besluit van het bureau van het Comité	15.3.2016
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	30.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	220/1/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) maakt zich ernstig zorgen over de situatie van de Europese aquacultuur, die er ondanks de bereidheid om de sector in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB), de gemeenschappelijke marktordening (GMO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) te bevorderen, niet op vooruit is gegaan.

1.2. Hoofdoorzaak van de trage administratieve procedures voor het bedrijven van aquacultuur en van het gebrek aan beschikbare vestigingslocaties is dat de uitvoering van de EU-milieuvoorschriften voor de nationale en regionale overheden bijzonder ingewikkeld is; dat geldt met name voor de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie en de richtlijnen inzake Nature 2000. Dit heeft ertoe geleid dat de aquacultuurbedrijven moeten beantwoorden aan een aantal buitensporig dure vereisten, die paradoxaal genoeg niet eens leiden tot een betere bescherming van het milieu.

1.3. Het EESC verzoekt de Commissie met klem om haar verplichtingen op het vlak van coördinatie van de gedeelde bevoegdheden inzake aquacultuur nauwgezet na te komen, inclusief de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten en de betrokkenheid van de regionale en nationale overheidsdiensten met bevoegdheden op aquacultuurgebied.

1.4. De Commissie moet erop toezien dat de lidstaten uitvoering geven aan haar richtsnoeren over de toepassing van Europese milieunormen, om zo onnodige administratieve lasten te verminderen en de kwaliteit van wateren en ecosystemen op peil te houden.

1.5. Worden de problemen rond de bureaucratische rompslomp en het gebrek aan vestigingslocaties niet opgelost, dan zal de Europese aquacultuur de beschikbare middelen uit het EFMZV niet kunnen benutten, zoals ook het geval was met de middelen uit het voormalige Europees Visserijfonds (EVF). Voorts bestaat het risico dat er vanwege de maatregelen van de lidstaten om het begrotingstekort terug te dringen geen middelen worden uitgetrokken voor initiatieven ten behoeve van een duurzame aquacultuur die groei en banen kunnen opleveren.

1.6. Het EESC verzoekt de Commissie met klem erop toe te zien dat de adviesraad voor aquacultuur zijn werkzaamheden zo snel mogelijk aanvat, en zich in te zetten voor het efficiënt functioneren van deze raad. Voorwaarde daartoe is dat de betrokkenen en de desbetreffende Europese en nationale diensten, en dan vooral de Commissie, samenwerken.

1.7. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan dat zij samen met de lidstaten een uitvoerige follow-up van de meerjarige nationale strategische plannen voor de aquacultuur uitvoert om na te gaan in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn; ook moet zij erover waken dat alle nationale overheidsdiensten met milieubevoegdheden daarbij betrokken worden.

1.8. Het EESC waarschuwt de Commissie dat de komende jaren cruciaal zullen zijn voor de toekomst van de aquacultuursector in de EU. De inspanningen die men zich heeft getroost om een regelgevingskader ten behoeve van de duurzame aquacultuur in te voeren, zouden wel eens tevergeefs kunnen zijn indien de situatie niet nauwlettend in het oog wordt gehouden en er niets wordt gedaan aan de huidige knelpunten binnen de overheidsdiensten van de lidstaten die niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van de meerjarige nationale strategische plannen voor de aquacultuur.

2. Achtergrond

2.1. Binnen de huidige verordeningen inzake het gemeenschappelijke visserijbeleid en de gemeenschappelijke marktordening voor visserij- en aquacultuurproducten is een ongekend belangrijke plaats ingeruimd voor duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU.

2.2. Het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) heeft een aparte begroting voor duurzame ontwikkeling van de aquacultuur, die voor de periode 2014-2020 niet minder dan 1,2 miljard EUR bedraagt.

2.3. Het EESC heeft de afgelopen jaren twee adviezen over de aquacultuur uitgebracht ⁽¹⁾ ⁽²⁾. In beide adviezen wijst het EESC op het belang van deze sector voor de EU en dringt het er bij de Commissie en de lidstaten op aan dat zij een verantwoordelijke en duurzame aquacultuur bevorderen.

2.4. In 2013 bracht de Commissie een aantal strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU uit. Doel van deze richtsnoeren was de lidstaten een leidraad te bieden aan de hand waarvan zij nationale doelstellingen voor de sector konden vaststellen, rekening houdend met hun eigen uitgangssituatie, nationale omstandigheden en institutionele bepalingen.

2.4.1. In de richtsnoeren werd de lidstaten onder meer aangeraden nationale strategische meerjarenplannen voor de aquacultuur uit te werken, met gezamenlijke doelstellingen en, indien mogelijk, indicatoren om de gemaakte vorderingen te beoordelen. Deze strategische plannen dienden ertoe het concurrentievermogen van de aquacultuur te bevorderen, de ontwikkeling ervan door middel van innovatie te ondersteunen, alsook de economische activiteit en de diversificatie een impuls te geven, de levenskwaliteit in de kust- en plattelandstreken te verbeteren, en de aquacultuurproducenten gelijke voorwaarden te bieden voor wat de toegang tot wateren en land betreft.

2.4.2. In 2013 legden alle lidstaten met een aquacultuurindustrie hun nationale strategische meerjarenplannen voor. De meeste maatregelen en acties die in deze plannen werden voorgesteld waren later terug te vinden in de operationele programma's op basis waarvan de financiële steun uit het EFMZV werd toegekend. Daarmee moest het gemakkelijker worden de desbetreffende maatregelen en acties in gang te zetten.

2.5. Het nieuwe GVB voorzag in de oprichting van een adviesraad voor aquacultuur, die de plaats inneemt van het opgeheven Raadgevend Comité voor de visserij en aquacultuur (werkgroep 2 — Aquacultuur). Deze adviesraad heeft tot taak het debat over sectorgerelateerde kwesties te bevorderen en de EU-instellingen aanbevelingen en suggesties voor te leggen. Daarnaast wordt een adviesraad voor markten opgericht, die zich zal toeleggen op een betere marktvoering van aquacultuurproducten en andere visserijproducten.

⁽¹⁾ EESC-advies over bouwen aan een duurzame toekomst voor de aquacultuur — Een nieuw elan voor de strategie voor een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur (PB C 18 van 19.1.2011, blz. 59).

⁽²⁾ EESC-advies over strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU (PB C 67 van 6.3.2014, blz. 150).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Naar schatting van de FAO moet de wereldwijde voedselproductie in 2050 met circa 70 % zijn toegenomen om de 9 miljard mensen die dan naar verwachting op aarde zullen leven van voedsel te kunnen voorzien. De FAO ziet voor de aquacultuur met zijn groei mogelijkheden een belangrijke rol in de voedselproductie weggelegd en adviseert deze sector, die voedsel, werkgelegenheid en welvaart oplevert, te stimuleren.

3.2. De consumptie van vis en andere aquatische producten wordt aanbevolen omdat deze een hoge voedingswaarde hebben en belangrijk zijn voor het behoud van een goede gezondheid. Mensen de kans geven voldoende aquatische producten te eten is een maatschappelijke prioriteit. Per persoon wordt binnen de EU jaarlijks ca. 23,9 kg aquatische producten gegeten, waarbij een lichte stijging te zien valt.

3.3. Wat aquatische producten voor menselijke consumptie betreft, vertoont de externe handelsbalans van de EU een tekort. Op de EU-markt wordt jaarlijks zo'n 13,2 miljoen ton aquatische producten geconsumeerd, waarvan 65 % geïmporteerd wordt, 25 % afkomstig is uit de visserij van de EU en slechts 10 % uit de Europese aquacultuur. Aan de stijging van het invoerpercentage is de laatste jaren wel een einde gekomen. Dit neemt niet weg dat een evenwicht ver te zoeken is, waardoor de EU er wat de huidige en toekomstige voedselzekerheid betreft zwak voor staat.

3.4. Jaarlijks produceert de Europese aquacultuur 1,2 miljoen ton. Daarvan is 65,4 % afkomstig uit de aquacultuur op zee en 34,6 % uit de aquacultuur op het land. De eerste verkoop van aquacultuurproducten is goed voor zo'n 4 miljard EUR. Er bestaan diverse productiemethoden, van de traditionele aquacultuurvijvers tot de technisch meer geavanceerde systemen, waaronder bassins, kooien op volle zee en waterrecirculatie.

3.5. De EFMZV-verordening werd in mei 2014 goedgekeurd en gepubliceerd. De operationele programma's van de lidstaten voor het EFMZV werden pas in het najaar van 2015 definitief door de Commissie goedgekeurd, met een vertraging van één jaar en vijf maanden.

3.5.1. De Rekenkamer publiceerde in 2014 een studie over de doeltreffendheid van de steun die via het voormalige Europees Visserijfonds (EVF) aan de aquacultuur was verleend. Daarin concludeerde de Rekenkamer dat het EVF de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur niet op doeltreffende wijze had gesteund. Zij stelde dat de Europese steunmaatregelen niet goed waren opgezet en dat er geen sprake was van toezicht noch van een duidelijk kader voor de ontwikkeling van de aquacultuur. De steunmaatregelen werden door de lidstaten niet naar behoren uitgewerkt en toegepast, en de nationale strategische plannen en operationele programma's verschaften geen duidelijke basis voor de bevordering van de aquacultuur.

3.6. Momenteel levert de aquacultuur in de EU 85 000 rechtstreekse banen op, een aantal dat evenwel gestagneerd is. Het EESC is ingenomen met de raming van de Commissie dat elke procentpunt stijging in de consumptie van Europese aquacultuurproducten zo'n 3 000 à 4 000 fulltimebanen zou opleveren. Daarnaast tellen we nagenoeg 200 000 indirecte banen in de toeleveringsbranche, de verwerkende sector en via aanvullende activiteiten.

3.7. Het is een goede zaak dat de lidstaten meerjarige nationale strategische plannen voor de aquacultuur hebben opgesteld en bij de Commissie hebben ingediend. Het EESC meent echter dat de economische, ecologische en sociale belanghebbenden, vergeleken met de overheden, te weinig bij het opstellen van deze plannen betrokken zijn geweest, zeker gezien de leidende rol van de overheidsinstanties die rechtstreeks bevoegd zijn voor aquacultuur.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC vindt dat het gebrek aan evenwicht op de externe handelsbalans van aquatische producten van de EU onaanvaardbaar is, zowel in economisch opzicht, vanwege het handelsdeficit dat dit inhoudt, maar ook in sociaal opzicht omdat werkgelegenheidskansen niet worden benut.

4.2. De groei van de aquacultuurproductie in de Europese Unie, die omstreeks het jaar 2000 duidelijk tot staan kwam, wil maar niet op gang komen, ondanks de inspanningen van de verschillende Europese, nationale en regionale instanties. De toegevoegde waarde van de handel is weliswaar licht gestegen, maar de productievolumes blijven op hetzelfde niveau steken.

4.3. In haar strategische richtsnoeren van 2013 voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU zette de Commissie precies uiteen waarom de aquacultuur in de EU stagneert en in de rest van de wereld juist wel sterk groeit. Volgens haar zijn de twee belangrijkste oorzaken de ingewikkelde administratieve procedures die doorlopen moeten worden om aquacultuuractiviteiten uit te oefenen en de moeite om locaties te vinden waar aquacultuurbedrijven gevestigd mogen worden of hun activiteiten mogen uitbreiden.

4.4. Het EESC waardeert de inspanningen die de Commissie zich heeft getroost om nationale en regionale instanties te helpen de EU-milieuvoorschriften toe te passen zonder de aquacultuurproducenten daarbij met onnodige lasten op te zadelen. Zo heeft zij richtsnoeren gepubliceerd m.b.t. de aquacultuur, de Natura 2000-gebieden en de kaderrichtlijn water, en werkt zij aan richtsnoeren die betrekking hebben op de relatie met de kaderrichtlijn inzake de mariene strategie. De ter zake bevoegde nationale en regionale overheden lijken evenwel niet goed bekend te zijn met deze richtlijnen en schieten tekort bij de tenuitvoerlegging ervan.

4.5. Door de vertraging bij de goedkeuring van de EFMZV-verordening en de operationele programma's van de lidstaten zullen de exploitanten in de lidstaten op zijn vroegst pas eind 2016 gebruik kunnen gaan maken van de middelen uit het EFMZV. Dat is dus bijna drie jaar later dan gepland.

4.6. De Rekenkamer constateerde in 2014 dat ingewikkelde goedkeuringsprocedures en het ontbreken van een goede ordening van de maritieme ruimte een duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de weg stonden. Ook bevestigde de Rekenkamer dat de belangrijkste groei doelstellingen van de aquacultuur nog altijd niet bereikt waren en dat de sector al jarenlang juist niet meer groeide.

4.7. Het EESC stelt met tevredenheid vast dat de middelen die uit hoofde van het EFMZV voor de ontwikkeling van een duurzame aquacultuur worden uitgetrokken, ten opzichte van de middelen uit het vorige EVF vrijwel verdrievoudigd zijn.

4.7.1. Het EESC wijst erop dat het voor de lidstaten met de grootste aquacultuursector binnen de EU moeilijk is om cofinanciering in het kader van het EFMZV te verlenen; vanwege hun toezeggingen om het begrotingstekort terug te dringen kampen zij met budgettaire beperkingen.

4.8. Het EESC is het ermee eens dat er absoluut een Europees forum moet komen waarop alle belanghebbenden de situatie van de aquacultuur kunnen bespreken en de EU- en nationale instanties op consensus gebaseerde aanbevelingen kunnen voorleggen, naar voorbeeld van het voormalige Raadgevend Comité voor de visserij en aquacultuur. Het is dan ook ingenomen met de adviesraad voor aquacultuur en het feit dat de belanghebbenden op economisch, sociaal en milieugebied, alsook onderzoekers en consumenten hierin ruim vertegenwoordigd zijn. Wel betreurt het dat deze adviesraad zo lang op zich heeft laten wachten; na de opheffing van het Raadgevend Comité duurde het nog drie jaar voordat de adviesraad het licht zag.

4.8.1. Het EESC is bezorgd dat de Commissie minder intensief betrokken zal zijn bij de nieuwe adviesraad voor aquacultuur dan bij het voormalige Raadgevend Comité. Reden hiervoor is dat de Commissie zelf het uitvoerend secretariaat van het Raadgevend Comité voor haar rekening nam, terwijl het secretariaat van de nieuwe adviesraad helemaal niet meer onder de Commissie valt. Dit kan zijn weerslag hebben op het vermogen van het secretariaat om Europese instanties rond de tafel te brengen en de aanbevelingen te verspreiden. Het Comité vreest dat de Commissie zich ertoe zal beperken een bijrol te spelen in de adviesraad, terwijl zij juist de touwtjes in handen zou moeten houden.

4.9. Het EESC stelt vast dat de meerjarige nationale strategische plannen voor de aquacultuur nog geen vrucht hebben afgeworpen. Daar staat tegenover dat in de meeste lidstaten ook nog geen mechanismen zijn ingevoerd om de resultaten ervan te meten.

4.9.1. Het EESC stelt vast dat de tot nog toe schrale resultaten van de plannen te wijten zijn aan het feit dat de factoren die een duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de weg staan, nog niet voldoende daadkrachtig zijn aangepakt. Het gaat om knelpunten die zich voornamelijk voordoen bij overheidsdiensten van de lidstaten die niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van de strategische plannen en dus niet van het bestaan ervan op de hoogte zijn. Het zou dan ook goed zijn deze diensten actief te betrekken bij de uitvoering van de strategische plannen.

4.10. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan dat zij de nationale en regionale overheden aanspoort om bij de implementatie van de EU-milieunormen rekening te houden met de drie dimensies van duurzame ontwikkeling — ecologische, sociale en economische — en daarbij ook te kijken naar de noodzaak om de zekerheid van de voedselvoorziening in de EU te verbeteren.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en potentiële gevolgen voor kwetsbare consumenten

(verkennend advies)

(2017/C 034/12)

Rapporteur: **Vladimír NOVOTNÝ**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie 14.3.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
	Verkennd advies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	146/66/43

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stemt in met de basisgedachte achter een nieuwe opzet voor de elektriciteitsmarkt van de EU. Dit is noodzakelijk om een stabiel elektriciteitsstelsel te garanderen, dat bijdraagt aan de doelstellingen van de Europese energie-unie. De op middellange en lange termijn te realiseren omschakeling van de elektriciteitsproductie en handel naar decentrale structuren en de uitvoering van de doelstellingen zoals die zijn neergelegd in de EU-richtlijn inzake „Hernieuwbare energiebronnen” vragen om een geheel nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt. Het EESC wijst in dit verband op zijn adviezen TEN/577, TEN/578 en TEN/583, waarin het zich hierover uitsprak, maar ook over de rol van consumenten, prosumenten en de nieuwe marktdeelnemers.

1.2. Naar de mening van het EESC zullen ook de zogenaamde „slimme” distributienetwerken in combinatie met „smart meters” en opslagtechnologieën op middellange en lange termijn een belangrijk onderdeel vormen van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt. Deze „slimme” netwerken en besturings- en opslagtechnologieën kunnen vervolgens wel gunstige gevolgen opleveren, zowel wat betreft de optimalisering van het elektriciteitsverbruik als de besparing van elektriciteit.

1.3. Het Comité vestigt de aandacht op de mogelijkheden voor het terugdringen van de energiearmoede, dankzij kleine producenten-consumenten („prosumenten”), maar ook dankzij andere nieuwe modellen, zoals energiecoöperaties. Om de prosumenten volledig te integreren in de energiemarkt is het Comité van mening dat onder andere de administratieve belemmeringen en alle andere overbodige obstakels die hun bedrijvigheid in de weg staan moeten worden weggenomen, en dat zij toegang moeten krijgen tot de distributienetten volgens de marktvoorwaarden die gelden voor het gebruik van deze netten.

1.4. Het Comité is van mening dat ook het gebruik van „slimme” bedieningssystemen in zogenaamde „slimme” woningen een belangrijk onderdeel vormt van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt. Het gebruik hiervan zal helpen om huishoudens een actievere rol te laten spelen zodra zij volledig zijn geïntegreerd in de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt, en om de risico's op energiearmoede terug te dringen. Deze belangrijke veranderingen zullen mogelijk worden gemaakt door informatiecampagnes die zich richten tot grote delen van de bevolking, en door ondersteuning te bieden voor de installatie van deze systemen in kwetsbare huishoudens en andere kwetsbare afnemers op de energiemarkt, zoals kleine en middelgrote ondernemingen.

1.5. Het Comité is ervan overtuigd dat alle veranderingen die de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt naar verwachting zal teweegbrengen, alleen maar kunnen worden gerealiseerd op voorwaarde dat deze nieuwe markt de juiste prijsindicaties (verkoopprijs) op korte termijn en prijssignalen (kostprijs) op lange termijn verschaft die omvangrijke investeringsactiviteiten in de elektriciteitssector van de EU mogelijk maken en bevorderen. Daarbij is het wel zaak dat de prijzen de reële kosten weerspiegelen, en dus ook de externe kosten omvatten.

1.6. De ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt hebben de afgelopen jaren tot een aanzienlijke daling van de groothandelsprijzen geleid, waarvan kleine consumenten en kmo's echter nog niet hebben geprofiteerd: voor hen zijn de prijzen eerder gestegen dan gedaald.

1.7. Een geschikte opzet van de elektriciteitsmarkt, in combinatie met strategische investeringen in installaties, waaraan ook sociaal zwakkere medeburgers kunnen deelnemen, bijvoorbeeld via energiecoöperaties, zal het mogelijk maken om het energiebeleid te koppelen aan het sociaal beleid en het creëren van regionale toegevoegde waarde.

1.8. De politiek moet een duidelijk antwoord geven op de vraag, wie het recht heeft c.q. in staat is om, in het kader van een toekomstige decentrale productie, elektriciteit te produceren en verhandelen. Dit is ook van doorslaggevend belang voor de aanpak van de energiearmoede.

1.9. Een voorbeeld hiervan is de Poolse provincie Podlachië, die een stimuleringsprogramma voor kleine fotovoltaïsche installaties heeft opgezet. Dankzij een investeringsbijdrage van 60 %, in combinatie met de in Polen geplande nettobemetering, kunnen de stroomkosten voor de gebruikers worden gehalveerd.

2. Inleiding

2.1. Per brief van 14 maart 2016 heeft het Slowaakse voorzitterschap van de Raad van de EU het EESC verzocht een advies op te stellen over de sociale dimensie van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt tegen de achtergrond van de sociaaleconomische ontwikkeling.

2.2. In zijn verzoek merkt het Slowaakse voorzitterschap op dat de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt kansen biedt voor de consumenten, indien zij een manier krijgen aangereikt om proactiever in interactie te treden met de markt. Naast de gevolgen die de mogelijke stijging van de elektriciteitsprijzen zou kunnen hebben voor het concurrentievermogen van de industrie van de EU, moet echter ook rekening worden gehouden met de mogelijke gevaren voor sociaal kwetsbare consumenten.

2.3. Het EESC heeft in verschillende eerdere adviezen ⁽¹⁾ ⁽²⁾ diepgaand onderzoek verricht naar de verwachte evolutie van de energiemarkt en is van oordeel dat de aanbevelingen die het heeft gedaan en de conclusies die het heeft aangenomen nog niets aan relevantie hebben ingeboet. In dit nieuwe advies wordt dan ook dieper ingegaan op de risico's en kansen voor sociaal kwetsbare bevolkingsgroepen die voortvloeien uit de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en de specifieke uitingen van energiearmoede die verband houden met de toegang tot elektriciteit.

3. De visie achter de nieuwe opzet van de energiemarkt

3.1. De voornaamste taak van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt, die is gebaseerd op duurzaamheidsbeginselen, moet erin bestaan een zekere elektriciteitsvoorziening te waarborgen voor iedereen, tegen betaalbare en concurrerende prijzen.

3.2. De EU-kaderstrategie voor de energie-unie streeft de volgende essentiële strategische doelstellingen na:

- energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen;
- een volledig geïntegreerde interne energiemarkt;
- energie-efficiëntie als bijdrage aan de matiging van de energievraag;

⁽¹⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

⁽²⁾ PB C 424 van 26.11.2014, blz. 64.

- het koolstofarm maken van de economie, en
- een energie-unie voor onderzoek, innovatie en concurrentievermogen.

3.3. De voornaamste kenmerken van de kaderstrategie voor de elektriciteitsmarkt zijn:

- de overgang naar koolstofarme energiesystemen;
- de kostenefficiënte integratie van variabele hernieuwbare energiebronnen;
- de overstap van conventionele elektriciteitscentrales op de gedecentraliseerde productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen;
- de verandering van de rol van de consument op de elektriciteitsmarkt;
- een hogere mate van zekerheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening.

3.4. De verandering van de rol die consumenten spelen op de elektriciteitsmarkt moet een betekenisvolle plaats innemen in de nieuwe opzet van deze markt ⁽³⁾.

4. Energiearmoede en de preventie ervan

4.1. Het EESC heeft onlangs een reeks adviezen goedgekeurd over de problematiek van energiearmoede, met name TEN/516 — „Pleidooi voor een gecoördineerde Europese actie om energiearmoede te voorkomen en te bestrijden” ⁽⁴⁾ (rapporteur: Pierre Jean Coulon, 2013), dat grondig is geanalyseerd op nationaal niveau, bijvoorbeeld door de Economische en Sociale Raad van Bulgarije in zijn advies „Measures to overcome energy poverty in Bulgaria”, (ESC/3/030/2015). Het EESC is van oordeel dat de in dit document geformuleerde aanbevelingen en conclusies niets aan relevantie hebben verloren en is niet van plan deze hier te herhalen.

4.2. Het thema energiearmoede komt onder meer aan de orde in advies TEN/578 „Een „new deal” voor energieconsumenten” en advies TEN/583 „Energie en energiecoöperaties van prosumenten: kansen en uitdagingen in de EU-lidstaten”.

4.3. Energiearmoede wordt omschreven als de beperkte toegang tot energiebronnen als gevolg van het ontbreken of de slechte werking van de energie-infrastructuur of het onvermogen om te betalen voor de levering van energieproducten. Indien het risico bestaat dat de infrastructuur het laat afweten, moet de capaciteit ervan worden verhoogd of nieuwe capaciteit worden gecreëerd om de zekerheid en de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening te waarborgen. Zelfs de netbeheerders stellen vast dat decentrale elektriciteitsproductie-installaties, zoals fotovoltaïsche installaties in particuliere woningen, kunnen bijdragen aan de stabilisering van de regionale elektriciteitsvoorziening en zwakke regionale netten.

4.4. Hoewel energiearmoede vaak in verband wordt gebracht met particuliere eindafnemers, is het van belang erop te wijzen dat ook kleine en middelgrote ondernemingen hier vaak mee te maken krijgen, met alle gevolgen van dien voor hun concurrentievermogen.

4.5. Energiearmoede heeft meestal betrekking op de capaciteit om woningen te verwarmen, maar in de zuidelijke EU-landen kan het ook gaan om de beschikbaarheid van airconditioning tijdens de warme zomermaanden. Energiearmoede uit zich in het bijzonder in het onvermogen om elektriciteitsrekeningen te betalen. In dit geval wordt het probleem aangepakt aan de hand van directe of indirecte steun aan kwetsbare consumenten die worden geconfronteerd met energiearmoede.

4.6. Directe steun aan kwetsbare consumenten wordt voornamelijk verstrekt in de vorm van sociale subsidieprogramma's zoals de directe terugbetaling in geld of in natura van betalingen en is verankerd in de interne socialebeschermingsstelsels op het niveau van de verschillende lidstaten.

⁽³⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 22.

⁽⁴⁾ PB C 341 van 21.11.2013, blz. 21.

4.7. De afzonderlijke lidstaten passen verschillende definities van kwetsbare consumenten toe naargelang de specifieke situatie en de desbetreffende sociale stelsels in elke lidstaat.

4.8. Indirecte steun wordt verstrekt in de vorm van sociale of bijzondere tarieven. Momenteel passen tien lidstaten sociale tarieven toe, hebben acht lidstaten een statuut voor kwetsbare consumenten gedefinieerd en passen in totaal zestien lidstaten geregelende elektriciteitsprijzen toe op hun nationale markten. Het EESC heeft zich duidelijk uitgesproken tegen zulke geregelende prijzen (TEN/578).

4.9. Het is echter mogelijk het risico op energiearmoede terug te dringen door een reeks maatregelen aan te nemen die verenigbaar zijn met de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt. Deze reeks omvat met name de volgende elementen:

- verbeteren van de toegankelijkheid van informatie over de elektriciteitsprijzen die door de verschillende leveranciers worden voorgesteld;
- wegwerken van de obstakels voor het overstappen naar een andere energieleverancier;
- versterken van de concurrentie en een transparant aanbod van complexe energiediensten;
- waarborgen van de transparantie van contracten, prijzen en energierekeningen;
- informeren en opvoeden van consumenten, met een actieve rol voor de gemeenten;
- bestrijden van oneerlijke handelspraktijken en technieken die consumenten onder druk zetten bij het sluiten van energieleveringscontracten;
- besparen op het energieverbruik en de informatie over het eigen verbruik voor iedereen toegankelijk maken, toegankelijk maken van „slimme” meters en bedieningssystemen voor huishoudens en andere kleine gebruikers;
- ondersteunen van de thermische isolatie van appartementen en huizen, renoveren en verbeteren van oude gebouwen om het energieverlies terug te dringen;
- ondersteunen van voorlichtings- en opleidingsprogramma's ten behoeve van kwetsbare afnemers;
- ondersteunen van lokale initiatieven voor de bestrijding van energiearmoede;
- verbieden van overdreven hoge tarieven voor kwetsbare afnemers;
- vergroten van de doeltreffendheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening.

4.10. De ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt hebben de afgelopen jaren tot een aanzienlijke daling van de groothandelsprijzen geleid, waarvan kleine consumenten en kmo's echter nog niet hebben geprofiteerd: voor hen zijn de prijzen eerder gestegen dan gedaald.

4.11. Het EESC benadrukt dat kleine producenten-consumenten („prosumenten”) ook een belangrijke rol kunnen spelen bij het terugdringen van energiearmoede. Om de prosumenten met succes te integreren in de energiemarkten is dan ook het van essentieel belang dat alle administratieve belemmeringen zo snel mogelijk worden weggenomen en dat zij toegang krijgen tot de netwerken, maar dan wel met instandhouding van de marktvoorwaarden en met inachtneming van de kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening.

4.12. Het EESC gelooft dat zelfs als bovenstaande elementen in verband met steun aan kwetsbare consumenten in overeenstemming met de marktregels worden toegepast, de last voor het bestrijden van energiearmoede en de gevolgen ervan ook in de toekomst grotendeels op de schouders van de sociale stelsels in de lidstaten zullen terechtkomen, aangezien zij het enige geschikte alternatief vormen vanuit marktoogpunt.

4.13. Een geschikte opzet van de elektriciteitsmarkt, in combinatie met strategische investeringen in installaties, waaraan ook sociaal zwakkere medeburgers kunnen deelnemen, bijvoorbeeld via energiecoöperaties, zal het mogelijk maken om het energiebeleid te koppelen aan het sociaal beleid en het creëren van regionale toegevoegde waarde.

4.14. De politiek moet een duidelijk antwoord geven op de vraag, wie het recht heeft c.q. in staat is om, in het kader van een toekomstige decentrale productie, elektriciteit te produceren en verhandelen. Dit is ook van doorslaggevend belang voor de aanpak van de energiearmoede.

4.15. Hernieuwbare energiebronnen bieden compleet nieuwe mogelijkheden om energiearmoede — als sociaal probleem — tegen te gaan. Zo kwam een studie van het gemeenschappelijk onderzoeksinstituut van de Commissie reeds in 2014 tot de conclusie dat het voor 80 % van de Europese bevolking goedkoper zou zijn zelf elektriciteit op te wekken — met behulp van fotovoltaïsche installaties — dan deze van het net te betrekken. Een probleem is echter dat een deel van de bevolking niet over een dak of stuk grond beschikt om zonnepanelen te installeren. Een uitbreiding van de definitie van het begrip „prosumant” en de ondersteuning van gemeenschappelijke installaties (energiecoöperaties) zou hierbij kunnen helpen.

4.16. In een recente studie van CE Delft is berekend dat tot 83 % van de huishoudens in 2050 de eigen elektriciteit kan opwekken.

4.17. Een belangrijk probleem ligt echter vaak in het feit dat juist sociaal zwakke burgers niet over de middelen voor de noodzakelijke investeringen beschikken. Aan hernieuwbare energiebronnen kleefde het „nadeel” dat eerst relatief hoge investeringen moeten worden gedaan, hoewel de werkingskosten zeer gering zijn (zon en wind zijn immers gratis). Ook dit probleem kan op politiek niveau worden opgelost, onder meer met adequate strategische investeringen.

4.18. Een voorbeeld hiervan is de Poolse provincie Podlachië, die een stimuleringsprogramma voor kleine fotovoltaïsche installaties heeft opgezet. Dankzij een investeringsbijdrage van 60 %, in combinatie met de in Polen geplande nettobemetering, kunnen de stroomkosten voor de gebruikers worden gehalveerd.

4.19. Het EESC dringt er in dit verband op aan dat de Commissie, de Raad en het EP zich intensiever gaan bezighouden met ontwikkelingen op middellange en lange termijn die positief kunnen zijn voor de afnemers. Hiervoor kan de elektromobiliteit als voorbeeld dienen. De verwachting is dat de komende twintig tot dertig jaar meer elektrische auto's op de markt zullen komen. Een elektrische auto verbruikt ca. 14 kWh per 100 km, wat bij een elektriciteitsprijs van 0,25 EUR/kWh neerkomt op 3,50 EUR. Een autorit van 100 km in een voertuig met verbrandingsmotor — bij een verbruik van 7 l/100 km en een prijs van 1,20 EUR/liter — kost 8,40 EUR. Om de hoeveelheid stroom te leveren die een elektrische auto nodig heeft om 10 000 km af te leggen, volstaat een fotovoltaïsche installatie met ca. 6 modules. Met een investering van rond de 3 000 EUR kan een auto dus twintig jaar rijden op eigen stroom. De economische aspecten in verband met de omschakeling naar elektromobiliteit — zowel voor de burgers als voor de regio's — komen nog te weinig ter sprake.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

BIJLAGE

De voltallige vergadering heeft besloten onderstaand tegenadvies te verwerpen en het afdelingsadvies te behouden, hoewel het tegenadvies meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen heeft behaald.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC verwacht dat de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt, zoals voorgesteld door de Europese Commissie in het kader van het herfst/winter energiepakket, zal leiden tot de volledige integratie van hernieuwbare energiebronnen in de gemeenschappelijke elektriciteitsmarkt, als een belangrijk instrument om de klimaatverplichtingen van de EU na te komen.

1.2. Dit voorstel moet erop gericht zijn de betrouwbaarheid en continuïteit van de elektriciteitsvoorziening op lange termijn te garanderen, een einde te maken aan de bestaande verstoringen van de markt en tegelijkertijd te zorgen voor elektriciteitsprijzen die enerzijds het concurrentievermogen van de Europese economie in stand houden en anderzijds stabiel en betaalbaar zijn voor de eindafnemers, met inbegrip van bevolkingsgroepen met een laag inkomen.

1.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt in zijn definitieve vorm zal leiden tot een vermindering of verdwijning van de risico's op potentieel negatieve gevolgen voor de energiearmoede.

1.4. Het EESC is van mening dat het transformatieproces waarbij de elektriciteitsmarkt in zijn huidige vorm evolueert tot een nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt, het risico inhoudt van potentiële gevolgen voor kwetsbare groepen van afnemers, met name burgers.

1.5. Volgens het EESC hangen de risico's van de transformatie van de elektriciteitsmarkt tot een nieuwe marktopzet grotendeels samen met de noodzaak van een fundamentele versterking van de nationale transmissienetwerken tot 220/440 kV en de interconnectie van hun capaciteit, de uitbreiding van de rol van de distributienetwerken met taken die momenteel alleen door transmissienetwerken worden verricht (bijvoorbeeld zorgen voor stabiliteit van de netwerken) en hun omvorming tot „slimme” systemen, de oplossing voor het probleem van de grootschalige elektriciteitsopslag, de decentralisatie van de elektriciteitsopwekking, de aansluiting van decentraal opgewekte elektriciteit op het distributienetwerk en het veranderen van de rol en het gedrag van elektriciteitsverbruikers op de markt.

1.6. De hierboven genoemde transformatieprocessen bestrijken een lange termijn; de tenuitvoerlegging vergt tientallen jaren, grote investeringen die naar verwachting zullen oplopen tot honderden miljarden EUR, naast nog andere, vergelijkbare kosten voor de ontwikkeling van nieuwe technische oplossingen, die vaak nog onbekend zijn.

1.7. Indien de beginselen van de markt integraal worden toegepast zou een aanzienlijk deel van deze kosten worden doorberekend in de elektriciteitsprijs, wat tijdens de overgang naar de nieuwe marktopzet kan leiden tot potentieel negatieve gevolgen die zich vertalen in energiearmoede voor kwetsbare bevolkingsgroepen.

2. Inleiding

2.1. Per brief van 14 maart 2016 heeft het Slowaakse voorzitterschap van de Raad van de EU het EESC verzocht een advies op te stellen over de sociale dimensie van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt tegen de achtergrond van de sociaaleconomische ontwikkeling.

2.2. Het EESC werd gevraagd vooral te kijken naar de factoren die van invloed zijn op de elektriciteitsmarkt, en naar de impact van de evolutie van de energieprijzen in de EU. Dit zou een duurzame evolutie moeten zijn, niet alleen vanuit milieuoogpunt (met het oog op de klimaatbescherming) maar ook op sociaaleconomisch gebied, en dan met name de veiligheid en beschikbaarheid van de elektriciteitsvoorziening.

2.3. In zijn verzoek merkt het Slowaakse voorzitterschap op dat de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt kansen biedt voor de consumenten en hen een manier aanreikt om proactiever in interactie te treden met de markt. Naast de gevolgen die de stijging van de elektriciteitsprijzen zou kunnen hebben voor het concurrentievermogen van de industrie van de EU, moet echter ook rekening worden gehouden met de mogelijke gevaren voor sociaal kwetsbare consumenten.

2.4. Het EESC heeft in verschillende eerdere adviezen diepgaand onderzoek verricht naar de verwachte evolutie van de energiemarkt en is van oordeel dat de aanbevelingen die het heeft gedaan en de conclusies die het heeft aangenomen nog niets aan relevantie hebben ingeboet. In dit nieuwe advies wordt dan ook enkel dieper ingegaan op de risico's voor sociaal kwetsbare bevolkingsgroepen die voortvloeien uit de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en de specifieke uitingen van energiearmoede die verband houden met de toegang tot elektriciteit.

3. De voornaamste problemen op de huidige elektriciteitsmarkt in de EU en risico's voor hun ontwikkeling op de middellange termijn

3.1. De voornaamste problemen die zich voordoen op de huidige elektriciteitsmarkt in de EU kunnen als volgt worden samengevat:

- fundamentele verstoring van de elektriciteitsmarkt;
- ontoereikende investeringen in apparatuur voor nieuwe regelbare energiebronnen;
- verwaarloosde ontwikkeling van transmissie-infrastructuur ten opzichte van de groei van hernieuwbare energiebronnen;
- gedaalde en bedreigde zekerheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening;
- gebrek aan doeltreffende coördinatie van de nationale beleidslijnen, hoewel de transnationale regio's op dit gebied zouden moeten samenwerken en voor coördinatie zouden moeten zorgen op basis van de werkelijke omstandigheden op de bestaande markten;
- sterkere verstoring van de elektriciteitsmarkt vanwege de ondoeltreffende integratie van de markten.

3.2. Een andere belangrijke negatieve factor die in de praktijk zorgt voor de verstoring van de elektriciteitsmarkten in de EU houdt verband met het feit dat sommige grote clusters hernieuwbare energiebronnen geografisch ver verwijderd zijn van gebieden met een hoog elektriciteitsverbruik. Daarbij komt nog de ontoereikende transmissiecapaciteit op het niveau van de lidstaten. De ongecontroleerde elektriciteitsproductie, met name uit windenergie, leidt er tijdens tijdelijke pieken toe dat elektriciteit naar naburige lidstaten wordt geleid, hetgeen vervolgens crisissituaties op de transmissienetwerken en een hoog risico op een black-out veroorzaakt.

3.3. In verschillende lidstaten zijn er als reactie op de instabiele energievoorziening uit hernieuwbare bronnen systemen met capaciteitsmechanismen ingevoerd, die bepaalde discriminerende elementen vertonen, zoals een neiging tot vooraf geselecteerde technologieën voor elektriciteitsproductie of de uitsluiting van grensoverschrijdende leveringen. Het nieuwe model van de elektriciteitsmarkt zou rekening moeten houden met de bestaande lacunes, en deze moeten verhelpen; daarvoor is het van essentieel belang dat de kwaliteit van de elektriciteitsinfrastructuur van de EU wordt verbeterd.

3.4. De transmissienetwerken van de lidstaten kunnen niet garanderen dat lokale tekorten aan middelen operationeel worden gedekt door de lidstaten onderling; een verdere integratie van de elektriciteitsmarkt is dan ook lastig in deze omstandigheden. In Europa zijn er enkele regionale elektriciteitsmarkten die niet samenwerken en waarvan de activiteiten onvoldoende worden gecoördineerd.

3.5. Zij worden geleidelijk aan met elkaar verbonden in overeenstemming met de geldende wetgeving (netcodes). Momenteel bestaan er aanzienlijke verschillen tussen deze markten, zowel vanuit het oogpunt van operationele zekerheid als wat betreft het prijsniveau van de geleverde producten en diensten. Dit integratieproces is absoluut noodzakelijk, maar zal zeer moeilijk zijn.

3.6. Verschillende lidstaten doen als reactie op de problemen met de integratie van variabele hernieuwbare bronnen in hun energiesystemen een beroep op capaciteitsmechanismen die de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de elektriciteitsvoorziening waarborgen wanneer de hernieuwbare bronnen buiten werking zijn als gevolg van natuurlijke omstandigheden. Capaciteitsmechanismen kunnen worden toegepast in de vorm van capaciteitsmarkten of strategische reserves. Terwijl strategische reserves van nature een neutrale uitwerking op de elektriciteitsmarkt hebben en de voorkeur verdienen als geschikte oplossing vanuit marktoogpunt, kunnen capaciteitsmechanismen de markt verstoren.

3.7. De vooruitzichten voor de komende twintig jaar zijn een belangrijke factor die van invloed is op de uiteindelijke vorm van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt en, uiteraard, op de gevolgen voor kwetsbare afnemers. In dit verband dient rekening te worden gehouden met de volgende factoren:

3.7.1. Gelet op de ontwikkelingen in de laatste tien jaar moet er dringend een oplossing worden gevonden voor de energiesituatie in de EU op basis van een objectieve strategische denkoefening. De betrouwbaarheid van een duurzame elektriciteitsvoorziening tegen een aanvaardbare/betaalbare prijs moet stevig worden geschraagd met de drie pijlers van duurzame ontwikkeling en mag niet beperkt blijven tot pure retoriek. Alleen al de vernieuwing van de netwerken zal ongeveer 655 miljard USD kosten.

3.7.2. In de periode 2016-2025 loopt in de EU de levensduur van verschillende centrales ten einde die goed zijn voor ongeveer 150 GW aan geïnstalleerde thermische capaciteit, ofwel een kwart van de huidige thermische capaciteit van de EU. Om te waarborgen dat het systeem naar behoren blijft werken en dat de energievoorziening voor de consument niet wordt onderbroken, zullen er nieuwe centrales moeten worden gebouwd voor 100 GW stabiele thermische capaciteit. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de fossiele bronnen in 2035 nog steeds 200 GW zullen produceren, zelfs als de hypothesen betreffende technologische ontwikkeling op het gebied van energie-efficiëntie en opslag van elektrische energie correct blijken.

3.7.3. De huidige stand van zaken op de elektriciteitsmarkt maakt het echter onmogelijk om te investeren in dit soort productiecapaciteiten, en het waarborgen van de energiezekerheid zal drastische systeemhervormingen vergen om een strikte toepassing van de marktmechanismen toe te passen en een gunstig effect op de prijzen voor de eindafnemer te bereiken.

Het tegenadvies werd verworpen met 91 stemmen vóór en 141 stemmen tegen, bij 22 onthoudingen.

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

520E ZITTING VAN HET EESC, 19 EN 20 OKTOBER 2016

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 — Europese normen voor de 21e eeuw

*(COM(2016) 358 final)**(2017/C 034/13)*Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Commissie, 17.8.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie <i>(COM(2016) 358 final)</i>
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	147/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Een nieuwe visie op de organisatie van een Europees normalisatiesysteem (ENS) dat kan worden aangepast aan de voortdurend veranderende internationale context en dat steeds grotere voordelen kan bieden voor het bedrijfsleven, consumenten, werknemers en het milieu, is volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) van fundamenteel belang.

1.2. In zijn hoedanigheid van „huis van het maatschappelijk middenveld” hecht het EESC bijzonder belang aan verbetering van de transparantie en inclusiviteit van het ENS en vraagt het om zelf een proactieve rol te mogen spelen bij de strategische oriëntatie, de uitvoering en verspreiding van de normen en de totstandkoming van een normalisatiecultuur.

1.3. Het EESC onderstreept dat de strategische rol van de technische normalisatie moet worden versterkt, om te zorgen voor:

- de kwaliteit, veiligheid en prestaties van goederen en diensten;
- een steeds betere bescherming van consumenten, werknemers en het milieu;
- een hoger niveau van innovatie voor het concurrentievermogen van ondernemingen.

1.4. Het EESC is ingenomen met de lancering van het gezamenlijk initiatief inzake normalisatie (GIN) tussen de openbare en particuliere partners in het ENS, dat als doel heeft een gemeenschappelijke aanpak uit te stippelen voor het vaststellen van prioriteiten en de ontwikkeling van gezamenlijke acties ter modernisering en vereenvoudiging van de vaststelling van normen.

1.5. Het maakt zich echter grote zorgen over de beperkte concrete uitvoeringsrichtsnoeren en de ontoereikendheid van de bijbehorende financiële toewijzingen, die essentieel zijn om de gezamenlijke innovatieve visie om te zetten in concrete moderniseringsacties en -strategieën.

1.6. In dit verband beveelt het EESC aan dat het publiek-private partnerschap GIN⁽¹⁾ structureel en financieel wordt ondergebracht in de gezamenlijke technologie-initiatieven van Horizon 2020⁽²⁾, teneinde:

- de doelstellingen inzake de vaststelling van technische en regelgevingsnormen voor de industrie-, diensten- en consumptiesector te verwezenlijken;
- de financiële, menselijke en kennisgebaseerde hulpbronnen nog meer en beter te richten op gemeenschappelijke prioriteiten.

1.7. Het EESC steunt de plannen van de Commissie voor de invoering van een geïntegreerd en gestructureerd systeem, om tot een gemeenschappelijke strategie te komen die leidt tot minder versnippering van normen en planningssystemen.

1.8. Het EESC is dan ook voorstander van een beter governancestelsel voor de normalisatiestrategieën dat rekening houdt met de convergentie van technologieën, de automatisering van ondernemingen en diensten en de nieuwe en toenemende sociale en milieu-expertise, en dat steun kan verlenen aan het huidige technische comité voor normalisatie.

1.9. In de Europese interinstitutionele dialoog over normalisatie moet een bevoorrechte rol zijn voorbehouden aan alle representatieve belanghebbenden. Er zouden permanente evaluatie- en stuurgroepen moeten worden opgericht binnen de EU-instellingen, in de eerste plaats met het EESC en het Comité van de Regio's (CvdR), mede gelet op de verplichte raadpleging krachtens artikel 114 VWEU.

1.10. Binnen het ENS en de bevoegde directoraten-generaal van de Commissie moet de capaciteit worden versterkt om op gecoördineerde wijze gebruik te maken van het instrument van technische normalisatie, dat relevant is voor de afzonderlijke sectoren, met name de dienstensector.

1.11. Het EESC acht het van prioritair belang dat de ontwikkeling van een echte Europese normalisatiecultuur op gang wordt gebracht, vanaf het basisonderwijs tot en met het niveau van beleidsmakers en onderhandelaars van internationale overeenkomsten, door een krachtige Europese bewustmakingscampagne op touw te zetten en te ondersteunen.

1.12. Het EESC benadrukt dat een echt innovatief Europees normalisatiebeleid in de eerste plaats moet zijn gericht op de tevredenheid van de klanten — burgers, ondernemingen en werknemers — door een hoog niveau van veiligheid, kwaliteit en doeltreffendheid, nieuwe werkgelegenheid en internationaal concurrentievermogen te verwezenlijken dankzij een evenwichtige en flexibele aanpak, die het midden houdt tussen normen en creativiteit⁽³⁾.

2. Het systeem van technische normalisatie en de Europese en mondiale uitdagingen

2.1. Als strategisch instrument dat de kwaliteit, prestaties en veiligheid van goederen en diensten waarborgt en zorgt voor interoperabiliteit van netwerken en systemen, een verregaande bescherming van bedrijven, werknemers, consumenten en het milieu en meer innovatie en sociale integratie, is technische normalisatie van doorslaggevende betekenis voor de werking van de interne markt en het internationale concurrentievermogen van producten en diensten.

⁽¹⁾ Gezamenlijk initiatief inzake normalisatie.

⁽²⁾ Bijvoorbeeld P2P op het gebied van metrologie.

⁽³⁾ Zie advies TEN/593 over normalisatieprioriteiten op ICT-gebied voor de digitale eengemaakte markt (PB C 487 van 28.12.2016, blz. 92).

2.2. In het licht van de nieuwe technologische ontwikkelingen, beleidsprioriteiten en wereldwijde tendensen, met name op het gebied van diensten en automatisering, moet het Europese normalisatiesysteem (ENS) worden herzien om zijn vele succesvolle aspecten te behouden en tekortkomingen te corrigeren, waarbij wordt gestreefd naar een juist evenwicht tussen de Europese en de nationale dimensie, maar ook tussen de vrijheid van innovatie, creativiteit en technisch-normatieve interoperabiliteit en — meer in het algemeen — om tegemoet te komen aan de nieuwe vereisten en verwachtingen van het bedrijfsleven, de consumenten, de werknemers en de hele Europese samenleving.

2.3. In zijn hoedanigheid van „huis van het maatschappelijk middenveld” hecht het EESC bijzonder belang aan verbetering van de transparantie en inclusiviteit van het ENS en vraagt het om zelf een steeds proactievere rol te mogen spelen bij de strategische oriëntatie, de uitvoering en verspreiding van de normen en de totstandkoming van een normalisatiecultuur, als sleutel tot het succes van ondernemingen en de toekomstige generaties.

2.4. Het EESC heeft er altijd op gewezen dat „een snel en doeltreffend Europees normalisatieproces waaraan alle belanghebbenden deelnemen, niet alleen een pijler is van de eengemaakte markt — de spil van de Europese integratie en de Europa 2020-strategie (die de eenwording moet voltooien) — maar vooral ook een hoeksteen van het concurrentievermogen van de Europese economie en de drijvende kracht achter innovatie”⁽⁴⁾. Juist daarom moeten er duidelijke en transparante regels worden vastgesteld ter bescherming van consumenten en bedrijven, maar ook van het milieu en de samenleving.

2.5. De voornaamste algemene doelstellingen van het ENS zijn de verhoging van de bijdrage van de normen en van het Europese normalisatieproces aan het vrije verkeer van goederen en diensten op de interne markt, ter stimulering van de groei en innovatie en ter bevordering van het concurrentievermogen van Europese ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen, en tegelijkertijd een hoge bescherming van consumenten, werknemers en het milieu, dankzij bredere maar ook snellere en meer inclusieve en transparante ontwikkelingsprocessen, zowel op nationaal als Europees niveau, op basis van erkende criteria, zoals die welke in het kader van de WTO-overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen en Verordening (EU) nr. 1025/2012 worden gehanteerd.

2.6. Het EESC heeft onlangs nog benadrukt dat „Europese normalisatie [...], dankzij de bijdrage van alle sociale partners en stakeholders, de processen die zich voltrekken in de wereldeconomie steeds meer [moet] helpen aanvullen en verrijken, zowel om de meerwaarde van Europa als sociale markteconomie te benadrukken, als om de Europese economie in de mondialiseringsprocessen te ondersteunen”⁽⁵⁾, onder meer dankzij een betere communicatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid.

2.6.1. Het is tevens van belang een gepast evenwicht in stand te houden tussen normalisatie en creativiteit⁽⁶⁾, door ook ambachtslieden en kleine ondernemingen de mogelijkheid te bieden om zich vrij te uiten en producten en diensten te verbeteren binnen de in de normen vastgestelde grenzen.

2.7. De Europese normalisatie speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming en de werking van de interne markt voor producten en diensten via de geleidelijke harmonisering op EU-niveau van de nationale regels, die vaak technische barrières opwerpen voor de toegang tot nationale markten en voor de handel en uitwisseling binnen de EU.

2.8. Met de convergentie van technologieën en de automatisering van de samenleving, het bedrijfsleven en de openbare diensten gaat de traditionele scheiding tussen algemene normalisatie en digitale normalisatie stilaan verloren, zoals ook is aangetoond in een ander advies⁽⁷⁾ van het EESC. Dit vraagt om een coherente aanpak binnen de Commissie voor het ontwerpen en vaststellen van normalisatieprioriteiten.

2.9. Gezien de voorkeuren die verschillende economische en industriële actoren van de EU hebben uitgesproken voor internationale ISO/IEC-normen, is het van het grootste belang dat het ENS wordt versterkt om te garanderen dat de internationale normen zijn afgestemd op een snelle en doeltreffende Europese normalisatie met de participatie van alle belanghebbende partijen, met name vertegenwoordigers van kleine bedrijven, consumenten en andere belanghebbenden.

2.10. Een toename van de ontwikkeling van vrijwillige Europese normen in de dienstensector zou ook bevorderlijk kunnen zijn voor de werkgelegenheid en groei, met meer grensoverschrijdende dienstverlening en een betere integratie van de dienstenmarkten. Dit zou helpen om het potentieel van deze sector voor de Europese economie optimaal te benutten, met respect voor de plaatselijke werk- en leefomstandigheden, en om de hinderpalen weg te nemen die het gevolg zijn van het gebruik van nationale certificeringsregelingen.

⁽⁴⁾ PB C 376 van 22.12.2011, blz. 69.

⁽⁵⁾ PB C 177 van 18.5.2016, blz. 1.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 5.

2.11. Als reactie op de snel evoluerende technocycli, de toegenomen complexiteit en interactie van industriële systemen en de vervaging van de grenzen tussen producten, diensten en ICT heeft de Europese Commissie (EC) een gezamenlijk initiatief inzake normalisatie gelanceerd onder de openbare en particuliere partners van het ENS — zoals bepleit door het EESC. Dit heeft geleid tot de vaststelling van een gezamenlijke visie van alle partners en een gemeenschappelijk proces, waarbij de aandacht wordt gericht op een aantal initiatieven met het oog op de modernisering, prioritering, versnelling en stroomlijning van de vaststelling van normen tegen eind 2019, door middel van:

- bewustmaking, onderwijs en goed begrip met betrekking tot het ENS;
- tijdigheid, kwaliteit en afstemming van de normalisatieprioriteiten en -plannen op het O&O-regelgevingskader;
- coördinatie, samenwerking, transparantie en inclusiviteit, ook van kleinere belangenvertegenwoordigers;
- de actieve en transparante betrokkenheid van alle belanghebbenden;
- concurrentievermogen en internationale dimensie, met de ontwikkeling van gemeenschappelijke normalisatiemodellen.

3. De voorstellen van de Commissie

3.1. De mededeling van de Commissie bevat een visie die vergezeld gaat van een pakket normalisatiemaatregelen, met een reeks doelstellingen voor de modernisering van het Europese normalisatiesysteem:

- **het gezamenlijk initiatief inzake normalisatie (GIN):** een innovatief partnerschap tussen Europese en nationale normalisatieorganisaties, de bedrijfstak en brancheorganisaties, het midden- en kleinbedrijf (mkb), consumentenorganisaties, vakbonden, milieuorganisaties, de lidstaten, de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Europese Commissie, met als doel concrete maatregelen te ontwikkelen ter versnelling en stroomlijning van de technische normalisatiewerkzaamheden;
- **Europese technische normen voor de dienstensector:** een gids om de ontwikkeling van Europese vrijwillige normen voor de dienstensector te bevorderen, de belemmeringen die het gevolg zijn van nationale normen en certificeringsvoorschriften terug te dringen, en de informatie aan dienstverleners te verbeteren;
- **gestructureerde interinstitutionele dialoog tussen de Commissie, het Europees Parlement, de Raad, het EESC en het CvdR:** een jaarlijkse verslaglegging en feedback over de uitvoering van het EU-beleid inzake normalisatie;
- **presentatie van jaarlijkse werkprogramma's:** in het werkprogramma 2017 worden de jaarlijkse prioriteiten voor het ENS vastgesteld.

3.2. Met betrekking tot de dienstensector plant de Commissie de volgende maatregelen:

- analyseren van conflictgebieden of overlappingen tussen nationale normen;
- criteria overeenkomen voor het vaststellen van prioriteiten voor Europese dienstennormen;
- een doelgerichte evaluatie van de informatieverzameling over de bestaande nationale normen en de goedkeuringspraktijken voor normen en certificaten;
- CEN verzoeken om jaarlijks een lijst op te stellen van potentiële conflictgebieden of overlappingen tussen nationale dienstennormen of potentiële tekortkomingen in de ontwikkeling van normen;
- rekening houden met de Europese dimensie alvorens over te gaan tot de ontwikkeling van een nationale norm;
- de lidstaten aanbevelen onderzoek te doen naar het gebruik van Europese dienstennormen.

3.2.1. De Commissie stelt ook voor om de beschikbaarheid van informatie over geharmoniseerde Europese normen te vergemakkelijken door een betere toegang tot één digitale toegangspoort, zoals voorgesteld in de strategie voor de eengemaakte markt.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC stemt — nog maar eens⁽⁸⁾ — in met de dringende noodzaak van een echte en doeltreffende modernisering van het Europese normalisatiesysteem, waarover al meer dan vijf jaar wordt gediscussieerd, en acht het absoluut noodzakelijk dat een nieuwe gemeenschappelijke visie en concrete maatregelen worden uitgestippeld waarmee, altijd op vrijwillige basis, de mondiale uitdagingen op het gebied van normalisatie kunnen worden aangegaan met een innovatieve, op consensus gebaseerde samenwerking, zodat tijdig normen kunnen worden ontwikkeld in een snel veranderende technologische omgeving.

4.2. Volgens het EESC moet het normalisatieproces al tijdens de fase van onderzoek en ontwikkeling op gang worden gebracht met co- en pre-normalisatieactiviteiten, en moeten de mechanismen voor de overdracht van Europese normen op internationaal niveau worden versterkt, met steun van de industrie en de vertegenwoordigende organisaties van het mkb, consumenten, de sociale partners, milieuorganisaties en belanghebbende partijen uit het maatschappelijk middenveld.

4.3. Om de in het GIN-document genoemde maatregelen ter modernisering van het ENS doeltreffend en efficiënt te laten zijn, zowel binnen als buiten de EU, moet volgens het EESC prioriteit worden gegeven aan:

- het op één lijn brengen van de systemen voor programmering, vaststelling en follow-up van de verschillende Europese referentiekaders, en een versterking van de coördinatie;
- zorgen voor een versterkt meerjarig financieel kader voor de toewijzing van middelen aan de Europese normalisatieorganisaties om concreet gevolg te geven aan de geplande maatregelen⁽⁹⁾;
- financiële en organisatorische steun bieden aan een inclusieve participatie van de zwakste en minst goed uitgeruste organisaties en belangenbehartigers met de ontwikkeling van technische normen, „bewustmaking, onderwijs en goed begrip”, „Europese” inclusiviteit en de „internationale dimensie”.

4.3.1. In dit verband beveelt het EESC aan een publiek-privaat partnerschap op te richten in het kader van de gezamenlijke technologie-initiatieven (GTI's) van Horizon 2020, waarmee de weg die reeds is ingeslagen met het gezamenlijk initiatief inzake normalisatie (GIN) wordt voortgezet. Wel dringt het aan op een toereikende financiële toewijzing en een gestructureerd systeem voor het vaststellen van strategieën en prioriteiten.

4.4. Het EESC maakt zich ook zorgen over het ontbreken van een krachtige en vernieuwende architectuur voor het op elkaar afstemmen van prioriteiten, zowel op het niveau van afzonderlijke EU-beleidslijnen als van de verschillende directoraten-generaal die deze uitvoeren, en van programmeringsinstrumenten die verder gaan dan het Comité voor normen en de — overigens lovenswaardige — initiatieven van het GIN en de gestructureerde dialoog.

4.4.1. Daarom is er volgens het EESC een nieuw governanceorgaan nodig voor de formulering van en het toezicht op normalisatiestrategieën waarin alle aspecten van normalisatie verenigd zijn, gaande van wetenschappelijke en technologische aspecten tot sociale en milieuaspecten, en dat naast het bestaande technische comité voor normalisatie opereert.

4.4.2. Gelet op de dringende noodzaak om het ENS eindelijk te moderniseren en te verbeteren, kan niet worden volstaan met een „business as usual”-aanpak op de dringende verzoeken die de Raad in maart 2015 ter zake heeft geformuleerd. De Europese gestructureerde interinstitutionele dialoog over normalisatie zou moeten zorgen voor een proactieve en geprivilegieerde rol voor representatieve organisaties, met name het CvdR en het EESC, dat op grond van artikel 114 VWEU verplicht moet worden geraadpleegd.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. **Snelheid en timing van de Europese technische normen.** Er spelen uiteenlopende belangen wat betreft de snelheid en de moeilijkheden om een „one-size-fits-all”-oplossing toe te passen om vertragingen en tekortkomingen in de follow-up terug te dringen. Een goede timing is belangrijker dan snelheid, aangezien snelheid het ontstaan van consensus kan bemoeilijken.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 4.

⁽⁹⁾ Zie bijlage 1 bij het GIN in de strategie voor de eengemaakte markt, Amsterdam, 13.6.2016.

5.2. **Ondersteuning van het concurrentievermogen van Europese bedrijven.** Er moet iets worden gedaan aan de belemmeringen voor de deelname van het mkb aan de opstelling/toepassing van normen, en de zwakke banden tussen normalisatie, innovatie en onderzoeksprojecten moeten worden versterkt, onder meer met maatregelen op het gebied van capaciteitsopbouw voor kleine bedrijven.

5.3. **Ondersteuning van EU-wetgeving en -beleid.** Er is een groeiende vraag naar normen ter ondersteuning van de EU-wetgeving en -beleid, om de gevraagde normen te verkrijgen. Daarom moeten de capaciteiten op het stuk van coördinatie en communicatie tussen de verschillende belanghebbende actoren worden verbeterd.

5.4. **Een groter anticiperend vermogen.** Het is zaak om tijdig te kunnen reageren op normalisatiebehoeften die zich laten gevoelen bij de vaststelling van Europese normalisatieprocessen, onder meer om te voorkomen dat nationale normen de algehele doeltreffendheid van het ENS kunnen afzwakken.

5.5. **Inclusiviteit.** De vertegenwoordiging van actoren van het maatschappelijk middenveld en kleinere organisaties moet worden verbeterd, met activiteiten op het stuk van capaciteitsopbouw. Het EESC heeft reeds eerder gewezen op „het belang van een betere toegang tot het normalisatieproces voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en maatschappelijk belanghebbenden” en van „een grondige follow-up [...] van de inspanningen van de belangrijkste actoren van de normalisatie, teneinde het inclusieve karakter van het ENS te versterken”⁽¹⁰⁾. Er moet voor worden gezorgd dat de in bijlage III van de verordening genoemde organisaties de bijzondere status van leden/partner krijgen, met duidelijke rechten en plichten, met name wat het adviesrecht betreft.

5.6. **Ondersteuning van Europese normen op wereldniveau.** Er is behoefte aan een grotere impact, een betere vertegenwoordiging, meer bekwaamheid en een grotere samenhang, met name in het kader van ISO/IEC/ITU — voor kleine bedrijven, consumenten en het milieu — en in multilaterale fora en vrijhandelsovereenkomsten.

5.7. **Governance.** Het is zaak om:

- efficiënte governance- en coördinatiestructuren op te zetten;
- de interoperabele netwerken van de EC voor communicatie over het normalisatieproces te verbeteren;
- de werkmethoden te harmoniseren en te zorgen voor transparante en inclusieve planningsstructuren van publiek-private partnerschappen en mechanismen voor een interactieve dialoog.

5.8. **Meerjarige financiële ondersteuning.** Er is absoluut behoefte aan een meerjarig financieel kader, niet alleen voor pre- en co-normatief onderzoek⁽¹¹⁾, voor de acties Science & Society en Social Sciences & Humanities en voor de vorming van een wijdverbreid normalisatiebewustzijn en dito cultuur, maar ook ter ondersteuning van normalisatiestrategieën en concrete proefprojecten in topsectoren, met gebruik van medefinanciering in het algemene en regelgevende kader van Horizon 2020.

5.9. **Prioriteiten en strategieën voor de toekomst.** Er is behoefte aan studies naar de impact van de toekomstige internationale normen op de Europese markt, naast sectorale en sectoroverschrijdende prospectieve analyses. Ook is er behoefte aan een periodieke beoordeling en follow-up van doeltreffendheid van de ondernomen acties. Hieraan moet worden deelgenomen door specifieke organen binnen de instellingen, zoals een permanente groep voor normalisatie in het EESC en soortgelijke organen in het CvDR en het Europees Parlement.

5.10. **Normalisatie als instrument van EU-beleid.** Voor alle takken van EU-beleid geldt dat de capaciteiten van het ENS en de bevoegde directoraten-generaal van de Commissie om op gecoördineerde wijze gebruik te maken van de voor hun sector relevante technische normalisatie moeten worden versterkt.

⁽¹⁰⁾ „Europese normalisatie voor 2016” (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 81).

⁽¹¹⁾ Zie het EMPIR-programma voor metrologie 2014-2020.

5.11. **Gestructureerde interinstitutionele dialoog.** Dit instrument moet volgens het EESC volledig interactief en proactief zijn, en voortbouwen op de activiteiten van de permanente groepen binnen de Europese instellingen. Het CvDR en het Europees Economisch en Sociaal Comité moeten hier al vanaf de programmeringsfase bij worden betrokken, gezien de bevoegdheden die krachtens het VWEU ⁽¹²⁾ worden toegekend aan beide instellingen — maar met name het EESC — op het gebied van de interne markt, waarvan de normalisatie een integrerend onderdeel uitmaakt.

Brussel, 20 oktober 2016.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS*

⁽¹²⁾ Zie in het bijzonder artikel 114 VWEU.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de aanpak van geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op basis van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG

(COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD))

(2017/C 034/14)

Rapporteur: **Joost VAN IERSEL**

Raadpleging	Europees Parlement, 9.6.2016 Raad van de Europese Unie, 10.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD))
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	216/3/6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de voorgestelde geoblockingverordening voor bedrijven en consumenten, die een onmisbaar element is van de strategie inzake de digitale interne markt (DIM). De verordening is evenwel een kleine stap en geen mijlpaal. Bedrijven en klanten — zowel consumenten als bedrijven in de hoedanigheid van eindgebruikers — zullen tegen aanzienlijke problemen blijven aanlopen bij aan- en verkopen op de interne markt.

1.2. De Europese Commissie en de Raad zouden er met ambitieuze en duidelijke bepalingen voor moeten zorgen dat de DIM naar behoren werkt en aldus consumenten en bedrijven ten goede komt. Dat is ook een voorwaarde om Europese bedrijven veerkrachtiger te maken ten opzichte van de rest van de wereld. Een en ander zou bovendien goed zijn voor het imago van de Europese Unie.

1.3. Het valt te bezien of de verordening echt tot minder frustraties bij de consument zal leiden. Hoewel de traditionele offlinehandel belangrijk blijft, is het aantal bedrijven dat zich momenteel met grensoverschrijdende onlinehandel bezighoudt nog altijd vrij beperkt. Er is echter een enorm potentieel voor onlineaankopen en -verkoop, met name op grensoverschrijdend niveau.

1.4. Er is dringend behoefte aan een gelijk speelveld voor offline- en onlinehandel. Bijgevolg moet de Commissie zich niet alleen richten op het beëindigen van ongerechtvaardigde geoblocking, maar ook op het aanpakken van de resterende obstakels op de interne markt die handelaren ontmoedigen of belemmeren om online en/of offline te verkopen over de grenzen heen.

1.5. Het vertrouwen onder bedrijven en consumenten moet worden bevorderd door tegelijkertijd andere wettelijke bepalingen vast te stellen, met name een richtlijn inzake pakketbezorging ⁽¹⁾ — om de transportproblemen en de kosten te verminderen via meer concurrentie — die ook sociale bepalingen bevat, en een evenwichtige herziening van het EU-auteursrecht.

⁽¹⁾ EESC-advies over het voorstel voor een verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten dat de voorstellen in dit advies aanvult (zie blz. 106 van dit Publicatieblad).

1.6. Hoewel het EESC tegenstander is van ongerechtvaardigde geoblocking, wijst het op een aantal gegronde redenen die ondernemingen, met name klein en middelgrote bedrijven en micro-ondernemingen, kunnen hebben om grensoverschrijdende onlinehandel te vermijden of te weigeren of om de prijzen en/of voorwaarden aan te passen ten gevolge van verschillen tussen markten. Deze verschillen betreffen onder meer de verschillende rechtskaders, aanvullende nationale vereisten, extra vervoerskosten, taalvereisten voor precontractuele informatie en eisen waaraan de backoffice moet voldoen.

1.7. Het EESC onderstreept dat gerechtvaardigde geoblocking als gevolg van de grote verschillen tussen het industriebeleid van de lidstaten en de uiteenlopende rechtsstelsels een belemmering vormt voor de spontane ontwikkeling van in heel Europa actieve kmo's en zich opschalende bedrijven. Deze verschillen ondermijnen op hun beurt de transparantie en betrouwbaarheid die cruciaal zijn om investeringen te stimuleren en de markten gerust te stellen in het digitale tijdperk.

1.8. In de voorgestelde verordening worden handelaren terecht niet verplicht tot de levering van goederen of de verrichting van diensten in het land van de klant indien de handelaar daar (nog) niet levert of actief is.

1.9. Alle klanten op de interne markt krijgen terecht toegang tot het gehele aanbod en kunnen de goederen of diensten kopen zolang zij de goederen afhalen of de dienst ontvangen in een gebied waar de handelaar reeds actief is, zodat de handelaar redelijkerwijs de mogelijkheid heeft om de regels van zijn thuisland toe te passen.

1.10. Bovendien is het EESC ingenomen met de informatievereisten die aan handelaren worden opgelegd om de transparantie te vergroten en de informatievoorziening voor de consument te verbeteren overeenkomstig de richtlijn consumentenrechten van 2011. Een informatieve EU-website zou hier goede diensten kunnen bewijzen. Krachtens de Richtlijn consumentenrechten (2011) dienen bedrijven transparant te zijn over hun prijzen. Om het vertrouwen van de consument te winnen zouden zij verder moeten gaan dan waartoe de minimumnormen hen verplichten.

1.11. De eerste bevindingen van het onlangs door de Commissie gepubliceerde onderzoek naar de e-handel ⁽²⁾ tonen onder meer aan dat de e-handel een belangrijke aanjager is van prijstransparantie en prijsconcurrentie. Door ongegronde geoblocking wordt deze natuurlijke ontwikkeling afgeremd.

1.12. Sommige aspecten behoeven echter verduidelijking, met name:

1.12.1. De formulering inzake de bepaling van het toepasselijk recht — artikel 1, lid 5, bepaalt dat een handelaar op dezelfde wijze mag „verkopen” als in zijn thuisland, op basis van de regels van het thuisland — moet snel worden verduidelijkt.

1.12.2. De klantenservice (in gevallen van non-conformiteit, retourkosten, compensatiemogelijkheden enz.) valt niet specifiek onder de verordening; daarom is de Richtlijn consumentenrechten uit 2011 erop van toepassing. In de verordening over geoblocking zou de toepasselijke EU-wetgeving vermeld moeten worden. Dat verdient nadere aandacht.

1.12.3. Enkele belangrijke bepalingen, zoals artikel 7 betreffende sancties voor inbreuken en artikel 8 betreffende bijstand aan consumenten, leggen de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de verordening bij de lidstaten. Voorkomen moet worden dat mogelijk uiteenlopende interpretaties leiden tot verdere versnippering en aldus tot verzwakking van de verordening. De Commissie is terecht van plan om in de hele EU één klachtensysteem voor consumenten in te voeren ⁽³⁾.

1.13. De in artikel 11 genoemde datum voor de toepassing van artikel 4, lid 1, onder b), namelijk 1 juli 2018, zou open moeten blijven en pas later, afhankelijk van de tijd die het wetgevingsproces in beslag neemt, moeten worden vastgelegd.

1.14. Het voorstel van de Commissie voor een uniform klachtenformulier kan op instemming van het EESC rekenen.

⁽²⁾ Het onderzoek is in mei 2015 gepubliceerd, en op 15 september 2016 rapporteerde de Commissie over haar eerste bevindingen.
⁽³⁾ Aangezien de lidstaten niet allemaal dezelfde aanpak hanteren, is dit bepaald geen sinecure. Momenteel buigen de Commissie en de Raad zich over deze kwestie.

2. Inleiding

2.1. Digitale transformatie bij bedrijven en digitale marktplaatsen grijpen wereldwijd snel om zich heen. Gezien de enorme gevolgen van deze dynamische processen heeft de Commissie de digitale interne markt (DIM) terecht aangewezen als een van haar speerpunten.

2.2. Het EESC speelt ook een grote rol in de discussies over digitale transformatie. In een reeks adviezen heeft het EESC al commentaar geleverd op de overkoepelende en de horizontale aspecten van digitalisering en op Commissievoorstellen met betrekking tot specifieke onderwerpen ⁽⁴⁾.

2.3. Het EESC is van mening dat de digitale revolutie krachtige voorwaarden vereist om de interne markt in dit nieuwe tijdperk te bevorderen. Deze voorwaarden moeten worden omschreven in een passend — nieuw en/of herzien — rechtskader dat de rechten van burgers en consumenten garandeert. Bovendien moeten bedrijven worden aangemoedigd om digitale instrumenten en innovatieve oplossingen te gebruiken om over de grenzen heen te werken.

2.4. Elk van de 16 wetgevende en niet-wetgevende voorstellen van het DIM-pakket moet vanaf het begin volledig in ogenschouw worden genomen. Dit geldt ook voor het voorstel inzake geoblocking.

2.5. Uit de beoordeling van de huidige praktijken wordt duidelijk dat er nog steeds tal van obstakels zijn voor grensoverschrijdende onlinetransacties. Een beperkte grensoverschrijdende marktontwikkeling is vaak niet het gevolg van oneerlijke marktsegmentering, maar het resultaat van de onzekerheid bij handelaren over het consumentengedrag en resterende administratieve obstakels, uiteenlopende regelgevingskaders en taalbarrières. Dit soort onzekerheden ondermijnen ook het vertrouwen van de consument.

2.6. Het gebrek aan informatie draagt er ook toe bij dat e-handel (koop en verkoop) op nationaal niveau snel in opkomst is, maar op grensoverschrijdend niveau achterblijft.

2.7. Er bestaan ook aanzienlijke verschillen in de transnationale handel tussen sectoren, grote en kleine ondernemingen en soorten marktspelers, zoals detailhandelaren of tussenpersonen en websites. Bovendien bestaan er tussen de lidstaten grote verschillen in de omvang van de internationale onlinehandel.

2.8. De situatie is ingewikkeld. Om het vereiste gelijke speelveld en transparante oplossingen voor bedrijven en consumenten te bevorderen moet het DIM-wetgevingspakket op samenhangende wijze worden ingevoerd en moeten de wettelijke bepalingen over aanverwante onderwerpen, bijvoorbeeld op het gebied van de btw, pakketbezorging, afvalbeheer en consumentenrecht, hiermee volledig verenigbaar zijn.

2.9. De economische en technologische ontwikkelingen kunnen niet worden teruggedraaid. In een wereld waar de onlinehandel hoe dan ook zal toenemen, moet de doelstelling van een Europees gelijk speelveld voor burgers en bedrijven daarom zo spoedig mogelijk worden verwezenlijkt.

3. Brede toepassing

3.1. In deze tijden van disruptieve ontwikkelingen veranderen de industrie- en de dienstensectoren voortdurend, komen er nieuwe bedrijfsmodellen op met betrekking tot de deeleconomie en worden de handelsmethoden dienovereenkomstig aangepast. Sociale media en diensten hebben een fundamentele invloed op de ontwikkeling van nieuwe patronen voor het verhandelen en kopen van goederen. Ze hebben enorme gevolgen voor bedrijven en consumenten. De EU moet de bestaande en de nieuwe wetgeving afstemmen op de nieuwe marktomstandigheden zonder te kiezen voor een harde aanpak teneinde de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen en innovatieve benaderingen niet te belemmeren.

3.2. Geoblocking is in strijd met een basisbeginsel van de interne markt. Hoewel er vaak gegronde redenen zijn voor een verschillende behandeling qua prijs of voorwaarden, die bijvoorbeeld verband houden met de nog steeds bestaande marktversnippering of verschillen tussen nationale markten, zullen bedrijven en consumenten profiteren van een open en concurrerende markt met meer keuze en betere kwaliteit tegen billijke prijzen.

⁽⁴⁾ PB C 264 van 20.7.2016, blz. 86;
PB C 264 van 20.7.2016, blz. 57;
PB C 264 van 20.7.2016, blz. 51;
PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65.

3.3. Het belang van B2C-e-handel — consumenten, bedrijven en eindgebruikers — moet vanuit een breder kader worden gezien. Bedrijven moeten nu meer dan ooit innoveren en efficiënt werken tegen redelijke prijzen. Nieuwe doorbraken verleggen grenzen en helpen bedrijven om sterker en veerkrachtiger te worden. Onder meer om deze reden staat het EESC volledig achter de doelstelling om discriminatie van de klant op grond van nationaliteit en/of verblijfplaats volledig uit te bannen.

3.4. De beslissing om internationaal actief te worden is en blijft echter het exclusieve recht van elk afzonderlijk bedrijf. De praktijk toont aan dat de (grote) meerderheid van de bedrijven kiest voor een nationale aanpak.

3.5. Europa loopt nog steeds achter op Amerika. De Chinese en Indiase digitale sectoren zijn bezig om een sterke positie te verwerven. Er bevindt zich niet één Europees bedrijf onder de twintig wereldwijd meest toonaangevende internetbedrijven. Volgens internationale studies loopt Europa voorop wat het opstarten van bedrijven betreft. De versnippering van de Europese markt staat evenwel de spontane ontwikkeling van in heel Europa actieve start-ups en zich opschalende bedrijven in de weg. Marktversnippering maakt marktontwikkeling vaak onmogelijk.

3.6. De Commissie maakt terecht een onderscheid tussen gerechtvaardigde en ongerechtvaardigde geoblocking. Gerechtvaardigde geoblocking in de B2C-handel is voornamelijk het gevolg van de versnippering van de EU-markt en van ondoorzichtige omstandigheden.

3.7. Een veelzeggend neveneffect van de bestrijding van geoblocking is dat (nieuwe) tekortkomingen van de interne markt duidelijk aan het licht worden gebracht. Het is essentieel om per geval te beoordelen of er redenen zijn om de toegang tot een bepaalde dienst te beperken of om verschillende prijzen en/of voorwaarden te hanteren op basis van nationaliteit of verblijfplaats.

3.8. Het zou nuttig zijn geweest als er een beeld was gepresenteerd van de potentiële geoblocking en de marktontwikkeling op een grote thuismarkt zoals de Verenigde Staten, hoe moeilijk en duur zo'n analyse ook is, omdat dat een voor Europa te volgen voorbeeld had kunnen opleveren. Net als in Europa kunnen afzonderlijke Amerikaanse staten over bepaalde wettelijke bevoegdheden beschikken die de nationale ontwikkelingen belemmeren, al strekken die bevoegdheden zeker minder ver dan in Europa. De vrije handel en de consumentenvraag zijn waarschijnlijk uiterst bevorderlijk voor de B2C-e-handel en creëren een vruchtbare bodem voor concurrentie en voor snel groeiende startende en zich opschalende bedrijven op de Amerikaanse thuismarkt.

3.9. Die constatering kan wellicht helpen om een beeld te krijgen van de toekomstige ontwikkelingen in Europa. De analyses van de Commissie, die zijn gebaseerd op bedrijfsenquêtes, beschrijven de huidige praktijken op markten die hoofdzakelijk een nationaal karakter hebben. Het Amerikaanse voorbeeld kan illustreren wat het werkelijke economische potentieel van B2C-e-handel is zodra de voornaamste barrières zijn weggewerkt.

3.10. De bevordering van grensoverschrijdende verkoop staat al enige tijd op de EU-agenda. Er is een aantal richtlijnen aangenomen, zoals de dienstenrichtlijn uit 2006 en de richtlijn consumentenrechten uit 2011. Deze leggen de nadruk op consumentenbescherming en beogen bedrijven ertoe te verplichten voldoende transparantie te garanderen voor de consument en een einde te maken aan ongerechtvaardigde grensoverschrijdende discriminatie.

3.11. Het EESC is teleurgesteld dat een ontoereikende tenuitvoerlegging, een onjuiste toepassing en een zwakke handhaving van de bestaande EU-wetgeving vaak blijvende barrières veroorzaken.

3.12. Het effect van de wettelijke bepalingen ter bevordering van grensoverschrijdende e-handel is tot op heden echter beperkt. Op basis van uitgebreid marktstudonderzoek en enquêtes onder bedrijven en consumenten concludeert de Commissie dat het voor consumenten normaal is geworden om online te kopen, maar dat grensoverschrijdende onlineaankopen een uitzondering blijven: slechts de helft van de bedrijven die online verkopen doen dat over de grenzen heen, slechts de helft van de bedrijven die online verkopen doen dat over de grenzen heen ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Zie de effectbeoordeling inzake geoblocking en andere vormen van discriminatie op basis van de verblijfs- of vestigingsplaats of de nationaliteit in Europa ((COM(2016) 289 final, blz. 2). In 2012 merkte de Commissie evenwel terecht in haar mededeling over diensten op dat bedrijven de vrijheid hebben om de geografische reikwijdte van hun activiteiten binnen de EU zelf te bepalen, ook wanneer zij online verkopen.

3.13. Het EESC is het ermee eens dat grensoverschrijdende beperkingen in verband met nationaliteit of verblijfplaats het vertrouwen in de interne markt ondermijnen en daarom moeten worden bestreden. Op basis van uitgebreide enquêtes kan men met recht concluderen dat er onder consumenten en bedrijven overweldigende steun bestaat voor het openstellen van de Europese markt voor B2C-onlinehandel. Het Europees Parlement is dezelfde mening toegedaan ⁽⁶⁾.

4. Stand van zaken

4.1. Om de grensoverschrijdende in- en verkoop te verbeteren, heeft de Commissie een pakket maatregelen opgesteld op verschillende terreinen, zoals btw-registratie en btw-regels voor e-handel, pakketbezorging, een hervorming van het auteursrecht en een hervorming van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming. Een verbod op (verticale) overeenkomsten tussen leveranciers en distributeurs en eenzijdige maatregelen van afzonderlijke bedrijven is eveneens van groot belang.

4.2. Het voorstel voor een verordening inzake geoblocking maakt deel uit van dit totaalpakket. Een aantal belangrijke sectoren komt niet aan bod in de verordening, waaronder de gezondheidszorg, personenvervoer per spoor, financiële (retail)diensten, elektronische muziek, audiovisuele diensten en bepaalde vormen van gokken. Voor deze sectoren zijn namelijk specifieke bepalingen nodig, die er volgens het EESC snel moeten komen om de gaten in de wetgeving voor de digitale eengemaakte markt te dichten.

4.3. Hetzelfde geldt voor het uiterst belangrijke auteursrecht. Hoewel kwesties in verband met het auteursrecht terecht zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van dit voorstel, hoewel ze er wel rechtstreeks verband mee houden, dringt het EESC er bij de Commissie op aan passende maatregelen te nemen om versnippering op dit terrein aan te pakken, de frustraties bij de consumenten te verminderen en te helpen bouwen aan een echte digitale interne markt.

4.4. In de samenvatting van de openbare raadpleging van 2015 over geoblocking wordt geconcludeerd dat consumenten en bedrijven over het algemeen ongelukkig zijn met de huidige versnippering van de interne markt. Het lijkt er evenwel op dat bedrijven en ondernemersorganisaties de huidige stand van zaken aanvaarden en wijten aan de uiteenlopende rechtsstelsels in de lidstaten ⁽⁷⁾.

4.5. Het EESC merkt op dat het voor kmo's belangrijk is dat het voorstel niet de verplichting omvat om in heel Europa en te leveren. Kmo's zullen echter zeker profiteren van de mogelijkheden ⁽⁸⁾ om in heel Europa, en met name in grensregio's, producten en diensten te verkopen en om tegelijkertijd als eindgebruikers dezelfde rechten te genieten als consumenten. Dit komt hun goed van pas wanneer zij producten en diensten kopen in andere lidstaten. Bovendien is een goede toepassing van de verordening over pakketbezorgdiensten nodig om de grensoverschrijdende handel te kunnen ondersteunen en stimuleren.

4.6. Onder meer de verschillen tussen rechtsstelsels bieden een verklaring voor het onderscheid te maken tussen gerechtvaardigde en ongerechtvaardigde geoblocking. Afgezien van de bedrijven die eenvoudigweg besluiten niet internationaal actief te worden, moeten de bedenkingen van bedrijven over de afschaffing van geoblocking hoofdzakelijk worden toegeschreven aan de huidige onzekerheid door uiteenlopende praktijken in Europa die de internationale handel belemmeren.

4.7. Consumenten hebben veel klachten over grensoverschrijdende handel, hoewel de voorbeelden van beperkte omvang zijn en een nadere beoordeling wenselijk is. De klachten bestrijken een breed scala aan onderwerpen, zoals gebrekkige informatie, leveringsbeperkingen of de weigering om te leveren, het ontbreken van een rechtvaardiging of verklaring wanneer diensten of goederen worden geweigerd, het verleggen van de route, prijsverschillen, de weigering van bepaalde creditcards en een verschillende behandeling op basis van de facturering, de bezorgadressen en de taal. Sommige van deze verschijnselen houden verband met verschillen tussen rechtsstelsels. Andere, die voortkomen uit contractuele bepalingen of onderling afgestemde praktijken, leiden tot een vrij algemeen voorkomende verticale marktversnippering, namelijk op basis van persoonlijke kenmerken, en moeten worden verboden ⁽⁹⁾. Om de grensoverschrijdende e-handel ten bate van consumenten, bedrijven en burgers een impuls te geven is het van essentieel belang dat het vertrouwen van de consumenten en bedrijven wordt vergroot.

⁽⁶⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2016 over „Naar een akte voor een digitale interne markt” (2015/2147(INI)), hoofdstuk 2.

⁽⁷⁾ Samenvatting van de antwoorden op de openbare raadpleging van de Europese Commissie van 2015 over geoblocking, blz. 15.

⁽⁸⁾ Zie de European Small Business Alliance (ESBA).

⁽⁹⁾ Zie ook de discussienota waarin de eerste bevindingen van de e-handelsenquête van DG Concurrentie worden gepresenteerd (SWD (2016) 70 final, punt 7).

4.8. Net als een verschillende behandeling wat betreft prijs, voorwaarden of andere aspecten bij diensten die op hetzelfde moment op dezelfde plaats worden verricht (bijvoorbeeld via het volgen van IP-adressen of profilering), moet ook ongerechtvaardigde geoblocking worden verboden. Er is geen rechtvaardiging voor een stelselmatige verschillende behandeling met betrekking tot diensten zoals autoverhuur, pretparken of hotels. Tijdelijke aanbiedingen of prijsverschillen, bijvoorbeeld tijdens schoolvakanties — dus van tijdelijke en horizontale aard — moeten echter worden toegestaan.

4.9. Contractuele beperkingen op de grensoverschrijdende verkoop nemen vele vormen aan en in alle productcategorieën komen contractuele territoriale beperkingen voor⁽¹⁰⁾. Sommige op het eerste gezicht ongerechtvaardigde beperkingen zijn evenwel aanvaardbaar, zoals de veelvoorkomende prijsverschillen. De Commissie heeft gelijk dat er op dit vlak sprake is van een grijs gebied⁽¹¹⁾. Zo kunnen prijsverschillen (in elk geval voor een deel) worden verklaard door verschillende markten en verschillende soorten consumenten en ook door hogere kosten in verband met verschillende of aanvullende nationale regels en juridisch advies, betaaldiensten, de levering en de afhandeling van retourzendingen⁽¹²⁾.

4.10. Een negatief beeld en bijbehorende klachten over valse beloften van de interne markt zijn wijdverspreid onder consumenten en evenzeer onder bedrijven. Deze klachten komen in feite voort uit twee overlappende verschijnselen: nationaal industriebeleid en uiteenlopende wetgeving.

4.11. Het EESC heeft vaak kritiek gehad op het feit dat alle 28 lidstaten een eigen industriebeleid hebben, omdat een nationale focus in het industriebeleid de EU-brede handel belemmert en met name de mogelijkheden van kmo's ondermijnt om grensoverschrijdend te werken. Ongecoördineerde nationale beleidsmaatregelen met een duidelijk gebrek aan eenvormigheid belemmeren de grensoverschrijdende planning. Onvoorspelbare of willekeurige overheidsmaatregelen zorgen voor nog meer onzekerheid.

4.12. Het huidige landschap is beslist kleurrijk: er zijn verschillende nationale normen en certificeringsregelingen; sommige websites zijn geblokkeerd om te verhinderen dat ze vanuit een ander land verkopen; de betalingsregelingen lopen doorgaans uiteen; er kan een belemmerende werking uitgaan van de taalvereisten; de markttoezichtsinstanties leggen soms aanvullende vereisten op⁽¹³⁾ en de bestaande EU-richtlijnen worden slecht of helemaal niet ten uitvoer gelegd. Een bekend voorbeeld is artikel 20 van de dienstenrichtlijn, dat door de lidstaten stelselmatig wordt genegeerd, hoewel het in dit geval onduidelijk is hoe het artikel naar behoren ten uitvoer moet worden gelegd. Al deze factoren ondermijnen de markttransparantie en het gewenste gelijke speelveld.

4.13. De interne markt is een belangrijk thema. De onlinemaatschappij heeft de interne markt scherp onder de aandacht gebracht. Bedrijven en consumenten overal in Europa worden dichterbij elkaar gebracht. Met slechts één muisklik gaat er een wereld van opties en keuzes open. De mogelijkheden voor specialistische en nauwkeurig afgestemde oplossingen kunnen exponentieel toenemen. Evenwel moet in ogenschouw worden genomen dat er zelfs bij een perfect werkende interne markt nog steeds regionale verschillen zouden bestaan.

4.14. Kunstmatige barrières belemmeren bedrijven, met name kmo's, in hun spontane ontwikkeling. Om hun marktpositie veilig te stellen gaan bedrijven over tot gecoördineerde acties om problemen te omzeilen of om obstakels te verhelpen. Verticale en horizontale overeenkomsten tussen handelaren en distributeurs en verschillende vormen van marktversnippering die algemeen worden beschouwd als ongerechtvaardigde geoblocking, moeten vaak ook worden gezien als defensieve maatregelen tegen wat bedrijven beschouwen als willekeurige nationale barrières. Zo kunnen de verzendkosten en de kosten van de klantenservice onverwacht hoger uitvallen als gevolg van nationaal beleid. Een bedrijf dat in alle omstandigheden verplicht is om te leveren heeft door onbekende omstandigheden mogelijk moeite om aan zijn verplichtingen te voldoen.

4.15. In sommige gevallen worden grensoverschrijdende tussenpersonen gebruikt om de nationale complicaties tussen het bedrijf in het land van herkomst en de klanten in het andere land glad te strijken. Hoewel dit zeer nuttig kan zijn, is dit over het algemeen niet bevorderlijk voor de rechtstreekse betrekkingen tussen de leverende bedrijven en de klanten.

⁽¹⁰⁾ Ibid., punten 98 en 99.

⁽¹¹⁾ Ibid., punt 102. Dit *grijze gebied* moet duidelijker worden omschreven.

⁽¹²⁾ Ibid., punt 114.

⁽¹³⁾ Zie bijvoorbeeld Duitsland.

4.16. Er bestaat geen twijfel over de noodzaak om ongerechtvaardigde geoblocking in kaart te brengen en te bestrijden, maar het EESC dringt erop aan dat bij het scheppen van de juiste voorwaarden ook de juiste conclusies moeten worden getrokken uit de nog steeds bestaande versnippering op de interne markt, die het gevolg is van de uiteenlopende nationale benaderingen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming

(COM(2016) 283 *final* — 2016/0148 (COD))

(2017/C 034/15)

Rapporteur: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Raadpleging	Europees Parlement, 9.6.2016 Raad, 30.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 283 <i>final</i> — 2016/0148 (COD))
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	219/4/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Commissie, dat op een juist moment komt en waarin de aangeroerde onderwerpen adequaat worden behandeld. De voorgestelde verordening zal, zoals blijkt uit het voorstel, naar verwachting grote voordelen opleveren voor alle betrokken partijen: consumenten, bedrijven en nationale autoriteiten.

1.2. Het EESC is echter niet gerust op de gevolgen van de regulering van een en ander voor de bescherming van de grondrechten en de handhaving hiervan door de lidstaten.

1.3. De Commissie en de lidstaten dienen erop toe te zien dat de in artikel 8 van het voorstel beschreven bepalingen voor gemeenschappelijke procedures efficiënt — overeenkomstig de beginselen van goed bestuur — worden toegepast.

1.4. Ten slotte doet de Commissie er goed aan om de uitvoering van de in haar voorstel genoemde maatregelen met de lidstaten te coördineren en de impact ervan te vergroten.

2. Achtergrond

2.1. Verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 ⁽¹⁾ betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (hierna SCB), werd goedgekeurd met een positief advies van het EESC ⁽²⁾.

2.2. De SCB-verordening harmoniseert het kader voor samenwerking tussen de nationale instanties in de Europese Economische Ruimte die verantwoordelijk zijn voor consumentenbescherming, zodat hun activiteiten de volledige dimensie van de interne markt kunnen beslaan.

⁽¹⁾ PB L 364 van 9.12.2004, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 108 van 30.4.2004, blz. 86.

2.3. De wetgeving waarop de SCB-verordening van toepassing is, is opgenomen in de bijlage van de verordening. Deze bijlage wordt regelmatig bijgewerkt wanneer er nieuwe wetgeving in werking treedt. De verordening omvat momenteel twintig richtlijnen en verordeningen betreffende het acquis van de Unie op het gebied van consumenten- en marketingwetgeving.

2.4. Doel van de verordening is zorg te dragen voor de goede werking van de detailhandelsmarkten in de hele EU.

2.4.1. In de SCB-verordening zijn minimumbevoegdheden vastgesteld voor de nationale autoriteiten waarmee ze grensoverschrijdende inbreuken kunnen stoppen.

3. De evaluatie van de SCB-verordening

3.1. In artikel 21 bis van de verordening is bepaald dat de Commissie de doeltreffendheid en de operationele mechanismen van deze verordening beoordeelt, onderzoek instelt naar de mogelijke opneming in de bijlage van aanvullende wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument en, indien van toepassing, een wetgevingsvoorstel opstelt voor de wijziging van de verordening.

3.2. Na uitvoering van een externe evaluatie⁽³⁾ en een publieke raadpleging, heeft de Commissie een verslag gepubliceerd⁽⁴⁾ waarin de factoren werden geconstateerd die de doeltreffendheid van de verordening belemmerden:

- a) ontoereikende minimumbevoegdheden van de handhavers om op efficiënte en snelle wijze samen te werken, met name in de digitale omgeving;
- b) onvoldoende uitwisseling van marktinformatie;
- c) beperking van het mechanisme om inbreuken aan te pakken die betrekking hebben op meerdere landen. De nationale autoriteiten worden vaak geconfronteerd met gelijksoortige inbreuken die tegelijkertijd op hun markt plaatsvinden. „Wijdverbreide inbreuken” en „inbreuken die slechts relatief korte tijd duren”, maar die schadelijke gevolgen hebben, moeten in de verordening worden opgenomen;
- d) de noodzaak om de bijlage bij de verordening te wijzigen, om het toepassingsgebied ervan uit te breiden, op basis van de volgende criteria:
 - i) gevolgen voor de collectieve belangen van consumenten;
 - ii) grensoverschrijdende relevantie;
 - iii) de openbare handavingsdimensie en consistentie met de momenteel in de bijlage opgenomen sectorale en horizontale wetgeving.
- e) dat er geen aanvullende wettelijke verplichtingen worden opgelegd aan ondernemingen.

3.3. Ter conclusie werd voorgesteld de samenwerkingsmechanismen voor de handhaving van de SCB te versterken om een efficiënte handhaving van consumentenwetgeving mogelijk te maken voor een sterke en dynamische interne markt.

4. Het Commissievoorstel

4.1. De algemene doelstelling van het voorstel is het wegnemen van verstoringen van de mededinging en van belemmeringen op de interne markt. Tevens wordt met het voorstel beoogd de doeltreffendheid en efficiëntie van het systeem voor grensoverschrijdende handhaving van de consumentenwetgeving van de Unie te behouden en verbeteren.

4.2. De huidige SCB-verordening wordt gemoderniseerd door een verdergaande harmonisering om zo de in de evaluatie naar voren gekomen kwesties aan te pakken en de grensoverschrijdende handhaving van de consumentenwetgeving van de Unie op de interne markt te stimuleren.

⁽³⁾ Eindverslag van het Consumer Policy Evaluation Consortium van 17.12.2012.

⁽⁴⁾ COM(2016) 284 final van 25.5.2016.

4.3. Het voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, aangezien consumentenbescherming onder de gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten valt. Daarnaast is het voorstel in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, door binnen het toepassingsgebied te voorzien in een gemeenschappelijke reeks minimumbevoegdheden voor alle bevoegde instanties in de lidstaten.

4.4. Bij de samenwerking om „wijdverspreide inbreuken” tegen te gaan, is een van de voorgestelde instrumenten een gemeenschappelijke procedure op het niveau van de Unie om aanzienlijke inbreuken aan te pakken die schade toebrengen in ten minste driekwart van de lidstaten waar samen ten minste driekwart van de bevolking van de Unie woont.

4.4.1. In het document wordt voorgesteld dat de Commissie bij „wijdverspreide inbreuken” de gemeenschappelijke procedure start en hierbij verplicht een coördinerende rol speelt. Tevens zullen de betrokken lidstaten verplicht zijn om deel te nemen aan deze gemeenschappelijke actie.

4.5. In de inleidende bepalingen van het voorstel worden de definities bijgewerkt, zodat het toepassingsgebied van de verordening kan worden uitgebreid naar „wijdverspreide inbreuken” en „beëindigde inbreuken”.

4.6. Ook wordt gedefinieerd hoe bevoegde instanties en verbindingsbureaus moeten worden aangewezen en wordt hun rol toegelicht. Daarnaast worden de minimumbevoegdheden op het gebied van onderzoek en handhaving vastgesteld, waarbij de huidige bevoegdheden worden verduidelijkt en enkele nieuwe bevoegdheden — die de bevoegde instanties noodzakelijk achten om te kunnen handelen in een grensoverschrijdende context — worden toegevoegd.

4.7. Ook wordt voorzien in een mechanisme voor wederzijdse bijstand, dat op zijn beurt weer bestaat uit twee instrumenten:

- verzoeken om informatie, waarmee de bevoegde instanties informatie en bewijs kunnen verkrijgen uit het buitenland, en
- verzoeken om handhavingsmaatregelen, waarmee een bevoegde instantie een andere bevoegde instantie in een andere lidstaat kan verzoeken om handhavingsmaatregelen te nemen.

4.8. Wat betreft het mechanisme voor de coördinatie van toezicht, onderzoek en handhaving inzake „wijdverspreide inbreuken”, worden instrumenten vastgesteld zoals gecoördineerde acties, gemeenschappelijke acties tegen wijdverspreide inbreuken met een Unie-dimensie en gecoördineerd onderzoek van consumentenmarkten.

4.8.1. Er wordt een nieuw instrument vastgesteld voor de aanpak van „wijdverspreide inbreuken” met een Unie-dimensie waarvan het waarschijnlijk is dat deze consumenten in een groot deel van de Unie schaden. Ook worden de drempels vastgesteld om te bepalen welke vermeende inbreuken een Unie-dimensie hebben.

4.8.2. De drempel is gebaseerd op twee criteria, inzake respectievelijk het aantal landen en de betrokken bevolking, waaraan beide moet worden voldaan, en, indien nodig, wordt de gemeenschappelijke actie gestart door middel van een besluit. De doelstelling is het beëindigen van de inbreuk en, indien nodig, het verzekeren van verhaalsmogelijkheden voor consumenten door middel van toezeggingen van de handelaar.

4.8.3. In het voorstel wordt voorzien in gemeenschappelijke bepalingen voor procedures voor gecoördineerde en gemeenschappelijke acties, zoals inzake het recht te worden gehoord voor handelaren, de rol van de coördinator, besluitvorming en taalregeling. Ook wordt de rechtsgrondslag vastgelegd voor gecoördineerd onderzoek van consumentenmarkten („sweeps”).

4.9. Ten slotte worden andere activiteiten op Unie-niveau beoogd, zoals de coördinatie van andere activiteiten die bijdragen aan toezicht en handhaving, de uitwisseling van ambtenaren tussen bevoegde instanties, de uitwisseling van informatie op het gebied van consumentenbeleid en internationale samenwerking.

4.9.1. In de bijlage met de lijst met wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument, wordt het toepassingsgebied van de verordening *ratione materiae* vastgesteld.

5. Algemene opmerkingen

5.1. Het EESC kan zich vinden in het voorstel van de Commissie, dat zal zorgen voor versterkte samenwerking, meer rechtszekerheid en de ontwikkeling van moderne, efficiënte en doeltreffende mechanismen om de schadelijke gevolgen van grensoverschrijdende inbreuken voor de collectieve belangen van consumenten en de interne markt te beperken.

5.2. Het voorstel zal gunstig zijn voor alle handelaren die last hebben van oneerlijke mededinging van handelaren die zich niet aan de voorschriften houden en die bedrijfsmodellen hebben ontwikkeld waarmee ze wetgeving kunnen omzeilen en consumenten uit een andere lidstaat kunnen benadelen.

5.2.1. Op deze manier zorgt het voorstel voor een betere bescherming van de consument, meer rechtszekerheid voor bedrijven, een consistentere grensoverschrijdende handhaving en gelijke concurrentievoorwaarden op de interne markt, zonder dat bedrijven met buitensporige lasten hoeven te worden opgescheept.

5.2.2. Rekening houdend met het bovenstaande herinnert het EESC eraan dat de bevoegde instanties bij de uitoefening van de verkregen bevoegdheden in alle gevallen de juiste balans moeten vinden tussen de verschillende grondrechten die op het spel staan, zoals een hoog niveau van consumentenbescherming, vrijheid van ondernemerschap en de vrijheid van informatie. Van belang is het recht om zich te verdedigen, gehoord te worden en de taal van zijn keuze te gebruiken tijdens de procedure.

5.3. In het voorstel wordt niet alleen gesproken van a priori doeltreffende oplossingen die zijn afgestemd op het belang en de omvang van de wijdverspreide inbreuken, maar zijn ook maatregelen opgenomen die kunnen worden ontwikkeld om de doeltreffende bescherming van de rechten van consumenten en gebruikers te verbeteren en die interessant kunnen zijn om toe te passen in gevallen die niet in dit voorstel worden behandeld.

5.4. Om de doelstelling van dit voorstel te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat openbare instanties de bevoegdheden en middelen hebben om op doeltreffende wijze samen te werken en de maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de handhaving van de verordening. Het EESC ondersteunt de uitbreiding van de minimumbevoegdheden op het gebied van onderzoek en handhaving en van de middelen die wordt voorzien in het voorstel voor de openbare bevoegde instanties, rekening houdend met de verschillende gerechtelijke tradities in de lidstaten.

5.4.1. Om de wetgeving op doeltreffende wijze te kunnen handhaven, is het belangrijk dat de instanties winsten kunnen terugvorderen die onrechtmatig zijn behaald door het begaan van inbreuken. Het EESC had zich al eerder achter dit voorstel geschaard ⁽⁵⁾. Wat de minimumbevoegdheden van de bevoegde instanties betreft maakt de Commissie terecht onderscheid tussen schadeloosstelling van consumenten en vergoeding van dankzij een inbreuk behaalde winst.

5.4.2. Wat betreft de openbaarmaking van de sancties, is het belangrijk dat deze mogelijkheid in het voorstel wordt overwogen als manier om de markt te saneren, met het oog op een meer transparante werking van de markt en het waarborgen van het recht op vrijheid van informatie ⁽⁶⁾.

5.5. Anderzijds worden in het voorstel geen proactieve maatregelen geanalyseerd die bijdragen aan het doel dat wordt nagestreefd en beperkt het voorstel zich tot een reactieve benadering. Nochtans is de afschrikwekkende werking van deze reactieve maatregelen vaak niet voldoende om de ongewenste effecten te voorkomen van de inbreuken die worden bestreden, in het bijzonder wanneer de gemeenschappelijke procedures niet doeltreffend of traag zijn.

5.6. Daarnaast moet de toekomstige handhaving van de verordening worden geanalyseerd om te evalueren in welke mate het instrument de markt daadwerkelijk corrigeert, aangezien het opleggen van sancties niet altijd in de gewenste mate gepaard gaat met een afdoende correctie van de onregelmatige praktijken en een omkering van hun gevolgen, wat ertoe leidt dat de praktijken herhaaldelijk of opnieuw kunnen plaatsvinden.

5.7. Indien met het voorstel zou worden geprobeerd de wijdverspreide onregelmatigheden op meer integrale wijze de kop in te drukken, zou dit de slaagkans ervan mogelijk vergroten. Zo zouden de percepties en verwachtingen van de consumenten en gebruikers bijvoorbeeld een belangrijke rol moeten spelen.

5.7.1. Door gebruik te maken van de kennis van consumenten en gebruikers en gelijktijdig proactieve en reactieve maatregelen toe te passen — waarbij de nadruk ligt op het belang van zelfregulering en coregulering, evenals op de gedeelde verantwoordelijkheid van de consument — kunnen synergieën ontstaan die ervoor zorgen dat het voorstel efficiënter en doeltreffender is.

5.8. Het EESC is verheugd dat in het voorstel wordt gesproken over een mogelijke deelname van maatschappelijke organisaties, omdat op deze manier goed bestuur, transparantie en de toepassing van het beginsel van openheid kan worden bevorderd in de werking van de instellingen van de Unie ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ PB C 175 van 28.7.2009, blz. 20 en PB C 162 van 25.6.2008, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 87 en PB C 218 van 23.7.2011, blz. 69.

⁽⁷⁾ PB C 11 van 15.1.2013, blz. 3.

5.8.1. Uitbreiding van de deelname aan het waarschuwingsmechanisme naar andere entiteiten wordt cruciaal geacht voor de verwezenlijking van de vastgestelde doelen met betrekking tot de gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren.

6. Specifieke opmerkingen

6.1. Men had in het voorstel kunnen overwegen om, naast geldboetes, bijkomende of alternatieve maatregelen te specificeren.

6.2. Wat betreft de samenwerking met andere overheidsinstellingen en aangewezen organen, dienen er coördinatiecriteria te worden vastgesteld die een uniforme, transversale aanpak waarborgen voor een optimale verwezenlijking van de doelen die worden genoemd in artikel 6, om ervoor zorgen dat verschillen in en gebreken bij de toepassing van het artikel kunnen worden voorkomen.

6.3. Voorts wordt de ontwikkeling van artikel 8 als een goede stap beschouwd, aangezien in dit artikel de minimummaatregelen worden verduidelijkt die de overheidsinstanties tot hun beschikking hebben om op te treden. De exacte maatregelen moeten nog worden bepaald, maar zullen de instanties, in heel wat gevallen, een breder spectrum van interventiemogelijkheden bieden dan momenteel het geval is.

6.4. Hoe dan ook is het belangrijk dat de lidstaten erop toezien dat de bevoegde instanties en de verbindingsbureaus beschikken over voldoende begrotingsmiddelen om hun bevoegdheden doeltreffend uit te voeren.

6.5. Het EESC is van mening dat bij de ontwikkeling en handhaving van het mechanisme voor wederzijdse bijstand en van de beoogde administratieve procedures moet worden gewaarborgd dat bepaalde beginselen, zoals die van transparantie en administratieve vereenvoudiging, worden gerespecteerd.

6.6. In het hoofdstuk waarin wordt ingegaan op het mechanisme voor de coördinatie van toezicht, onderzoek en handhaving inzake wijdverspreide inbreuken, is, gezien de grote hoeveelheid procedurele mogelijkheden en routes en de hiervan afgeleide casuïstiek, meer duidelijkheid nodig om ervoor te zorgen dat de tekst begrijpelijk is en probleemloos en onmiddellijk kan worden toegepast. Hetzelfde geldt voor de fasen van elke procedure.

6.7. Wat betreft artikel 24 is het niet duidelijk of de toezeggingen van de handelaar, zodra deze zijn aanvaard door de consument, inhouden dat eventuele andere reeds genomen of later te nemen corrigerende maatregelen komen te vallen, ook al kan uit artikel 25 worden afgeleid dat toezeggingen en sancties elkaar wederzijds uitsluiten, wat in strijd zou kunnen zijn met de huidige regelgeving van de lidstaten.

6.7.1. Ook is het niet duidelijk dat het gebruik van onverenigbare formules kan worden toegepast bij alle voorkomende gevallen, aangezien uit een analyse van de specifieke omstandigheden kan blijken dat het aanbevelenswaardig is beide middelen, in verschillende mate, toe te passen. Mogelijk biedt deze dubbelzinnigheid ruimte om de uitvoering van het voorstel op de afzonderlijke omstandigheden af te stemmen, waarbij een niet-uniforme toepassing echter altijd moet worden voorkomen.

6.7.2. Wat gecoördineerde onderzoeken van consumentenmarkten betreft zou het ten slotte gepast zijn de onderzoeksactiviteiten uit te breiden tot een vaste, preventieve werkwijze, aangezien hierdoor niet alleen kan worden voorkomen dat er situaties ontstaan waarin een kans op wijdverspreide inbreuken bestaat, maar ook de vertraagde werking van de maatregelen die tot nu toe zijn ontwikkeld kan worden voorkomen en vroegtijdig kan worden ingegrepen.

6.8. Er zij op gewezen dat het, om efficiëntie en doeltreffendheid te garanderen, nodig is zorg te dragen voor de interoperabiliteit van de toezicht- en waarschuwingsmechanismen van de reeds ingevoerde systemen en deze systemen mogelijk zelfs rechtstreeks te koppelen, om te trachten hun werking op integrale wijze te homogeniseren of normaliseren.

6.9. In hoofdstuk VI zou een artikel kunnen worden opgenomen waarin de procedure wordt vastgesteld voor een doeltreffende communicatie met de bevolking in de gevallen dat dit nodig is, waarbij tegelijkertijd de voorwaarde voor toepassing en ontwikkeling ervan worden bepaald.

6.10. Wat betreft de database en het systeem voor uitwisseling van informatie over inbreuken, geldt hetzelfde als eerder werd opgemerkt voor het toezichtmechanisme wat betreft de noodzaak om de interoperabiliteit van de toezicht- en waarschuwingsmechanismen te garanderen.

6.11. Het EESC is van mening dat de termijn voor het indienen van het verslag inzake de uitvoering van dit voorstel te lang is en dat het, gezien het belang van de doelen die ermee worden nagestreefd, nodig is deze termijn in te korten of een systeem voor constante tussentijdse evaluatie in te voeren, zodat eventuele afwijkingen in de werking vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en er in dat geval de nodige maatregelen kunnen worden genomen om het ontwerp van het voorstel en de uitvoering ervan aan te passen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten

(COM(2016) 285 *final* — 2016/0149 (COD))

(2017/C 034/16)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Raadpleging	Europees Parlement, 9.6.2016 Raad van de Europese Unie, 21.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 285 <i>final</i> — 2016/0149 (COD))
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	212/0/8

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Uit verschillende studies in opdracht van de Commissie is gebleken dat de tarieven voor grensoverschrijdende pakketbezorging, vooral voor particulieren en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), soms wel vijfmaal hoger liggen dan de tarieven voor binnenlandse zendingen en dat die verschillen niet kunnen worden verklaard door loonkosten of andere kosten in het land van bestemming. Hierdoor kunnen consumenten en webwinkels niet ten volle profiteren van de mogelijkheden die de eengemaakte markt biedt.

1.2. Het EESC erkent dat nieuwe actie van de Commissie geboden is om ervoor te zorgen dat alle webwinkels en consumenten, vooral particulieren en kmo's in afgelegen gebieden, eindelijk kunnen profiteren van een vlot toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige grensoverschrijdende pakketbezorging tegen betaalbare prijzen.

1.3. Met het onderhavige voorstel voor een verordening, dat echter alleen van toepassing is op universeledienst-aanbieders op de pakketmarkt, wil de Commissie in het geweer komen tegen de hogere tarieven.

1.4. Het EESC vreest dat de maatregelen die in deze verordening worden voorgesteld — vergroting van de transparantie van tarieven en eindvergoedingen, publicatie van een referentie-offerte en beoordeling van de betaalbaarheid van tarieven — en waarvan het nut niet valt te betwisten, zonder bijkomende actie ontoereikend zullen zijn en de betrokken grensoverschrijdende pakketbezorgers niet of nauwelijks zullen aanzetten tot het hanteren van redelijke tarieven.

1.5. Het EESC betreurt dat de Commissie eventuele strengere maatregelen uitstelt tot eind 2018, in de hoop dat de situatie tegen die tijd is verbeterd. De Commissie vertelt echter niet wat zij van plan is als de verwachte verbetering zich niet voordoet.

1.6. Het EESC vraagt de Commissie om, net als in het geval van de roamingtarieven voor mobiele telefonie, alle grensoverschrijdende pakketbezorgers in ieder geval nog één keer met klem te verzoeken om hun prijzen te verlagen en alvast aan te kondigen dat zij anders met reglementering komt en maximumtarieven zal voorstellen.

1.7. Wat de beoordeling van betaalbare prijzen betreft, vraagt het EESC al jaren om te verduidelijken wat onder de „betaalbaarheid” van diensten van algemeen economisch belang wordt verstaan en wetgevingsvoorstellen te formuleren die de lidstaten verplichten om indicatoren vast te stellen voor het bepalen van die betaalbaarheid. De voorschriften in deze verordening zijn een eerste stap in de goede richting, mits er na een dergelijke beoordeling in voorkomend geval ook gepaste maatregelen volgen.

2. Bezorgdiensten en onlinehandel

2.1. De fysieke levering van online bestelde goederen is een van de kernaspecten van de groei van elektronische handel. In de Europese Unie ontwikkelt de onlinehandel zich veel langzamer op transnationale dan op nationale schaal. In 2014 deed amper 15 % van de consumenten, en in de ene lidstaat meer dan in de andere, een onlineaankoop in een andere lidstaat, tegen 44 % in hun eigen land.

2.2. De tarieven, de kwaliteit en de procedures voor de fysieke levering van online bestelde producten, evenals de voorwaarden voor het eventueel retourneren van spullen behoren tot de factoren die van invloed zijn op het besluit van een consument om online iets te kopen. Het antwoord op de vraag hoe tevreden iemand is met zijn onlineaankoop is dus gedeeltelijk afhankelijk van zijn ervaring met de bezorging. De beschikbaarheid van goedkope en efficiënte oplossingen voor pakketbestellingen is van bijzonder belang voor kmo's, micro-ondernemingen en particuliere consumenten die in afgelegen gebieden of perifere regio's gevestigd zijn.

2.3. De bezorging van pakketten met een gewicht van maximaal 31,5 kilo is in tal van lidstaten *booming business*. Veel aanbieders hebben oplossingen bedacht waarmee zij beter tegemoet kunnen komen aan de verwachtingen van hun klanten. Het gaat hier om aanvullende diensten als de keuze tussen standaardverzending of verzending met bijzondere voorwaarden, spoedservice of bezorging overdag, verzending met een track-and-trace-code of met een ontvangstbevestiging, keuze van het bezorgadres, pakketpunten, pakketautomaten, aangetekende verzending, verzekerde verzending enz. Pakjes van minder dan 2 kilo, waar het in naar schatting 80 % van de gevallen van onlinehandel om gaat, worden overigens vaak beschouwd als „brievenbuspakje” en gaan met de gewone post mee.

2.4. Voor de levering van pakketten tot 10 kilo, en in sommige gevallen tot 20 kilo, geldt een universeledienstverplichting, d.w.z. dat de lidstaten voor zowel nationale als grensoverschrijdende pakketbestellingen een minimumdienst moeten verzorgen op alle punten van hun grondgebied en tegen betaalbare prijzen voor iedereen.

2.5. De markt voor onlinehandel is extreem divers. Deze markt wordt veelal gedomineerd door een paar grote webwinkels die elke dag een zeer grote hoeveelheid pakketten versturen en daarom een goede uitgangspositie hebben om over tarieven en voorwaarden te onderhandelen met pakketbezorgers, die onder druk staan om met zeer gunstige „speciale” tarieven en specifieke leveringsvoorwaarden te werken. Vaak nemen de webwinkels de verzendkosten voor hun rekening, ook bij verzending naar het buitenland. Slechts enkele grote pakketbezorgdiensten kunnen concurreren op deze markt van „speciale voorwaarden”, zowel in binnen- als buitenland; in het laatste geval moeten zij bovendien over een internationaal distributienetwerk beschikken.

2.6. Hiervan is momenteel echter totaal geen sprake wanneer het om kleinere hoeveelheden grensoverschrijdende onlineaankopen of occasionele bestellingen gaat, of om kleinere bedrijven, waaronder veel kmo's. Dan gelden er geen gunstige tarieven en kan er niet worden geprofiteerd van een internationaal distributienetwerk, behalve tegen zeer hoge prijzen, en is het uiteindelijk vaak de consument die het gelag betaalt. In deze gevallen kunnen de tarieven voor bezorging in het buitenland soms wel drie- tot vijfmaal hoger zijn dan binnenlandse verzending ⁽¹⁾ zonder dat die verschillen kunnen worden verklaard door loonkosten of andere kosten in het land van bestemming. Voorbeelden van hoge prijzen en grote verschillen tussen de lidstaten zijn te vinden in de effectbeoordeling (SWD(2016) 166 final) van de Commissie.

2.7. De Commissie houdt zich al jaren bezig met dit probleem en heeft verschillende mededelingen gepubliceerd over dit onderwerp:

- COM(2011) 942 final: Een coherent kader voor een groter vertrouwen in de digitale eengemaakte markt voor elektronische handel en onlinediensten;
- COM(2012) 698 final: Een geïntegreerde markt van pakketbestellingen voor groei van de elektronische handel in de EU;

⁽¹⁾ Copenhagen Economics, *E-commerce and delivery*; Groenboek „Een geïntegreerde markt van pakketbestellingen voor groei van de elektronische handel in de EU” (COM(2012) 698 final).

- COM(2013) 886 final: Een stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging — Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en onlineverkoop stimuleren;
- COM(2015) 192 final: Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa.

2.8. De Commissie wilde haalbare oplossingen aandragen om beter te kunnen voldoen aan de verwachtingen van de consument.

2.9. Omdat deze inspanningen slechts gedeeltelijk resultaat hebben opgeleverd, zag de Commissie zich genoodzaakt om met het onderhavige voorstel voor een verordening te komen, waarbij ook nog een begeleidend stuk (SWD(2016) 167 final) hoort, een bijlage (COM(2016) 285 final) en een omvangrijke effectbeoordeling van 289 bladzijden (SWD(2016) 166 final).

3. Inhoud van het voorstel voor een verordening

3.1. De verbetering van grensoverschrijdende bezorgdiensten is een van de maatregelen die worden voorzien in de „Strategie voor een digitale eengemaakte markt in Europa”, die de toegang van consumenten en bedrijven tot digitale goederen en diensten in de hele Unie wil bevorderen.

3.2. De voorgestelde maatregelen moeten:

- de markten doeltreffender laten werken door enerzijds het toezicht door de regelgever op de pakketmarkten doeltreffender en consistentier te maken en anderzijds de concurrentie op het gebied van grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten te bevorderen;
- de transparantie van de tarieven en eindvergoedingen vergroten om enerzijds ongerechtvaardigde tariefverschillen aan te pakken en anderzijds de tarieven te verlagen die particulieren en kleine bedrijven, met name in afgelegen gebieden, betalen;
- de beoordeling, door de nationale regelgevende instantie, van de betaalbaarheid van de leveringstarieven mogelijk maken;
- de transparante en niet-discriminerende toegang tot de diensten en de infrastructuur die nodig zijn voor het aanbieden van grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten waarborgen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Aangezien de verschillende initiatieven van de Commissie, waaronder het Groenboek uit 2012 „Een geïntegreerde markt van pakketbestellingen voor groei van de elektronische handel in de EU” en het „Stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging — Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en onlineverkoop stimuleren” uit 2013 ⁽²⁾, slechts een bescheiden succes hebben opgeleverd voor wat betreft grensoverschrijdende tarieven, is nieuwe actie van de Commissie geboden om ervoor te zorgen dat alle webwinkels en consumenten, vooral particulieren en kmo's in afgelegen gebieden, eindelijk kunnen profiteren van een vlot toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige grensoverschrijdende pakketbezorging tegen betaalbare prijzen.

4.2. Uit een onderzoek door de Universit   Saint-Louis in Brussel is gebleken dat de prijzen die particulieren en kleine bedrijven moeten betalen aan universeledienstaanbieders voor grensoverschrijdende pakketbezorging bijna vijfmaal hoger zijn dan het binnenlandse equivalent, terwijl in een studie van Copenhagen Economics wordt geconcludeerd dat de prijzen die andere aanbieders aanrekenen voor grensoverschrijdende pakketbezorging drie- tot vijfmaal hoger liggen dan de binnenlandse prijzen, zonder dat deze verschillen kunnen worden verklaard door loonkosten of andere kosten in het land van bestemming.

4.3. Het EESC constateert dus dat de prijzen die particulieren en kleine ondernemingen worden aangerekend veel te hoog zijn, ongeacht de pakketbezorgingsdienst. De Commissie wil dit probleem aanpakken door de nationale regelgevende instantie te laten beoordelen of de prijzen voor grensoverschrijdende levering schappelijk zijn.

4.4. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie voor een verordening heeft gekozen om geen extra tijd meer te verliezen. Het EESC vreest echter dat de maatregelen die in deze verordening worden genoemd, weinig effect zullen sorteren. Door alleen te streven naar vergroting van de transparantie van tarieven en eindvergoedingen, publicatie van een referentie-offerte en beoordeling van de betaalbaarheid van tarieven, waarvan het nut niet valt te betwisten, bestaat het gevaar dat de betrokken pakketbezorgers zonder extra maatregelen niet of nauwelijks worden aangezet tot het hanteren van redelijke tarieven.

⁽²⁾ PB C 451 van 16.12.2014, blz. 51.

4.5. Het EESC betreurt dat de Commissie eventuele strengere maatregelen uitstelt tot eind 2018, in afwachting van een evaluatieverslag over de toepassing van de onderhavige verordening. In dit verslag wil de Commissie nagaan of grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten betaalbaarder zijn geworden en of de mate waarin aanbieders van de universele dienst die pakketbezorgdiensten aanbieden transparante en niet-discriminerende grensoverschrijdende wholesaletoeegang verlenen. De Commissie vertelt echter niet wat zij van plan is als er geen sprake is van verbetering en evenmin van niet-discriminerende toegang.

4.6. Het EESC had liever gezien dat de Commissie, net als in het geval van de roamingtarieven voor mobiele telefonie, alle grensoverschrijdende pakketbezorgers minstens nog één keer met klem had verzocht om hun prijzen te verlagen en alvast aan te kondigen dat er anders reglementering wordt ingevoerd waarin maximumprijzen worden voorgeschreven.

4.7. Bovendien zijn de voorstellen in de verordening betreffende transparantie van tarieven en eindvergoedingen, publicatie van een referentie-offerte, beoordeling van de betaalbaarheid van tarieven en transparante en niet-discriminerende grensoverschrijdende toegang slechts van toepassing op de aanbieders van de universele diensten die pakketbezorgdiensten aanbieden.

4.8. Op de totale markt voor pakketbezorging varieert het aandeel van de universeledienstverleners van 10 % (Bulgarije, Spanje, Verenigd-Koninkrijk, Italië) tot 25 % (Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Estland), terwijl op slechts een klein percentage (5 tot 10 %) van deze pakketten een universeledienstverplichting rust. Dat betekent dus dat de onderhavige verordening slechts betrekking heeft op een marginaal deel van de markt, maar niettemin van groot belang is voor de consumenten en kmo's in verafgelegen gebieden die niet over alternatieven beschikken.

4.9. Wat de beoordeling van betaalbare prijzen betreft, vraagt het EESC al jaren om te verduidelijken wat onder de „betaalbaarheid” van diensten van algemeen economisch belang wordt verstaan en wetgevingsvoorstellen te formuleren die de lidstaten verplichten om indicatoren vast te stellen voor het bepalen van die betaalbaarheid ⁽³⁾. De voorschriften in deze verordening zijn een eerste stap in de goede richting, mits er na een dergelijke beoordeling in voorkomend geval ook gepaste maatregelen volgen.

4.10. De in de onderhavige verordening voorziene evaluatie geldt echter alleen voor de tarieven voor zendingen die worden genoemd in de bijlage bij de verordening en waarvoor een openbare lijst van grensoverschrijdende tarieven moet worden ingediend, nl. de pakketten van 500 g, 1, 2 en 5 kg (met of zonder mogelijkheid om de zending te volgen en te lokaliseren). Het EESC is van mening dat deze evaluatie ook zou moeten gelden voor pakketten van 10, 15 en 20 kg, ook met het oog op een eventuele toekomstige regulering van de tarieven voor grensoverschrijdende pakketbezorging.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁾ PB C 177 van 11.6.2014, blz. 24.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over het mededingingsbeleid 2015

(COM(2016) 393 *final* — SWD(2016) 198 *final*)

(2017/C 034/17)

Rapporteur: **Juan MENDOZA CASTRO**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.8.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 393 <i>final</i> — SWD(2016) 198 <i>final</i>)
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	211/1/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) neemt met tevredenheid kennis van het verslag over het mededingingsbeleid 2015. Een mededingingsbeleid dat in alle sectoren op voet van gelijkheid wordt toegepast, is van fundamenteel belang voor de sociale en markteconomie van de Europese Unie.

1.2. De invoer van producten op basis van oneerlijke concurrentie vormt een bedreiging voor Europese bedrijven. Antidumpingmaatregelen zijn absoluut noodzakelijk om de werkgelegenheid veilig te stellen en de getroffen economische sectoren te beschermen.

1.3. Het EESC deelt de bezorgdheid van het midden- en kleinbedrijf (mkb), de vakbonden en de werkgeversorganisaties van de EU over de mogelijke erkenning van China als markteconomie.

1.4. Het mkb, dat van fundamenteel belang is voor het economisch herstel, is het meest kwetsbaar voor misbruik van een dominante marktpositie.

1.5. Door de controle op staatssteun wordt er efficiënter omgegaan met de publieke middelen en daar varen de overheidsfinanciën wel bij. Anderzijds kan staatssteun essentieel zijn voor het waarborgen van de economische dienstverlening van algemeen belang.

1.6. In het belang van meer openbaarheid en transparantie pleit het EESC voor betere informatie over verstrekte staatssteun.

1.7. Een klein aantal wereldspelers uit derde landen geeft momenteel de toon aan op het gebied van digitale innovatie en het is van fundamenteel belang voor Europa dat het, met behulp van de digitale eengemaakte markt, zijn vooraanstaande positie kan veiligstellen.

1.8. De grote uitdaging voor het Europese mededingingsbeleid in een sector die wordt gedomineerd door technologiereuzen ligt hierin: ervoor zorgen dat consumenten over de beste producten tegen de beste prijzen beschikken en dat alle bedrijven, groot of klein, op een open markt en puur op de kwaliteit van hun producten kunnen concurreren. Het EESC vindt dat de EU doorgaans evenwichtig en volgens de regels handelt, ook al krijgt zij soms kritiek.

1.9. Dankzij de Europese energie-unie is er grote vooruitgang geboekt op het gebied van de voorzieningszekerheid (wat in strategisch opzicht een groot goed is), vermindering van het broeikaseffect, bevordering van hernieuwbare energiebronnen en uitbreiding van de keuzemogelijkheden voor de consument. Toch liggen er nog grote uitdagingen in het verschiet wanneer het gaat om de kosten van energie, een betere onderlinge koppeling van energienetwerken en de uitvoering van het Akkoord van Parijs.

1.10. In de energiesector moet concentratiecontrole in overeenstemming zijn met het aantal fusies en overnames dat op het programma staat om de productiekosten te drukken, waardoor het aantal ondernemingen zal afnemen.

1.11. Verordening (EG) nr. 1/2003 heeft de nationale mededingingsautoriteiten (NMa) versterkt en bijgedragen tot het behoud van het internationale aanzien van het mededingingsbeleid van de EU. De coördinatie tussen de mededingingsautoriteiten onderling en tussen deze autoriteiten en de Commissie zorgt ervoor dat de maatregelen op het gebied van grensoverschrijdende transacties doeltreffender zijn.

1.12. Wat de financiële crisis betreft, wil het EESC er nogmaals op wijzen dat de belastingbetaler niet mag opdraaien voor de kosten van het redden van banken.

1.13. De EU-regels ter beperking van de interbancaire vergoedingen voor het gebruik van krediet- en bankkaarten moeten algemeen worden toegepast, ongeacht het land waar de uitgevende instelling is gevestigd, en banken mogen niet worden belet om lagere vergoedingen aan te bieden aan detailhandelaren uit een ander land in de Europese Economische Ruimte (EER).

1.14. Het EESC zou willen onderstrepen dat de Commissie haar best moet blijven doen om de mededinging te bevorderen door belastinggerelateerde concurrentievervalsing, als gevolg van het feit dat de 28 belastingstelsels niet goed op elkaar aansluiten, te verminderen.

1.15. Als gevolg van de globalisering is het aantal mededingingsstelsels fors toegenomen en daarom is internationale samenwerking geboden. Gezien de toenemende uitdagingen en de deelname aan diverse fora (OESO, Unctad, Internationaal Mededingingsnetwerk) moet de EU kunnen rekenen op passende middelen om met één stem te blijven spreken, een stem die momenteel wordt gehoord en gerespecteerd.

2. Het verslag over het mededingingsbeleid 2015

2.1. Volgens de Commissie is „een energiek en doortastend EU-mededingingsbeleid” altijd al „een hoeksteen van het Europese project” geweest.

2.2. De hoofdpunten van het verslag zijn te vinden in de volgende drie hoofdstukken:

- Het mededingingsbeleid stimuleert innovatie en investeringen in de hele EU
- De kansen van de digitale eengemaakte markt aangrijpen
- Bouwen aan een geïntegreerde en klimaatvriendelijke Europese energie-unie

2.3. De Commissie brengt verslag uit over de specifieke maatregelen die zij op deze gebieden heeft genomen en wijst erop dat zij bij de handhaving van de mededingingsregels is uitgegaan van de volgende leidbeginselen: het garanderen van onpartijdigheid, het handhaven van de rechtsstaat en het dienen van het gemeenschappelijk Europees belang.

2.4. In de afgelopen 25 jaar is het aantal mededingingsstelsels in de hele wereld spectaculair toegenomen van ongeveer 20 begin jaren negentig tot rond de 130 in 2015; ze omspannen nu 85 % van de wereldbevolking.

3. Algemene overwegingen

3.1. Mededingingsbeleid van de Europese Unie

3.1.1. Het EESC is zeer te spreken over het mededingingsverslag 2015, dat betrekking heeft op terreinen die van fundamenteel belang zijn voor de ontwikkeling van de economie en het welzijn van de burgers in de EU.

3.1.2. Een mededingingsbeleid dat gebaseerd is op de totstandbrenging van gelijke randvoorwaarden in alle sectoren, is een hoeksteen van de Europese sociale markteconomie. Het vervult tevens een sleutelrol bij het garanderen van de goede werking van een dynamische, efficiënte, duurzame en innovatieve interne markt, bij het aanzwengelen van economische groei en nieuwe werkgelegenheid en bij het waarborgen van mondiaal concurrentievermogen.

3.1.3. Het mededingingsbeleid mag de opkomst van grote Europese industriële kampioenen niet belemmeren. Een doeltreffend en geloofwaardig mededingingsbeleid mag niet uitsluitend gericht zijn op verlaging van de consumentenprijzen, maar moet ook de ontwikkeling en concurrentiekracht van Europese bedrijven op de wereldmarkten bevorderen.

3.1.4. Een sterke industriële basis is van levensbelang voor de groei en welvaart. Gezien de gevaren die oneerlijke concurrentie met zich kan brengen voor Europese bedrijven, wil het EESC erop wijzen dat antidumpingmaatregelen direct en indirect tienduizenden arbeidsplaatsen veiligstellen en economische sectoren beschermen tegen oneerlijke invoerregelingen.

3.1.5. Import tegen dumpingvoorwaarden is oneerlijke concurrentie waardoor duizenden arbeidsplaatsen in de EU worden bedreigd. Van China kan moeilijk worden gezegd dat het land de marktvoorwaarden naleeft, want als we naar de gangbare praktijk van de Commissie en naar Verordening (EG) nr. 1225/2009 ⁽¹⁾ kijken, dan voldoet China niet aan vier van de vijf criteria voor markteconomieën.

3.1.6. De EU-structuurfondsen mogen niet worden gebruikt om direct of indirect steun te verlenen aan het naar andere lidstaten verplaatsen van dienstverlening of productieactiviteiten.

3.1.7. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn de motor achter het economisch herstel in Europa. Maar door hun geringe omvang vallen deze bedrijven ook het vaakst ten prooi aan misbruik van een dominante marktpositie, wat hun in veel gevallen fataal wordt. In het mededingingsbeleid moet aandacht worden besteed aan dergelijke praktijken, vooral in het geval van grote ondernemingen.

3.1.8. Het EESC wil er nogmaals op wijzen dat een wettelijk mechanisme voor groepsacties met behulp waarvan slachtoffers van misbruik van een dominante marktpositie hun recht op schadevergoeding op effectieve wijze kunnen doen gelden, ontbreekt, en vindt nog steeds dat Richtlijn 2014/104/EU van 26 november 2014 en de Aanbeveling over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor de collectieve beslechting van geschillen bij inbreuken op het mededingingsrecht de slachtoffers van deze inbreuken onvoldoende collectieve vergoeding bieden.

3.2. **Staatssteunmaatregelen**

3.2.1. Modernisering van de staatssteunregels zorgt voor een efficiënter gebruik van de EU-middelen en voor gezondere overheidsfinanciën, en helpt de lidstaten bovendien bij de uitvoering van de Europa 2020-strategie voor groei en bij het op orde krijgen van hun begroting.

3.2.2. Toch kan staatssteun soms noodzakelijk zijn om de levering van diensten van algemeen economisch belang, o.a. op het gebied van energie, vervoer en telecommunicatie, zeker te stellen. Staatssteun is vaak ook het meest efficiënte instrument om het verlenen van diensten die cruciaal zijn voor de instandhouding van de economische en sociale omstandigheden in geïsoleerde, verafgelegen of perifere regio's en eilanden in de EU te waarborgen.

3.2.3. Het EESC vindt dat de coherentie tussen het mededingingsbeleid en het overige beleid van de Unie behouden moet blijven, vooral in het geval van investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie (RDI), risicofinanciering en de uitrol van breedbandnetwerken.

3.2.4. De EU-burgers vinden dat zij onvoldoende worden geïnformeerd over het complexe stelsel voor staatssteun en dat er moeilijk achter te komen is welke bedrijven dergelijke steun ontvangen ⁽²⁾. In het belang van meer openbaarheid en transparantie beveelt het EESC aan dat de lidstaten in elk geval bekendmaken welke bedrijven welk bedrag aan steun hebben ontvangen en voor welke doeleinden.

3.3. **Mededinging op de digitale eengemaakte markt**

3.3.1. De „digitale eengemaakte markt” is een belangrijke EU-strategie om tal van versnipperde nationale markten om te smeden tot één Europese markt ⁽³⁾. Een klein aantal wereldspelers uit derde landen geeft momenteel de toon aan op het gebied van digitale innovatie en het is van fundamenteel belang voor Europa dat het, met behulp van de digitale eengemaakte markt, zijn vooraanstaande positie kan veiligstellen.

⁽¹⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 13. Zie ook „ETUC — BusinessEurope joint declaration on China's Market Economy Status” (19 juli 2016) en „Granting of Market Economy Status to China”, Europees Parlement, december 2015.

⁽²⁾ „Perception and awareness about transparency of state aid”, Eurobarometer juli 2016.

⁽³⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 65.

3.3.2. De grote uitdaging voor het Europese mededingingsbeleid in een sector die wordt gedomineerd door technologie-reuzen ligt hierin: ervoor zorgen dat consumenten over de beste producten tegen de beste prijzen beschikken en dat alle bedrijven, groot of klein, op een open markt en puur op de kwaliteit van hun producten kunnen concurreren.

3.3.3. Gevallen die de Commissie onderzoekt:

- onlinezoekdiensten. In haar mededeling van punten van bezwaar stelt de Commissie dat Google in zijn algemene zoekresultaten stelselmatig zijn eigen prijsvergelijksproducten bevoordeelt. Daarnaast heeft de Commissie nog drie andere bezwaren.
- e-books. Amazon hanteert clausules die concurrentievervalsing kunnen werken, bijvoorbeeld clausules waardoor de onderneming het recht krijgt om te worden geïnformeerd over betere of alternatieve voorwaarden die door haar concurrenten worden aangeboden.
- grensoverschrijdend aanbod van betaaltelevisiediensten in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. De licentieovereenkomsten tussen Sky UK en zes grote Amerikaanse filmproductiehuizen verplichten Sky UK om de toegang tot films te blokkeren voor consumenten van buiten haar licentiegebied.
- mobiele apparaten, zoals smartphones en tablets. Android eist o.a. dat fabrikanten Google Search en de browser Google Chrome vooraf op hun apparaten installeren en verplicht hen om Google Search als standaardzoekmachine in te stellen omdat zij anders geen licentie krijgen voor bepaalde exclusieve Googleapps.
- basebandchipssets, die worden gebruikt in consumentenelektronica. Onderzocht wordt of Qualcomm, 's werelds grootste leverancier, financiële prikkels heeft gegeven aan een grote smartphone- en tabletproducent, met als voorwaarde dat die in zijn smartphones en tablets uitsluitend basebandchipssets van Qualcomm zou gebruiken.

3.3.4. Het gaat hier mogelijk om monopolistische praktijken en misbruik van een dominante marktpositie. Gezien de technische complexiteit en de grote impact van de onderzochte gevallen is er kritiek gekomen: zo zou de EU „de oorlog verklaard” hebben aan Silicon Valley. Het EESC deelt deze kritiek niet en staat achter de Commissie, die zijns inziens evenwichtig en volgens de regels handelt.

3.3.5. Google — dat in 2015 goed was voor een omzet van 74,5 miljard USD — heeft in de Europese Economische Ruimte (EER) een marktaandeel van meer dan 90 % voor onlinezoekdiensten, besturingssystemen voor *smart mobile devices* en appstores voor het mobiele besturingssysteem Android. Door dit onderzoek zou de Commissie de kans dat de EU een centrum voor innovatieve ideeën wordt, in de kiem smoren, zo luidt de kritiek. Bovendien zouden de technische argumenten niet kloppen. De technische diensten van de Federal Trade Commission van de VS concludeerden in 2012 echter dat Google, dat twee derde van de Noord-Amerikaanse markt in handen heeft, mededingingbeperkend gedrag vertoonde en zich schuldig maakte aan misbruik van een dominante marktpositie, hetgeen schadelijke gevolgen heeft voor gebruikers en concurrenten ⁽⁴⁾. Een onderzoek in dit land leidde tot dezelfde conclusie ⁽⁵⁾.

3.4. Een klimaatvriendelijke Europese energie-unie

3.4.1. De Europese energie-unie heeft belangrijke resultaten behaald:

- voorzieningszekerheid: de EU heeft strategisch succes geboekt en is momenteel veel beter voorbereid op een crisis zoals in 2009. De Europese afhankelijkheid van gas uit Rusland is met een derde afgenomen en de infrastructuur voor interne gasdoorvoer, de mogelijkheden voor externe toelevering en de opslagcapaciteit zijn aanzienlijk verbeterd;
- de streefcijfers voor de terugdringing van de broeikasgasemissies en de toename van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen (20-20-20 vóór 2020) kunnen wellicht ruim op tijd worden gehaald en de resultaten qua energie-efficiëntie lijken ook niet ver af te liggen van het nagestreefde doel, al is dit deels toe te schrijven aan de economische achteruitgang;
- er zijn markten opengesteld en de consument heeft meer keuzemogelijkheden gekregen.

⁽⁴⁾ <http://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274>

⁽⁵⁾ Does Google content degrade Google search? *Experimental evidence*, Harvard Business School 2015.

3.4.2. Toch moet volgens het EESC, dat zijn steun reeds heeft uitgesproken voor de kaderstrategie 2015 ⁽⁶⁾, worden gewezen op de grote uitdagingen die de EU de komende jaren te wachten staan:

- de energiekosten, die nog altijd erg hoog zijn voor de Europese consument, verminderen vanwege de sociale (risico van energiearmoede) en economische gevolgen (bijzonder nadelig voor het mkb) daarvan en het effect op het externe concurrentievermogen van ondernemingen (energie is op andere markten, bijvoorbeeld in de VS, veel goedkoper);
- de integratie van de energiemarkten verbeteren door de onderlinge koppeling van netwerken te bevorderen;
- het voortouw nemen in de uitvoering van de doelstellingen van de COP21 van Parijs om de geleidelijke en succesvolle overstap te maken naar een koolstofarme economie.

3.4.3. Het EESC staat achter de strikte handhaving door de Commissie van de antitrustwetgeving, die van fundamenteel belang is voor het aanpakken van misbruik van een machtspositie door dominante spelers op de markt. Vermeldenswaardig is in dit verband het juridisch bindende akkoord tussen de Commissie en de Bulgarian Energy Holding.

3.4.4. In 2012 ontving de energiesector 122 miljard EUR (EU-28) aan staatssteun ⁽⁷⁾. Zonder dergelijke steun zou de hoge energieprijzen voor consumenten onmogelijk te dragen zijn. Bij de handhaving van het beleid inzake staatssteun ⁽⁸⁾ zou de Commissie rekening moeten houden met het feit dat de productie van bepaalde soorten hernieuwbare energie — waar de meeste steun naartoe gaat (44 miljard EUR) — bijzonder duur is, waardoor de leveranciers ervan niet concurrerend kunnen zijn op de markt.

3.4.5. Het EESC neemt er kennis van dat de Commissie haar goedkeuring heeft gehecht aan de overname door het Amerikaanse concern General Electric (GE) van de energietak van Alstom ⁽⁹⁾.

3.4.6. De Commissie stelt vast dat „de EU-concentratiecontrole ook nu weer een doeltreffend instrument is gebleken om de EU-energiemarkt open te houden”. Dit moet verenigbaar zijn met het feit dat bedrijfsfusies door de lage olieprijs onvermijdelijk kunnen worden om de productiekosten te drukken. Volgens sommige prognoses zal het aantal gas- en olieproducerende ondernemingen met een derde afnemen.

4. Versterking van de eengemaakte markt van de EU

4.1. Belastingen

4.1.1. Het EESC is het ermee eens dat de fiscale transparantie moet worden vergroot en dat er voor een eerlijke belastingdruk voor iedereen moet worden gezorgd. Anders kan er geen sprake zijn van een interne markt. Belastingontduiking, fraude en belastingparadijzen jagen de Europese belastingbetaler op hoge kosten en werken concurrentievervalsend. De EU loopt jaarlijks naar schatting 50 tot 70 miljard EUR aan belastinginkomsten mis door belastingontduiking. Dat is ruim 16 % van de overheidsinvesteringen in de EU. Voeg daar nog het verlies aan inkomsten door legale — of verondersteld legale — belastingconstructies aan toe en de nadelen worden nog veel groter ⁽¹⁰⁾.

4.1.2. Het actieplan voor een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel is een belangrijke stap om agressieve belastingplanning, een verschijnsel dat de belastinggrondslag van de lidstaten uitholt en oneerlijke concurrentie in de hand werkt, te verminderen ⁽¹¹⁾.

4.1.3. Het EESC zou willen onderstrepen dat de Commissie haar best moet blijven doen om de mededinging te bevorderen door belastinggerelateerde concurrentievervalsing, als gevolg van het feit dat de 28 belastingstelsels niet goed op elkaar aansluiten, te verminderen. De ingewikkelde verrekensprijsmethode die momenteel wordt gehanteerd voor intragroeptransacties is bijzonder duur en lastig voor bedrijven die in de EU werkzaam zijn, en leidt tot geschillen tussen de administraties van de lidstaten en tot dubbele belastingen voor bedrijven. Het zou een goede zaak zijn als er een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) voor bedrijven met grensoverschrijdende activiteiten zou worden ingevoerd.

⁽⁶⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 84.

⁽⁷⁾ „Subsidies and costs of EU energy”, 11 november 2014 (<http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>).

⁽⁸⁾ PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1.

⁽⁹⁾ GE heeft aangekondigd dat het tussen 2016 en 2017 ongeveer 6 500 banen wil schrappen in Europa, waarvan 765 in Frankrijk. *Le Monde*, 14 januari 2016.

⁽¹⁰⁾ Zie „Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union”, september 2015.

⁽¹¹⁾ PB C 71 van 24.2.2016, blz. 42.

4.1.4. De Commissie onderzoekt de *fiscal rulings* tussen sommige lidstaten en grote multinationals, met name Luxemburg (Fiat, Starbucks, McDonald's, Amazon) en Nederland (Starbucks). In het geval van Apple kwam de Commissie tot de conclusie dat het bedrijf, dankzij de fiscale behandeling die het kreeg, geen belasting hoefde te betalen over de verkoop van vrijwel al zijn producten in de EER en dat het daarom alsnog een bedrag van naar schatting 13 miljard EUR aan Ierland moet betalen. Los van het besluit dat uiteindelijk zal worden genomen, steunt het EESC de Commissie in haar onderzoek naar belastingafspraken die nadelig kunnen zijn voor de concurrentie.

4.2. *Nationale mededingingsautoriteiten*

4.2.1. Verordening (EG) nr. 1/2003⁽¹²⁾ heeft de nationale mededingingsautoriteiten versterkt en bijgedragen tot het internationale aanzien van het mededingingsbeleid van de EU. De Commissie is een openbare raadpleging gestart over de vraag hoe de slagkracht van de nationale mededingingsautoriteiten, op wiens bord het merendeel van de gevallen terechtkomt, kan worden vergroot. De coördinatie tussen de mededingingsautoriteiten onderling en tussen deze autoriteiten en de Commissie zorgt ervoor dat de maatregelen op het gebied van grensoverschrijdende transacties doeltreffender zijn.

4.3. *Kaartbetalingen*

4.3.1. Hoewel er steeds meer gebruik wordt gemaakt van verschillende elektronische betaalsystemen, betalen consumenten nog steeds 85 % van hun aankopen contant. Dit percentage geldt voor de meeste lidstaten van de EU, met uitzondering van de Scandinavische landen, waar slechts 10 % cash wordt betaald. Kaartbetalingen zijn hoe dan ook essentieel voor het handelsverkeer en van groot belang voor de consument. In Verordening (EU) 2015/751 worden grenzen gesteld aan de interbancaire vergoedingen⁽¹³⁾.

4.3.2. In de mededeling van punten van bezwaar aan Mastercard wordt aangevoerd dat banken worden belet om lagere interbancaire vergoedingen aan te bieden aan detailhandelaren uit een ander land in de Europese Economische Ruimte (EER) en dat er hogere vergoedingen gelden voor kaarten die in andere delen van de wereld zijn uitgegeven. Europese consumentenorganisaties hebben herhaaldelijk geklaagd over de onrechtmatige praktijken van bedrijven als Visa en Mastercard, die de markt in handen hebben. Het EESC zou graag zien dat het onderzoek ertoe leidt dat deze belemmering uit de wereld wordt geholpen en dat de maximumtarieven die in de EU zijn vastgesteld voor interbancaire vergoedingen, voor alle kaarten gelden, ongeacht het land waar ze zijn uitgegeven.

4.4. *Staatssteun aan banken*

4.4.1. De Commissie doet verslag van goedgekeurde staatssteun aan diverse banken in diverse lidstaten. De crisis heeft de Europese belastingbetaler tot dusver een aardige cent gekost. Om een totale instorting van het banksysteem te voorkomen, zijn de Europese regeringen hun banken te hulp geschoten met noodhulp op een ongeken­de schaal. Tussen 2008 en 2014 liep de overheidssteun voor financiële instellingen in de eurozone op tot 8 % van het bbp, waarvan 3,3 % is terugbetaald⁽¹⁴⁾.

4.4.2. Behalve de aanslag die hiermee wordt gepleegd op de schatkist, kan het redden van banken — dat sinds 1 januari 2015⁽¹⁵⁾ aan bepaalde regels moet voldoen — tot concurrentievervalsing leiden.

Het EESC vindt dat:

- de blootstelling van de belastingbetaler aan de kosten van het redden van banken moet verminderen;
- overheidsinstanties de noodzakelijke bevoegdheden moeten krijgen om preventief op te treden;
- de afwikkelingsautoriteiten de bevoegdheid moeten krijgen om de vorderingen van ongedekte crediteuren van een failliete instelling af te schrijven en vorderingen in kapitaal om te zetten⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Tien jaar handhaving van de mededingingsregels op grond van Verordening nr. 1/2003: Resultaten en toekomstperspectieven (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0453>).

⁽¹³⁾ PB L 123 van 19.5.2015, blz. 1.

⁽¹⁴⁾ ECB-bulletin.

⁽¹⁵⁾ PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190.

⁽¹⁶⁾ PB C 44 van 15.2.2013, blz. 68.

5. Mededinging in tijden van mondialisering

5.1. Als gevolg van de globalisering is het aantal mededingingsstelsels fors toegenomen en daarom is internationale samenwerking geboden. Het EESC is fervent voorstander van de actieve deelname van de Commissie aan fora als het Competition Committee van de OESO, de Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling (Unctad) en het International Competition Network (ICN).

5.2. De stem van de Europese Unie in deze fora wordt momenteel gehoord en gerespecteerd. Wel moeten hiervoor de nodige middelen en mensen ter beschikking worden gesteld.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma van de Unie ter ondersteuning van specifieke activiteiten om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten voor de periode 2017-2020

(COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD))

(2017/C 034/18)

Rapporteur: **Reine-Claude MADER**

Raadpleging	Europees Parlement, 22.6.2016
	Raad, 11.7.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	(COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD))
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag	223/2/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC verheugt zich erover dat de Commissie rekening houdt met de belangen van consumenten en spaarders en dat zij hun organisaties steun verleent. Er moet immers bijzondere aandacht uitgaan naar financiële diensten, die gezien het technische karakter ervan weinig toegankelijk zijn voor leken, en waarbij veel op het spel staat.

1.2. Het Comité steunt het initiatief dat in het kader van het eind 2011 door de Commissie gelanceerde proefproject is genomen ter ondersteuning van de oprichting van een financieel expertisecentrum ten behoeve van consumenten en eindgebruikers van financiële diensten. Dit expertisecentrum moet hen in staat stellen deel te nemen aan de EU-beleidsvorming op het gebied van financiële diensten en leiden tot een herstel van het vertrouwen in het Europese financiële systeem.

1.3. Het EESC stelt vast dat de twee ngo's Better Finance en Finance Watch aan de voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor werkingssteun die door de Europese Commissie via een open oproep tot het indienen van voorstellen wordt toegekend en dat hun activiteiten in 2015 een algemeen positieve beoordeling hebben gekregen.

1.4. Het is evenwel van nut te wijzen op een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

Legitimiteit

1.5. Het EESC benadrukt dat de legitimiteit van deze organisaties moet gebaseerd zijn op hun leden en op hun governance, maar ook op de acties die zij ondernemen om het technische karakter van de financiële wetgeving en de financiële instrumenten voor het grote publiek begrijpelijk te maken.

1.6. In dit verband moet er volgens het EESC een bijzondere inspanning worden geleverd om de eindgebruikers daadwerkelijk bij de werkzaamheden van de bedoelde verenigingen te betrekken. Een en ander moet worden geconcretiseerd in de samenstelling en de governance van Finance Watch en Better Finance alsook in nieuwe aangepaste werkmethoden.

Financiële onafhankelijkheid, transparantie en verantwoordelijkheid

1.7. Het EESC is ingenomen met de financiële transparantie van Finance Watch ⁽¹⁾, maar is anderzijds van oordeel is dat Finance Watch en Better Finance moeten blijven ijveren voor een grotere financiële onafhankelijkheid, ook jegens de Europese Commissie, daar het gaat om de geloofwaardigheid van hun activiteiten en hun legitimiteit in de ogen van het grote publiek.

1.8. Deze verenigingen kunnen immers in geval van onregelmatigheden financieel aansprakelijk worden gesteld: de Europese Commissie en de Rekenkamer beschikken immers over de bevoegdheid om de economische operatoren die rechtstreeks of onrechtstreeks steun hebben ontvangen aan de hand van stukken en ter plaatse te controleren. Het OLAF kan ter plaatse controles en verificaties verrichten om vast te stellen of er eventueel sprake is van fraude, corruptie of enige andere illegale activiteit die de financiële belangen van de Unie schaadt ⁽²⁾.

1.9. Het EESC is ingenomen met het meerjarige karakter van de financiële middelen in het kader van de tenuitvoerlegging van het Unieprogramma dat gericht is op het bevorderen van de betrokkenheid van consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten, aangezien het de begunstigde verenigingen meer financiële stabiliteit kan verzekeren. Deze zullen aldus hun werking en hun programma over een langere termijn kunnen uitstippelen.

Zichtbaarheid bij het grote publiek

1.10. Het EESC merkt op dat ondanks de inspanningen op het vlak van communicatie en zichtbaarheid, met name via de financiële pers en de organisatie van conferenties, Finance Watch en Better Finance nog grotendeels onbekend zijn bij het grote publiek en de nationale consumentenorganisaties, die overigens rechtstreeks hun nieuwsbrieven zouden moeten ontvangen.

1.11. Het neemt nota van de resultaten van de evaluatie achteraf van het eind 2011 door de Commissie gelanceerde proefproject ⁽³⁾ ter ondersteuning van de oprichting van een centrum voor financiële expertise ten behoeve van consumenten en eindgebruikers van financiële diensten. Het verzoekt deze ngo's meer inspanningen te leveren om de rol, het belang en de voorlichting van eindgebruikers en consumenten bij de EU-beleidsvorming in de financiële sector te versterken.

Evenwicht tussen financiële actoren en gebruikers

1.12. Volgens het EESC is het zaak technische expertise te ontwikkelen zodat gebruikers van financiële diensten op voet van gelijkheid kunnen discussiëren met deskundigen van de financiële sector. Deze expertise is van cruciaal belang voor de geloofwaardigheid van het optreden van de betrokken verenigingen ten aanzien van de financiële wereld die over meer middelen beschikt.

1.13. Het EESC pleit voor een billijk evenwicht waarbij het idee wordt gecultiveerd van een stabiele en duurzame financiële sector die op de lange termijn is gericht.

2. Het voorstel voor een verordening ⁽⁴⁾

2.1. Het voorstel sluit aan bij de initiatieven die de Europese Commissie sinds 2007 heeft genomen om het consumentenvertrouwen na de financiële crisis te herstellen.

⁽¹⁾ Totale middelen voor 2015 van Finance Watch: geldschietters en stichtingen: 32,1 %, onderzoeksprojecten: 7,4 %, Europese steun: 56,4 %, organisatie van evenementen: 1,3 %, ledenbijdragen: 2,7 %. Bron: <http://www.finance-watch.org/about-us/governance-and-funding>

⁽²⁾ Artikel 8 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma van de Unie ter ondersteuning van specifieke activiteiten om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten voor de periode 2017-2020 en Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1) en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/finance/financeservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document_en.pdf

⁽⁴⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma van de Unie ter ondersteuning van specifieke activiteiten om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten voor de periode 2017-2020 (COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)).

2.2. Doel van de Commissie is ervoor te zorgen dat het standpunt van de consument meer aandacht krijgt, hetgeen in 2010 heeft geleid tot de oprichting van de gebruikersgroep financiële diensten, de systematische deelname van consumenten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld aan de verschillende opgerichte deskundigengroepen en vervolgens in 2011 de lancering van een proefproject ter ondersteuning van de oprichting van een centrum voor financiële expertise.

2.3. Twee non-profitorganisaties zijn geselecteerd na de oproep tot het indienen van voorstellen van de Commissie: Finance Watch, dat in 2011 werd opgericht in de vorm van een internationale non-profitorganisatie naar Belgisch recht en de belangen van het maatschappelijk middenveld in de financiële sector behartigt, en Better Finance, dat is ontstaan uit de reorganisatie van sinds 2009 bestaande Europese verenigingen van investeerders en aandeelhouders en als financieel expertisecentrum opgezet is, met name samengesteld uit particuliere investeerders, spaarders en andere eindgebruikers.

2.4. Tussen 2012 en 2015 hebben deze organisaties werkingssubsidies van de Europese Commissie gekregen. Finance Watch heeft 3,04 miljoen EUR gekregen tussen 2012 en 2014 en Better Finance 0,90 miljoen EUR over drie jaar. Deze subsidies maken 60 % van hun subsidiabele kosten uit.

2.5. In de beoordeling van 2015 werd geconcludeerd dat de door de Commissie vastgestelde strategische doelstellingen waren bereikt, maar werd er ook op gewezen dat er verbeteringen geboden waren wat betreft aspecten van voorlichting van consumenten en inachtneming van hun standpunt.

2.6. De Commissie merkt voorts op dat deze organisaties ondanks hun inspanningen er niet in zijn geslaagd om stabiele en voldoende financiering te krijgen van geldschieters die losstaan van de financiële sector, wat betekent dat financiering van de Unie voor het voortzetten van hun activiteiten onontbeerlijk is.

2.7. In het voorstel voor een verordening wordt voor de periode 2017-2020 een programma vastgesteld inzake onderzoek, bewustmaking, ook van een lekenpubliek, en activiteiten ter versterking van de interactie tussen de leden van de begunstigde organisaties alsook de belangenbehartiging ter bevordering van hun standpunten binnen de EU.

2.8. Gestreefd wordt naar verdere versterking van de deelname van consumenten en eindgebruikers van financiële diensten aan de ontwikkeling van het EU-beleid op dit gebied. Ook wordt beoogd bij te dragen aan hun voorlichting over wat speelt op het gebied van regulering van de financiële sector.

2.9. De financiering van Finance Watch en Better Finance bedraagt maximaal 6 000 000 EUR voor de periode van 1 januari 2017 tot 31 december 2020.

2.10. De begunstigden moeten jaarlijks een beschrijving geven van de reeds ondernomen en de nog geplande acties.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Met de financiële crisis zijn de Europese Commissie en het Europees Parlement zich bewust geworden van de onevenwichtige vertegenwoordiging in verschillende instanties van actoren van de financiële sector en gebruikers van de betrokken diensten.

3.2. Op basis van artikel 169, lid 2, onder b), van het VWEU, waarin is bepaald dat de Europese Commissie de belangen van de consumenten moet bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming moet waarborgen, stelt de Commissie voor de acties van verenigingen die gespecialiseerd zijn op het gebied van financiële diensten, te cofinancieren.

3.3. Het EESC kan alleen maar instemmen met deze doelstelling die het ook heeft bepleit in verscheidene van zijn adviezen, waarin het erop aandringt de consument in alle beleid centraal te plaatsen en wat met zich meebrengt dat aan diens vertegenwoordigers ook de nodige middelen moeten worden gegeven⁽⁵⁾.

3.4. Met name wegens de complexiteit van de behandelde kwesties op het gebied van sparen en investeren, pleit het EESC voor de oprichting van een financieel expertisecentrum dat losstaat van het financiële milieu en ter beschikking staat van representatieve organisaties van consumenten, spaarders en eindgebruikers die niet over de nodige financiële expertise beschikken, gelet op het technische karakter van deze kwesties die weinig toegankelijk zijn voor leken, en waarbij veel op het spel staat.

⁽⁵⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 89.

- 3.5. In dit verband is het volgens hem zaak er zeer nauwlettend op toe te zien dat er geen financiële of andere banden zijn die de activiteiten van deze verenigingen negatief zouden kunnen beïnvloeden.
- 3.6. Het EESC benadrukt dat de legitimiteit van deze organisaties moet gebaseerd zijn op hun leden en op hun governance, maar ook op de acties die zij ondernemen om het technische karakter van de financiële wetgeving en de financiële instrumenten voor het grote publiek begrijpelijk te maken.
- 3.7. Het EESC beklemtoont dat ondanks de inspanningen op het vlak van communicatie en zichtbaarheid, met name via de financiële pers en de organisatie van conferenties, Finance Watch en Better Finance nog grotendeels onbekend zijn bij het grote publiek en de nationale consumentenorganisaties die rechtstreeks hun nieuwsbrieven zouden kunnen ontvangen.
- 3.8. Het Comité is van mening dat deskundigen niet tot taak hebben vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld te vervangen, maar dat zij hun de middelen moeten aanreiken om de uitdagingen in te schatten, te beoordelen welke maatregelen moeten worden genomen en voorstellen te doen.
- 3.9. Het EESC deelt het standpunt van de Europese Commissie dat de deelname van consumenten en andere eindgebruikers aan de ontwikkeling van het EU-beleid moet worden bevorderd en dat daarbij hun vertrouwen in het Europese financiële systeem moet worden hersteld.
- 3.10. Het Comité neemt kennis van het programma en de doelstellingen van het voorstel voor een verordening en wijst erop dat het voor de instellingen en organisaties uiterst moeilijk is in interactie te treden met het grote publiek.
- 3.11. Het EESC stelt vast dat de oprichting van Finance Watch en van Better Finance samenvalt met de invoering van het proefproject ⁽⁶⁾ en wijst erop dat moet worden verzekerd dat al hun leden hun onafhankelijkheid bewaren ten opzichte van de financiële, commerciële en industriële wereld.
- 3.12. Het Comité is van mening dat de gekozen looptijd en vorm van de financiering passend zijn: het is ingenomen met het meerjarige karakter van de financiële middelen in het kader van de tenuitvoerlegging van het Unieprogramma dat gericht is op het bevorderen van de betrokkenheid van consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten, daar het de begunstigde verenigingen meer financiële stabiliteit kan verzekeren. Deze kunnen aldus hun werking en hun programma over een langere termijn uitstippelen, ook al is het geplande steunbedrag bescheiden in verhouding tot de verkondigde ambities.
- 3.13. Het EESC is eveneens van mening dat deze instanties ook een beroep zouden moeten doen op aanvullende financieringsbronnen ter verzekering van hun ontwikkeling, het evenwicht van hun rekeningen en hun onafhankelijkheid met name jegens de Commissie.
- 3.14. Het EESC dringt aan op een snelle goedkeuring van de verordening om de dynamiek die het proefproject op gang heeft gebracht niet te breken.
- 3.15. Het EESC onderschrijft de beoordelingsprocedure, die noodzakelijk is om na te gaan of de doelstellingen zijn bereikt en of de in artikel 8 van de ontwerpverordening genoemde regels inzake transparantie en financiële verantwoordelijkheid in acht zijn genomen ⁽⁷⁾.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ In 2011 gelanceerd proefproject, gericht op het verlenen van subsidies om de ontwikkeling te ondersteunen van een financieel expertisecentrum ten behoeve van eindgebruikers en niet-industriële belanghebbenden en om hun meer mogelijkheden te bieden om deel te nemen aan de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma van de Unie ter ondersteuning van specifieke activiteiten om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten voor de periode 2017-2020 (COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD), blz. 2).

⁽⁷⁾ Op. cit.

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 (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG

(COM(2016) 450 *final* — 2016/0208 (COD))

(2017/C 034/19)

Rapporteur: **Javier DOZ ORRIT**

Raadpleging	Raad, 19.8.2016 Europees Parlement, 12.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 50 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 450 <i>final</i> — 2016/0208 (COD))
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	182/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat de bestrijding van terrorisme en de financiering daarvan, alsook de bestrijding van het witwassen van geld en andere vormen van daarmee samenhangende economische criminaliteit een constante beleidsprioriteit van de Unie moeten zijn.

1.2. Het onderschrijft de grote lijnen van de maatregelen die zijn opgenomen in het voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering ⁽¹⁾ en de urgentie van de omzetting daarvan.

1.3. Gegeven het wereldwijde karakter van deze fenomenen bepleit het Comité dat de EU en de lidstaten in de toekomst een nog meer vooraanstaande rol opnemen en een voortrekkersrol spelen in de internationale instanties en fora die actief zijn op het vlak van de strijd tegen het witwassen van geld en de daarmee samenhangende zware criminaliteit. Internationaal en mondiaal gecoördineerde acties en maatregelen zijn noodzakelijk om daadkrachtiger te kunnen optreden en tot meer resultaten te komen, en Europa kan daarin een toonaangevende rol spelen.

1.4. Het Comité is zich ervan bewust dat de aanpassing aan de richtlijn voor de bedrijven en meldingsplichtige entiteiten alsook voor de toezichtautoriteiten een hele inspanning betekent. Het is echter noodzakelijk dat alle partijen de nodige inspanningen doen, zodat de gezamenlijk onderschreven doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt; zo moet er onder meer voor worden gezorgd dat het financiële stelsel en meldingsplichtige entiteiten niet kunnen worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Het Comité stelt voor een effectbeoordeling van de toepassing van deze maatregelen op te stellen.

⁽¹⁾ Hierna de vijfde antiwitwasrichtlijn genoemd (COM(2016) 450 *final*).

1.5. Het is bezorgd over een reeks factoren die de praktische doeltreffendheid van de vierde en vijfde antiwitwasrichtlijn ernstig kunnen beperken. In de eerste plaats ontbreken op de lijst van derde landen met een hoog risico, die op 14 juli 2016 werd gepubliceerd, veel landen en rechtsgebieden ten aanzien waarvan er gegronde aanwijzingen bestaan dat zij fungeren als belastingparadijzen waar geld wordt witgewassen, en niet één van de 21 landen die genoemd worden in de zogenaamde Panama Papers, komt erop voor. Aangezien de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen in de vijfde antiwitwasrichtlijn alleen van toepassing zijn op derde landen met een hoog risico, stelt het EESC voor om hetzij een nieuwe lijst van derde landen met een hoog risico op te stellen, hetzij het toepassingsgebied van de maatregelen voorzien in artikel 18 bis van de vijfde antiwitwasrichtlijn uit te breiden. De instelling van openbare nationale registers van de uiteindelijke begunstigden van bankrekeningen, de eigenaars van bedrijven en alle bij trusts en transacties betrokken partijen, waartoe de meldingsplichtige entiteiten toegang moeten krijgen, is voor het Comité van priorair belang.

1.6. Het EESC dringt er bij de Europese instellingen op aan hun beleid met betrekking tot de uitbanning van belastingparadijzen verder aan te scherpen. Het Comité acht het noodzakelijk om alle in de vijfde antiwitwasrichtlijn vastgestelde verplichtingen, met name de verplichtingen betreffende de identificatie van de uiteindelijke begunstigden van bankrekeningen, bedrijven, trusts en transacties, uit te breiden naar alle geografische gebieden en rechtsgebieden die onder de rechtsmacht van de lidstaten vallen.

1.7. Het is noodzakelijk de bestrijding van witwaspraktijken te verbeteren met maatregelen tegen belastingfraude en belastingontwijking, corruptie en aanverwante strafbare feiten — wapenhandel, drugshandel, mensenhandel enz. — alsook tegen organisaties die zich bezighouden met economische criminaliteit. Er moeten nieuwe initiatieven worden ontwikkeld om al deze activiteiten en hun verband met witwassen tegen te gaan. Verder is het noodzakelijk maatregelen vast te stellen tegen oneerlijke belastingconcurrentie.

1.8. De bestrijding van terrorisme en witwassen vergt een nauwere samenwerking tussen de diverse inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten onderling, alsook tussen deze diensten en Europol.

1.9. Het EESC is van oordeel dat in vrijhandelsverdragen en economische partnerschapsovereenkomsten een hoofdstuk moet worden opgenomen betreffende maatregelen tegen belastingfraude en -ontwijking, witwassen en financiering van terrorisme. Het verzoekt de Commissie deze maatregelen namens de Unie voor te stellen tijdens de lopende verdragsonderhandelingen, met name die betreffende het TTIP, maar ook ten aanzien van andere verdragen op het moment dat deze worden herzien.

1.10. De rol van de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) van de lidstaten en hun coördinatie op Europees niveau is hierbij essentieel. Het EESC acht het raadzaam een Europees instrument voor toezicht, coördinatie en anticipatie op technologische veranderingen te creëren.

1.11. Gezien het grote belang van de strijd tegen het witwassen en om tot een gelijke en efficiënte toepassing van de regels op dit vlak in alle lidstaten te komen is het van groot belang dat de teksten en concepten in de voorgestelde maatregelen zo duidelijk mogelijk zijn. Dat komt tegelijk de noodzakelijke rechtszekerheid ten goede voor allen die deze teksten moeten toepassen.

1.12. Het zou ook wenselijk zijn de juridische behandeling — delictomschrijvingen, straffen — van alle delicten die betrekking hebben op het witwassen van geld, belastingfraude, corruptie, financiering van terrorisme en aanverwante strafbare feiten op Europees niveau te harmoniseren. Dit omvat mede de harmonisatie van de sancties die gesteld zijn op niet-naleving van de voorschriften van de verschillende antiwitwasrichtlijnen.

1.13. Het EESC stelt voor controlemaatregelen in te voeren betreffende de dochterondernemingen van meldingsplichtige entiteiten in derde landen met een hoog risico en het toezicht niet te beperken tot de cliënten.

1.14. Het stelt de Commissie ook voor onderzoek te doen naar aanvullende maatregelen voor de bescherming van de rechten van burgers tegen onrechtmatig gebruik of misbruik van de informatie die geregistreerd wordt door de bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten.

1.15. Het Comité is ingenomen met de snelle behandeling van deze voorstellen en hoopt dat zij snel en op korte termijn in werking kunnen treden zonder daarbij af te doen aan de kwaliteit van de resultaten. Een realistische kalender voor de omzetting van de teksten en toepassing in de lidstaten en duidelijke richtsnoeren zijn daarbij op hun plaats.

2. Achtergrond en voorstel van de Commissie

2.1. De brute terroristische aanslagen in Frankrijk, België en andere Europese landen en de onthulling van documenten betreffende het witwassen van geld afkomstig van criminele activiteiten in belastingparadijzen, meest recentelijk door het ICIJ ⁽²⁾ in de vorm van de Panama Papers, hebben de Europese Commissie ertoe gebracht nieuwe maatregelen voor te stellen tegen het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Op 5 juli 2016 keurde de Commissie, naast het voorstel voor de vijfde antiwitwasrichtlijn, een voorstel goed om de belastingautoriteiten makkelijker toegang te bieden tot informatie over het witwassen van geld ⁽³⁾, alsook een mededeling over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden ⁽⁴⁾.

2.2. In een recente studie van het Europees Parlement ⁽⁵⁾ wordt opgemerkt dat de Panama Papers de rol van belastingparadijzen aantonen bij het faciliteren van belastingontwijking. Ze tonen eveneens de agressieve aard van bepaalde belastingontwijkingspraktijken waarbij het onderscheid tussen belastingfraude en belastingontwijking wordt gemaskeerd. In dit verband heeft ondoorzichtigheid — het resultaat van geheimhouding, een gebrek aan traceerbaarheid en het achterhouden van belastinginformatie — een belangrijke rol gespeeld bij de niet-naleving van economische sancties en heeft dit geleid tot de verhulling van nuttige en noodzakelijke informatie met betrekking tot georganiseerde criminaliteit, inclusief witwaspraktijken die verband houden met terroristische activiteiten, corruptie en drugshandel.

2.3. Het ICIJ maakte de Panama Papers openbaar. De database van ICIJ — de *Offshore Leaks Database* ⁽⁶⁾ — bevat verwijzingen naar 45 131 vennootschappen in de EU ⁽⁷⁾. Van de 21 landen die de firma Mossack Fonseca gebruikte voor het plegen van belastingfraude en -ontwijking en het witwassen van geld, behoren er drie tot de Europese Unie en zijn drie andere afhankelijke rechtsgebieden van een van de EU-lidstaten ⁽⁸⁾.

2.4. Het voorstel voor de vijfde antiwitwasrichtlijn bevat een deel van de voorstellen gedaan in het actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering ⁽⁹⁾, te weten de voorstellen die een wijziging inhouden van de vierde antiwitwasrichtlijn ⁽¹⁰⁾ en de richtlijn inzake de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van vennootschappen om de belangen te beschermen van zowel de deelnemers in deze vennootschappen als van derden ⁽¹¹⁾. In het plan wordt voorgesteld de datum voor omzetting van de vierde antiwitwasrichtlijn te vervroegen van 26 juni 2017 naar 1 januari 2017, wat bovendien de uiterste datum moet zijn voor omzetting van de twee voorstellen voor richtlijnen van 5 juli 2016.

2.5. Aan het complexe politieke en wetgevingskader van de vijfde antiwitwasrichtlijn werden alleen al in 2015 twee nieuwe initiatieven toegevoegd: de Europese veiligheidsagenda ⁽¹²⁾ en het voorstel voor de richtlijn inzake terrorismebestrijding ⁽¹³⁾, waarin een nieuwe omschrijving wordt gegeven van de delicten die betrekking hebben op de financiering van terrorisme.

2.6. Op 14 juli 2016 stelde de Commissie de gedelegeerde verordening inzake de identificatie van derde landen met een hoog risico en een bijlage met een landenlijst vast ⁽¹⁴⁾ zoals vastgesteld door de FATF tijdens de bijeenkomst in Busan (Zuid-Korea) op 24 juni 2016.

2.7. Het voorstel voor een vijfde antiwitwasrichtlijn bevat een aantal nieuwe onderzoeksverplichtingen voor meldingsplichtige entiteiten — financiële instellingen, professionals die op dit terrein actief zijn, aanbieders van trustdiensten en kansspelen, makelaars enz. — met betrekking tot bestaande en nieuwe cliënten. Met name voorziet het voorstel in artikel 18 bis in verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen met betrekking tot cliënten die actief zijn in derde landen met een hoog risico. De lidstaten kunnen verder tegenmaatregelen toepassen op jurisdicties met een hoog risico, waaronder een verbod om daar bijkantoren of vertegenwoordigingen te vestigen of financiële transacties te verrichten.

2.8. Nieuw is dat aanbieders van diensten voor het wisselen van virtuele valuta en portemonneeaanbieders aan het toepassingsgebied van de richtlijn worden toegevoegd en zullen worden aangemerkt als meldingsplichtige entiteiten met het oog op cliëntenonderzoeksmaatregelen. De anonimiteit bij het online gebruik van prepaidkaarten wordt opgeheven en de drempel voor de identificatieplicht wordt verlaagd van 250 EUR naar 150 EUR bij face-to-facegebruik.

⁽²⁾ International Consortium of Investigative Journalists (Internationaal Consortium van onderzoeksjournalisten).

⁽³⁾ COM(2016) 452 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 451 final.

⁽⁵⁾ Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS): „The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance. Ex-Post Impact Assessment”, blz. 18.

⁽⁶⁾ Offshore Leaks Database.

⁽⁷⁾ EPRS, *op. cit.*, blz. 19 en 20.

⁽⁸⁾ EPRS, *op. cit.*, blz. 21.

⁽⁹⁾ COM(2016) 50 final.

⁽¹⁰⁾ PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73.

⁽¹¹⁾ PB L 258 van 1.10.2009, blz. 11.

⁽¹²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹³⁾ COM(2015) 625 final, blz. 2.

⁽¹⁴⁾ C(2016) 4180 final.

2.9. In de vijfde richtlijn wordt ook voorgesteld de bevoegdheden van de FIE's te verruimen en de samenwerking tussen hen te bevorderen; de identificatie van houders van bank- en betaalrekeningen makkelijker te maken door geautomatiseerde centrale registers in de lidstaten op te zetten; de verplichting in te voeren tot identificatie van de uiteindelijk begunstigen bij bedrijven (waarbij de drempel wordt verlaagd van 25 % naar 10 % van het aandelenkapitaal), trusts, stichtingen en gelijksoortige entiteiten; alsook openbare toegang toe te staan tot die informatie onder bepaalde voorwaarden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De verschillende vormen van criminaliteit waarbij gebruik wordt gemaakt van witwassen en belastingparadijzen ten koste van de fundamentele rechten van burgers zijn ernstige delicten. Witwaspraktijken worden steeds vaker toegepast, ondanks de inspanningen van de Europese en nationale autoriteiten.

3.2. De liberalisering van de financiële stromen in de wereld en de snelheid waarmee nieuwe digitale technologieën worden toegepast op financiële transacties vormen een belemmering bij de bestrijding van het gebruik van het financiële stelsel voor criminele doeleinden. Onderzoeken die zijn gedaan naar aanleiding van de laatste jihadistische aanslagen in Europa hebben informatie opgeleverd over vormen van financiering waarmee in de vierde antiwitwasrichtlijn geen rekening werd gehouden. Dit is de reden waarom er nu al een wijzigingsvoorstel wordt gedaan, hoewel deze richtlijn nog niet in werking is getreden. Om dezelfde reden wordt voorgesteld de uiterste datum voor omzetting te vervroegen.

3.3. Het EESC is het in grote lijnen eens met de voorstellen die in de vijfde richtlijn worden gedaan en gelooft dat deze een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de uitbanning van terrorisme en witwassen.

3.4. Wel moet een voorbehoud worden gemaakt betreffende de gevolgen van de maatregelen voor de grondrechten, met name de bescherming van persoonsgegevens, als gevolg van mogelijk ongepast gebruik door de bevoegde autoriteiten van grote hoeveelheden gevoelige informatie. Het voorstel voor de vijfde antiwitwasrichtlijn bevat in dit verband een aantal voorzorgsmaatregelen. Gelet op bepaalde vormen van overheidsoptreden die aan het licht zijn gebracht door WikiLeaks (2010 en 2012) en de documenten van Snowden (2013) stellen wij de Commissie voor de mogelijkheid te onderzoeken om aanvullende maatregelen vast te stellen voor de bescherming van de rechten van burgers tegen misbruik van de geregistreerde informatie. In het bijzonder zou onderzocht moeten worden of het haalbaar is te komen tot een gemeenschappelijke strafbaarstelling van het onrechtmatige gebruik van persoonlijke informatie en persoonsgegevens. Het EESC is bereid aan de uitvoering van dit onderzoek mee te werken.

3.5. Onverminderd de huidige voorstellen en de andere initiatieven en acties die het Comité in dit advies voorstaat op Europees vlak, is het van groot belang dat de EU en de lidstaten in de toekomst een nog meer vooraanstaande rol opnemen en een voortrekkersrol spelen in de internationale instanties en fora die actief zijn op het vlak van de strijd tegen het witwassen van geld en de daarmee samenhangende zware criminaliteit, die wereldwijde fenomenen zijn en in de regel grensoverschrijdend. Internationaal en mondiaal gecoördineerde acties en maatregelen zijn noodzakelijk om daadkrachtiger te kunnen optreden en tot meer resultaten te komen, en Europa kan daarin een toonaangevende rol spelen.

3.6. Veel Europese burgers ondervinden nog steeds de gevolgen van de crisis, de getroffen bezuinigingsmaatregelen en de toename van de armoede en ongelijkheid. Tegelijkertijd krijgen zij te horen dat grote multinationale ondernemingen zich schuldig maken aan belastingontwijking en belastingfraude en dat prominente personen uit de economische, politieke, culturele en sportwereld hun belastingen ontwijken en geld witwassen in belastingparadijzen. Sommige procedures en jurisdicties worden ook gebruikt om terroristische organisaties te financieren die in staat zijn de meest afschuwelijke misdaden te plegen in Europa en andere delen van de wereld. Dit is geen houdbare situatie. Van de Europese en nationale autoriteiten moet worden verlangd dat zij doeltreffend optreden om hier een einde aan te maken.

3.7. Ondanks wat wij in punt 3.2 hebben gesteld, kan de verwezenlijking van de doelstellingen van de antiwitwasrichtlijnen ernstig worden belemmerd door het gebrek aan daadkracht van de politiek voor de uitbanning van belastingparadijzen, die onmisbare knooppunten vormen voor het witwassen van geld. Ook kan dit worden belemmerd omdat initiatieven tegen witwassen onvoldoende gekoppeld worden aan initiatieven in verband met de bestrijding van de misdrijven die witwassen bevorderen (belastingfraude, deelname aan terroristische of criminele organisaties, de handel in wapens, drugs, mensen, enz.) in een context die wordt gekenmerkt door aanhoudende oneerlijke belastingconcurrentie binnen de Unie.

3.8. Op de lijst van derde landen met een hoog risico die de Commissie op 14 juli 2016 publiceerde ⁽¹⁵⁾, staat geen enkel land dat in de Panama Papers wordt genoemd. Dit is paradoxaal, aangezien de door deze documenten onthulde informatie een van de argumenten vormde voor de Commissie om een vijfde richtlijn voor te stellen. Op de lijst staat slechts één land met een hoog risico dat niet meewerkt: Noord-Korea. Tot Groep II, die bestaat uit landen die hebben toegezegd de tekortkomingen te corrigeren en om technische bijstand hebben gevraagd om het actieplan van de FATF uit te voeren, behoort onder meer Iran. Op de lijst van Groep I, die betrekking heeft op landen die een actieplan hebben opgesteld dat het mogelijk maakt van de lijst te worden verwijderd zodra zij aan de vereisten hebben voldaan, staan negen landen (waarvan vier in staat van oorlog: Afghanistan, Irak, Syrië en Jemen). Een deel van de geldstromen waarmee terrorisme wordt gefinancierd loopt via deze landen. Wat alle onderzoeken en analyses op dit gebied echter laten zien, is dat de witwaspraktijken die voortkomen uit de overige vormen van criminaliteit niet in deze landen plaatsvinden.

3.9. Het is te betreuren dat een orgaan als de FATF, dat zulk belangrijk werk verricht met het analyseren van internationale financiële criminaliteit en het voorstellen van methoden om deze te bestrijden, geen goede manier heeft gevonden om een lijst met risicolanden op te stellen. Op zich is het logisch dat de Commissie gebruikmaakt van de aanbevelingen ⁽¹⁶⁾ en andere voorstellen van de FATF om het witwassen van geld tegen te gaan. Door in dit geval de voorstellen te volgen, verliest de vijfde richtlijn echter mogelijk een deel van haar doeltreffendheid, aangezien de verscherpte maatregelen van artikel 18 bis alleen worden toegepast in derde landen met een hoog risico.

3.10. Het EESC is van oordeel dat de praktische doeltreffendheid van de vijfde antiwitwasrichtlijn vereist dat hetzij de lijst met derde landen met een hoog risico wordt herzien om ook die landen en gebieden op te nemen waar de voornaamste witwaspraktijken plaatsvinden, hetzij het toepassingsgebied van artikel 18 bis wordt uitgebreid naar alle meldingsplichtige entiteiten en jurisdicties die op grond van de door de FIE's verzamelde informatie verdacht worden van het witwassen van geld. Het EESC stelt verder voor één enkele lijst samen te stellen met rechtsgebieden die niet meewerken aan de vervolging van economische delicten.

3.11. Het feit dat een niet te verwaarlozen deel van de witwastransacties plaatsvindt in rechtsgebieden die afhankelijk zijn van Europese lidstaten zou de EU-instellingen ertoe moeten brengen zich politiek ten volle in te zetten om een einde te maken aan belastingparadijzen op hun grondgebied. Meer specifiek zouden de verplichtingen tot identificatie van de uiteindelijke begunstigers van bankrekeningen, van de eigenaars van bedrijven en van alle bij trusts en transacties betrokken partijen, waaraan de meldingsplichtige entiteiten in de EU volgens de voorgestelde vijfde antiwitwasrichtlijn onderworpen zijn, moeten worden uitgebreid naar alle gebieden die onder de rechtsmacht van de lidstaten vallen, inclusief de gebieden waarvoor een speciaal belastingregime geldt. Daarbij moet het voor de betrokkenen die hun plichten willen vervullen, mogelijk zijn zich ook op de gegevens van het officiële nationale register te baseren. Ook de verscherpte maatregelen van artikel 18 bis zouden moeten worden toegepast in de rechtsgebieden die afhankelijk zijn van EU-lidstaten en waar witwaspraktijken plaatsvinden.

3.12. Belastingfraude en -ontwijking hangen nauw samen met witwassen. Een deel van het witgewassen geld is afkomstig van belastingfraude en belastingontwijking. Het voorkomen en een halt toeroepen van beide soorten delicten moet worden gecoördineerd, zowel op het gebied van wetgeving en politieke acties als wat betreft de werkwijzen van de inlichtingendiensten, politiekorpsen en gerechtelijke instanties. Het EESC waardeert de laatste initiatieven van de Commissie voor de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking in de Unie, maar deze schieten nog steeds tekort. Er moeten aanvullende maatregelen worden getroffen die dienen te worden afgestemd op de maatregelen tegen het witwassen van geld.

3.13. De bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme vergt een nauwe samenwerking tussen de diverse inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten onderling, alsook tussen deze diensten en Europol. Vastgesteld moet worden dat de huidige niveaus van samenwerking onvoldoende zijn. Ondanks de publieke uitspraken van de verantwoordelijke personen op nationaal en Europees niveau en de steun van burgers voor deze samenwerking blijkt na iedere terroristische aanslag opnieuw dat de coördinatie ernstig tekort is geschoten. In sommige gevallen blijkt er sprake te zijn van een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende diensten van dezelfde lidstaat. Alle mogelijke middelen moeten beschikbaar worden gesteld om een einde te maken aan deze situatie.

⁽¹⁵⁾ Gedelegeerde Verordening C(2016) 4180 en bijlage met de landenlijst: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/ES/3-2016-4180-NL-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

⁽¹⁶⁾ Internationale normen inzake het bestrijden van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en proliferatie.

3.14. In de afgelopen jaren heeft de Unie belangrijke vrijhandelsverdragen en economische partnerschapsovereenkomsten afgesloten of hierover onderhandeld. Op dit moment wordt er zelfs onderhandeld over een uitermate belangrijk verdrag als het TTIP. Deze verdragen vormen een uitstekende gelegenheid om bilaterale of biregionale afspraken te maken over de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking, het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Het EESC verzoekt de Commissie te onderzoeken op welke wijze een hoofdstuk van deze strekking kan worden opgenomen in de verdragen waarover momenteel wordt onderhandeld, alsook in reeds afgesloten verdragen wanneer deze worden herzien. Het EESC kan zich op dit punt geheel vinden in de conclusies van het bovengenoemde onderzoek van het Europees Parlement ⁽¹⁷⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. De FIE's in de lidstaten hebben belangrijke taken te verrichten op het gebied van informatie, toezicht en preventie, inclusief het anticiperen op de snelle veranderingen in de technologieën die kunnen worden gebruikt bij het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. De snelheid van de respons op nationaal niveau en de uitwisseling op Europees niveau van onderzoeksresultaten is essentieel. Een voortdurende, vlotte coördinatie van de FIE's is fundamenteel. Het EESC acht het raadzaam een Europees instrument voor toezicht, coördinatie en anticipatie op technologische veranderingen te creëren.

4.2. De meldingsplichtige entiteiten, die worden gedefinieerd in de vierde en vijfde antiwitwasrichtlijn, moeten toezicht en controle uitoefenen op verdachte personen en verrichtingen. In deze richtlijn zijn echter geen eisen of verplichtingen voorzien betreffende de activiteiten van meldingsplichtige entiteiten in derde landen met een hoog risico. Er moet een einde worden gemaakt aan de situatie waarin cliënten aan meer controle zijn onderworpen dan de entiteiten zelf.

4.3. Van de aanbevelingen gedaan in het EESC-advies CCMI/132 over corruptiebestrijding ⁽¹⁸⁾, zijn de volgende bijzonder relevant voor het onderhavige advies: a) werk maken van een coherente, alomvattende vijfjarenstrategie tegen corruptie, met bijhorend actieplan; b) oprichting van een Europees Openbaar Ministerie en uitbreiding van de bevoegdheden van Eurojust, en c) van multinationals eisen dat zij belangrijke financiële gegevens bekendmaken in de landen waar zij actief zijn.

4.4. Volgens het EESC is het noodzakelijk de strafrechtelijke behandeling — delictsomschrijvingen, straffen — van alle delicten die betrekking hebben op het witwassen van geld, belastingfraude, corruptie, de financiering van terrorisme en aanverwante strafbare feiten op Europees niveau te harmoniseren. De Commissie en de Europese Bankautoriteit zouden verder moeten streven naar harmonisatie van de sancties wegens niet-naleving door meldingsplichtige entiteiten van hun verplichtingen.

4.5. De strijd tegen het witwassen is van groot belang en dient daadkrachtig, doortastend en efficiënt te gebeuren. Daarom is het van groot belang dat de teksten en concepten in de voorgestelde maatregelen zo duidelijk mogelijk zijn. Dat komt tegelijk de noodzakelijke rechtszekerheid ten goede voor allen die deze teksten moeten toepassen en werkt een gelijke toepassing in de hele Unie in de hand.

4.6. Het Comité is ingenomen met de snelle behandeling van deze voorstellen en hoopt dat zij snel en op korte termijn worden goedgekeurd en in werking kunnen treden. Daarbij mag evenwel niet ingeboet worden op de kwaliteit van de resultaten. Een realistische kalender voor de omzetting van de teksten en toepassing in de lidstaten en duidelijke richtsnoeren zijn daarbij op hun plaats.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁷⁾ EPRS, *op. cit.*, blz. 59.

⁽¹⁸⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 63.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft de toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten

(COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS))

(2017/C 034/20)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 27.7.2016
Rechtsgrondslag	Artikelen 113 en 115 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS))
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	227/3/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het initiatief van de Commissie en schaaft zich achter haar inspanningen ter bestrijding van belastingontwijking en witwassen, praktijken die niet alleen de heffingsgrondslagen van de lidstaten uithollen, maar ook tot de belangrijkste financieringsbronnen van terroristische en criminele organisaties op mondiaal niveau behoren.

1.2. Gegeven de zwaarwegende gevolgen van belastingontduiking en -ontwijking gaat het EESC akkoord met de regels in de voorgestelde richtlijn tot wijziging van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking (DAC). Doordat de belastingautoriteiten van de lidstaten ook informatie zullen gaan uitwisselen over de werkelijke begunstigen van financiële transacties waarbij op grond van de resultaten van controles, evaluaties en audits het vermoeden bestaat dat ze niet legaal zijn of als witwasoperaties dienen, kan de administratieve capaciteit worden versterkt en het witwassen van geld beter worden bestreden.

1.3. Aangezien de wijziging van de DAC pas volledig zijn beslag kan krijgen als de ontwerprichtlijn tot wijziging van de vierde antiwitwasrichtlijn ⁽¹⁾ zelf wordt goedgekeurd, beveelt het EESC de lidstaten en het Europees Parlement aan om het door de Commissie voorgestelde regelgevingspakket in zijn geheel goed te keuren.

Het EESC beveelt de lidstaten aan om de belastingautoriteiten van de nodige personele, financiële en logistieke middelen te voorzien om de nieuwe regels ter bestrijding van witwassen met succes ten uitvoer te kunnen leggen.

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

2. Commissievoorstel

2.1. In het kader van de agenda ter bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking en het actieplan tegen terrorismefinanciering heeft de Commissie in juli 2016 een regelgevingspakket voorgelegd om belastingautoriteiten een betere toegang te geven tot inlichtingen die verband houden met de bestrijding van witwassen. Het voorstel⁽²⁾ voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU (richtlijn betreffende administratieve samenwerking — DAC) wat betreft toegang tot antiwitwasinlichtingen door belastingautoriteiten maakt deel uit van dit pakket.

2.2. Met het voorstel van de Commissie wordt artikel 22 van de DAC in die zin gewijzigd dat het voortaan ook voorziet in uitwisseling tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten van specifieke inlichtingen die betrekking hebben op financiële transacties ter facilitering van het witwassen van geld.

2.3. Doel van dit initiatief is de belastingautoriteiten systematisch toegang tot antiwitwasinlichtingen te bieden, zodat zij toezicht op de correcte toepassing van de DAC door financiële instellingen kunnen houden.

2.4. De voorgestelde richtlijn bevat voorschriften om belastingontwijkingspraktijken die het functioneren van de eengemaakte markt rechtstreeks schaden, te bestrijden. Daarnaast is het de bedoeling dat de belastingautoriteiten toegang krijgen tot informatie over de werkelijke begunstigden van financiële transacties waarbij op grond van de resultaten van controles, evaluaties en audits het vermoeden bestaat dat ze niet legaal zijn of als witwasoperaties ten behoeve van terroristische of criminele organisaties dienen.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Het is de bedoeling dat de regels inzake de uitwisseling tussen nationale belastingautoriteiten van inlichtingen over de werkelijke begunstigden van financiële transacties die mogelijk dienen om geld wit te wassen, door alle lidstaten op uniforme wijze worden toegepast. Zoals het al in eerdere adviezen⁽³⁾ heeft benadrukt is het EESC ingenomen met het initiatief van de Commissie en schaaft het zich achter haar inspanningen ter bestrijding van belastingontwijking en witwassen, praktijken die niet alleen de heffingsgrondslagen van de lidstaten uithollen, maar ook tot de belangrijkste financieringsbronnen van terroristische en criminele organisaties op mondiaal niveau behoren.

3.2. Het EESC stemt in met de regels inzake de toegang van belastingautoriteiten tot mechanismen, procedures, documenten en informatie betreffende financiële transacties waarmee mogelijk geld wordt witgewassen. In zijn verklaring van 18 april verzoekt de G20 de Financial Action Task Force (FATF) om voorstellen te doen ter verbetering van de implementatie van de internationale normen inzake transparantie, met inbegrip van voorstellen betreffende de beschikbaarheid van inlichtingen over uiteindelijke begunstigden en de internationale uitwisseling daarvan. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten dan ook zich meer inspanningen te getroosten bij internationale onderhandelingen in het kader van organisaties als de OESO en de G20 opdat deze bepalingen in de hele wereld toegepast kunnen worden.

3.3. Aangezien de voorgestelde richtlijn tot wijziging van de DAC pas volledig geïmplementeerd kan worden als de ontwerp-richtlijn tot wijziging van de vierde antiwitwasrichtlijn⁽⁴⁾ wordt goedgekeurd, beveelt het EESC de lidstaten en het Europees Parlement aan om het door de Commissie voorgestelde regelgevingspakket in zijn geheel goed te keuren.

3.4. Gezien de uitbreiding van terroristische activiteiten in de wereld en de stijging van het aantal terroristische aanslagen die in verschillende lidstaten mensenlevens hebben gekost is het EESC van mening dat de door de Commissie voorgestelde regels dringend moeten worden goedgekeurd. Met betere bepalingen om witwassen te bestrijden zal een van de belangrijkste financieringsbronnen van terroristische organisaties opdrogen.

⁽²⁾ COM(2016) 452 final.

⁽³⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 31.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

Het EESC beveelt de lidstaten aan om de nodige personele, financiële en logistieke middelen uit te trekken om de nieuwe regels ter bestrijding van witwassen, zoals opgenomen in het pakket dat door de Commissie wordt voorgesteld, met succes ten uitvoer te kunnen leggen. Overigens is het EESC van mening dat de tenuitvoerlegging van de nieuwe regels wellicht beter zal verlopen als er programma's komen waarmee deskundigen van de belastingdiensten van de lidstaten goede praktijken kunnen uitwisselen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen

(COM(2016) 32 *final*)

(2017/C 034/21)

Rapporteur: **Peter SCHMIDT**

Raadpleging	Europese Commissie, 4.3.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 32 <i>final</i>)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	30.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	221/0/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) benadrukt dat de zwakke positie van de meest kwetsbare spelers in de voedselvoorzieningsketen moet worden verbeterd door een eind te maken aan oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen in de levensmiddelenhandel (waarmee in dit document de grootschalige detailhandelssector wordt bedoeld), die risico's en onzekerheid voor alle betrokkenen met zich brengen en bijgevolg tot onnodige kosten leiden.

1.2. Wel beseft het EESC dat het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken op zich niet zal volstaan om de structurele marktproblemen in de voedselvoorzieningsketen, zoals tijdelijke marktonevenwichtigheden, de kwetsbare toestand van landbouwers enz., op te lossen.

1.3. Het EESC wijst nog eens op de zorgen en aanbevelingen die het heeft geformuleerd in zijn eerdere advies over de handelsrelaties tussen grootwinkelbedrijven en leveranciers van voedingsmiddelen — Huidige stand van zaken ⁽¹⁾. Met name dringt het EESC er opnieuw bij de Commissie op aan om de Europese wetgeving aan te passen aan de specifieke kenmerken van de verschillende partijen in de voedingssector.

1.4. Het EESC vestigt er de aandacht op dat de markt tekortschiet en dat de situatie alleen maar zal verergeren als er geen adequaat regelgevend kader komt ⁽²⁾.

1.5. Het EESC is zeer te spreken over de resolutie van het Europees Parlement van 7 juni 2016 ⁽³⁾ waarin wordt gepleit voor kaderwetgeving op EU-niveau om oneerlijke handelspraktijken van de levensmiddelenhandel en sommige transnationale ondernemingen aan te pakken en ervoor te zorgen dat Europese landbouwers en consumenten van billijke verkoop- en aankoopvoorwaarden kunnen profiteren. Gezien de aard van oneerlijke handelspraktijken is het volgens het EESC vereist en noodzakelijk om deze door middel van EU-wetgeving te verbieden.

⁽¹⁾ PB C 133 van 9.5.2013, blz. 16.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 7 juni 2016 inzake oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen (2015/2065(INI)).

1.6. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten snel maatregelen te treffen om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen door hiertoe een geharmoniseerd EU-netwerk van handhavingsautoriteiten op te zetten, zodat er binnen de interne markt een gelijk speelveld ontstaat.

1.7. Het EESC is ingenomen met de ontplooiing van het EU-initiatief voor de toeleveringsketen (Supply Chain Initiative, SCI) en andere op vrijwilligheid gebaseerde nationale regelingen, maar alleen als aanvulling op efficiënte en robuuste handhavingsmechanismen op het niveau van de lidstaten. Er moet echter wel voor gezorgd worden dat alle belanghebbenden (bijvoorbeeld landbouwers en vakbonden) kunnen participeren en dat klachten anoniem kunnen worden ingediend. Ook moeten er afschrikkende sancties worden ingevoerd. Bovendien zouden zulke platforms onafhankelijk moeten kunnen reageren. Het EESC stelt tevens voor dat er een Ombudsman komt met regelgevende bevoegdheden inzake bemiddeling voordat er een proces plaatsvindt.

1.8. Het EESC zou graag zien dat misbruikpraktijken, bijvoorbeeld die welke in punt 3.3 van dit advies worden genoemd, verboden worden.

1.9. Met name pleit het EESC ervoor dat leveranciers, zoals landbouwers, een prijs krijgen die niet onder de productiekosten ligt. Ook zou het EESC graag zien dat er een doeltreffend verbod komt op het verkopen door de levensmiddelen-detailhandel van producten onder de kostprijs.

1.10. Het EESC beveelt aan om alternatieve businessmodellen die ertoe bijdragen dat de afstand in de toeleveringsketen tussen voedselproducenten en consumenten korter wordt, aan te moedigen en te ondersteunen, bijvoorbeeld via het openbare aanbestedingsbeleid van de lidstaten.

1.11. Om het machts-evenwicht te herstellen stelt het EESC voor dat coöperaties en producentenorganisaties een sterkere rol en positie krijgen. Het gaat hierbij immers om een geschikte en belangrijke ondernemingsvorm die landbouwers als eigenaars in staat stelt om — ook binnen het kader dat door de interne EU-markt wordt geschapen — hun marktpositie gezamenlijk te verbeteren en de krachtsverhoudingen in de voedselvoorzieningsketen actief weer in evenwicht te brengen.

1.12. Het EESC dringt er bij betrokkenen uit de voedselvoorzieningsketen op aan om op basis van stabiele langetermijncontracten eerlijke handelsbetrekkingen te ontwikkelen en om met elkaar samen te werken teneinde aan de behoeften en wensen van de consument te voldoen.

1.13. Het EESC zou graag zien dat klokkenluiders die oneerlijke handelspraktijken aan het licht brengen worden beschermd en dat hun anonimiteit wordt gewaarborgd.

1.14. Het EESC beveelt aan dat het recht wordt ingevoerd om collectieve procedures in te leiden.

1.15. Het EESC stelt voor dat er in Europa een voorlichtings- en bewustwordingscampagne over „de waarde van voedsel” op touw wordt gezet. Dit is nodig om op lange termijn bij consumenten een gedragswijziging teweeg te brengen.

2. Inleiding

2.1. Belangrijke en uiteenlopende sectoren van de Europese economie die essentieel zijn voor zowel het economische, sociale en ecologische welzijn als de gezondheid van de Europeanen, zijn via de agrovoedselvoorzieningsketen met elkaar verbonden. De afgelopen jaren echter heeft er een verschuiving in de machtsverhoudingen in de voedselvoorzieningsketen plaatsgevonden, meestal in het voordeel van de retailsector en van sommige transnationale ondernemingen en ten nadele van leveranciers, met name primaire producenten.

2.2. Een klein aantal bedrijven domineert nu de marketing en verkoop van voedsel. Zo worden veel levensmiddelenmarkten in een sterk stijgend aantal lidstaten grotendeels gecontroleerd door drie tot vijf retailers met een gezamenlijk marktaandeel van tussen 65 en 90 % onder moderne retailbedrijven ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

2.3. De concentratie van onderhandelingsmacht heeft ertoe geleid dat er misbruik wordt gemaakt van een dominante positie waardoor zwakkere marktdeelnemers steeds vaker te maken krijgen met oneerlijke handelspraktijken. Het economische risico komt hierdoor hogerop in de voedselvoorzieningsketen te liggen, wat vooral negatief uitpakt voor consumenten en voor bepaalde andere betrokkenen, zoals landbouwers, werknemers en middelgrote en kleine ondernemingen.

2.4. Het EESC heeft al aandacht besteed aan oneerlijke handelspraktijken in zijn van februari 2013 daterende advies over de handelsrelaties tussen grootwinkelbedrijven en leveranciers van voedingsmiddelen — Huidige stand van zaken ⁽⁶⁾. De situatie rond oneerlijke handelspraktijken is er sindsdien niet veel beter op geworden. Integendeel zelfs: de machtspositie van grote retailbedrijven is verder versterkt, waardoor bepaalde betrokkenen, zoals landbouwers, werknemers en middelgrote en kleine ondernemingen, te maken kunnen krijgen met machtsmisbruik.

3. Oneerlijke handelspraktijken en hun impact

3.1. Oneerlijke handelspraktijken kunnen ruwweg worden omschreven als praktijken die aanzienlijk afwijken van goed handelsgedrag en in strijd zijn met de goede trouw en een eerlijke behandeling ⁽⁷⁾.

3.2. Oneerlijke handelspraktijken kunnen in alle stadia van de voedselvoorzieningsketen voorkomen, tussen uiteenlopende betrokkenen. Het meest komen ze echter voor in de latere stadia van de keten, waar de macht meer geconcentreerd is bij retailers en sommige transnationale ondernemingen. Oneerlijke handelspraktijken in de eerdere stadia van de keten zijn veelal het gevolg van een risico-overdracht die te maken heeft met oneerlijke handelspraktijken in latere stadia.

3.3. Voorbeelden van zulke praktijken omvatten maar zijn absoluut niet beperkt tot:

- oneerlijke overdacht van commercieel risico;
- onduidelijke of ongespecificeerde contractvoorwaarden;
- eenzijdige wijzigingen met terugwerkende kracht in de contractvoorwaarden, m.i.v. de prijs;
- lagere productkwaliteit of consumenteninformatie zonder communicatie met en raadpleging of instemming van de kopers;
- bijdragen in reclame- of marketingkosten;
- te late betalingen;
- tarieven voor het opnemen van producten in het assortiment of voor goede trouw;
- kosten om een goede plaats in de schappen te krijgen;
- vorderingen voor verspilde of onverkochte producten;
- gebruik van specificaties voor de schone schijn om zendingen levensmiddelen af te wijzen of de betaalde prijs te verlagen;

⁽⁴⁾ Friends of the Earth, *Eating From The Farm*, 2015.

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

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁷⁾ Europese Commissie, „Bestrijding van oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen”, 2014 (COM(2014) 472 final).

- druk om de prijzen te verlagen;
- kosten voor fictieve diensten;
- afbestellingen op het laatste moment en vermindering van de geplande hoeveelheden;
- dreigementen om een product uit het assortiment te schrappen;
- vaste prijzen die bedrijven aan leveranciers opleggen als voorwaarde om op een leverancierslijst te worden opgenomen („pay to stay”);

3.4. Oneerlijke handelspraktijken hebben verregaande gevolgen voor marktdeelnemers, consumenten en het milieu. Dergelijke praktijken bieden inherent echter voordelen, en daarom zijn ze op korte termijn aantrekkelijk voor degenen die ze hanteren, ten koste van andere betrokkenen in de voedselvoorzieningsketen. Uiteindelijk moeten bedrijven in de voedselvoorzieningsketen tot duurzame toeleveringsrelaties komen en ervoor ijveren dat verstoringen in de keten worden voorkomen, zodat ze kunnen concurreren en aan de voortdurend veranderende vraag van de consument kunnen blijven voldoen.

3.5. Impact van oneerlijke handelspraktijken op leveranciers

3.5.1. Oneerlijke handelspraktijken hebben voor de betrokkenen die eronder lijden allerlei verregaande gevolgen en kunnen ertoe leiden dat de inkomens van leveranciers dalen, hetzij doordat ze lagere prijzen voor hun producten krijgen, hetzij doordat ze als gevolg van deze praktijken hogere kosten moeten maken. Volgens schattingen kosten oneerlijke handelspraktijken de leveranciers 30 tot 40 miljard EUR ⁽⁸⁾. Nog afgezien van de voortdurende druk op de prijzen leiden deze praktijken ook tot onzekerheid voor de leveranciers, waardoor innovatie en investeringen in de toeleveringsketen worden belemmerd en bekwame leveranciers die verantwoord bezig zijn het onderspit dreigen te delven.

3.5.2. De druk die op boeren en voedselverwerkers wordt uitgeoefend en de aanhoudende druk om de prijzen te verlagen, leiden ook tot lagere lonen in de landbouw en de voedselverwerkende industrie. In het geval van meer permanent werk leidt de neerwaartse spiraal naar lagere prijzen ook tot lagere lonen, zodat leveranciers tenminste nog een marge behouden.

3.5.3. Het meest kwetsbaar voor oneerlijke handelspraktijken zijn kleine en middelgrote ondernemingen. In de mondiale bananenhandel is het bijvoorbeeld zo dat de opbrengst van kleinschalige telers gebruikt wordt om de productievolumes van grotere plantages aan te vullen. Deze kleinere leveranciers dreigen dan als eersten het gelag te moeten betalen als een bestelling wordt geannuleerd zonder tijdige kennisgeving ⁽⁹⁾.

3.5.4. Op sommige gebieden van de productie en verwerking van voedsel is de contractvrijheid helemaal verdwenen. Onlangs bleken retailprijzen in Duitsland eenzijdig te zijn verlaagd zonder dat er met de leveranciers was onderhandeld. In de levensmiddelenbranche in het Verenigd Koninkrijk is melk vaak een lokproduct waarop verlies wordt geleden. Britse melkveehouders moeten alsmaar lagere prijzen voor hun melk accepteren, die soms zelfs onder de productieprijs liggen. In Spanje is het voor verwerkende bedrijven toegestaan om onder de kostprijs te betalen, met ernstige consequenties voor de prijsvorming in de keten.

3.5.5. Vooral de sector verse producten is kwetsbaar voor oneerlijke handelspraktijken, omdat deze producten nogal bederfelijk zijn. Boeren moeten hun producten vrij snel verkopen, want deze dienen een redelijke houdbaarheidstermijn te hebben voor de consument als eindgebruiker. Commerciële inkopers voor retailers en tussenpersonen maken hier dikwijls misbruik van door bij de ontvangst van de goederen prijskortingen op te leggen waarover niet kan worden onderhandeld.

⁽⁸⁾ Europe Economics, *Estimated costs of Unfair Trading Practices in the EU Food Supply Chain*.

⁽⁹⁾ Make Fruit Fair, *Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices*, 2015 (http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf).

3.5.6. In diverse onderzoeken zijn gevallen gedocumenteerd van bepaalde marktdeelnemers die hun duidelijke afnemersmacht misbruiken door oneerlijke handelspraktijken op te leggen⁽¹⁰⁾. Deze misbruikpraktijken kunnen in alle stadia van de keten voorkomen en zijn ook duidelijk zichtbaar in de betrekkingen tussen landbouwers en de voedselindustrie, want bedrijven uit deze sector beschikken als gevolg van de relatieve concentratie van macht eveneens over „afnemersmacht”⁽¹¹⁾.

3.5.7. Doordat retailers steeds meer huismerkproducten verkopen (witte producten of producten met het merk van de retailer zelf), kunnen ze vaak van leverancier veranderen als ze een goedkopere producent vinden, hetzij tijdens of nadat de contractuele betrekkingen zijn begonnen. Huismerkproducten zijn op zich echter niet „oneerlijk”. Ze kunnen kleine en middelgrote ondernemingen helpen om toegang tot de markt te krijgen en zorgen ervoor dat de consument meer te kiezen heeft.

3.5.8. Daar waar retailers zich door middel van verticale integratie ook gaan bezighouden met bevoorrading en verwerking, bestaat de kans dat ze aan prijsonderbieding gaan doen. Dit is een voorbeeld van hoe een steeds verder gaande machtsconcentratie tot een steeds sterkere onderhandelingspositie leidt.

3.5.9. In geval van verkoop onder de productieprijs en de inzet van agrarische basisproducten zoals melk, kaas, fruit en groenten als lokproducten (d.w.z. dat er verlies op wordt gemaakt) door grote retailers en sommige transnationale ondernemingen, wordt op den duur de levensvatbaarheid van de Europese landbouwproductie bedreigd.

3.6. Impact van oneerlijke handelspraktijken op consumenten

3.6.1. Oneerlijke handelspraktijken hebben aanzienlijke negatieve gevolgen voor de Europese consument. Grote marktdeelnemers kunnen de kosten van oneerlijke handelspraktijken vaak wel opvangen, maar kleinere bedrijven komen steeds meer onder druk te staan en zijn niet in staat om te investeren en te vernieuwen, waardoor hoogwaardige markten voor hen buiten bereik blijven⁽¹²⁾. Dit leidt ertoe dat de beschikbaarheid van producten vermindert, dat consumenten minder keus hebben en uiteindelijk dat de consumentenprijzen stijgen.

3.6.2. Ook nadelig voor consumenten is het gebrek aan duidelijkheid op etiketten. Hierdoor kunnen ze geen weloverwogen aankoopkeuzes maken, terwijl door consumenten toch herhaaldelijk een voorkeur is geuit voor gezonde, milieuvriendelijke, kwalitatief hoogwaardige en streekgebonden agrovoedselproducten. Deze onduidelijkheid schaadt het consumentenvertrouwen, waardoor de crisis in de landbouwsector nog groter wordt.

3.6.3. Druk op de prijzen waardoor voedselverwerkers gedwongen worden om zo goedkoop mogelijk te produceren, kan de kwaliteit van het voor consumenten beschikbare voedsel aantasten. Om de kosten terug te dringen gebruiken bedrijven soms goedkopere grondstoffen, wat zijn weerslag kan hebben op de kwaliteit en voedingswaarde van levensmiddelen. Zo worden er in vele producten transvetten gebruikt in plaats van gezondere oliën en vetten uit Europa.

3.7. Impact van oneerlijke handelspraktijken op het milieu

3.7.1. De impact van oneerlijke handelspraktijken op het milieu moet worden erkend. Leveranciers worden door oneerlijke handelspraktijken aanzet tot overproductie om zich in te dekken tegen onzekerheid. Deze overproductie kan resulteren in voedselverspilling en in een onnodige uitputting van hulpbronnen zoals land, water, agrochemische stoffen en brandstof⁽¹³⁾,⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Weekly Report, Berlijn, 13/2011, blz. 4 e.v.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 1.

⁽¹²⁾ Fair Trade Advocacy Office, *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*, 2014, blz. 4.

⁽¹³⁾ EP IMCO, „Report on unfair trading practices in the food supply chain”, 2016 (2015/2065(INI)).

⁽¹⁴⁾ Feedback, *Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain*, 2015.

4. Samenvatting van het Commissieverslag over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen

4.1. De Commissie heeft in een verslag ⁽¹⁵⁾ een beoordeling gemaakt van de doeltreffendheid van de bestaande nationale kaders voor de handhaving van maatregelen om oneerlijke handelspraktijken tegen te gaan, en van de rol van het vrijwillige EU-wijde Supply Chain Initiative (SCI) en de vrijwillige nationale SCI-platforms.

4.2. In het Commissieverslag uit 2016 wordt erop gewezen dat het leeuwendeel van de lidstaten al regelgevende maatregelen en openbare handhavingssystemen hebben ingevoerd om oneerlijke handelspraktijken aan te pakken. Sommige lidstaten zijn verder gegaan dan andere, maar de meeste zijn nog niet in staat om iets te doen aan het „klimaat van angst” dat slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken ervaren. Aangezien er verschillende benaderingen mogelijk zijn om oneerlijke handelspraktijken daadwerkelijk te bestrijden, concludeert de Commissie dat specifieke EU-wetgeving in dit stadium geen meerwaarde zou opleveren.

4.3. Het Supply Chain Initiative (SCI) ⁽¹⁶⁾ is een gezamenlijk initiatief van acht EU-verenigingen. Zij vertegenwoordigen de voedings- en drankenindustrie, producenten van merkgoederen, de retailsector, middelgrote en kleine ondernemingen, en handelaars in landbouwproducten. Het SCI is in het kader van het High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain ⁽¹⁷⁾ opgezet om stakeholders te helpen oneerlijke handelspraktijken aan te pakken.

4.4. In het verslag wordt geconcludeerd dat het SCI voor bewustwording inzake oneerlijke handelspraktijken heeft gezorgd en dat het in potentie een sneller en goedkoper middel is dan gerechtelijke stappen. Ook zou het kunnen helpen om grensoverschrijdende kwesties op te lossen. De Commissie benadrukt tevens dat er gebieden zijn waarop het SCI kan worden verbeterd. Zo zou de onpartijdigheid van de governancestructuur kunnen worden opgevoerd en zou het mogelijk moeten worden om individuele klachten vertrouwelijk in te dienen.

5. Algemene opmerkingen

5.1. Het standpunt van het EESC over het Commissieverslag sluit aan bij de „Resolutie van het Europees Parlement over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen” die op 7 juni 2016 met brede steun van verschillende fracties is goedgekeurd ⁽¹⁸⁾. Het Parlement acht kaderwetgeving op EU-niveau noodzakelijk. Het roept de Commissie op met voorstellen te komen om oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen aan te pakken zodat landbouwers een redelijk inkomen en consumenten een ruime keuze wordt gegarandeerd. Ook vindt het Parlement dat het SCI en andere vrijwillige stelsels op nationaal en Unieniveau bevorderd moeten worden, niet als een alternatief voor, maar „als aanvulling op doeltreffende en krachtige handhavingssystemen op het niveau van de lidstaten, en dat hierbij moet worden gewaarborgd dat klachten anoniem kunnen worden ingediend en dat afschrikkende sancties worden ingevoerd, gepaard met coördinatie op Unieniveau” ⁽¹⁹⁾.

5.2. Naar de mening van de Commissie is het Supply Chain Initiative nog te jong om al te kunnen beoordelen of het succesvol is. Het EESC wijst er echter op dat het SCI er niet in geslaagd is om oneerlijke handelspraktijken en misbruik van afnemersmacht te verminderen. Dat komt zijns inziens door het volgende:

5.2.1. Daar de retailindustrie de leiding heeft in het SCI, zal iedere landbouwer zich wel twee keer bedenken om actief aan het platform mee te doen, gezien het wantrouwen tussen deze stakeholders. Het SCI biedt leveranciers dan ook niet de anonimiteit die ze nodig hebben om de „angstfactor” te overwinnen. Daarbij komt dat het SCI niet het vermogen heeft om toeleveringsketens proactief te onderzoeken, zodat het afhankelijk is van marktdeelnemers die een klacht indienen. Hierdoor komt de bewijslast bij de slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken te liggen.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 32 final.

⁽¹⁶⁾ <http://www.supplychaininitiative.eu/nl/homepage>

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm

⁽¹⁸⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 7 juni 2016 over oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen (2015/2065(INI)).

⁽¹⁹⁾ Resolutie van het Europees Parlement (2015/2065(INI)), idem.

5.2.2. De Commissie gaat ervan uit dat het door het SCI mogelijk is om zelfreguleringsmaatregelen tegen oneerlijke handelspraktijken te treffen. Maar omdat financiële sancties ontbreken, worden inkopers niet afgeschrikt om oneerlijke handelspraktijken, waar zij baat bij hebben, te hanteren. Zo is onlangs vastgesteld dat Tesco PLC zich van oneerlijke handelspraktijken in de omgang met zijn leveranciers bedienende, ook is het bij het SCI aangesloten. Tesco heeft van de Groceries Code Adjudicator (een toezichthouder die op grond van Britse wetgeving is ingesteld) een niet-financiële sanctie gekregen, maar is door het SCI op geen enkele wijze bestraft. Het enige afschrikmiddel waarover het SCI beschikt, is de mogelijkheid om een bedrijf dat zich aan oneerlijke handelspraktijken bezondigt te royeren. Dit is met Tesco PLC vooralsnog niet gebeurd. Dit voorbeeld toont duidelijk aan dat het SCI oneerlijke handelspraktijken niet voorkomt.

5.2.3. Het EESC constateert ook dat er onder de SCI-leden geen boeren en vakbonden zijn. Het klopt dat sommige organisaties zich nooit bij het SCI of de nationale platforms hebben aangesloten, maar er is ook het geval van het Finse Centraal Verbond van Land- en bosbouwproducenten (MTK) — stichtend lid van het nationale SCI-platform in Finland —, dat zich uit het initiatief heeft teruggetrokken met als argument dat het niet werkt, omdat het risico voor landbouwers toeneemt door een gebrek aan anonimiteit.

6. Huidige handhavingsmechanismen om oneerlijke handelspraktijken in Europa te voorkomen

6.1. In twintig lidstaten bestaan er wetgevingsbepalingen en regelgevingsinitiatieven, maar het succes hiervan is nog steeds beperkt⁽²⁰⁾. In vijftien van deze lidstaten zijn maatregelen ingevoerd in de afgelopen vijf jaar, waaruit blijkt dat oneerlijke handelspraktijken in de toeleveringsketen wijdverbreid zijn. Er bestaan echter grote verschillen tussen de diverse regelgevingsniveaus, en vele nationale handhavingsinstanties kunnen geen financiële sancties opleggen of anonieme klachten in behandeling nemen.

6.2. De in het Verenigd Koninkrijk bestaande Groceries Supply Code of Practice⁽²¹⁾ (GSCOP) wordt beschouwd als een van de meest vooruitstrevende wetgevingsmaatregelen om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen⁽²²⁾. Voordat deze code werd vastgesteld bestond er een vrijwillige praktijkcode, maar deze bleek niet efficiënt om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen omdat regelgeving ontbrak. De GSCOP wordt gereguleerd door de Groceries Code Adjudicator (GCA), een toezichthouder die wettelijk bevoegd is om anonieme klachten over oneerlijke handelspraktijken in behandeling te nemen, ambtshalve onderzoek te doen, wanpraktijken die door deze bedrijven gehanteerd worden in de openbaarheid te brengen, en retailers die zich niet aan de GSCOP houden een boete op te leggen die kan oplopen tot 1 % van hun jaaromzet. De GCA sorteert effect, maar kan alleen de betrekkingen reguleren tussen retailers en hun (hoofdzakelijk in het VK gevestigde) directe leveranciers. Deze kwestie gaat gepaard met „morele risico's”, in die zin dat zowel retailers als hun directe leveranciers het risico via oneerlijke handelspraktijken afwentelen op indirecte leveranciers.

6.3. Soortgelijk onderzoek is verricht in Spanje⁽²³⁾, Finland⁽²⁴⁾, Frankrijk⁽²⁵⁾, Italië⁽²⁶⁾ en Duitsland. In elk land bleken oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen veel voor te komen.

6.4. Veel Europese marktdeelnemers zijn in verscheidene lidstaten actief, zodat ze de gunstigste juridische omstandigheden kunnen kiezen („forumshopping”). Hierdoor wordt de wetgeving op lidstaatniveau ondermijnd. Door het gebrek aan harmonisatie in het wetgevingslandschap in de EU is er binnen de interne markt een ongelijk speelveld ontstaan. En daar waar met wetgeving alleen de relatie tussen rechtstreekse leveranciers en retailers wordt gereguleerd, zetten retailers organisaties van tussenpersonen in om voedsel in te kopen, waardoor dergelijke wetgeving aan effectiviteit verliest, zoals in het VK het geval is. Ook dit is reden om Europabrede wetgeving op te stellen.

⁽²⁰⁾ Zie voetnoot 15.

⁽²¹⁾ UK GOV, www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice, 2016.

⁽²²⁾ De code is opgesteld naar aanleiding van door de Britse mededingingsautoriteit (UK Competition Commission) verricht onderzoek waaruit bleek dat retailers onevenredig veel macht hebben in de toeleveringsketen, wat ertoe leidt dat risico wordt afgewenteld op spelers die zich hogerop in de toeleveringsketen bevinden.

⁽²³⁾ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, „Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario” (Nationale commissie voor markten en mededinging, Rapport over de betrekkingen tussen producenten en distributeurs in de voedingsmiddelensector), 2011.

⁽²⁴⁾ Finse mededingingsautoriteit (FCA): „FCA study shows that daily consumer goods trade uses its buying power in several ways that are questionable for competition”, 2012.

⁽²⁵⁾ Autorité de la Concurrence, „Avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris” (Franse Mededingingsautoriteit, Verslag nr. 12-A-01 van 11 januari 2012 over de mededingings-situatie in de voedseldistributiesector in Parijs).

⁽²⁶⁾ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, „Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata” (Italiaanse autoriteit voor mededinging en markten, Onderzoek naar de grootschalige detailhandel), 2013.

6.5. Leveranciers van buiten de EU bevoorraden EU-retailers indirect via importeurs en andere intermediairs. Daarom zijn ze nauwelijks op de hoogte van het bestaan van dergelijke autoriteiten⁽²⁷⁾ en als ze dat wel zijn, hebben ze tot de meeste autoriteiten geen toegang om oneerlijke handelspraktijken te verhelen.

7. Pleidooi voor een Europees netwerk van nationale handhavingsinstanties om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen

7.1. In het licht van de bovenstaande opmerkingen pleit het EESC voor de totstandbrenging van een Europees netwerk van handhavingsautoriteiten om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen. Gezien de aard van oneerlijke handelspraktijken is het vereist en gerechtvaardigd om deze door middel van EU-wetgeving te verbieden, teneinde alle voedselleveranciers waar dan ook, inclusief in derde landen, te beschermen. Om hiervan werk te maken moeten de handhavingsautoriteiten binnen het netwerk:

- garanderen dat het netwerk vrij toegankelijk is voor alle spelers en stakeholders in de EU-voedselvoorzieningsketen;
- maatregelen nemen om stakeholders die een klacht over oneerlijke handelspraktijken willen indienen, daadwerkelijk anonimiteit en vertrouwelijkheid te waarborgen;
- ambtshalve onderzoek kunnen doen naar bedrijven die hun afnemersmacht zouden misbruiken;
- financiële en niet-financiële sancties kunnen opleggen aan bedrijven die zich niet aan de regels houden;
- op EU-niveau voor coördinatie zorgen tussen handhavingsinstanties van de lidstaten;
- kunnen zorgen voor internationale coördinatie met handhavingsorganen van buiten de EU om oneerlijke handelspraktijken zowel binnen als buiten de interne markt te voorkomen.

7.2. Alle lidstaten zouden ernaar moeten streven nationale handhavingsorganen op te richten om klachten over oneerlijke handelspraktijken te behandelen. Deze organen zouden zich op zijn minst met de bovenstaande taken moeten bezighouden.

7.3. Wetgevingsmaatregelen ter preventie van oneerlijke handelspraktijken kunnen en moeten kostenefficiënt zijn.

7.4. Het Europees Parlement vraagt de Commissie in zijn resolutie ook „om voor doeltreffende handhavingsmechanismen te zorgen, zoals de ontwikkeling en coördinatie van een netwerk op Unieniveau van wederzijds erkende nationale autoriteiten”⁽²⁸⁾.

7.5. Het British Institute of International and Comparative Law (BIICL) heeft de EU aanbevolen een richtlijn aan te nemen tot vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen voor handhavingsautoriteiten van de lidstaten om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen. Daarin zouden ook regels voor Europese coördinatie van deze organen moeten worden opgenomen⁽²⁹⁾.

8. Huidige goede praktijken ter preventie van oneerlijke handelspraktijken

8.1. Vaste prijzen of contractueel gegarandeerde minimumprijzen die na eerlijke onderhandelingen tussen leveranciers en inkopers uit de bus zijn gekomen, bieden leveranciers meer zekerheid dan wanneer producten op de open markt worden verkocht. Bij dit soort contracten worden leveranciers vaste prijzen gewaarborgd, maar deze praktijk zou nog aan populariteit winnen als producthoeveelheden werden vastgesteld of als hiervoor minimumgaranties werden geboden. Momenteel kunnen hoeveelheden achteraf gewijzigd worden en kunnen inkopers de producten afwijzen als de marktvraag verandert, soms zelfs op het laatste moment. Dit leidt tot onvoorziene kosten omdat voedsel elders op de markt moet worden gebracht, opnieuw moet worden ingepakt of moet worden weggegooid.

⁽²⁷⁾ Feedback, 2015, idem.

⁽²⁸⁾ Resolutie van het Europees Parlement (2015/2065(INI)), idem.

⁽²⁹⁾ http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1

8.2. Sommige EU-leveranciers doen al een beroep op diensten van derden om producten bij aankomst op de plek van bestemming te inspecteren, teneinde te verhinderen dat importeurs drogredenen inroepen om producten af te wijzen. Inkopers komen met dergelijke claims bij veranderingen in de geplande aanvoer en de geplande vraag, omdat ze door zulke veranderingen meer risico lopen in de latere stadia van de toeleveringsketen. Seizoensfactoren spelen hierbij ook mee, want als de aanvoer groot is en de prijzen derhalve laag zijn, is de kans dat leveranciers claims ontvangen groter dan wanneer het aanbod schaars is. Daar waar exporteurs gebruikmaken van de diensten van zulke derden komt het minder vaak voor dat ze klachten krijgen en dat hun producten worden afgewezen, maar deze diensten vormen voor leveranciers wel een extra kostenpost, waardoor er minder financiële armslag overblijft voor investeringen en innovatie in het bedrijf. Kleinere leveranciers kunnen zich dergelijke dienstverlening meestal helemaal niet permitteren en kunnen dus niet van deze mogelijkheid profiteren.

9. Alternatieve voedselvoorzieningsketens

9.1. Er bestaan vele voorbeelden van alternatieve toeleveringsketens waarin eerlijkere handelspraktijken voorkomen en de verdeling of herverdeling op evenwichtigere wijze plaatsvindt. Op het gebied van coöperaties zijn er een aantal veelbelovende benaderingen, maar deze worden in toenemende mate bedreigd door de groeiende macht van ondernemingsgroepen en multinationals.

9.2. De EU-voedselvoorzieningsketen kan pas eerlijker worden met een combinatie van maatregelen om enerzijds de macht van grote bedrijven in de toeleveringsketen in te perken en zodoende oneerlijke handelspraktijken te voorkomen, en anderzijds de tegenmacht te vergroten door de ontwikkeling van coöperaties en alternatieve voedselverdelingskanalen te stimuleren.

9.3. Coöperaties en boerenorganisaties in Europa en daarbuiten hebben leveranciers in staat gesteld om productievolumes samen te voegen waardoor de verkoopmacht is toegenomen, grote markten toegankelijk werden en betere prijzen konden worden bedongen. Met dergelijke bedrijfsmodellen hebben kleinere leveranciers meer controle over de productie en afzet van hun producten, zodat een alternatief wordt geboden voor grootschalige groei-operaties. Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht dergelijke bedrijfsmodellen aan te moedigen, teneinde hun onderhandelingsmacht en hun positie in de voedselvoorzieningsketen te versterken⁽³⁰⁾. Daarnaast is het zaak om de sectorale en regionale samenwerking tussen producenten en coöperaties verder en sterker te stimuleren⁽³¹⁾.

9.4. Regelingen inzake door de gemeenschap gesteunde landbouw (community-supported agriculture, CSA) en andere samenwerkingsvormen tussen landbouwer en consument stellen consumenten in staat een rechtstreekse bijdrage te leveren aan de productie van het voedsel dat ze eten. Volgens recente cijfers zijn er in Europa thans 2 776 van deze CSA-regelingen van kracht, die 472 055 consumenten van voedsel voorzien⁽³²⁾. Dat korte toeleveringsketens voordelen opleveren is ook duidelijk bij breder opgezette systemen waarbij pakketten landbouwproducten rechtstreeks bij de consument thuis worden afgeleverd of via centrale afhaalpunten ter beschikking worden gesteld.

9.5. Bij rechtstreekse verkoop van agrovoedselproducten door landbouwers, bijvoorbeeld op *boerenmarkten*, snijdt het mes aan twee kanten: producenten hebben geen last van oneerlijke handelspraktijken, kunnen zelfstandiger opereren en meer verdienen, terwijl consumenten toegang krijgen tot verse, authentieke en duurzame producten waarvan de herkomst zeker is. Uit een studie⁽³³⁾ is gebleken dat boeren via deze bevoorradingsketens veel hogere inkomsten met hun producten genereerden dan op de traditionele markten. Dergelijke initiatieven zouden met publiek geld verder gepromoot moeten worden, bijvoorbeeld via de tweede pijler van het GLB, omdat ze voor groei en werkgelegenheid zorgen en aan de wensen van de consument tegemoetkomen.

9.6. Bij de implementatie van nieuwe richtlijnen inzake openbare aanbestedingen zouden de lidstaten niet louter moeten bekijken welk bedrijf de grootste korting verleent, maar manieren moeten ontwikkelen om de situatie van boeren en lokale voedselbedrijven te verbeteren door het sluiten van rechtstreekse contracten met overheidsinstanties.

⁽³⁰⁾ Resolutie van het Europees Parlement (2015/2065(INI)), idem.

⁽³¹⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 64.

⁽³²⁾ European CSA Research Group, *Overview of Community Support Agriculture in Europe*, 2015 (<http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>).

⁽³³⁾ http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf

9.7. Daarnaast moet er een Europabrede voorlichtings- en bewustwordingscampagne over de waarde van voedsel op touw worden gezet. Het is in toenemende mate noodzakelijk dat de consument zich bewuster wordt van het belang van de levensmiddelenproductie en dat er meer waarde aan levensmiddelen wordt toegekend. Dit kan ook tot eerlijkere handelspraktijken bijdragen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende definities van de kenmerken van vissersvaartuigen (herschikking)

(COM(2016) 273 *final* — 2016/0145 (COD))

(2017/C 034/22)

Rapporteur: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Raadpleging	Raad, 1.6.2016 Europees Parlement, 6.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 273 <i>final</i> — 2016/0145 (COD))
Besluit van het Bureau van het Comité	14.6.2016
Bevoegde afdeling:	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	30.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	222/0/2

1. Conclusies

1.1. Het Comité hecht zijn goedkeuring aan onderhavig voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende definities van de kenmerken van vissersvaartuigen (herschikking), dat een noodzakelijke en welkome aanvulling vormt op het EU-recht.

2. Achtergrond

2.1. Dit voorstel van de Commissie beoogt de codificatie van Verordening (EEG) nr. 2930/86 van de Raad van 22 september 1986 houdende definities van de kenmerken van vissersvaartuigen, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 3259/94 van de Raad van 22 december 1994.

2.2. Deze codificatie vloeit voort uit de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh van december 1992; tijdens deze bijeenkomst werd het besluit van de Commissie om alle handelingen (de oorspronkelijke tekst en latere wijzigingen) na maximaal tien wijzigingen te codificeren, bekrachtigd.

2.3. Codificatie is noodzakelijk om het recht van de Unie eenvoudiger, duidelijker en transparanter te maken, en daarmee ook toegankelijker en begrijpelijker voor de burger, zodat deze de hem toegekende rechten beter kan uitoefenen.

2.4. De normale procedure voor de vaststelling van handelingen van de Unie moet bij de codificatie volledig in acht worden genomen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het voorstel van de Commissie laat de inhoud van de handelingen die worden gecodificeerd, onverlet.

3.2. Wel dient een aantal inhoudelijke wijzigingen in artikel 5, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 2930/86 te worden aangebracht teneinde bevoegdheden aan de Commissie te delegeren om de voorschriften inzake het bepalen van het continu motorvermogen aan te passen aan de vooruitgang van de techniek. Om die reden wordt dit voorstel in de vorm van een herschikking ingediend.

3.3. Het voorstel voor een herschikking is opgesteld op basis van een voorafgaande consolidatie, in 23 officiële talen, van Verordening (EEG) nr. 2930/86 en het besluit tot wijziging daarvan, met behulp van het gegevensverwerkingssysteem van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

3.4. Het voorstel bevat drie bijlagen waarin de wijziging van de (aangepaste) bijlage bij Verordening (EG) nr. 3259/94 is opgenomen en, voor zover de artikelen zijn vernummerd, het verband tussen de oude en de nieuwe nummering is weergegeven.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het Comité onderschrijft de inhoudelijke wijzigingen van artikel 5, lid 3, waarmee de Commissie wordt gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen om de voorschriften inzake het bepalen van het continu motorvermogen aan te passen aan de vooruitgang van de techniek; dit vermogen wordt bepaald overeenkomstig de door de Internationale Organisatie voor Normalisatie vastgestelde voorschriften, zoals opgenomen in haar aanbevolen internationale norm ISO 3046/1, tweede editie, oktober 1981.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van in het verdragsgebied van de Internationale Commissie voor de instandhouding van Atlantische tonijnen (ICCAT) geldende beheers-, instandhoudings- en controlemaatregelen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1936/2001, (EG) nr. 1984/2003 en (EG) nr. 520/2007 van de Raad

(COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD))

(2017/C 034/23)

Rapporteur: **Thomas MCDONOGH**

Raadpleging	Europees Parlement: 22.6.2016 Raad: 30.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikelen 43, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD))
Besluit van het bureau:	12.7.2016
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	30.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	224/1/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de omzetting in EU-recht van de maatregelen die de Internationale Commissie voor de instandhouding van tonijn in de Atlantische Oceaan (ICCAT) heeft genomen. Het Comité wil dat de Commissie daadkrachtiger optreedt binnen deze en andere regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's).

1.2. Het EESC roept alle belanghebbenden op om deze en andere instandhoudingsmaatregelen zo strikt mogelijk uit te voeren. De meeste vissers houden zich aan de regels en verdienen gelijke concurrentievoorwaarden.

1.3. Het EESC verzoekt de Commissie om artikel 7, lid 2, tegen het licht te houden en zo nodig te schrappen en om de artikelen 9, lid 1, 31, 32, 34 tot en met 36, en 38, lid 4, volgens de voorstellen van dit advies te wijzigen. De in de artikelen 52 tot en met 59 voorgestelde uitzondering voor overlading op zee moet ook zorgvuldig worden beoordeeld en eventueel worden opgeheven indien de algemene verplichting om in een haven over te laden van doorslaggevend belang wordt geacht.

2. Achtergrond

2.1. Naast bilaterale overeenkomsten, zoals partnerschapsovereenkomsten voor duurzame visserij of wederkerigheids-overeenkomsten, biedt het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) de EU de optie om binnen ROVB's multilaterale overeenkomsten aan te gaan. Deze overeenkomsten hebben tot doel de regionale samenwerking te versterken om de instandhouding en duurzame exploitatie van de visbestanden te waarborgen.

2.2. De ICCAT is verantwoordelijk voor de instandhouding van tonijn en tonijnachtigen (circa 30 soorten in totaal) in de Atlantische Oceaan en de aangrenzende zeeën. De EU is sinds 1997 verdragsluitende partij ter vervanging van de afzonderlijke lidstaten.

2.3. De ICCAT kan bindende aanbevelingen vaststellen die in EU-wetgeving moeten worden omgezet voor zover zij niet onder bestaande wetgeving vallen.

3. Opmerkingen

3.1. Artikel 7, lid 2, van het voorstel, dat vervanging van schepen met dezelfde of minder capaciteit betreft, is gebaseerd op ICCAT-aanbeveling 14-01, die niet langer van kracht is. De nieuwe aanbeveling 15-01 voor tropische tonijn kent in de huidige versie geen beperking met betrekking tot vervangingen.

3.2. Artikel 9, lid 1, over de beheersplannen voor visaantrekkende structuren (FAD's), bepaalt de termijn voor doorzending aan het ICCAT-secretariaat op 1 juli van elk jaar, wat de voor aanbeveling 14-01 vastgestelde datum was. De in aanbeveling 15-01 bepaalde termijn is 31 januari; aangezien dit voor de Commissie van toepassing is, dienen de lidstaten een vroegere datum te krijgen, bijv. 15 januari.

3.3. In de artikelen 31, 32, 34, 35 en 36, die verbieden om niet-toegelaten haaien aan land te brengen, zou verwezen kunnen worden naar artikel 15, lid 4, van de GVB-basisverordening ⁽¹⁾, dat uitzonderingen op het algemene verbod vastlegt.

3.4. Artikel 38, lid 4, zou, evenals ICCAT-aanbeveling 07-07, moeten beginnen met de woorden „waar mogelijk”. Dit laat onderhandelingen over een strengere compromis binnen de ICCAT onverlet.

3.5. De artikelen 54 en 55 dienen de ICCAT-uitzonderingen voor beugvisserijvaartuigen met betrekking tot overlading op zee in te voeren, maar voor de EU-vloot moet de algemene regel gelden, nl. dat alle overladingen in de haven plaatsvinden.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 1380/2013.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)

(COM(2016) 270 — 2016/0133 (COD))

en het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010

(COM(2016) 271 *final* — 2016/0131 (COD))

en het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van (Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend), voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking)

(COM(2016) 272 *final* — 2016/0132 (COD))

(2017/C 034/24)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 15.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 270 — 2016/0133 (COD)), (COM(2016) 271 <i>final</i> — 2016/0131 (COD)), (COM(2016) 272 <i>final</i> — 2016/0132 (COD))
Bevoegde afdeling:	Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	27.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag	215/1/4
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) acht een doeltreffende en doelmatige hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) en een verbetering van de legale toegangskanalen tot de Europese Unie onontbeerlijk, vanuit het perspectief van respect voor de rechten van mensen die vervolgd worden.

1.2. In dit verband zou moeten worden gestreefd naar een echt gemeenschappelijk en voor alle lidstaten verplicht systeem dat alle nationale wetgevingen harmoniseert, of — bij ontstentenis daarvan — ten minste naar een gemeenschappelijk systeem voor de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen tussen alle lidstaten van de EU dat een echt gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) mogelijk maakt.

1.3. Het EESC oordeelt in elk geval positief over de voorgestelde doelstelling om de procedures voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat te verbeteren en te versoepelen teneinde de doelmatigheid ervan te vergroten, maar pleit voor verduidelijking en opneming van bepalingen inzake procedurele waarborgen, de individuele behandeling van de aanvragen, handhaving van de discretionaire bepalingen, behoud van de termijn voor beëindiging van de verplichte overname door een lidstaat, de rechten van verzoekers en de beperking van het corrigerende hervestigingsmechanisme.

1.4. Het is noodzakelijk om te zorgen voor de samenhang van de in de verordening voorgestelde bepalingen en de bestaande vooruitzichten op dit gebied en de gerelateerde maatregelen die de Commissie wil treffen in het kader van een fundamentele verandering van het CEAS, evenals voor de samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie.

1.5. Alle lidstaten moeten worden belast met het verstrekken van gedetailleerde en actuele informatie aan de aanvrager over de procedures in het kader van het Dublinsysteem in overeenstemming met de eisen die zijn vastgesteld in artikel 4.

1.6. Ook moet het evenredigheidsbeginsel worden gewaarborgd ter ondersteuning van de daadwerkelijke duurzaamheid van het systeem met betrekking tot de snelle toegang van de aanvragers tot de asielprocedure, en van de capaciteit van de overheden van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de regeling.

2. Achtergrond

2.1. Op 6 april 2016 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd waarin tekortkomingen in het ontwerp en de toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel worden vastgesteld, met name in de bepalingen van Dublin, en vijf prioritaire gebieden worden aangewezen om deze situatie te verbeteren.

2.2. De Commissie stelt voor om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen om een billijker, efficiënter en duurzamer stelsel tot stand te brengen door middel van wijziging van de huidige Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten, om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

2.3. De Commissie constateert dat het Dublin-systeem er niet op was berekend om de duurzame, eerlijke en doeltreffende verdeling te verzekeren van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming in de EU. Het zogeheten „Dublin-systeem” heeft niet goed gewerkt, en evenmin op een homogene manier: de ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat, in geval van grootschalige migratiestromen, een beperkt aantal lidstaten de meerderheid van de verzoeken om internationale bescherming moet behandelen, hetgeen soms tot een toenemende niet-naleving van de asielnormen van de Europese Unie heeft geleid.

2.4. Om deze tekortkomingen te beperken, stelt de Commissie voor om de verordening te wijzigen, met de volgende doelstellingen:

- de doeltreffendheid vergroten van het systeem om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming;
- het misbruik van het asielstelsel ontmoedigen en secundaire migratie van asielzoekers binnen de EU voorkomen;
- een eerlijker verdelingssysteem vaststellen door middel van een correctiemechanisme dat automatisch detecteert of een lidstaat wordt geconfronteerd met een onevenredig aantal asielaanvragen;
- de verplichtingen verduidelijken van asielzoekers in de Europese Unie en van de gevolgen van niet-naleving van deze verplichtingen;
- de Eurodac-verordening wijzigen om deze aan te passen aan de wijzigingen in het Dublin-systeem, zodat kan worden gezorgd voor de correcte toepassing van dit systeem;
- het mandaat van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) versterken door het Asielagentschap van de Europese Unie op te richten.

3. Analyse

3.1. Voorgestelde Dublin-criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat

In de huidige Verordening (EU) nr. 604/2013 heeft het meest gangbare algemene criterium voor het bepalen van de overdracht, betrekking op de documentatie en de plaats van binnenkomst van verzoekers om internationale bescherming, waardoor de lidstaten met een buitengrens een belangrijke verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. De gegevens die zijn geregistreerd in Eurodac en het Visuminformatiesysteem (VIS) worden door de meeste lidstaten aanvaard als bewijs, al worden ze soms onvoldoende geacht.

Voorgesteld wordt nu om het criterium voor het aanwijzen van de lidstaat slechts één keer toe te passen. Bovendien voorziet artikel 9 van het voorstel erin dat een verzoeker in de eerste lidstaat waar hij of zij binnenkomt het verzoek moet indienen, ongeacht of de binnenkomst irregulier was of de betrokkene legaal in dat land verblijft. De hiërarchische criteria in de artikelen 10 tot en met 17 bevatten gelijksoortige bepalingen:

3.1.1. **Minderjarigen:** In de voorgestelde hervorming worden de bestaande bepalingen gehandhaafd, maar alleen voor niet-begeleide minderjarigen die om internationale bescherming verzoeken.

3.1.2. **Gezinsleden:** In het voorstel wordt de definitie van gezinsleden in twee opzichten uitgebreid: de definitie wordt uitgestrekt naar broers en zussen, en gezinnen die vóór binnenkomst in de lidstaat zijn gevormd -niet noodzakelijkerwijs in het land herkomst, zoals in Dublin III nog het geval was -, worden in aanmerking genomen. Beide punten zijn van cruciaal belang, en we leggen bijzondere nadruk op de situaties van ontbrekende bescherming die feitelijk ontstaan als gevolg van het aanmerken van broers en zussen als „niet-gezinsleden” en die in veel gevallen betrekking hebben op niet-begeleide minderjarigen, van wie de enige familiebanden die met broers en/of zussen zijn.

3.1.3. **Verblijfstitel of visum:** In het voorstel blijft een lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming wanneer deze lidstaat een verblijfstitel heeft afgegeven, hoewel er overwegingen worden ingevoerd om de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat te verduidelijken.

3.1.4. **Irreguliere binnenkomst van een lidstaat:** In het voorstel worden de bepalingen inzake beëindiging van de verantwoordelijkheid na twaalf maanden vanaf de datum waarop de onregelmatige grensoverschrijding heeft plaatsgevonden, geschrapt.

3.1.5. **Discretionaire bepalingen:** In het voorstel wordt een limiet gesteld aan de capaciteit van de lidstaten en wordt alleen ruimte gelaten voor de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming waarvoor een lidstaat niet verantwoordelijk is, over te nemen op basis van familiebanden die niet onder de definitie van gezinsleden vallen.

3.1.6. In verband met afhankelijke personen worden er geen wijzigingen voorgesteld, zodat, wanneer een verzoeker wegens een zwangerschap, een pasgeboren kind, een ernstige ziekte, een zware handicap of hoge leeftijd, afhankelijk is van de hulp van zijn kind, broer of zus of ouder — altijd wettig verblijvend in een van de lidstaten -, of wanneer deze persoon afhankelijk is van de hulp van de verzoeker, de lidstaten er normaliter zorg voor dragen dat de verzoeker kan blijven bij of wordt verenigd met dat kind, die broer of zus, of die ouder, op voorwaarde dat er in het land van herkomst familiebanden bestonden, de betrokkene of de verzoeker in staat is voor de afhankelijke persoon te zorgen en de betrokkenen schriftelijk hebben verklaard dat zij dit wensen.

3.2. *Procedure voor het aanwijzen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming*

3.2.1. Het voorstel voor de herziening van de Dublin-verordening heeft als doel het systeem eerlijker en duurzamer te maken, de procedure te vereenvoudigen en de doeltreffendheid ervan te vergroten, maar de voorgestelde wijzigingen zijn niet altijd gericht op de verwezenlijking van deze doelen.

Artikel 3 van het herzieningsvoorstel voorziet in een analyse van de criteria voor de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming voorafgaand aan de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat, en zonder al een beoordeling te maken van het bestaan van gezinsleden in een andere lidstaat of de behoeften van de minderjarigen.

De ontvankelijkheidscriteria die al van tevoren kunnen worden beoordeeld zijn „veilig derde land”, „eerste land van asiel”, „veilig land van herkomst” en het juridisch niet vastomlijnde begrip „gevaar voor de veiligheid”.

Het voorstel voert wijzigingen in ten aanzien van de termijnen, die aanzienlijk worden verkort, en de terugnameprocedures worden versoepeld.

3.2.2. In de herziening worden de omstandigheden geschrapt die leiden tot beëindiging van de verantwoordelijkheid zoals vastgesteld in het huidige artikel 19 (dat de verzoeker het grondgebied van de EU ten minste drie maanden vrijwillig heeft verlaten of is uitgezet). Het uitgangspunt is dat de lidstaat zelf verantwoordelijk is voor elk verzoek dat op enig moment door iemand wordt gedaan, ook al is de betrokkene gedurende langere perioden teruggekeerd naar zijn of haar land van herkomst, zijn zijn of haar persoonlijke of gezinsomstandigheden in die tussentijd veranderd of zijn de voorwaarden van de betrokken lidstaat substantieel gewijzigd.

3.3. *Procedurale garanties en eerbiediging van de grondrechten in de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat*

3.3.1. **Recht op informatie:** In artikel 6, lid 1, wordt voorzien in het recht op informatie van verzoekers om internationale bescherming die worden onderworpen aan de procedure voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat en wordt gespecificeerd welke informatie moet worden verstrekt.

3.3.2. **Recht op een doeltreffende voorziening in rechte:** In artikel 27 van het voorstel tot herziening wordt voorzien in de verplichting om een verzoeker onverwijld schriftelijk in kennis te stellen van het besluit om hem of haar over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en te informeren over de mogelijkheid om beroep tegen het besluit in te stellen. Artikel 28 waarborgt het opschortende effect van de rechtsmiddelen tegen besluiten tot overdracht van verzoekers om internationale bescherming, waarbij termijnen worden vastgesteld, zij het te korte (niet meer dan zeven dagen voor het instellen van beroep) voor deze herzieningsprocedure.

3.3.3. **Recht op bewegingsvrijheid en bewaring van verzoekers die zijn onderworpen aan procedures voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat:** In artikel 29 van het voorstel wordt voorzien in een verkorting van de termijnen van de procedures wanneer de verzoeker in bewaring wordt gehouden. Ook wordt de tijd om de overdracht uit te voeren teruggebracht van zes tot vier weken; vindt de overdracht niet plaats binnen deze termijn, dan moet de betrokkene in vrijheid worden gesteld.

3.4. *Verplichtingen en sancties*

3.4.1. Met het voorstel wordt een aantal verplichtingen voor verzoekers om internationale bescherming uitdrukkelijk ingevoerd, namelijk de verplichting om:

- het verzoek om internationale bescherming in te dienen in het eerste land waar de verzoeker op irreguliere wijze is binnengekomen of in het land waar de verzoeker legaal verblijft;
- alle informatie en alle bewijselementen zo spoedig mogelijk over te leggen, en uiterlijk tijdens het onderhoud dat is bedoeld om de verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen, en om mee te werken met de autoriteiten van de lidstaat die belast is met het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat;
- aanwezig te zijn en ter beschikking te staan van de autoriteiten van de lidstaat die de verantwoordelijke lidstaat moet aanwijzen;
- mee te werken aan de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.

3.4.2. Indien de verzoeker niet aan deze verplichtingen voldoet, wordt in artikel 5 voorzien in onevenredige procedurele gevolgen en opvangregelingen, die in strijd zijn met de normen van de huidige richtlijn inzake de procedure (Richtlijn 2013/32/EU) en inzake opvang (Richtlijn 2013/33/EU) en met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie:

- Wanneer het verzoek niet wordt ingediend in de lidstaat waar de verzoeker legaal verblijft of in de lidstaat waar de verzoeker op irreguliere wijze is binnengekomen, wordt het verzoek in een versnelde procedure behandeld overeenkomstig artikel 31, lid 8, van Richtlijn 2013/32/EU. In dit artikel wordt hiervoor echter niet voorzien in een versnelde procedure, zodat deze bepaling leidt tot een uitbreiding van de gevallen waarin een procedure wordt toegepast die, in de praktijk, neerkomt op een verkorting van de termijnen voor de behandeling ten gronde van het verzoek en op aantasting van waarborgen, en die het moeilijker maakt om binnen deze korte termijnen kwetsbare profielen te identificeren. Dit wordt met name relevant bij de verplichting die artikel lid 24, lid 3, van Richtlijn 2013/32/EU oplegt om geen versnelde procedures toe te passen op bijzonder kwetsbare verzoekers.
- De aangedragen informatie en documenten worden slechts in aanmerking genomen tot het moment van het onderhoud dat bedoeld is om de verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen. De staving van familiebanden vereist echter in veel gevallen bewijs van afstamming, dat op zich kan laten wachten.
- De verzoeker wordt uitgesloten van de opvangvoorzieningen waarin wordt voorzien in de artikelen 14 tot en met 19 van Richtlijn 2013/33/EU in elke andere lidstaat, waaronder de toegang tot onderwijs voor minderjarigen (artikel 14 van Richtlijn 2013/33/EU), hetgeen een duidelijke inbreuk vormt op het recht op onderwijs van minderjarigen (de artikelen 14 en 24 van het Handvest van de grondrechten), gezondheidszorg die verder gaat dan alleen de behandeling van spoedeisende gevallen (artikel 19 van Richtlijn 2013/33/EU) en een toereikende levensstandaard die de verzoeker in staat stelt in zijn of haar basisbehoeften te voorzien en die de bescherming van zijn of haar lichamelijke en geestelijke gezondheid waarborgt (artikel 17 van Richtlijn 2013/33/EU).

- De mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een afwijzing van het verzoek om internationale bescherming voor verzoekers die na de afwijzing reeds aan een andere lidstaat zijn overgedragen wordt uitgesloten (artikel 20, lid 5, van het voorstel). Deze bepaling kan in strijd zijn met artikel 46 van Richtlijn 2013/32/EU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

3.5. *Correctiemechanisme voor toewijzing*

Met het oog op mogelijke onevenredigheden in de aantallen verzoeken waarvoor elke lidstaat op basis van de bovengenoemde criteria verantwoordelijk is, wordt een corrigerend toewijzingssysteem ingesteld. Om te bepalen of er sprake is van een dergelijk situatie wordt er op basis van het bbp en de bevolkingsomvang een referentiewaarde berekend voor het aantal verzoeken en hervestigde personen waarvoor elke lidstaat verantwoordelijkheid kan nemen. Als dit cijfer het niveau van 150 % van deze referentiewaarde overschrijdt, wordt het correctiemechanisme automatisch geactiveerd en worden verzoekers om internationale bescherming van de betrokken lidstaat (begunstigde lidstaat) hervestigd in andere lidstaten (de lidstaat van hervestiging) die een minder zware last dragen.

3.6. *Versterking van het Eurodac-systeem*

Het voorstel van de Commissie omvat een aanpassing van het Eurodac-systeem om het in 2000 ingestelde systeem voor de organisatie en het gebruik van een Europese gegevensbank met de vingerafdrukken van verzoekers om internationale bescherming en verschillende categorieën emigranten die zich in een legale situatie bevinden te verbeteren. Het doel van het systeem is de toepassing van de Dublin-verordening te vergemakkelijken door de lidstaat aan te wijzen die het eerste punt van binnenkomst in de EU is van een verzoeker om internationale bescherming. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het systeem uit te breiden en ook gegevens van personen uit derde landen die geen verzoekers om internationale bescherming zijn en illegaal in de EU verblijven op te nemen.

3.7. *Nieuw mandaat voor het asielagentschap van de EU*

De Commissie stelt voor om het mandaat van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) te wijzigen om de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de Dublin-verordening te verbeteren.

De Commissie beoogt de omvorming van het EASO door een uitbreiding van zijn mandaat met meer taken met het oog op een doeltreffende toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

4. *Specifieke aanbevelingen*

4.1. *Niet-begeleide minderjarigen*

De bepalingen zijn in strijd met „het belang van de minderjarige” gezien het hoge aantal gevallen van niet-begeleide minderjarigen die, als gevolg van verschillende omstandigheden, geen toegang tot de procedure voor verzoeken om internationale bescherming krijgen. Ook garanderen deze bepalingen geen beoordeling van hun individuele behoeften.

4.2. *Irreguliere binnenkomst in een lidstaat*

De afschaffing van de beëindiging van de verantwoordelijkheid na twaalf maanden vanaf de datum waarop de irreguliere grensoverschrijding heeft plaatsgevonden, lijkt niet in overeenstemming te zijn met een van de prioritaire doelstellingen van de hervorming, te weten een duurzame verdeling van verantwoordelijkheden en een billijker systeem garanderen. De afschaffing van de beëindiging zal deze billijkheid niet garanderen voor lidstaten met een buitengrens.

4.3. *Discretionaire bepalingen*

4.3.1. Het EESC is het er niet mee eens dat de bepaling wordt beperkt tot alleen familiebanden die niet onder de definitie van gezinsleden vallen, aangezien het van fundamenteel belang is om ermee rekening te houden dat er zich in een bepaalde lidstaat niet alleen kwantitatieve verstoringen kunnen voordoen — als gevolg van het aantal verzoekers om internationale bescherming — maar ook kwalitatieve, die raken aan kwesties die verband houden met de doeltreffende toepassing van Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming wat betreft de toegang tot asielprocedures voor verzoekers om internationale bescherming, informatie en counseling, procedurele waarborgen en bijzondere procedures voor personen die deze behoeven. Ook de herschikte Richtlijn 2013/33/EU betreffende opvangvoorzieningen bevat gemeenschappelijke normen om te waarborgen dat verzoekers om internationale bescherming in alle lidstaten vergelijkbare leefomstandigheden genieten, evenals de volledige eerbiediging van hun grondrechten.

4.3.2. Het kan zijn dat een bepaalde lidstaat niet in staat is om de uitvoering van de in deze richtlijnen vervatte bepalingen te garanderen. Daarom is het noodzakelijk om de formulering van de Dublin III-verordening te handhaven ten aanzien van het besluit van een lidstaat om over te gaan tot de behandeling van een in die lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming, ook al valt de behandeling niet onder zijn verantwoordelijkheid.

4.3.3. Ook moet in aanmerking worden genomen dat veel verzoekers om internationale bescherming een ernstige ziekte en/of een belangrijke handicap hebben en in geen enkele lidstaat familiebanden hebben, maar, vanwege bijzondere omstandigheden — om medische redenen — niet aan de verantwoordelijke lidstaat kunnen worden overgedragen, waardoor hun afhankelijkheidsrelatie met de lidstaat waar ze hun verzoek om internationale bescherming hebben geformuleerd wordt bestendigd. Deze situaties moeten worden opgenomen in de voorgestelde formulering van de discretionaire bepalingen.

4.3.4. Overname om humanitaire of culturele redenen is onontbeerlijk om de zorg voor personen die om internationale bescherming verzoeken en zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevinden te waarborgen in overeenstemming met de bepalingen van Richtlijn 2013/32/EU en de gedifferentieerde behandeling op basis van een beoordeling van hun specifieke omstandigheden.

4.4. Procedure voor het aanwijzen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

4.4.1. De ontvankelijkheidsbeoordeling — zonder voorafgaande analyse van het bestaan van gezinsleden in een andere lidstaat of de behoeften van minderjarigen — kan, wanneer een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard, in botsing komen met het recht op een gezinsleven, zoals erkend in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

4.4.2. De automatische toepassing van de begrippen „veilig derde land”, „eerste land van asiel”, „veilig land van herkomst” en het juridische begrip „gevaar voor de veiligheid” kan leiden tot discriminatie op grond van nationaliteit of vluchtroute. Bovendien bepaalt artikel 3, lid 3, dat er in het geval van een veilig land van herkomst en risico voor de veiligheid een versnelde procedure zal worden toegepast. Deze versnelde behandeling mag in geen geval afdoen aan de procedurele waarborgen als gevolg van de verkorting van termijnen. Dit mag er evenmin toe leiden dat dergelijke verzoeken om internationale bescherming niet individueel worden behandeld, hetgeen op grond van artikel 10, lid 3, onder a), van Richtlijn 2013/32/EU niet is toegestaan.

4.4.3. Artikel 33 van het voorstel zorgt voor geen enkele verbetering met betrekking tot de doorgifte van informatie over kwetsbare gevallen, medische omstandigheden en andere bijzonderheden van verzoekers die zullen worden overgedragen tussen lidstaten, ofschoon dit een van de grootste geconstateerde tekortkomingen in de toepassing van het Dublin-systeem is.

4.4.4. De bepaling inzake de beëindiging van de verantwoordelijkheid wanneer de verzoeker langer dan drie maanden vrijwillig de EU heeft verlaten of is uitgezet kan leiden tot situaties waarin geen rekening wordt gehouden met gezinsrelaties die tot stand zijn gekomen in het land van herkomst na een eerste verzoek om internationale bescherming in de EU of waarin de opvang- en procedurele voorwaarden in de verantwoordelijke lidstaat die op het moment van het eerste verzoek nog wel werden vervuld, op het moment van het tweede verzoek niet meer worden gegarandeerd.

4.5. Procedurele waarborgen

4.5.1. Met betrekking tot het recht op informatie houdt de bepaling inzake de verstrekking van informatie door middel van een brochure er geen rekening mee dat deze in de meeste lidstaten alleen algemene informatie bevat, in een taal die voor verzoekers niet of nauwelijks te begrijpen is. Deze informatie moet altijd tijdens het onderhoud worden verstrekt.

4.5.2. Wat betreft het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zijn wij van mening dat deze voorziening niet mag worden beperkt tot alleen de drie vermelde omstandigheden, omdat dit de toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte zou beperken:

- risico op een onmenselijke of vernederende behandeling in de lidstaat die verantwoordelijk is als gevolg van tekortkomingen in het asielsysteem;
- overdrachtsbesluiten op basis van het criterium van artikel 10 (minderjarigen), het criterium van de artikelen 11, 12 en 13 (gezinsleden) en het criterium van artikel 18 (afhankelijke personen);
- besluiten tot aanwijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling (geen overdracht) wanneer de criteria betreffende gezinsleden niet zijn toegepast.

4.5.3. Met betrekking tot het recht op bewegingsvrijheid en de mogelijkheid om verzoekers in bewaring te houden die zijn onderworpen aan een procedure voor de aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat, voert de beperking van de bewaringstermijn (twee weken) niets nieuws in ten aanzien van de uitzonderlijke gevallen waarin een bewaringsbevel moet worden uitgevaardigd. Gegeven de door de Commissie zelf waargenomen uiteenlopende praktijken van de lidstaten, is het aan te bevelen om duidelijke en precieze criteria vast te stellen voor de uitzonderlijkheid van de bewaring en voor de beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van de maatregel.

4.6. Correctiemechanisme voor toewijzing

4.6.1. De toepassing van zo een hoog criterium, 150 % van de capaciteit van de betrokken lidstaat, kan afbreuk doen aan de procedurele en opvangvoorwaarden waarmee verzoekers om internationale bescherming die zich reeds in deze lidstaat bevinden te maken krijgen. Indien, overeenkomstig de criteria, een bepaalde opvangcapaciteit is vastgesteld, lijkt het logisch om dit mechanisme te activeren als die capaciteit wordt overschreden en niet te wachten tot een drempel van 150 % is bereikt. Wil dit herverdelingsmechanisme effect sorteren, dan moet het bovendien gelden voor iedereen die in aanmerking komt voor het aanvragen van asiel, ongeacht het land van oorsprong.

4.6.2. Dit mechanisme wordt toegepast voordat de verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen, wat achteraf gebeurt door de lidstaat waar de verzoeker is hervestigd. Dit betekent dat de verzoeker om internationale bescherming, na te zijn overgedragen door de begunstigde lidstaat aan de lidstaat van hervestiging, opnieuw kan worden overgedragen aan een derde lidstaat waar zich gezinsleden van de verzoeker bevinden, hetgeen duidt op een gebrek aan doeltreffendheid van het systeem en kan leiden tot grote vertraging bij de toegang tot de procedure voor de vaststelling van de internationale beschermingsstatus.

4.6.3. Bovendien wordt, aangezien dit mechanisme automatisch is, geen rekening gehouden met de individuele omstandigheden van de verzoekers om internationale bescherming of met de bijzondere behoeften van kwetsbare personen die overdracht aan de lidstaat van hervestiging niet raadzaam maken.

4.6.4. Het correctiemechanisme houdt geen rekening met verzoekers om internationale bescherming die zijn gearriveerd voordat deze hervorming in werking treedt. Verzoekers op wie de criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat eerder niet van toepassing waren, worden uitgesloten van hervestiging overeenkomstig artikel 3, evenals verzoekers die in de lidstaat arriveren voordat het niveau van 150 % van de capaciteit wordt bereikt. Dit alles kan afbreuk doen aan het uiteindelijke doel van dit mechanisme en zal mogelijk een zeer beperkt effect hebben op de verdeling van verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken en op de opvang van verzoekers.

4.6.5. De mogelijkheid dat lidstaten zich onttrekken aan dit correctiemechanisme door een bedrag te betalen voor elke niet-hervestigde verzoeker om internationale bescherming op zijn grondgebied kan leiden tot situaties van discriminatie waarin lidstaten op grond van religie, etnische afkomst of nationaliteit kiezen welke verzoekers om internationale bescherming zij op hun grondgebied accepteren en welke niet.

4.7. Eurodac-systeem

Elke overweging met betrekking tot de aanpassing van de verordening moet de noodzaak en evenredigheid van de vastgestelde maatregelen rechtvaardigen, rekening houdend met de gevoeligheid van de opgenomen gegevens, met name in verband met verzoekers om internationale bescherming en de vertrouwelijkheid van de procedure.

4.8. Mandaat van het asielagentschap van de EU

Vanuit het EESC steunen we de ingediende voorstellen, aangezien de oprichting van het EASO niet heeft voldaan aan de verwachtingen. Wij achten het noodzakelijk om in het nieuwe voorstel de rol van het huidige forum voor de raadpleging van organisaties te versterken en verder te ontwikkelen, aangezien deze rol in de praktijk zeer beperkt is. Het toekomstige agentschap moet de informatie van deze organisaties en het werk dat ze in elke lidstaat verrichten om de correcte toepassing en tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem te monitoren in aanmerking nemen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

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 EU-strategie voor verwarming en koeling

(COM(2016) 51 final)

(2017/C 034/25)

Rapporteur: **Baiba MILTOVIČA**

Raadpleging	Europese Commissie, 16.2.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 51 final)
Bevoegde afdeling	Afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatie-maatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	229/3/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het is hoog tijd voor een strategie voor verwarming en koeling, zaken die dagelijks een rechtstreekse impact hebben op alle EU-burgers. Als wordt voortgebouwd op beproefde praktijken en een samenhangend, door beschikbare financieringsinstrumenten geschraagd beleidskader wordt gecreëerd, liggen er in heel Europa tal van kansen op verbetering.

1.2. Deze brede EU-strategie is uitermate ambitieus. Zozeer, dat de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU grotendeels zal afhangen van een adequate en consequente uitvoering van de strategie door de lidstaten. Als in verwarming en koeling meer met duurzame energie wordt gewerkt, zou dat meer dan andere maatregelen bijdragen aan de verwezenlijking van doelstellingen voor de middellange en lange termijn, en als zodanig zou het ook moeten worden erkend in het continue programma van de energie-unie.

1.3. In het jaarverslag over de stand van de energie-unie zou in een apart hoofdstuk de voortgang van de strategie moeten worden bijgehouden.

1.4. Het is een goede zaak dat de Commissie gegevens over verwarming en koeling in kaart heeft gebracht en met elkaar heeft vergeleken. Zulke gegevens zijn van groot belang. Eurostat zou met voorrang nog meer gegevens moeten verzamelen, vooral over de energie die voor verwarming wordt gebruikt.

1.5. De effectiviteit van een algemene strategie staat of valt met de rol van de consument. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zou daarom graag zien dat zijn voorstel voor een brede Europese energiedialoog verder wordt uitgewerkt, zodat consumenten nog veel meer bewust worden gemaakt en er voor hen duidelijke stimulansen komen om hun gedrag aan te passen. Die stimulansen zouden financieel van aard moeten zijn. Ook zouden zij het positieve effect van alle maatregelen van de strategie voor de samenleving moeten versterken en gericht moeten zijn op kwetsbare en energiearme groepen.

1.6. Er zou zo snel mogelijk een vergelijkende analyse moeten worden gemaakt van de regelingen van de publieke en de particuliere sector voor efficiënte en koolstofarme verwarmings- en koelingsprogramma's.

1.7. Om zeker te zijn van een goede uitvoering van de strategie is in alle lidstaten op regionaal en gemeentelijk niveau een nieuw stedenbouwbeleid nodig dat erop aansluit. Voor het burgemeestersconvenant is in dit verband een belangrijke rol weggelegd.

1.8. Ambitieuze energie- en klimaatdoelstellingen van de EU moeten worden vertaald in expliciete bijdragen van lidstaten, met nationale en per sector uitgesplitste uitvoeringsplannen met een looptijd van bijvoorbeeld 5 jaar en speciaal voor verwarming en koeling ontwikkelde meeteenheden.

2. Inleiding

2.1. De strategie voor verwarming en koeling bevat de eerste beoordeling van de gehele sector op EU-niveau. Verwarming en koeling zijn goed voor ongeveer 50 % van het totale energieverbruik in de EU en zullen op de langere termijn de energievraag blijven bepalen, met de verwarming van gebouwen als de grootste sector in dit verband. Het al dan niet duurzame karakter van verwarmingstechnologieën voor gebouwen is van belang voor de vraag of de EU haar klimaat- en energiedoelen voor de middellange en langer termijn zal kunnen verwezenlijken. De verwarming en de warmwatervoorziening in gebouwen behoren momenteel tot de meest energie-intensieve sectoren en zijn het moeilijkst koolstofarm te maken. Voor de verwarming van gebouwen bedoelde fossiele brandstoffen worden momenteel nog meestal bij deze gebouwen zelf afgeleverd, met alle gevolgen van dien voor de veiligheid en emissies ter plaatse.

2.2. Alle onderdelen van het maatschappelijk middenveld hebben te maken met verwarming en koeling. De energiebehoefte van de meeste grote procesindustrieën, waar meestal rijkelijk van warmte gebruik wordt gemaakt, heeft een directe weerslag op hun concurrentievermogen. Koeling is van essentieel belang in een groot gedeelte van de voedselverwerkende sector, in de distributie en in retail en opslag, terwijl de kosten en de efficiëntie van verwarming en koeling van woningen een zaak van iedereen is.

2.3. In de lidstaten besteden steeds meer huishoudens een steeds groter gedeelte van hun inkomen aan energie, waardoor de energiearmoede toeneemt. Vooral ouderen, kwetsbare groepen en mensen met een laag inkomen lopen wat dit betreft gevaar. Om het probleem aan te pakken heeft het EESC voorgesteld een waarnemingspost voor energiearmoede op te richten⁽¹⁾. Voor goede resultaten is een combinatie nodig van elkaar versterkende sociale, financiële en technische maatregelen. Meer aandacht voor het verzamelen van betrouwbare gegevens over verwarming zal de bestrijding van energiearmoede ten goede komen.

2.4. Verwarming en koeling zijn niet gemakkelijk of op economische wijze te transporteren. Daardoor hebben de „markten” een duidelijk lokaal karakter en zijn ze sterk versnipperd. Voor koeling wordt slechts 5 % van de gevraagde energie gebruikt en voor verwarming 95 %. Zelfs in de warmere lidstaten gaat veel meer energie naar verwarming dan naar koeling. Investerings- en verwarmings- en koelsystemen zijn meestal voor de middellange tot lange termijn, terwijl de technologie zich in deze sector razendsnel ontwikkelt en innovaties zich in hoog tempo aandienen.

2.5. In eerdere adviezen⁽²⁾ heeft het EESC al gepleit voor een samenhangend en geïntegreerd beleid voor de hele energiesector en voor een grotere rol van — en meer overleg met — het maatschappelijk middenveld in dezen. Dit heeft officieel prioriteit gekregen dankzij het pakket voor de energie-unie, en nu verwarming en koeling als een vitale sector te boek staat is het mogelijk kruisverbanden te leggen en samenhang aan te brengen tussen de talrijke in de maak zijnde wetgevingspakketten op het gebied van klimaat en milieu.

3. De mededeling van de Commissie en opmerkingen

3.1. De Commissie gaat na welke bijdrage de sector zou kunnen leveren aan de strategische klimaat- en energiedoelstellingen en gaat vergezeld van een werkdocument van de Commissie dat als analytische en wetenschappelijke onderbouwing dient. Zij wil de sector verwarming beleidsmatige prioriteit verlenen in het streven naar meer energie-efficiëntie en pleit voor een op feiten gebaseerde discussie en consensus over dit onderwerp en over de aanverwante onderwerpen vermindering van de energievraag en ontwikkeling van een koolstofarme samenleving.

⁽¹⁾ PB C 341, 21.11.2013, blz. 21.

⁽²⁾ PB C 383, 17.11.2015, blz. 84, PB C 198, 10.7.2013, blz. 56, PB C 318, 29.10.2011, blz. 155; PB C 277, 17.11.2009, blz. 75.

3.2. In de strategie staat op welke gebieden maatregelen nodig zijn. De thermische efficiëntie van gebouwen; duurzame verwarmings- en koelingstechnologie; het ongebruikte potentieel van de industrie benutten en deze efficiënter maken; en meer synergie met het elektriciteitsstelsel, waar voor warmtepompen en andere duurzame energiesystemen een belangrijke rol is weggelegd. Tal van mogelijke maatregelen worden beschreven, maar voor gedetailleerde oplossingen is het wachten op het pakket voor herziening van de wetgeving, dat ook betrekking zal hebben op de energie-unie.

3.3. Voorop staat het streven om gebouwen koolstofarm te maken door renovaties, efficiëntere verwarmings- en koelsystemen, meer stadsverwarming en een omschakeling van fossiele brandstoffen op koolstofarme energiebronnen. Woningen vormen het leeuwendeel van Europa's gebouwenbestand. 60 à 70 % van het woningbestand in de EU dateert van 1980 of eerder dateert en huishoudens hebben het hoogste specifieke verbruik ($\text{kWh/m}^2/\text{jaar}$). Door de lage renovatiepercentages nemen de financiële lasten voor de consumenten toe. Huishoudens in de EU besteden gemiddeld 6,4 % van hun besteedbare inkomen aan hun energieverbruik thuis — ongeveer twee derde aan verwarming en een derde aan andere doeleinden (COM(2014) 520 final). Steeds meer huishoudens hebben moeite om hun energierekening te betalen. Betaalbare verwarming en koeling zijn van essentie belang voor een goede levenskwaliteit van consumenten.

3.4. Niet alle industrietakken kunnen overstappen op een koolstofarme aanpak, vooral omdat veel procesindustrieën niet zonder energierijke fossiele brandstoffen kunnen. Daarom is het van groot belang dat veel meer gebruik wordt gemaakt van de afvalwarmte die door bepaalde industriële en opwekkingsinstallaties als bijproduct wordt geproduceerd. In het werkdocument wordt onderkend dat het gebruik van industriële afvalwarmte voor stadsverwarming en de ontwikkeling van nieuwe technologieën en alternatieve brandstoffen een groot verschil kunnen maken.

3.5. In de strategie wordt een aantal grote uitdagingen omschreven. Fossiele brandstoffen zijn goed voor ruim 80 % van de verbruikte energie, wat betekent dat deze sector van cruciaal belang is voor het beleid om de economie koolstofarmer te maken en over te stappen op een efficiënter en zekerder energiestelsel. Van de gebouwen in de EU — waarvan de meeste in 2050 nog steeds in gebruik zullen zijn — is twee derde gebouwd voordat eisen voor energie-efficiëntie werden ingevoerd. Stimulansen voor „verbeteringen” kunnen door eigendoms- of huurregelingen sterk uiteenlopen en aan effect inboeten door een tekort aan goede financieringsmechanismen. Het schort aan concurrentie in de verwarmingsbranche en aan goed opgeleide aannemers met de nodige expertise, en bovendien zijn huishoudens zich te weinig bewust van de mogelijke voordelen. Er worden maar weinig gebouwen gerenoveerd (0,4-1,2 % per jaar) en energiearmoede neemt hand over hand toe in de EU.

3.6. Bijna 50 % van de gebouwen heeft boilers met een efficiëntie van nog geen 60 %, terwijl met de huidige stand van de techniek meer dan 90 % wordt bereikt (een percentage dat in geval van vervanging inmiddels wettelijk verplicht is gesteld). Verder draagt de verwarming van woningen (met fossiele brandstoffen en biomassa) in sommige delen van Europa in belangrijke mate bij aan de luchtverontreiniging. Een groot aantal boilers wordt echter langer gebruikt dan hun technische levensduur toestaat. Kosten blijven zwaar meewegen als het op vervangen aankomt, en hoewel ze ruimschoots worden terugverdiend is het moeilijk om aan het vereiste startkapitaal te komen, zeker als wordt overgeschakeld op een duurzame warmtebron als zonne-energie, aardwarmte of warmtepompen. Sinds het begin van deze eeuw heeft de industrie dankzij grotere efficiëntie al veel energie bespaard, maar met name het midden- en kleinbedrijf heeft problemen met het prioriteren en financieren van verbeteringen.

3.7. Stadsverwarming neemt momenteel 9 % van de verwarming in de EU voor haar rekening en kan volgens de Commissie aanzienlijk worden uitgebreid. Door het gebruik van afvalwarmte zou stadsverwarming bovendien beter dan huishoudens in staat moeten zijn om over te stappen op duurzame of gemengde warmtebronnen. Warmtekrachtkoppeling is eveneens onderontwikkeld, en een combinatie van slimme gebouwen — woningen, dienstverlening, industrie — en slimme netwerken zou voor meer efficiëntie kunnen zorgen en huishoudens de kans kunnen geven om zich meer als „prosumenten” te gaan gedragen. De strategie impliceert indirect dat van individuele huishoudens met behulp van nieuwe verwarmingstechnieken en een betere bewustmaking „prosumenten” moeten worden gemaakt.

3.8. Er worden instrumenten voorgesteld en oplossingen aangedragen. Een consistente integratie, herziening en toepassing van EU-instrumenten in het momenteel tot wasdom komende programma voor de energie-unie zal de basis vormen van de strategie. Met name de Richtlijn energie-efficiëntie (REE), de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD), het EU-kader voor energie-etikettering en ecologisch ontwerp, de Richtlijn hernieuwbare energie en het emissiehandelssysteem (ETS) kunnen in dit verband worden genoemd. De strategie zou aan een betere coördinatie van deze maatregelen moeten bijdragen.

3.9. Er worden specifieke maatregelen genoemd die de Commissie zal nemen om de uiteengezette problemen het hoofd te bieden en de al van kracht zijnde wetgevende maatregelen te helpen uitvoeren. Het gaat hierbij onder meer om het bevorderen van het gebruik van duurzame energie, het stimuleren van de participatie van burgers, het intensiveren van de samenwerking met de Europese consumentenorganisaties, het sterker inzetten op innovatie, bijvoorbeeld door middel van het strategisch plan voor energietechnologie (SET-plan), en het stimuleren van nieuwe manieren om maatregelen te financieren. De strategie moet uitgaan van de consument en gericht zijn op de transitie naar koolstofarme systemen die werken met duurzame energie en afvalwarmte.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Verwarming en koeling spelen een grote rol in de industrie, in de verwerking en opslag van voedsel en in de tertiaire sector. Ze zijn ook van belang voor de EU-burger, die net als iedereen graag woont en werkt in comfortabele omstandigheden. De kosten en het voorhanden zijn van verwarming en koeling zijn niet alleen bepalend voor de mate waarin energiearmoede voorkomt in een samenleving, maar ook voor het concurrentievermogen van hele bedrijfstakken. Daarom is het eerste strategische overzicht van verwarming en koeling in de EU meer dan welkom.

4.2. De visie die de Commissie ontvouwt komt erop neer dat de strategieën van belang zullen zijn om tot lagere kosten te komen, de energiezekerheid te vergroten, de afhankelijkheid van ingevoerde energie af te bouwen en de klimaatdoelstellingen te halen. Het EESC is het hier volledig mee eens, maar de problemen die de Commissie aankaart zijn wel erg groot en complex en onderschatting ligt op de loer, bijvoorbeeld wat betreft de hoge eisen die aan de lidstaten zullen worden gesteld, de gedragsverandering die burgers moeten doorvoeren, de effectiviteit van financiële ondersteuning, de bestrijding van onzekere energieprijzen en het uitstippelen en uitvoeren van de meest effectieve technische oplossingen.

4.3. In veel lidstaten hebben zijn consumenten aangesloten op stadsverwarmingssystemen, die aanzienlijk minder kosten en efficiënter zijn en bovendien gebruikmaken van afvalwarmte. De EU-instellingen doen er goed aan om te onderkennen dat in de strategie duidelijk de nadruk ligt op deze sector en om de ontwikkeling en verbetering van gemeentelijke stadsverwarmingssystemen te ondersteunen met financiële maatregelen en maatregelen voor renovaties en technische verbeteringen. De modernisering van thermische centrales kan wat energiegebruik en emissies aanzienlijke voordelen opleveren, en verplichte toepassing van de best beschikbare technologie zou deel moeten uitmaken van de nieuwe regels voor de opzet van de elektriciteitsmarkt. Het is vooral belangrijk dat eventuele synergie tussen het „energie uit afval“-initiatief (dat een groot potentieel heeft) en stadsverwarming wordt benut.

4.4. In de strategie zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de rol van consumenten, en met name aan het belang van onderwijs en opleiding voor gedragsveranderingen. Vooral bewoners van meergezinswoningen moeten bewust worden gemaakt van het gebruik en de kosten van verwarming. Slimme gebouwen en slimme verwarming vereisen slimme bewoners met goede digitale vaardigheden. In de strategie is er niet genoeg aandacht voor het feit dat het welslagen van zo'n overkoepelende strategie valt of staat met de rol van de consument. Aangezien consumenten „comfort“ plegen te verkiezen boven meer efficiëntie en niet graag hun levenswijze aanpassen om zoveel mogelijk profijt te kunnen trekken van nieuwe technologie, moet verder onderzocht worden welke factoren tot gedragsverandering aanzetten.

4.5. Uit de strategie komt duidelijk naar voren dat gerichte financieringspakketten van essentieel belang zullen zijn om de nodige publieke en particuliere investeringen te genereren. Van de door de EIB goedgekeurde financiering voor de energiesector, die loopt via het Europees fonds voor strategische investeringen, gaat slechts een miniem gedeelte naar relevante projecten voor verwarming en koeling. In het werkdocument ontbreken voorbeelden of analyses van de programma's op dit gebied in de lidstaten, waarvan slechts een paar daadwerkelijk tot meer investeringen hebben geleid.

4.6. Aangezien verwarming en koeling voor de EU zo enorm belangrijk zijn om haar energie- en klimaatdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, zou in het jaarverslag over de stand van de energie-unie een apart hoofdstuk moeten worden opgenomen waarin aan de hand van de in deel drie van de strategie genoemde uitdagingen bepaald wordt welke vooruitgang is geboekt en wat de volgende stappen moeten zijn. Dat zou twee grote voordelen hebben:

- het zou duidelijk maken dat verwarming een doorslaggevende rol speelt voor het verwezenlijken van de doelstellingen en dat hiermee in het hele programma voor de energie-unie rekening moet worden gehouden,

- in het verslag zou het accent onder meer concreet op de consument worden gelegd, wat past in het streven om consumenten en kwetsbare groepen centraal te stellen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. In het begeleidende werkdocument worden verschillende bronnen gebruikt om een beeld te schetsen van de manier waarop in de hele EU energie wordt gebruikt voor verwarming en koeling. Er worden weliswaar schattingen gemaakt en redelijke conclusies getrokken, maar het geschetste beeld past toch vooral bij de situatie in 2012 en 2013. Meer gegevens over de tendensen in de afgelopen tien jaar zouden nuttig zijn geweest. Eurostat zou met voorrang nog meer gegevens moeten verzamelen, vooral over de energie die voor verwarming wordt gebruikt ⁽³⁾.

5.2. De verwachte toename in 2020 van het gebruik van duurzame energie voor verwarmingsdoeleinden mag dan naar verwachting voor 90 % op het conto van biomassa worden geschreven, maar dat neemt niet weg dat het beperken van de uitstoot van deeltjes en gas bij de verbranding van biomassa een probleem blijft. De conclusies van het geactualiseerde EU-beleid voor duurzame bioenergie voor de periode 2020-2030 zullen van groot belang zijn (gepland onderdeel van het vóór het eind van 2016 verwachte duurzame-energiepakket van de EU), waarbij onder meer het schadelijke effect van sommige vormen van biomassa op de gezondheid in aanmerking zal moeten worden genomen.

5.3. Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten wat energiestelsels, juridische structuren, bouwtechnologie en bedrijfsmodellen betreft. De verwachte wetgevingspakketten die relevant zijn voor de uitvoering van de strategie zouden ruimte moeten bieden voor nationale aanpassingen.

5.4. Na het vaststellen van de doelstellingen is het gezien deze verschillen tussen de lidstaten belangrijk dat de hand wordt gehouden aan technologie-neutraliteit als op lokaal en nationaal niveau wordt getracht ze zo goed mogelijk te verwezenlijken. Uit de ruime ervaring van steden en lokale overheden met het opstellen van duurzame-energieplannen, zoals vastgelegd in het burgemeestersconvenant, valt veel lering te trekken.

5.5. De Commissie stelt voor dat retailbanken leningen aanbieden voor de renovatie van gehuurde gebouwen die particulier eigendom zijn. Europese hypotheekverstrekkers (European Mortgage Federation — European Covered Bond Council) zijn echter al van plan om huiseigenaren in aanmerking te laten komen voor lagere aflossingspercentages als zij hun huis energie-efficiënter maken, en voor lagere rentes op leningen om dergelijke ingrepen te bekostigen. Europese regelgevende instanties zouden dit initiatief zo snel mogelijk positief moeten waarderen.

5.6. In diverse adviezen heeft het EESC gewezen op de groei van energiebedrijven ⁽⁴⁾ en de bijdrage die zij kunnen leveren aan een ruimere energiekeuze en meer efficiëntie voor consumenten. Hoewel dit een goede zaak is, zou de Commissie de lidstaten ter bescherming van de belangen van de consument wel moeten aansporen om te zorgen voor een adequaat toezicht op energiebedrijven of soortgelijke particuliere instanties. Het vertrouwen van consumenten in dergelijke diensten en in andere programma's voor energieadviezen is van essentieel belang ⁽⁵⁾.

5.7. Het EESC is zeer te spreken over het op initiatief van de Europese Commissie in Londen opgerichte Energieforum voor de burger en zou graag zien dat daar door middel van nauwere samenwerking met Europese consumentenorganisaties meer burgers aan meedoen. Willen de complexe ontwikkelingen van wet- en regelgeving, van de technologie, van de samenleving en van gedragspatronen, die samen de basis vormen van de energietransitie, volledig tot hun recht kunnen komen, dan moet het publiek ze begrijpen en steunen. Het EESC maakt zich sterk voor de participatie van burgers in zijn voorstel voor een Europese energiedialoog, dat strookt met dergelijke aspiraties.

⁽³⁾ PB C 264, 20.7.2016, blz. 117.

⁽⁴⁾ PB C 120, 20.5.2005, blz. 115, PB C 162, 25.6.2008, blz. 62, PB C 24, 28.1.2012, blz. 134.

⁽⁵⁾ PB C 383, 17.11.2015, blz. 84.

5.8. In deze strategie wordt ervoor gepleit om ruim baan te geven aan een radicale en gecoördineerde aanpak van verwarming en koeling. Die aanpak moet worden ingebed in herzieningen van wetgeving en in wetgevingspakketten. Daarom moeten (na hun herziening) Richtlijn 2012/27/EU over energie-efficiëntie en Richtlijn 2010/31/EU over de energieprestaties van gebouwen, de nieuwe richtlijn over duurzame energie voor de periode 2020-2030 en het geactualiseerde EU-beleid voor duurzame bio-energie specifiek gewag maken van de centrale rol van verwarming en koeling en de in deze strategie voorgestelde coördinerende maatregelen omvatten.

5.9. Het valt daarom te betreuren dat de gelegenheid niet is aangegrepen om in de onlangs gepubliceerde verordening inzake de verdeling van de inspanningen prioriteit te geven aan energie-efficiëntie (COM(2016) 482 final). Om vervuiling, energieafhankelijkheid en energiearmoede het hoofd te bieden zouden lidstaten in Oost-Europa meer kunnen inzetten op de renovatie van gebouwen, en via de genoemde verordening zouden hiervoor middelen beschikbaar kunnen worden gesteld.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

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 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten in het licht van een veranderende marktsituatie

(COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD))

(2017/C 034/26)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Raadpleging	Europese Commissie, 6.7.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 53, lid 1, en artikel 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD))
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	218/2/7

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Nieuwe vormen van dienstverlening, nieuwe spelers en nieuwe vormen van gebruik op aanvraag hebben hun intrede gedaan op de audiovisuele markt. In het licht van deze ontwikkelingen kan een aanpassing van het Europees regelgevingskader voor audiovisuele mediadiensten dan ook niet uitblijven. Het Comité onderschrijft bijgevolg het voorstel van de Commissie om de richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten uit 2010 te actualiseren, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

1.2. Audiovisuele mediadiensten mogen niet louter vanuit het oogpunt van hun handelswaarde worden bekeken. De maatregelen die erop gericht zijn minderjarigen en jongeren te beschermen en de deelname van gehandicapten, ouderen, armen en kansarmen aan het sociale en culturele leven te verzekeren, mogen niet ondergeschikt worden gemaakt aan economische overwegingen.

1.3. Het huidige artikel 7 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, dat betrekking heeft op de toegankelijkheid voor gehandicapten, zou worden geschrapt, aangezien daarvoor de ontwerprichtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (COM(2015) 615 final) in de plaats zou komen. Mocht deze ontwerprichtlijn uiteindelijk niet worden goedgekeurd, dan moet artikel 7 opnieuw van kracht worden en moeten de lidstaten worden verplicht om onder meer gebarentaal, ondertiteling, audiodescriptie en gemakkelijk te begrijpen menunavigatie te bevorderen.

1.4. Het Comité is ermeê ingenomen dat de Unie in een geest van culturele diversiteit aanzet tot de verspreiding van Europese producties en dat de grote aanbieders van audiovisuele mediadiensten verplicht zijn in hun programma's en catalogi een minimumaandeel aan Europese producties op te nemen. Wel zou het graag zien dat het aan grote aanbieders van video-op-aanvraag opgelegde minimumaandeel van 20 % aan Europese producties wordt opgetrokken tot 50 %, naar het voorbeeld van het minimumaandeel dat is vastgelegd voor televisieomroepdiensten. Tevens stelt het Comité voor een minimumaandeel van 20 % op te leggen aan aanbieders met een lage omzet of een beperkt publiek, waarbij duidelijk moet worden gemaakt wat precies wordt verstaan onder „lage omzet” en „beperkt publiek”.

1.5. De lidstaten mogen financiële bijdragen — directe investeringen in producties of bijdragen aan nationale filmfondsen — opleggen aan diensten op aanvraag die onder hun rechtsgebied vallen alsmede aan dergelijke diensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd maar zich richten op hun nationale publiek. Het Comité verzet zich tegen deze mogelijkheid, die kan leiden tot concurrentievervalsing, aangezien sommige lidstaten ervoor zullen kiezen dergelijke bijdragen te heffen, en andere niet; bovendien is deze regeling nadelig voor de aanbieders van audiovisuele diensten van een lidstaat die bedoeld zijn voor de burgers van dat land die in een andere lidstaat wonen.

1.6. Wat betreft de bescherming van minderjarigen kan het Comité zich vinden in het voorstel om de beschermingsnormen waaraan de aanbieders van videoplatforms zich moeten houden, af te stemmen op die voor televisieomroepdiensten. Voorts verzoekt het Comité om verduidelijking van artikel 27 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (2010/13/EU), dat de lidstaten opdraagt ervoor te zorgen dat tijdens de uren waarin minderjarigen kijken, geen programma's voorkomen die hun lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling ernstig zouden kunnen schaden. Het Comité zou graag zien dat deze periode duidelijk wordt afgebakend en dat publiciteit voor alcoholhoudende dranken tijdens deze uren verboden wordt.

1.7. In het nieuwe artikel 6 wordt bepaald dat audiovisuele mediadiensten nooit mogen aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid wordt gedefinieerd. Het Comité staat achter deze wijziging. Wel wil het erop wijzen dat in het nieuwe artikel 28 bis wordt nagelaten te verwijzen naar seksuele gerichtheid en handicap, en dat de gebruikte terminologie hier en daar afwijkt. Het stelt daarom voor om in artikel 28 bis, lid 1, onder b), de formulering uit artikel 6 over te nemen.

1.8. Het Comité is ermee ingenomen dat coregulering en zelfregulering door middel van gedragscodes worden aangemoedigd, met name waar het gaat om de bescherming van alle burgers tegen inhoud die aanzet tot geweld of haat en de bescherming van minderjarigen tegen inhoud die hun ontwikkeling zou kunnen schaden, voor zover de ERGA inderdaad wordt ingesteld en kan beschikken over de nodige middelen voor de uitoefening van haar bevoegdheden, met name zoals bedoeld in artikel 30 bis, lid 3, onder c).

1.9. Het Comité is het niet eens met het voorstel van de Commissie om meer plaats in te ruimen voor reclame en de audiovisuele mediadiensten de kans te geven flexibel om te gaan met de regels ter zake, aangezien een en ander ten koste gaat van de consument, die zal merken dat programma's met hoge kijkcijfers tijdens de piekuren vaker en langer onderbroken worden voor reclame. De nieuwe regels voor reclameonderbrekingen dreigen ook afbreuk te doen aan de integriteit van de producties en de morele rechten van de auteurs.

1.10. De regels voor toezicht door de nationale regelgevende instanties schieten in de ogen van het Comité tekort waar het gaat om fictieve ondernemingen die gebruikmaken van de satellietcapaciteit van een derde land om een groot publiek in een andere lidstaat te bereiken. Deze regels moeten worden herzien en aangevuld met de bepaling dat aanbieders van audiovisuele diensten die over een vergunning in een bepaalde lidstaat beschikken maar hun diensten aanbieden in een andere lidstaat, aan de regelgeving van beide lidstaten moeten voldoen.

2. Inleiding

2.1. Sinds 1989 bestaat er een Europees wetgevingskader voor de audiovisuele media dat culturele diversiteit en het vrije verkeer van content in de EU verzekert. De richtlijn audiovisuele mediadiensten, die al herhaaldelijk is aangepast aan de technologische en commerciële ontwikkelingen, is gericht op de harmonisatie op Europees niveau van alle nationale wetgeving inzake audiovisuele media. Op dit moment heeft de wetgeving betrekking op televisie-uitzendingen en video-op-aanvraag (VOD).

2.2. Het landschap van de audiovisuele media verandert echter in hoog tempo als gevolg van de steeds toenemende convergentie van televisie en via internet gedistribueerde diensten. Nieuwe economische modellen en communicatietechnologieën doen hun intrede en nieuwe spelers, met name aanbieders van video op aanvraag en videoplatforms, stellen audiovisuele inhoud beschikbaar via internet.

2.3. Voor televisieomroepdiensten en video-op-aanvraag gelden verschillende voorschriften en de niveaus van consumentenbescherming lopen uiteen. De Commissie wil de regels voor de traditionele omroeporganisaties, de aanbieders van video op aanvraag en de videoplatforms dan ook beter op elkaar afstemmen.

3. Inhoud van het Commissievoorstel

3.1. In het kader van haar strategie voor een digitale eengemaakte markt stelt de Commissie een aanpassing van de richtlijn audiovisuele mediadiensten voor, om zo de regels voor alle marktspelers gelijk te trekken, de Europese culturele diversiteit en Europese films te bevorderen, minderjarigen beter te beschermen, het aanzetten tot haat en geweld te bestrijden, de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties in de audiovisuele sector te waarborgen en de omroeporganisaties de kans te bieden flexibeler om te gaan met reclame. De gewijzigde richtlijn zal tevens van toepassing zijn op onlineplatforms en op websites voor het delen van video's en content.

3.2. De Commissie stelt de volgende maatregelen voor.

3.2.1. Videoplatforms moeten verantwoordelijkheid nemen

Videoplatforms moeten minderjarigen beschermen tegen schadelijke inhoud en alle burgers tegen het aanzetten tot geweld, haat of racisme. De Commissie zal alle videoplatforms verzoeken om binnen de Vereniging voor betere bescherming van minderjarigen online, samen te werken aan een gedragscode voor het bedrijfsleven. De nationale regelgevende instanties voor de audiovisuele sector zullen verantwoordelijk zijn voor de naleving van de regels; afhankelijk van de toepasselijke nationale wetgeving zullen boeten kunnen worden uitgeschreven. De in de richtlijn elektronische handel vastgelegde bepalingen inzake consumentenbescherming zullen ook van toepassing zijn op videoplatforms.

3.2.2. Een grotere rol voor de nationale regelgevende instanties voor de audiovisuele sector

Met de inwerkingtreding van de richtlijn zullen de regelgevende instanties onafhankelijk kunnen optreden. De rol van de Europese groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA), die bestaat uit de 28 nationale autoriteiten voor de audiovisuele sector, zal worden vastgelegd in de EU-wetgeving. De ERGA zal de gedragscodes op het vlak van coregulering onder de loep nemen en advies uitbrengen aan de Commissie.

3.2.3. Meer Europese creativiteit

De Commissie dringt erop aan dat omroeporganisaties ten minste de helft van de kijktijd voor Europese producties reserveren; aanbieders van diensten op aanvraag zullen worden verplicht om een aandeel van ten minste 20 % aan Europese producties op te nemen in hun catalogi. Voorts wordt bepaald dat de lidstaten de aanbieders van diensten op aanvraag die op hun grondgebied beschikbaar zijn of worden uitgezonden, kunnen verzoeken om een financiële bijdrage te leveren aan de totstandbrenging van Europese producties.

3.2.4. Reclame door omroeporganisaties: meer flexibiliteit

Met de nieuwe regelgeving voor de audiovisuele sector wordt de totale toegestane reclametijd tijdens de periode van 7 tot 23 uur weliswaar niet vergroot, maar krijgen de omroeporganisaties meer flexibiliteit en kunnen zij grotendeels zelf beslissen wanneer zij reclame invoegen. Zo wordt voorgesteld de beperking per uur af te schaffen en de dagelijkse hoeveelheid reclame in de periode van 7 tot 23 uur tot 20 % te beperken. Voorts zullen omroeporganisaties en aanbieders van diensten op aanvraag ook vlotter gebruik kunnen maken van sponsoring en productplaatsing.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité hecht groot belang aan de diversiteit van de audiovisuele mediadiensten en is voorstander van het vrije verkeer van informatie, culturele ontwikkeling en vrije meningsvorming; daarbij mag niet worden geraakt aan de pluriformiteit van de informatie en de culturele en taalkundige verscheidenheid.

4.2. Het Comité is ermee ingenomen dat in de richtlijn rekening wordt gehouden met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende grondrechten en beginselen, met name de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van het kind.

4.3. Het steunt de inspanningen van de Commissie om het Europees erfgoed te benutten, de creatie van Europese audiovisuele inhoud te bevorderen, en de productie en verspreiding van Europese kwaliteitsprogramma's te stimuleren; daarbij mag niet worden geraakt aan het beginsel van de menselijke waardigheid, moet een hoog niveau van bescherming van minderjarigen, consumenten en persoonsgegevens worden geboden en moet eerlijke en billijke concurrentie worden gegarandeerd.

4.4. Nieuwe vormen van dienstverlening, nieuwe communicatie-instrumenten, nieuwe spelers en nieuwe vormen van gebruik op aanvraag hebben hun intrede gedaan op de audiovisuele markt. In het licht van deze ontwikkelingen kan een aanpassing van het Europees regelgevingskader voor audiovisuele mediadiensten dan ook niet uitblijven.

4.5. Gezien de complexiteit van de wetgevende bepalingen inzake audiovisuele mediadiensten zou het Comité graag zien dat de voorstellen van de Commissie om Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010 betreffende audiovisuele mediadiensten te wijzigen en aan te vullen, worden opgenomen in een geconsolideerde versie, om zo de tekst te verduidelijken en logischer te maken.

4.6. Audiovisuele mediadiensten zijn cruciale openbare diensten van economische, sociale en culturele aard, die waarden en zin overdragen en grotendeels onder de mensenrechten vallen, en niet mogen worden behandeld als diensten van louter commerciële waarde. Dit is met name belangrijk waar het gaat om minderjarigen en jongeren, aangezien de media een steeds grotere rol spelen in onderwijs en opvoeding en audiovisuele mediadiensten mede bepalend zijn voor de manier waarop luisteraars en kijkers zich een mening vormen; daarnaast echter zijn toegankelijke en betaalbare mediadiensten van cruciaal belang voor de deelname van gehandicapten, ouderen, armen en kansarmen aan het sociale en culturele leven.

4.7. Het huidige artikel 7 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, dat uiterst vaag en weinigzeggend is, wordt geschrapt en zou worden vervangen door de richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (COM(2015) 615 final), een tekst die zich echter nog in de ontwerpfase bevindt.

4.8. Mocht de Commissie niet slagen in haar voornemen om een algemeen wetgevingskader voor de toegankelijkheid van producten en diensten uit te werken, conform het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dan moeten meer bindende wetgevende bepalingen worden opgenomen in een nieuw artikel 7 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten, waarbij de lidstaten worden verplicht om onder meer gebarentaal, ondertiteling, audiodescriptie en gemakkelijk te begrijpen menunavigatie te bevorderen, overeenkomstig overweging 46 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten van 2010. Er zij in dit verband op gewezen dat het aantal twee- of meertaligen opvallend hoog is in de lidstaten waar ondertiteling gebruikelijk is.

4.9. Het Comité is ermeê ingenomen dat de Unie in een geest van culturele diversiteit aanzet tot de verspreiding van Europese producties en dat de grote aanbieders van audiovisuele mediadiensten verplicht zijn in hun programma's en catalogi een bepaald percentage aan Europese producties op te nemen.

4.10. Grote aanbieders van VOD-diensten worden verplicht ten minste 20 % Europese producties op te nemen; zij hoeven daarvoor echter geen extra inspanningen te doen aangezien dit streefdoel nu al behaald wordt (zie de statistieken van het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector). Bovendien gaat het om een zeer bescheiden percentage in vergelijking met het minimumaandeel aan Europese producties waaraan de aanbieders van lineaire televisieomroepdiensten zich moeten houden, nl. 50 %. Het minimumaandeel voor VOD-diensten zou dus gelijk moeten worden getrokken met het aandeel voor televisieomroepdiensten.

4.11. Het Comité plaatst vraagtekens bij de mogelijkheid om in dit verband uitzonderingen toe te staan voor kleine en middelgrote ondernemingen met een lage omzet of een klein publiek, aangezien dat zou kunnen neerkomen op concurrentievervalsing. Er zou een minimumaandeel van 20 % moeten worden opgelegd, en de Commissie zou moeten verduidelijken wat precies wordt verstaan onder „lage omzet” en „klein publiek”.

4.12. De lidstaten mogen financiële bijdragen — directe investeringen in producties of bijdragen aan nationale filmfondsen — opleggen aan diensten op aanvraag die onder hun rechtsgebied vallen alsmede aan dergelijke diensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd maar zich richten op hun nationale publiek.

4.13. Het Comité verzet zich tegen het facultatieve karakter van deze maatregel, die kan leiden tot concurrentievervalsing, aangezien sommige lidstaten ervoor zullen kiezen dergelijke bijdragen te heffen en andere niet, en bovendien nadelig kan zijn voor de audiovisuele diensten van een lidstaat die bedoeld zijn voor zijn burgers in een andere lidstaat.

4.14. Wat betreft de bescherming van minderjarigen kan het Comité zich vinden in het voorstel uit de ontwerprichtlijn om de normen inzake bescherming waaraan de aanbieders van videoplatforms zich moeten houden, af te stemmen op die voor televisieomroepdiensten. Wel verzoekt het Comité om verduidelijking van artikel 27 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (2010/13/EU), op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat wanneer minderjarigen kijken, geen programma's mogen worden uitgezonden die hun lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling ernstig zouden kunnen schaden. Het Comité zou graag zien dat deze periode duidelijk wordt afgebakend en dat het tijdens deze uren verboden wordt publiciteit uit te zenden voor alcoholhoudende dranken, vrij verkrijgbare geneesmiddelen en voedingsmiddelen die als schadelijk worden beschouwd omdat ze obesitas bij kinderen in de hand werken.

4.15. Het Comité is ermee ingenomen dat coregulering en zelfregulering door middel van gedragscodes worden aangemoedigd, met name waar het gaat om de bescherming van alle burgers tegen inhoud die aanzet tot geweld of haat en de bescherming van minderjarigen tegen inhoud die hun ontwikkeling zou kunnen schaden; dergelijke gedragscodes moeten breed worden gedragen door de belangrijkste spelers. Het Comité herinnert eraan⁽¹⁾ dat zelfregulering en coregulering pas juridische erkenning kunnen krijgen als geldige instrumenten als hun vorm en toepassingsgebied uitdrukkelijk en expliciet zijn vastgelegd in dwingende en juridisch toepasselijke rechtsbepalingen, hetzij op nationaal hetzij op EU-niveau; daarbij mag niet worden geraakt aan de aard van deze instrumenten, en dient met name rekening te worden gehouden met het feit dat het om vrijwillige overeenkomsten gaat. Het is in dit verband van bijzonder belang dat de ERGA wordt ingesteld en kan beschikken over de nodige middelen voor de uitoefening van haar bevoegdheden, met name zoals bedoeld in artikel 30 bis, lid 3, onder c).

4.16. De Commissie wil meer plaats inruimen voor reclame en op dat vlak meer flexibiliteit inbouwen, en dat voor alle audiovisuele mediadiensten. Dat houdt in dat televisiefilms, cinematografische producties en nieuwsprogramma's één keer per geprogrammeerd tijdvak van ten minste 20 minuten kunnen worden onderbroken voor reclame of telewinkelen, terwijl er op dit moment nog ononderbroken tijdvakken van ten minste 30 minuten zijn; dat komt neer op één mogelijke extra onderbreking per uur. Waar op dit moment per uur maximum 20 % van de tijd aan reclame mag worden besteed, oftewel 12 minuten per uur, bedraagt het dagelijkse aandeel van televisiereclame- en telewinkelspots in het nieuwe voorstel maximaal 20 % tijdens de periode van 7 tot 23 uur, of 192 minuten in totaal. Daarnaast worden afzonderlijke spots toegestaan en worden de bepalingen inzake sponsoring en productplaatsing flexibeler.

4.17. Een en ander komt erop neer dat de uitzendingen in kwestie tijdens door omroeporganisaties gekozen uren vaker en langer kunnen worden onderbroken, op voorwaarde dat tussen 7 en 23 uur in totaal niet meer dan 192 minuten worden besteed aan reclame.

4.18. Het moge duidelijk zijn dat voortaan voornamelijk de programma's met hoge kijkcijfers tijdens de piekuren zullen worden onderbroken voor reclame, terwijl er 's ochtends vroeg en 's avonds laat nauwelijks reclame zal worden uitgezonden, zodat het maximum van 20 % reclame op een dag niet wordt overschreden. Deze nieuwe regels voor reclameonderbrekingen dreigen afbreuk te doen aan de integriteit van de producties en de morele rechten van de auteurs.

4.19. Het Comité wijst deze nieuwe regels inzake reclame van de hand en pleit voor behoud of zelfs verscherping van de huidige bepalingen ter zake, zoals al in eerder adviezen te lezen staat.

4.20. Ook wijst het erop dat kan worden afgestapt van het verschil tussen lineaire en niet-lineaire diensten, dat door de digitale ontwikkelingen is vervaagd.

4.21. De maatregelen ter waarborging van de onafhankelijkheid van de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties voor de audiovisuele sector, kunnen de goedkeuring van het Comité wegdragen; in bepaalde lidstaten was de juridische en functionele scheiding van andere particuliere entiteiten namelijk niet verzekerd, wat aanleiding gaf tot misbruik.

4.22. De regels inzake toezicht door de nationale regelgevende instanties schieten tekort waar het gaat om fictieve ondernemingen die gebruikmaken van de satellietcapaciteit van een derde land om een groot publiek in een andere lidstaat te bereiken. Om dergelijk misbruik te voorkomen dient in de richtlijn te worden bepaald dat aanbieders van audiovisuele diensten die over een vergunning in een bepaalde lidstaat beschikken maar hun diensten aanbieden in een andere lidstaat, aan de regelgeving van beide lidstaten moeten voldoen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 118.

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. 531/2012 wat betreft de voorschriften voor wholesaleroamingmarkten

(COM(2016) 399 *final* — 2016/185 (COD))

(2017/C 034/27)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Raadpleging	Europees Parlement, 4.7.2016 Europese Raad, 7.7.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 399 <i>final</i> — 2016/185 (COD))
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	224/3/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft zich altijd sterk gemaakt voor afschaffing van alle roamingtarieven. Het steunt de initiatieven van de Commissie om per 15 juni 2017 „roaming tegen thuistarief” in te voeren en de tekortkomingen op de wholesaleroamingmarkt, die dit streven in de weg dreigen te staan, vóór die tijd te verhelpen.

1.2. Gelijktijdig met het afschaffen van de roamingtarieven moeten preventieve maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat exploitanten de daaruit voortvloeiende inkomstenderving compenseren door de binnenlandse tarieven te verhogen of andere laakbare maatregelen te nemen. Ook is het van belang erop toe te zien dat de binnenlandse tarieven, met name de bundelprijzen, transparanter worden en dat de regelgevende instanties met de consumentenorganisaties afspreken welke informatie over de samenstelling van de prijzen standaard vermeld dient te worden.

1.3. Het EESC is van mening dat de gemiddelde maximale wholesaletarieven die de exploitant van een bezocht netwerk aan de roamingaanbieder mag berekenen, zoals deze door de Commissie voor gesprekken, sms-berichten en dataroamingdiensten worden voorgesteld, redelijk zijn en voldoende marge zouden moeten bieden voor een gezonde concurrentie tussen leveranciers van wholesaleroamingdiensten.

1.4. Daarentegen plaatst het EESC grote kanttekeningen bij de nieuwe mogelijkheid die de voorgestelde verordening exploitanten biedt om buiten de gereguleerde prijzen (plafonds) om overeenstemming te bereiken over „innovatieve regelingen inzake wholesaleprijsstelling” die niet rechtstreeks verband houden met daadwerkelijk gebruikte volumes. Commerciële onderhandelingen die gebaseerd zijn op vaste bedragen, voorafgaande verplichtingen of capaciteit houden het risico in van kartelvorming en misbruik van machtspositie door grote exploitanten en exploitanten met een landelijk dekkend netwerk, ten koste van kleine exploitanten en mobiele virtuele netwerkexploitanten. De bestaande oligopolieën en bilaterale roamingovereenkomsten, die volgens de Commissie oorzaak zijn van de huidige tekortkomingen op de markt, zullen hier juist een sterkere positie door krijgen.

1.5. Het EESC steunt het voorstel in de verordening dat de nationale reguleringsinstanties bij geschillen tussen exploitanten over wholesaleroamingmarkten Berec dienen te raadplegen over de te ondernemen actie; dit zal een grotere samenhang opleveren van de regulerende maatregelen die door deze instanties worden getroffen. Het EESC stelt voor de bepalingen over geschillen aan te vullen en de nationale instanties te verzoeken de betrokken partijen in voorkomend geval aan te sporen om eerst de alternatieve geschillenbeslechtingsprocedure te volgen.

2. Inleiding

2.1. Het streven van de EU om op basis van een geavanceerde infrastructuur en betaalbare tarieven voor vaste en draadloze diensten een „connectief continent” van Europa te maken, wordt o.a. belemmerd door buitensporige roamingtarieven in Europa, die aanzienlijk hoger zijn dan de tarieven die binnen een land voor dezelfde dienst in rekening worden gebracht.

2.2. Sinds 2006 heeft de Commissie de mobiele telefonieproviders herhaaldelijk verzocht hun te hoge roamingtarieven te verlagen, maar hieraan is geen gehoor gegeven. Daarom is de EU in 2007 begonnen met de invoering van een tariefplafond (het „eurotarief”) op de wholesale- en retailmarkt, eerst voor inter-Europese gesprekken, vervolgens voor sms-berichten en tot slot voor dataroaming, in de hoop dat er een gezonde concurrentie ontstaat en klanten niet langer te veel moeten betalen.

2.3. Er zijn dus steeds lagere maximale roamingtarieven voor gesprekken, sms-berichten en het gebruik van datadiensten, waaronder MMS, opgelegd (zie onderstaande tabel), met als uiteindelijke doel de roamingtarieven volledig af te schaffen en de tarieven voor inter-Europese communicatie gelijk te trekken met de tarieven die op nationaal niveau worden gehanteerd.

	telefoongesprekken EUR/minuut excl. btw			sms EUR/sms excl. btw		data EUR/kb excl. btw	
	whol-esale- prijs	retail-prijs uitgaand gesprek	retailprijs inkomend gesprek	whole-sale- prijs	retail-prijs	whole-sale- prijs	retail-prijs
gemiddelde prijs vóór 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—

Verordening (EG) nr. 717/2007

max. prijs 1.9.2007- 31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
max. prijs 1.9.2008- 30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
max. prijs 1.7.2009- 30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

Verordening (EG) nr. 544/2009

max. prijs 1.7.2010- 30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
max. prijs 1.7.2011- 30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
max. prijs 1.7.2012- 30.6.2013	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

Verordening (EU) nr. 531/2012

max. prijs 1.7.2013- 30.6.2014	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
max. prijs 1.7.2014- 30.6.2015	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
max. prijs 1.7.2015- 30.6.2017	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
max. prijs 1.7.2015- 30.6.2022	0,05			0,02		0,05	

2.4. Geen enkel mobiel netwerk heeft dekking in alle lidstaten van de EU. Om binnenlandse klanten die zich in een andere lidstaat bevinden mobiele communicatiediensten te kunnen aanbieden moeten roamingaanbieders daarom wholesaleroamingdiensten afnemen van een aanbieder die actief is in de bezochte lidstaat of met deze aanbieder roamingdiensten uitwisselen.

2.5. Bij de invoering van maximumtarieven in de EU werden ook flankerende structurele maatregelen getroffen, o.a. voor de wholesaleroamingmarkt ⁽¹⁾. Zo moeten exploitanten van bezochte mobiele netwerken:

- voldoen aan elk redelijk verzoek om toegang tot roamingdiensten en mogen zij een verzoek om toegang tot wholesaleroaming uitsluitend weigeren op grond van objectieve criteria;
- een voldoende gespecificeerde referentieofferte bekendmaken, rekening houdend met de richtsnoeren van het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec), en deze beschikbaar stellen aan een onderneming die om toegang tot wholesaleroaming verzoekt;
- de onderneming die om toegang verzoekt uiterlijk binnen een maand na ontvangst van het verzoek een ontwerpcontract verschaffen. Toegang tot wholesaleroaming wordt toegestaan binnen een redelijke termijn van ten hoogste drie maanden na sluiting van het contract;
- binnen twee maanden reageren op een verzoek van een onderneming om zakelijke onderhandelingen te openen over het opnemen van componenten die buiten de referentieofferte vallen.

2.6. Tot slot wordt in Verordening (EU) 2015/20120 bepaald dat roamingaanbieders roamende klanten in eender welke lidstaat met ingang van 15 juni 2017 geen toeslag bovenop de binnenlandse retailprijs in rekening mogen brengen voor geïnitieerde of ontvangen gereguleerde roaminggesprekken, verzonden gereguleerde roaming-sms-berichten of gebruikte gereguleerde dataroamingdiensten, noch algemene kosten om de eindapparatuur of de dienst in het buitenland te kunnen gebruiken, mits er sprake is van een redelijk gebruik en de evaluatie van het functioneren van de markt een positieve uitkomst heeft opgeleverd.

2.7. In specifieke en uitzonderlijke omstandigheden kan de roamingaanbieder, teneinde de houdbaarheid van zijn binnenlands tariefmodel te waarborgen en wanneer hij zijn totale werkelijke en geraamde kosten voor het leveren van gereguleerde roamingdiensten niet kan dekken, verzoeken om een toeslag te mogen aanrekenen. Die toeslag wordt uitsluitend toegepast voor zover dit nodig is om de kosten van de levering van gereguleerde retailroamingdiensten te dekken, met inachtneming van de toepasselijke maximale wholesaletarieven.

2.8. Uit het verslag betreffende de evaluatie van de wholesaleroamingmarkt (COM(2016) 398) blijkt nu dat de voorziene structurele maatregelen niet afdoende zijn geweest om de concurrentie op de eengemaakte roamingmarkt te versterken en een eengemaakte markt voor mobiele communicatiediensten tot stand te brengen waarop geen onderscheid tussen binnenlandse en roamingtarieven bestaat.

2.9. Uit deze analyse blijkt dat de marktwerking op de wholesaleroamingmarkten nog altijd tekortschiet: er is sprake van oligopolistische situaties in combinatie met bilaterale roamingovereenkomsten, een gebrek aan vervangende producten op wholesaleniveau en tarieven die aanzienlijk hoger zijn dan de geraamde kosten, met name voor datadiensten.

2.10. Aangezien de wholesale- en de retailmarkt nauw met elkaar verbonden zijn en de marge tussen wholesale- en retailprijzen niet groot genoeg is, is „roaming tegen thuistarief” niet haalbaar en structureel niet houdbaar, met name voor kleinere exploitanten, mobiele virtuele netwerkexploitanten en exploitanten met veel uitgaand roamingverkeer.

2.11. De Commissie ziet zich dan ook genoodzaakt nieuwe EU-regelgeving voor de wholesalemakten voor te stellen.

⁽¹⁾ PB L 172 van 30.6.2012, blz. 10.

2.12. In artikel 6 quinquies van de bij Verordening (EU) 2015/2120 gewijzigde Verordening (EU) nr. 531/2012 wordt de Commissie verzocht uiterlijk op 15 december 2016 uitvoeringshandelingen vast te stellen, o.a. voor het vastleggen van gedetailleerde voorschriften betreffende de toepassing door de exploitanten van een beleid inzake „redelijk gebruik” op het vlak van het gebruik van gereguleerde retailroamingdiensten die tegen de geldende binnenlandse retailprijs worden aangeboden. Op dit moment is deze uitvoeringshandeling opgeschort nadat het eerste voorstel daartoe door de Commissie is ingetrokken.

3. Inhoud van het Commissievoorstel

3.1. Het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 531/2012 houdt het volgende in:

- verlaging, voor de periode van 15 juni 2017 tot en met 30 juni 2022, van het gemiddelde maximale wholesaletarief voor roaming:
 - voor gesprekken: van 0,05 EUR/min tot 0,04 EUR/min,
 - voor sms-berichten: van 0,02 EUR/min tot 0,01 EUR/min,
 - voor datadiensten: van 0,05 EUR/mb tot 0,0085 EUR/mb;
- beide partijen bij een overeenkomst inzake wholesaleroaming kunnen uitdrukkelijk overeenkomen dat de toepassing van overeenkomst tijdens een vastgelegde tijdsperiode niet wordt onderworpen aan het in de verordening voorziene maximale tarief;
- in geval van geschillen tussen exploitanten van bezochte netwerken en andere exploitanten over wholesalediensten zijn de nationale reguleringsinstanties verplicht Berec te raadplegen over de te ondernemen actie;
- de Commissie zal het Europees Parlement en de Raad vanaf 15 juni 2017 om de twee jaar een verslag voorleggen, op basis van gegevens die Berec over de ontwikkelingen op het vlak van concurrentie op de roamingmarkten in de EU inzamelt.

4. Algemene opmerkingen

4.1. In eerdere adviezen heeft het EESC altijd ingestemd met de voorstellen van de Commissie om de roamingtarieven aan banden te leggen. Die gaan zijns inziens in de goede richting, nl. het op middellange termijn afschaffen van alle specifieke vormen van roamingtarieven. Het EESC kan zich dan ook zeker vinden in de nieuwe voorstellen, waarmee de Commissie de tekortkomingen op de wholesaleroamingmarkt, die de invoering van „roaming tegen thuistarief” per 15 juni 2017 dreigen te belemmeren, wil verhelpen.

4.2. Wat „roaming tegen thuistarief” betreft herinnert het EESC eraan dat het altijd heeft gewaarschuwd voor mogelijke contraproductieve effecten en dat het de regelgevende instanties heeft verzocht preventieve maatregelen te treffen om te voorkomen dat exploitanten de inkomstenderving als gevolg van de afschaffing van de roamingtarieven compenseren door de binnenlandse tarieven te verhogen of door middel van andere laakbare praktijken die nadelig uitpakken voor de consument, zoals facturering van de toegang tot het netwerk zonder dat een verbinding tot stand is gebracht (activeringskosten).

4.3. Om consumenten daadwerkelijk van „roaming tegen thuistarief” te laten profiteren en erop toe te zien dat de binnenlandse tarieven niet worden verhoogd zouden de regelgevende instanties er, zoals het EESC al eerder heeft gesteld, goed aan doen om met de consumentenorganisaties af te spreken welke informatie over de samenstelling van de prijzen standaard vermeld dient te worden, zodat de tarieven en met name bundelprijzen transparanter worden.

4.4. Het EESC is zich er ten eerste van bewust dat de maximale wholesaletarieven kostendekkend zijn en de exploitanten een redelijke winstmarge bieden. Zoals de Commissie erkent ⁽²⁾ is de beoordeling van de kosten van de levering van wholesaleroamingdiensten een complexe taak, die met een groot aantal keuzen en aannames en met onzekerheid gepaard gaat.

4.5. Gezien de verschillende elementen die integraal deel uitmaken van de kosten van de levering van wholesaleroamingdiensten (mobieleafgiftetarief in het land van herkomst en het land van bestemming) alsmede andere kosten, met name niet-gereguleerde doorgiftekosten, lijken de door de Commissie voorgestelde plafonds redelijk en zouden zij voldoende marge moeten bieden voor een gezonde concurrentie tussen leveranciers van wholesaleroamingdiensten.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. Het EESC plaatst grote kanttekeningen bij de nieuwe mogelijkheid die de voorgestelde verordening exploitanten biedt om buiten de gereguleerde prijzen (plafonds) om overeenstemming te bereiken over „innovatieve regelingen inzake wholesaleprijsstelling” die niet rechtstreeks verband houden met daadwerkelijk gebruikte volumes. Commerciële onderhandelingen die gebaseerd zijn op vaste bedragen, voorafgaande verplichtingen of capaciteit houden het risico in van kartelvorming en misbruik van machtspositie door grote exploitanten en exploitanten met een landelijk dekkend netwerk, ten koste van kleine exploitanten en mobiele virtuele netwerkexploitanten.

4.7. Het EESC steunt het voorstel dat de nationale reguleringsinstanties bij geschillen tussen exploitanten over whosaleroamingmarkten Berec dienen te raadplegen over de te ondernemen actie; dit zal een grotere samenhang opleveren van de regulerende maatregelen die door deze instanties worden getroffen. Het EESC stelt voor de bepalingen over geschillen aan te vullen en de nationale instanties te verzoeken de betrokken partijen in voorkomend geval aan te sporen om eerst de alternatieve geschillenbeslechtingsprocedure te volgen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

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 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen

(COM(2016) 369 *final* — 2016-170-COD))

(2017/C 034/28)

Rapporteur: **Tomas ABRAHAMSSON**

Raadpleging	Europees Parlement: 9.6.2016
	Raad van de Europese Unie: 22.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	(COM(2016) 369 <i>final</i> — 2016-170-COD))
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag	229/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich grotendeels vinden in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen. Zoals blijkt uit de geschiktheidscontrole (REFIT — Een nieuwe koers: geschiktheidscontrole van de EU-regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen, COM(2015) 508 *final*) zijn een aantal van de definities en eisen in Richtlijn 2009/45/EG niet duidelijk genoeg en geldt voor bepaalde eisen bovendien dat ze achterhaald zijn of elkaar overlappen. Daardoor wordt de regelgeving voor passagiersschepen niet altijd op dezelfde wijze toegepast. De voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om de wetgeving te vereenvoudigen door overlappingsen en overbodigheden weg te werken en duidelijkheid te scheppen over eisen en het toepassingsgebied. Daarbij moet de veiligheid op het huidige peil blijven.

1.2. Aangezien jaarlijks 120 miljoen mensen worden vervoerd door passagiersschepen op binnenlandse reizen, is de EU-wetgeving voor de veiligheid van deze schepen van groot belang. In het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG worden alle kleine schepen van minder dan 24 meter echter uitgesloten van het toepassingsgebied, terwijl dat momenteel alleen het geval is voor bestaande passagiersschepen, en niet voor nieuwe.

1.3. Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat Richtlijn 2009/45/EG op dit moment slechts van toepassing is op 70 van de 1 950 kleine schepen en dat het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is: deze schepen zijn gebouwd voor een veelheid aan diensten. Het zal dan ook absoluut niet meevallen om gemeenschappelijke regels op te stellen, reden waarom de regelgeving beter aan de lidstaten kan worden overgelaten.

1.4. Het EESC neemt kennis van dit argument, maar zou omwille van de veiligheid van de passagiers graag zien dat de regels van toepassing blijven op nieuwe schepen van minder dan 24 meter.

1.5. In het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG wordt gespecificeerd dat aluminium voor de toepassing van deze richtlijn gelijkwaardig is aan staal en dat daarom de overeenkomstige brandveiligheidsnormen gelden. Op dit moment certificeren niet alle lidstaten aluminiumschepen op grond van deze richtlijn, waardoor de situatie niet overal hetzelfde is. Deze verduidelijking is een goede zaak.

1.6. Het belang dat in de huidige EU-wetgeving voor de veiligheid van passagiersschepen wordt gehecht aan de toegankelijkheid voor minder mobiele personen (punt 17 van de overwegingen van Richtlijn 2009/45/EG) is een goede zaak. Vergeleken met de internationale normen, die in dezen geen bindende bepaling bevatten, bieden de EU-normen een grote toegevoegde waarde. Het EESC hecht veel waarde aan zo'n bepaling, die zou moeten gelden voor alle soorten passagiersschepen op binnenlandse reizen.

1.7. Het EESC is ingenomen met de verduidelijking in het nieuwe punt za). Volgens dit punt wordt met „gelijkwaardig materiaal” bedoeld: aluminiumlegering of elk ander niet-brandbaar materiaal waarvan de brandwerendheid, dankzij de aanwezige isolatie, tot aan het einde van de van toepassing zijnde standaardbrandproef gelijkwaardig is aan die van staal. Aangezien sommige lidstaten hebben nagelaten om aluminiumschepen op grond van deze richtlijn te certificeren, is dit in principe een welkome verduidelijking. Wel zouden de bijbehorende technische normen in de bijlage van Richtlijn 2009/45/EG in samenspraak met nationale deskundigen verduidelijkt moeten worden.

2. Inleiding en achtergrond

2.1. Uit de geografische vorm van Europa — een enorm schiereiland — valt wel op te maken hoe belangrijk zeevervoerdiensten, inclusief het vervoer van passagiers, zijn. Jaarlijks passeren ruim 400 miljoen passagiers een haven van de EU, en van hen worden 120 miljoen vervoerd door passagiersschepen op binnenlandse reizen. Daarom is het zo belangrijk dat in EU-wateren de strengste veiligheidsnormen gelden. De wetgeving voor de veiligheid van schepen heeft een groot effect op met name het milieu, de arbeidswetgeving, de mobiliteit van EU-burgers en komt bovendien de handel in passagiersschepen ten goede, aangezien deze in de hele EU aan dezelfde normen moeten voldoen.

2.2. De ramp met de Estonia zorgde ervoor dat de Internationale Maritieme Organisatie het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) aanpaste met onder andere meer eisen aan lekstabiliteit voor ro-ro-schepen.

2.3. Maar incidenten bleven zich voordoen, wat Europa ertoe bracht in de afgelopen twee decennia aanvullende regels voor de veiligheid van passagiersschepen op te stellen; enige specifieke, bijv. de opvarendenregistratie, naast Solas bij internationale reizen, waaronder ook reizen tussen twee of meer EU-lidstaten valt, alsmede veel meer EU-regels bij nationale reizen.

2.4. De voorstellen komen voort uit het REFIT-programma, dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd m.b.t. deze regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen. REFIT staat voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving.

2.5. Het doel daarvan was de bestaande Europese regels voor de veiligheid van passagiersschepen daar waar mogelijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen om:

- EU-regels enkel te behouden daar waar het nodig en proportioneel is,
- een correcte en uniforme implementatie te waarborgen,
- overlappingsen en tegenstrijdigheden weg te werken.

Dit loopt synchroon met de wensen van het EESC ten aanzien van „REFIT”, zoals die tot uitdrukking kwamen in het recente verkennend advies (SC/044, 26 mei 2016).

2.6. Het samenhangend pakket voorstellen dient deze doelstellingen te bereiken. Het pakket veiligheid van passagiersschepen omvat voorstellen voor herziening van vrijwel alle Europese veiligheidsregelgeving voor passagiersschepen, met uitzondering uiteraard van de louter technische Richtlijn 2003/25/EG over de extra stabiliteitseisen voor Roll-on Roll-off (ro-ro) passagiersschepen.

2.7. Het pakket omvat de volgende drie voorstellen:

- Beperking en verduidelijking van het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/45/EG (technische eisen voor zeegaande passagiersschepen in nationale vaart).

- Verbetering en verduidelijking van rapportageverplichtingen voortvloeiende uit Richtlijn 98/41/EG (registratie van de opvarenden van passagiersschepen) in relatie tot andere instrumenten (Richtlijn 2010/65/EU over meldingsformaliteiten en Richtlijn 2002/59/EG over het communautair monitoring- en informatiesysteem), evenals het wegnemen van overlappingsen daarmee.
- Verduidelijking en vereenvoudiging van het EU-regime van onderzoeken en inspecties voor ro-ro-veerschepen (veerschepen die naast passagiers ook auto's en treinen kunnen vervoeren) en hogesnelheidspassagiersschepen.

2.8. Het eerste voorstel is onderwerp van dit advies.

2.9. Richtlijn 2009/45/EG van 6 mei 2009 is een herschikking van Richtlijn 98/18/EG, die ter wille van de duidelijkheid moest worden ingetrokken. Met de richtlijn werd voor passagiersschepen op binnenlandse reizen een uniform veiligheidsniveau ingevoerd. Maar na 15 jaar, en na een geschiktheidscontrole die duidelijk maakt dat de huidige eisen vereenvoudigd en verduidelijkt moeten worden — iets waar het EESC zonder meer achter staat -, achtte de Commissie de tijd rijp voor een herziening van de richtlijn.

2.10. Wat de wetgeving voor maritieme veiligheid betreft heeft het EESC zich met diverse adviezen niet onbetuigd gelaten. Over de veiligheid van passagiersschepen bracht het op 29 mei 1996 een advies inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen uit⁽¹⁾, op 11 december 2002 gevolgd door een advies over de stabiliteitsvereisten voor roll-on-roll-offpassagiersschepen en over een herziening van Richtlijn 98/18/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen. Verder heeft het EESC in een meer recent verleden, namelijk op 16 januari 2008, zonder reserves ingestemd met het voorstel voor de hierboven genoemde herschikking van Richtlijn 98/18/EG.

2.11. De herzieningsvoorstellen van de Commissie zijn van grote waarde, en in dat verband is het volgens het EESC zeer belangrijk dat de veiligheid van passagiersschepen op de commerciële binnenlandse vaart voortdurend verbeterd blijft worden.

3. Inhoud van het Commissievoorstel

3.1. Richtlijn 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen geldt voor schepen van staal en gelijkwaardige materialen en voor hogesnelheidsvaartuigen, ongeacht hun lengte. De Richtlijn, die in de EU ten uitvoer is gelegd en alleen betrekking heeft op de binnenlandse vaart, bevat technische eisen voor de constructie van schepen, stabiliteit, brandbescherming en reddingsmiddelen die gebaseerd zijn op de bepalingen van het SOLAS-Verdrag (Internationaal verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, 1974, als gewijzigd) én op eisen die zijn opgesteld na een aantal dodelijke scheepsongelukken. Daarom is het nu zaak om de ietwat versnipperde aard van de wetgeving te verhelpen.

3.2. Na een geschiktheidscontrole in de geest van haar REFIT-programma (programma van de Europese Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving) en van haar streven naar betere regelgeving kwam de Commissie tot de conclusie dat er ruimte is om het veiligheidsniveau, de efficiency en de evenredigheid waar bovengenoemde richtlijn in voorziet verder te verbeteren. Doel van de voorgestelde herziening is dan ook om de bestaande regelgeving voor de veiligheid van passagiersschepen te vereenvoudigen en te stroomlijnen. De regelgeving voldoet weliswaar en boet ook niet aan relevantie in, maar moet ontdaan worden van enkele achterhaalde, ambigue of elkaar overlappende eisen en definities.

3.3. De Commissie stelt een beperkt aantal wijzigingen van de huidige richtlijn voor:

- schepen korter dan 24 meter worden buiten het toepassingsgebied van de richtlijn gelaten, met als argument dat kleine schepen grotendeels uit andere materialen dan staal worden vervaardigd en al op basis van nationale wetgeving zijn gecertificeerd;
- er wordt duidelijkheid geschapen over het toepassingsgebied van de richtlijn door te specificeren dat aluminium gelijkwaardig is aan staal (met consequenties voor de eisen inzake brandwerendheid) en dat off-shoredienstvaartuigen voor windturbineparken net als traditionele schepen niet onder de richtlijn vallen;
- de definities van zeegebieden in Richtlijn 2009/45/EG worden verduidelijkt en vereenvoudigd, terwijl het criterium „waar schipbreukelingen aan land kunnen gaan” en het begrip „toevluchtsoord” worden geschrapt.

⁽¹⁾ PB C 212 van 22.7.1996, blz. 21.

3.4. Verder wordt in het REFIT-rapport aanbevolen om richtsnoeren op te stellen voor kleine schepen en schepen die niet uit staal of een gelijkwaardig materiaal zijn vervaardigd, op basis van functionele eisen en als onderdeel van een doelgericht standaardkader.

3.5. Ten slotte wil de Commissie met haar voorstel het bij Richtlijn 2009/45/EG vastgestelde gemeenschappelijk veiligheidsniveau voor schepen die voor binnenlandse reizen worden gebruikt handhaven, wat de overdracht van schepen tussen nationale registers ten goede komt en zorgt voor gelijke concurrentievoorwaarden voor binnenlandse reizen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. De geschiktheidscontrole van de veiligheidsvoorschriften en -normen van de EU voor passagiersschepen zou weleens te lijden kunnen hebben gehad onder een gebrek aan gegevens. Om evaluaties van de toepassing van regelgeving een steviger basis te geven zouden de systemen voor gegevensverzameling en toezicht daarom verbeterd moeten worden.

4.2. Hoewel het EESC kennis neemt van de argumentatie om kleine schepen (van minder dan 24 meter lang) niet onder de richtlijn te laten vallen, is het van mening dat de richtlijn wel moet blijven gelden voor nieuwe vaartuigen van minder dan 24 meter lang.

4.3. In het REFIT-rapport en in punt 17 van de overwegingen van Richtlijn 2009/45/EG wordt erop gewezen dat veerdiensten op binnenlandse reizen krachtens de EU-normen toegankelijk moeten zijn voor mensen met een beperkte mobiliteit, iets wat volgens internationale wetgeving wel aanbevelenswaardig maar niet verplicht is. Het EESC hecht veel waarde aan zo'n bepaling, die zou moeten gelden voor alle soorten passagiersschepen op binnenlandse reizen.

4.4. Ook zouden alle passagiers op schepen geïnformeerd moeten worden over de veiligheid aan boord. Het is van essentieel belang dat ook gehandicapten van deze informatie kennis kunnen nemen.

5. Specifieke opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 2009/45/EG

5.1. Artikel 2: Definities

5.1.1. Punt h) — De definitie van een „nieuw schip” als een schip waarvan de kiel was gelegd of waarvan de bouw zich in een soortgelijk stadium bevond op of na 1 juli 1998 is achterhaald, maar er worden geen wijzigingen voorgesteld.

5.1.2. Punt u) — De verandering van „staat van ontvangst” in „havenstaat” wordt niet toegelicht. Het EESC verzoekt de Commissie om wel een uitleg te geven voor deze verandering van terminologie, die mogelijk ook een inhoudelijke verandering inhoudt.

Bovendien lijkt de richtlijn op dit punt geen enkel onderscheid te maken tussen EU-vlaggen en niet-EU-vlaggen, wat van belang kan zijn omdat de schepen in kwestie cabotage bedrijven (Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer)).

5.1.3. Nieuw punt za) — Volgens dit punt wordt met „gelijkwaardig materiaal” bedoeld: aluminiumlegering of elk ander niet-brandbaar materiaal waarvan de brandwerendheid, dankzij de aanwezige isolatie, tot aan het einde van de van toepassing zijnde standaardbrandproef gelijkwaardig is aan die van staal. Aangezien sommige lidstaten hebben nagelaten om aluminiumschepen op grond van deze richtlijn te certificeren, is dit in principe een welkome verduidelijking. Wel zouden de bijbehorende technische normen in de bijlage van Richtlijn 2009/45/EG in samenspraak met nationale deskundigen verduidelijkt moeten worden.

Ten slotte zou de nieuwe definitie van „gelijkwaardig materiaal”, en dan vooral de zinsnede „elk ander niet-brandbaar materiaal”, verwarrend kunnen zijn omdat niet duidelijk is aan welk materiaal een bepaald materiaal gelijkwaardig moet zijn om binnen de werkingssfeer van de gewijzigde Richtlijn te vallen.

5.1.4. Nieuw punt za) — De voorgestelde definitie van „plezierjacht/-vaartuig” luidt: een vaartuig dat geen vracht en maximum 12 passagiers vervoert en niet voor handelsdoeleinden wordt gebruikt, ongeacht de voortstuwingsmiddelen. Duidelijkheidshalve zou de huidige formulering „passagiers voor commerciële doeleinden” moeten worden gehandhaafd.

5.2. Artikel 3 — Toepassingsgebied

5.2.1. Lid 1, onder a) — [Deze richtlijn is van toepassing op] „nieuwe en bestaande passagiersschepen van ten minste 24 m lang”. Met het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2009/45/EG worden dus alle kleine schepen uitgesloten, terwijl dat in de huidige regelgeving alleen het geval is voor bestaande schepen, en niet voor „nieuwe” schepen die kleiner zijn dan 24 meter. Zie paragraaf 5.1.1 voor de definitie van een nieuw schip.

5.2.2. Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat Richtlijn 2009/45/EG op dit moment slechts van toepassing is op 70 van de 1 950 kleine schepen.

5.2.3. Ook wordt in dit verband betoogd dat het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is: deze schepen zijn gebouwd voor een veelheid aan diensten, en het zal dan ook absoluut niet meevallen om gemeenschappelijke regels op te stellen, reden waarom de regelgeving beter aan de lidstaten kan worden overgelaten.

5.2.4. Het EESC heeft moeite met deze argumenten. Als 96 % van de kleine schepen niet onder de richtlijn valt omdat zij niet uit staal of een gelijkwaardig materiaal zijn vervaardigd of uitsluitend in havengebieden worden gebruikt enz., dan hebben die schepen geen baat bij het uitsluiten van vaartuigen onder de 24 meter. Maar hoe zit het met de overige 4 %?

5.2.5. Als geharmoniseerde regels niet geschikt zijn voor bepaalde schepen van minder dan 24 meter lang, dan kunnen lidstaten nu al op grond van artikel 9 van de richtlijn uitzonderingen toestaan. Maar als het voorstel om de richtlijn op dit punt te wijzigen wordt goedgekeurd, zullen sommige schepen van minder dan 24 meter lang niet meer onder de richtlijn vallen.

5.2.6. Een passagiersschip van 24 meter is niet per se een onbeduidend vaartuig: het biedt ruimte voor misschien wel 250 passagiers. Passagiers zouden altijd evenveel recht op veiligheid moeten hebben, of hun schip nu 23,9 of 24,1 meter lang is. Daarom zou de regelgeving moeten blijven gelden voor schepen onder de 24 meter; lidstaten kunnen dan uitzonderingen blijven toestaan waar zij dat nodig achten.

5.3. Artikel 5

In de te wijzigen tekst van lid 3 (over inspecties) van artikel 5 zouden volgens het EESC ook ro-ro-veerboden en hogesnelheidspassagiersvaartuigen die een geregelde dienst onderhouden, zoals gedefinieerd in de voorgestelde richtlijn (COM(2016)371 final) tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG (zie artikel 1), genoemd moeten worden. Om de inspecties van de nationale overheden verder te rationaliseren en de tijd gedurende welke het schip commercieel kan worden geëxploiteerd te maximaliseren, en om mogelijke overlappings van de onder de voorgestelde richtlijn (COM(2016)371 final) tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG bedoelde inspecties met de krachtens artikel 12 vereiste onderzoeken weg te werken, wordt voorgesteld om:

- in artikel 5 de term „onderzoek” te vervangen door „inspectie”, en
- in artikel 5 duidelijk te verwijzen naar de inspectievereisten in de voorgestelde richtlijn (COM(2016)371 final) tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

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 98/41/EG van de Raad inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen en tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten

(COM(2016) 370 final — 2016/171(COD))

(2017/C 034/29)

Rapporteur: **Vladimír NOVOTNÝ**

Raadpleging	Europees Parlement, 9.6.2016
	Raad van de Europese Unie, 22.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 370 final — 2016/171(COD))
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	205/9/15

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat de voorgestelde wijziging zal leiden tot een verhoogde veiligheid voor de scheepvaart en met name voor passagiers in de wateren van de EU, en zal helpen om reddingswerkzaamheden in geval van scheepsrampen efficiënter te maken.

1.2. Het EESC steunt de uitbreiding van de geregistreerde gegevens met informatie over de nationaliteit, zodat in geval van scheepsrampen familieleden sneller kunnen worden geïnformeerd over het lot van de opvarenden en de onzekerheid over hun lot wordt weggenomen.

1.3. In de lijn van de resultaten van de gerichte raadpleging van de Commissie wijst het EESC op de problematiek van kleine vervoersondernemingen en de noodzaak om hen te beschermen tegen een toename van de administratieve rompslomp. Volgens het EESC zorgt het voorstel ervoor dat alle exploitanten in de wateren van de EU onder dezelfde voorwaarden met elkaar kunnen blijven concurreren.

1.4. Het EESC is ermee ingenomen dat het voorstel voor een richtlijn vergezeld gaat van een uitvoeringsplan met een opsomming van de stappen die moeten worden genomen om de vereenvoudigingsmaatregelen uit te voeren en van de belangrijkste technische en juridische knelpunten en termijnen van de nieuwe procedures.

1.5. Het EESC is ingenomen met het voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/41/EG van de Raad als een belangrijke bijdrage tot de uitvoering van het REFIT-programma van de Commissie voor een gezonde en resultaatgerichte regelgeving en het programma voor verbetering van het regelgevingsklimaat in de EU.

2. Inleiding

2.1. Naar aanleiding van de geschiktheidscontrole van de EU-regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen heeft de Europese Commissie een reeks voorstellen ingediend ter vereenvoudiging en verbetering van het bestaande regelgevingskader voor de veiligheid van EU-passagiersschepen, teneinde de EU-regels te behouden en een correcte toepassing ervan te waarborgen, en tegelijkertijd overlappende verplichtingen en tegenstrijdigheden in de regelgeving weg te werken.

2.2. De reeks voorstellen, waaronder het voorstel tot en wijziging van Richtlijn 2009/45/EG inzake technische voorschriften voor passagiersschepen, een voorstel voor een richtlijn ter vervanging van Richtlijn 1999/35/EG betreffende geregelde diensten van passagiersvaartuigen, en, met name, het voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/45/EG inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen, hebben tot doel een eenvoudig en actueel rechtskader tot stand te brengen dat gemakkelijker is om uit te voeren, te monitoren en te doen naleven, waardoor het algemene veiligheidsniveau in het zeevervoer toeneemt.

2.3. De voorgestelde wijzigingen zijn gebaseerd op het Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) en dragen bij aan de verbetering van het regelgevingsklimaat in de EU.

2.4. Door ervoor te zorgen dat de bestaande wetgeving eenvoudig en duidelijk is, geen overbodige last creëert en gelijke tred houdt met de politieke, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen draagt dit voorstel bij aan de agenda voor betere regelgeving van de Commissie. Het waarborgen van de kwaliteit van geregelde veerdiensten binnen de EU draagt tevens bij aan de doelstellingen van de strategie voor het zeevervoer tot 2018.

3. Het document van de Commissie

3.1. Richtlijn 98/41/EG van de Raad voorziet in de telling en registratie van alle passagiers en bemanningsleden aan boord van passagiersschepen die vanuit of naar EU-havens varen. Volgens de huidige voorschriften moeten deze gegevens worden opgeslagen in het informatiesysteem van het bedrijf en te allen tijde beschikbaar zijn om te worden doorgestuurd naar de veiligheidsautoriteit die verantwoordelijk is voor opsporings- en reddingsacties. De geregistreerde gegevens bevatten niet altijd informatie over nationaliteit (bovenop de naam, de leeftijd en het geslacht), hetgeen de bijstand aan slachtoffers en hun familieleden bemoeilijkt.

3.2. Bijgevolg moeten exploitanten die dergelijke gegevens reeds doorgeven aan SafeSeaNet en het nationale éénloketsysteem de gegevens dus twee keer doorgeven. De bestaande regels houden geen rekening met de ontwikkeling van systemen zoals SafeSeaNet en het nationale éénloketsysteem en betekenen dat de bevoegde nationale autoriteit in noodgevallen contact moet opnemen met de scheepvaartmaatschappij. Dat spoort volledig met het REFIT-programma van de Commissie en met het streven om de digitaliseringsmogelijkheden bij de registratie, uitwisseling, toegang tot en bescherming van gegevens te benutten.

3.3. De onmiddellijke toegang tot accurate gegevens over de opvarenden is essentieel voor het welslagen van opsporings- en reddingsacties. De huidige formulering van de richtlijn biedt onvoldoende waarborgen hiervoor. Daarom stelt de Commissie voor de bestaande regels inzake de telling en registratie van passagiers en bemanningsleden aan boord van schepen te verduidelijken en te vereenvoudigen en zo het veiligheidsniveau te verbeteren.

3.4. De in het voorstel opgenomen verplichting om de informatie over opvarenden op te slaan in een bestaand elektronisch systeem (waarin de gegevens in noodgevallen onmiddellijk toegankelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten) wordt gezien als een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van het huidige veiligheidsniveau, terwijl die verplichting geen grote kosten voor exploitanten of bevoegde autoriteiten veroorzaakt.

3.5. De Europese Commissie stelt voor om een einde te maken aan de dubbele rapportageverplichtingen ten aanzien van passagiers en de bestaande rapportagevereisten voor alle exploitanten op elkaar af te stemmen, door de informatie over het aantal opvarenden vóór het vertrek uit en vóór de aankomst in een haven in de EU te registreren in een bestaand elektronisch systeem, in plaats van in een eigen systeem van de scheepvaartmaatschappij, zodat de bevoegde autoriteit in geval van nood of na een ongeval onmiddellijk toegang krijgt tot de gegevens. Ook stelt zij voor dat de gevraagde informatie voor elke reis van meer dan 20 zeemijl vóór het vertrek uit en vóór de aankomst in een haven van de EU wordt opgeslagen in datzelfde elektronische systeem.

3.6. Verder stelt zij voor om overlappingen te voorkomen en — voor elke reis van meer dan 20 zeemijl — de nationaliteit van de reizigers te registreren en mee te delen aan de bevoegde autoriteit, door gebruik te maken van dezelfde middelen en criteria als die welke nu al worden gebruikt voor de registratie en overdracht van gegevens met betrekking tot de naam, leeftijd, enz. Ook stelt zij voor de definities met betrekking tot de verplichte registratie van passagiers in Richtlijn 98/41/EG te verduidelijken, bijvoorbeeld inzake de lengte van de reis, om de verplichte goedkeuring van het passagiersregistratiesysteem te schrappen in Richtlijn 98/41/EG, en om de rapportagemechanismen voor vrijstellingen/gelijkwaardigheden op grond van Richtlijn 2009/45/EG en Richtlijn 98/41/EG te stroomlijnen. Bovendien worden in het voorstel de relevante definities en vereisten van Richtlijn 98/41/EG gepreciseerd.

3.7. Het voorstel zorgt ervoor dat alle exploitanten in de wateren van de EU onder dezelfde voorwaarden met elkaar kunnen blijven concurreren.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ingenomen met het voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/41/EG van de Raad als een belangrijke bijdrage tot de uitvoering van het REFIT-programma van de Commissie voor een gezonde en resultaatgerichte regelgeving en het programma voor verbetering van het regelgevingsklimaat in de EU.

4.2. Het Comité is van mening dat de voorgestelde wijzigingen van de rapportage door gebruik te maken van moderne elektronische communicatiemiddelen adequaat zijn en zullen helpen om de doeltreffendheid en efficiëntie van het systeem voor de registratie en rapportage van opvarenden van passagiersschepen te verhogen.

4.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de voorgestelde wijziging zal leiden tot een verhoogde veiligheid voor de scheepvaart in de wateren van de EU en zal helpen om reddingswerkzaamheden in geval van scheepsrampen efficiënter te maken.

4.4. Het EESC steunt de uitbreiding van de geregistreerde gegevens met informatie over de nationaliteit, zodat in geval van scheepsrampen familieleden sneller kunnen worden geïnformeerd over het lot van de opvarenden en de onzekerheid over hun lot wordt weggenomen.

4.5. Het EESC is ingenomen met de aanpak van de Commissie, die tijdens de voorbereiding van het voorstel voor wijziging van de richtlijn gerichte raadplegingen heeft gehouden onder deskundigen van vervoersondernemingen en vertegenwoordigers van passagiers. De resultaten van deze raadplegingen zijn samengevat en beoordeeld in het werkdokument van de Commissie dat bij het voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/41/EG van de Raad is gevoegd. De conclusies zijn opgenomen in het voorstel voor een richtlijn.

4.6. Het EESC pleit voor meer bescherming van registratieplichtige persoonsgegevens en een ingrijpende modernisering van Richtlijn 98/41/EG om deze in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, in het bijzonder Verordening (EU) 2016/679.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC is net als de Europese Commissie van mening dat de bescherming van persoonsgegevens gepaard dient te gaan met voorschriften inzake de beperkte toegang tot die gegevens, die alleen op verzoek aan de bevoegde nationale autoriteiten moeten worden verstrekt (het uitwisselingsmechanisme in noodgevallen of na een ongeval is het in Richtlijn 2002/59/EG gedefinieerde SafeSeaNet-systeem). Net als het nationaal loket valt SafeSeaNet onder de EU-regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, met duidelijk omschreven beveiligings- en toegangsrechten. Het EESC beveelt aan de bewaringstermijn nauwkeuriger vast te stellen in het voorstel voor een richtlijn.

5.2. Bij de voorgestelde uitwisseling met het nationaal loket moet er volgens het EESC absoluut voor worden gezorgd dat tegemoet wordt gekomen aan de eisen inzake vertrouwelijkheid (als gedefinieerd in artikel 8 van Richtlijn 2010/65/EU) en dat wordt voldaan aan de EU-regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

5.3. In de lijn van de resultaten van de gerichte raadpleging van de Commissie wijst het EESC op de problematiek van kleine vervoersondernemingen en de noodzaak om hen te beschermen tegen een toename van de administratieve rompslomp. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om kleinere exploitanten in staat te stellen de registratieverplichtingen te vervullen via internet, als een goedkoper en flexibeler alternatief, of om ervoor te kiezen informatie over het aantal personen aan boord te verstrekken via een geautomatiseerd informatiesysteem, namelijk een maritiem transmissiesysteem dat signalen overbrengt met zeer hoge frequenties. Daarmee kunnen de plaatselijke opsporings- en reddingsdiensten te allen tijde gemakkelijk het aantal opvarenden opzoeken, ongeacht de beschikbaarheid van een contactpersoon.

5.4. Het EESC is ermee ingenomen dat het voorstel voor een richtlijn vergezeld gaat van een uitvoeringsplan met een opsomming van de stappen die moeten worden genomen om de vereenvoudigingsmaatregelen uit te voeren en van de belangrijkste technische en juridische knelpunten en termijnen van de nieuwe procedures.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een inspectiesysteem voor de veilige exploitatie van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen op geregelde diensten en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenstaatcontrole en tot intrekking van Richtlijn 1999/35/EG van de Raad

(COM(2016) 371 *final* — 2016/0172 (COD))

(2017/C 034/30)

Rapporteur: **Jan SIMONS**

Raadpleging	Europees Parlement: 9.6.2016 Raad van de Europese Unie: 22.6.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 371 <i>final</i> — 2016/0172 (COD))
Bevoegde afdeling	Afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatie-maatschappij
Goedkeuring door de afdeling	6.10.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	222/2//6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich in grote lijnen vinden in het programma van de Europese Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT), dat in deze context als overkoepelend doel heeft om te zorgen voor een duidelijke, eenvoudige en samenhangende regelgeving voor de veiligheid van passagiersschepen die gemakkelijker toe te passen en te handhaven is en op de toepassing waarvan ook eenvoudiger toezicht kan worden gehouden. Op die manier moet de algemene veiligheid van de passagiers en de bemanning worden gegarandeerd.

1.2. Het EESC hecht groot belang aan een EU-inspectieregeling voor passagiersschepen op de binnenlandse en/of internationale vaart, zodat aan alle passagiersschepen in EU-wateren dezelfde eisen worden gesteld, ongeacht de vlag waaronder zij varen. Maar de EU zou zich in de eerste plaats moeten richten op de handhaving van adequate normen voor maritieme veiligheid en bescherming van het mariene milieu, die ook gelden voor in EU-wateren opererende schepen.

1.3. Om overbodige inspecties — waardoor een schip minder commerciële activiteiten kan ontplooiën of de vermoeidheid van bemanningen alleen maar toeneemt — te voorkomen en de overheidsdiensten van de lidstaten niet nog meer te belasten met onnodig werk, moet een aantal zaken verduidelijkt worden en zijn er extra bepalingen nodig. In dit verband is het onder meer zaak dat:

- wordt voorkomen dat inspecties uit hoofde van de voorgestelde richtlijn en inspecties uit hoofde van Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole elkaar in welk opzicht dan ook zouden kunnen overlappen;
- de planning van inspecties door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onderling goed gecoördineerd wordt.

1.4. Hoewel de voorgestelde richtlijn er terecht op gericht is om de vermoeidheid van de bemanning te verminderen, is het voor de maritieme veiligheid van essentieel belang dat de hand wordt gehouden aan de minimumeisen voor het werk van zeevarenden op schepen, inclusief medische attesten en diploma's die vallen onder het STCW-verdrag (internationaal verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst). Daarvoor zou in overeenstemming met internationale verdragen — zoals het Maritiem Arbeidsverdrag, dat met Richtlijn 2009/13/EG van de Raad in EU-wetgeving is omgezet — moeten worden gezorgd.

1.5. Een en ander betekent wel dat de lidstaten en de rederijen door het grote aantal verduidelijkende bepalingen genoodzaakt zullen zijn om hun huidige werkwijze aan te passen. Het zou dan ook een goede zaak zijn als de EMSA en de deskundigengroep inzake de veiligheid van passagiersschepen (die onder de deskundigengroep voor maritieme veiligheid valt), in samenwerking met de deskundigengroepen voor havenstaatcontroles en in combinatie met het opzetten van nationale éénloketdiensten, de uitvoering en omzetting van een en ander zouden vergemakkelijken.

1.6. Het EESC heeft een zevental specifiek technische opmerkingen. Daarvoor zij hier verwezen naar het laatste hoofdstuk 5.

2. Inleiding

2.1. Uit de geografische vorm van Europa — een enorm schiereiland — valt wel op te maken hoe belangrijk zeevervoerdiensten, inclusief het vervoer van passagiers, zijn. Jaarlijks passeren ruim 400 miljoen passagiers een haven van de EU, en van hen worden 120 miljoen vervoerd door passagiersschepen op binnenlandse reizen. Daarom is het zo belangrijk dat in EU-wateren de strengste veiligheidsnormen gelden. De wetgeving voor de veiligheid van schepen heeft een groot effect op met name het milieu, de arbeidswetgeving, de mobiliteit van EU-burgers en komt bovendien de handel in passagiersschepen ten goede, aangezien deze in de hele EU aan dezelfde normen moeten voldoen.

2.2. Gegrift in het collectieve geheugen, zeker van zeevaartbelangstellenden, staan nog steeds de tragische ongevallen van de diepzeeveerboten *Herald of Free Enterprise* in 1987 bij het wegvaren van Zeebrugge, België en de *Estonia*, van Tallinn op koers naar Stockholm, voor de Finse kust in de nacht van 27 op 28 september 1994. Bij het eerste ongeval, gegrond op een zandbank, kwamen 193, bij de tweede zelfs het recordaantal van 852 personen om het leven. Oorzaak: de boegdeuren, waarlangs personen en vervoersmiddelen gelost en geladen (roll-on-roll-off, vandaar RO-RO-schepen) worden, waren niet gesloten respectievelijk door de zware storm afgebroken. Gevolg: snel slagzij door het vele inkomend water en kapseizen, alles ruim binnen het half uur.

2.3. De ramp met de *Estonia* zorgde ervoor dat de Internationale Maritieme Organisatie het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) aanpaste met onder andere meer eisen aan lekstabiliteit voor ro-ro-schepen.

2.4. Maar incidenten bleven zich voordoen, wat Europa ertoe bracht in de afgelopen twee decennia aanvullende regels voor de veiligheid van passagiersschepen te stellen; enige specifieke, bv. de opvarendenregistratie, naast Solas bij internationale reizen, waaronder ook reizen tussen twee of meer EU-lidstaten valt, alsmede veel meer EU-regels bij nationale reizen.

2.5. De voorstellen komen voort uit het REFIT-programma, de afkorting staat voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving, dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd m.b.t. deze regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen.

2.6. Het doel daarvan was de bestaande Europese regels voor de veiligheid van passagiersschepen daar waar mogelijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen om:

— EU-regels enkel te behouden daar waar het nodig en proportioneel is;

— een correcte en uniforme implementatie te waarborgen;

- overlappingen en tegenstrijdigheden weg te werken.

Dit loopt synchroon met de wensen van het EESC ten aanzien van „REFIT”, zoals die tot uitdrukking kwamen in het recente verkennend advies (SC/044, 26 mei 2016).

- 2.7. Het samenhangend pakket voorstellen dient deze doelstellingen te bereiken.

Het pakket veiligheid van passagiersschepen omvat voorstellen voor herziening van vrijwel alle Europese veiligheidsregeling voor passagiersschepen, met uitzondering uiteraard van de louter technische Richtlijn 2003/25/EG over de extra stabiliteitseisen voor Roll-on Roll-off (ro-ro) passagiersschepen.

- 2.8. Het pakket omvat de volgende drie voorstellen:

- beperking en verduidelijking van het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/45/EG (technische eisen voor zeegaande passagiersschepen in nationale vaart);
- verbetering en verduidelijking van rapportageverplichtingen voortvloeiende uit Richtlijn 98/41/EG (registratie van de opvarenden van passagiersschepen) in relatie tot andere instrumenten (Richtlijn 2010/65/EU over meldingsformaliteiten en Richtlijn 2002/59/EG over het communautair monitoring- en informatiesysteem), evenals het wegnemen van overlappings daarmee;
- verduidelijking en vereenvoudiging van het EU regime van onderzoeken en inspecties voor ro-ro-veerschepen (veerschepen die naast passagiers ook auto's en treinen kunnen vervoeren) en hogesnelheidspassagiersschepen.

- 2.9. Het is dit laatstgenoemde voorstel dat onderwerp is van dit advies.

3. Samenvatting Commissievoorstel inspectiesysteem

3.1. Het voorstel streeft naar een verduidelijking en vereenvoudiging van het EU regime van onderzoeken en inspecties voor ro-ro-veerschepen en hogesnelheidspassagiersschepen, die momenteel worden uitgevoerd volgens Richtlijn 1999/35/EG (verplichte onderzoeken voor ro-ro-veerschepen en hogesnelheidspassagiersschepen in reguliere lijndienst) en Richtlijn 2009/16/EG (havenstaatcontrole).

3.2. Het voorstel wordt in samenhang met de Richtlijnen 2009/21/EG en 2009/45/EG beschouwd (vlaggenstaatcontrole op zeegaande schepen die respectievelijk internationale en nationale reizen maken). Ook hier is gebleken dat de richtlijn door de verschillende lidstaten op uiteenlopende manieren wordt uitgevoerd.

3.3. Volgens het voorstel wordt het concept „staat van ontvangst” (volgens Richtlijn 1999/35/EG moet de staat van ontvangst, c.q. het land waar het schip opereert, onder de vlag van een ander land, ro-ro-veerschepen inspecteren) geschrapt. De inspecties worden ingepast in de vlaggen- en havenstaatsinspecties. Tot slot wordt verduidelijkt wanneer de 2 jaarlijkse inspecties volgens de huidige Richtlijn 1999/35/EG moeten plaatsvinden.

3.4. Er wordt derhalve voorgesteld om Richtlijn 2009/16/EG te wijzigen en Richtlijn 1999/35/EG in te trekken met een daarvoor in de plaats tredende nieuwe richtlijn. De hoofdpunten van deze nieuwe richtlijn zijn:

- het toepassingsgebied van de Richtlijn wordt beperkt tot ro-ro-veerbotsen en hogesnelheidspassagiersvaartuigen die geregelde diensten verzekeren tussen havens in dezelfde lidstaat of tussen een haven in een lidstaat en een haven in een derde land, waarbij het schip onder de vlag van de lidstaat in kwestie vaart;
- enkele overtollige definities en verwijzingen zoals „passagier”, „lidstaat van ontvangst”, „internationale reis” en „certificaat van vrijstelling” worden geschrapt, alsook de verwijzing naar het onderzoek naar ongevallen op zee, dat nu onder Richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad valt;
- er wordt voorzien in een systeem van scheepsgebaseerde (in plaats van maatschappijgebaseerde) inspecties vóór de aanvang van een geregelde dienst; het vaartuig moet worden geïnspecteerd overeenkomstig bijlage II en er moeten ook een aantal in bijlage I vermelde punten inzake veiligheidsbeheer worden gecontroleerd;
- in artikel 5 wordt bepaald dat schepen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, tweemaal per jaar met een bepaalde tussentijd geïnspecteerd moeten worden en dat een van die inspecties moet worden uitgevoerd tijdens een geregelde overvaart;

- de lidstaat kan ervoor kiezen om de inspectie te combineren met een jaarlijks uit te voeren onderzoek van het schip door de vlaggenstaat;
- de bepalingen betreffende inspectieverslagen, uitvaarverboden, beroep, kosten, de inspectiedatabank en sancties worden in overeenstemming gebracht met die van Richtlijn 2009/16/EG;
- de Richtlijn wordt in overeenstemming gebracht met de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden van de Commissie ten aanzien van gedelegeerde handelingen;
- Richtlijn 2009/16/EG wordt gewijzigd om ervoor te zorgen dat de inhoud en de frequentie van inspecties van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen worden behouden;
- de richtlijn wordt door de Commissie geëvalueerd.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC kan zich in grote lijnen vinden in het programma van de Europese Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT), dat in deze context als overkoepelend doel heeft om te zorgen voor een duidelijke, eenvoudige en samenhangende regelgeving voor de veiligheid van passagiersschepen die gemakkelijker toe te passen en te handhaven is en op de toepassing waarvan ook eenvoudiger toezicht kan worden gehouden. Op die manier moet de algemene veiligheid van de passagiers en de bemanning worden gegarandeerd. De REFIT's en evaluaties vormen aldus een aanvulling op het doel van de Europese zeevervoerstrategie (COM/2009) 8 final) om de groeiende vraag naar diensten voor de korte vaart en zeevervoer voor bedrijven en burgers in Europa ten volle te benutten.

4.2. Uit de ongevallenstatistieken blijkt dat passagiersschepen in EU-wateren dankzij de regelgeving zeer veilig zijn. Het is een goede zaak dat met dit voorstel voor een nieuwe richtlijn en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG opnieuw aandacht wordt besteed aan specifieke veiligheidsaspecten van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen. Als uitkomst van de geschiktheidscontrole in het kader van het REFIT worden de huidige eisen voor onderzoek krachtens Richtlijn 1999/35/EG, voor de uitgebreide inspecties in het kader van de havenstaatcontrole en voor het jaarlijkse onderzoek door de vlaggenstaat verduidelijkt en vereenvoudigd. Passagiers van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen op geregelde diensten in EU-wateren kunnen zo rekenen op hetzelfde veiligheidsniveau.

4.3. Het EESC hecht groot belang aan een EU-inspectieregeling voor passagiersschepen die worden gebruikt voor binnenlandse en/of internationale reizen, zodat aan alle passagiersschepen in EU-wateren dezelfde eisen worden gesteld, ongeacht de vlag waaronder zij varen.

4.4. De beoogde vereenvoudiging zal niet alleen tot een duidelijkere regelgeving leiden, maar ook de inspecties van de nationale overheden verder rationaliseren en er tegelijkertijd voor zorgen dat schepen maximaal beschikbaar zijn voor commerciële exploitatie.

4.5. Met de nieuwe inspectieregeling in het kader van het Memorandum van Parijs gaat sinds 2009 de aandacht vooral uit naar de individuele prestaties van schepen, waarbij schepen met een hoog risico vaker en schepen met een laag risico minder vaak geïnspecteerd worden. Dat is een goede zaak, zeker omdat de administratieve rompslomp een steeds zwaardere last wordt voor schepen op de korte vaart en door extra inspecties alleen maar toeneemt.

4.6. Voor de maritieme veiligheid is het belangrijk dat wordt voldaan aan de minimumeisen voor het werk van zeevarenden op schepen, inclusief medische attesten en diploma's die vallen onder het STCW-verdrag. Overeenkomstig internationale verdragen zoals het Maritiem Arbeidsverdrag, dat met Richtlijn 2009/13/EG van de Raad in EU-wetgeving is omgezet, zou daar dan ook voor moeten worden gezorgd. Met minimumeisen voor werktijden is met deze Richtlijn ook de specifieke wetgeving voor de werktijden van zeevarenden, namelijk Richtlijn 1999/63/EG ter bescherming van hun gezondheid en veiligheid, verbeterd. Daarnaast is Richtlijn 1999/95/EG bedoeld om de veiligheid op zee te verbeteren, oneerlijk concurrentie van reders uit derde landen te bestrijden en de gezondheid en veiligheid van zeevarenden op schepen die havens in de EU aandoen te beschermen.

4.7. Door het aantal verduidelijkende bepalingen zullen de lidstaten en de rederijen genoodzaakt zijn om hun huidige werkwijze aan te passen. Het zou dan ook een goede zaak zijn als de EMSA en de deskundigengroep inzake de veiligheid van passagiersschepen (die valt onder de deskundigengroep voor maritieme veiligheid, een permanente groep opgezet door DG Mobiliteit en Vervoer), in samenwerking met de deskundigengroepen voor havenstaatcontroles en in combinatie met het opzetten van nationale éénloketdiensten, de uitvoering en omzetting van een en ander zouden vergemakkelijken. Het is eveneens een goede zaak dat organisaties van belanghebbenden onlangs zijn uitgenodigd om deel te nemen aan vergaderingen van de deskundigengroep inzake de veiligheid van passagiersschepen. Een dergelijk naar het voorbeeld van het European Sustainable Shipping Platform (ESSF) opgezet overlegplatform kan namelijk goede diensten bewijzen, omdat het de Europese Commissie, het bedrijfsleven, ngo's en bevoegde autoriteiten uit de lidstaten samen rond de tafel brengt.

4.8. Wat regelmatige inspecties op basis van artikel 5 betreft: het kan gebeuren dat een geregelde diensten verrichtend schip dat krachtens deze nieuw voorgestelde richtlijn wordt geïnspecteerd tegelijkertijd onderworpen is aan havenstaatcontroles krachtens Richtlijn 2009/16/EG, zoals gewijzigd bij artikel 14 (inspecties van ro-ro-veerbots en hogesnelheidspassagiersvaartuigen op een geregelde dienst) van de voorgestelde richtlijn. Omwille van de efficiëntie zou voorkomen moeten worden dat de nieuwe richtlijn en bovengenoemde richtlijn elkaar overlappen.

4.8.1. Het is mogelijk dat een schip nog niet in aanmerking komt voor een uitgebreide inspectie op basis van de risicoparameters van het huidige systeem voor havenstaatcontroles als zich op basis van de nieuw voorgestelde richtlijn een inspectie aandient. Om zich te houden aan de bepaling in artikel 5, lid 1, onder b), inzake het tijdsverloop tussen beide inspecties zouden de lidstaten hun werkzaamheden onderling goed moeten coördineren.

4.8.2. Krachtens artikel 10 van de voorgestelde richtlijn moet de Commissie een inspectiedatabank opzetten. Verduidelijkt zou moeten worden of die databank parallel aan het Memorandum van Parijs en het Thetis-systeem van het EMSA moet worden bijgehouden. Dit systeem, en dan met name de conform de nieuwe richtlijn uit te voeren inspecties, zal van invloed zijn op het scheepsrisicoprofiel dat overeenkomstig het Memorandum van Parijs wordt opgesteld.

4.8.3. Wat artikel 1, lid 1, betreft zou duidelijk moeten worden gemaakt of met „derde land” alleen een land buiten de EU wordt bedoeld of zowel een EU-lidstaat als een land buiten de EU. Volgens het EESC zou „derde land” uitsluitend moeten verwijzen naar een land buiten de EU, om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de krachtens artikel 14 van de voorgestelde richtlijn uit te voeren havenstaatcontroles van ro-ro-veerbots en hogesnelheidspassagiersvaartuigen.

4.9. De EU moet er vooral op toezien dat de internationale instrumenten die in artikel 2 van de voorgestelde richtlijn worden genoemd ook na eventuele wijzigingen wereldwijd garant blijven staan voor een adequaat niveau van maritieme veiligheid en bescherming van het mariene milieu. Daarom zou de toepassing van de bepalingen in artikel 12 en 13 inzake eventuele inbreuken op de internationale wetgeving een laatste redmiddel moeten zijn en zo nodig gepaard moeten gaan met Europese maatregelen om ervoor te zorgen dat voor eventuele conflicten tussen de maritieme wetgeving van de EU en internationale instrumenten uiteindelijk een compatibele oplossing wordt bereikt.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC stelt voor om de definitie van „geregelde dienst” in artikel 2, lid 5, onder a), en artikel 14 van de voorgestelde richtlijn als volgt te verduidelijken: „volgens een openbare of geplande lijst van vertrek- en aankomsttijden”.

5.2. De bepalingen inzake „Inspecties vóór aanvang van de dienst” in artikel 3, lid 2, en die inzake „Uitzonderingen op de verplichte inspectie vóór aanvang van de dienst” in artikel 4, lid 1, overlappen elkaar en leveren verwarring op. Het EESC stelt voor om beide artikelen samen te voegen in een nieuw lid 1 van artikel 4, zodat met de nodige samenhang wordt verwezen naar de voorwaarden waaronder een schip niet geïnspecteerd hoeft te worden als eerdere inspecties of bezichtigingen ervan de lidstaat tevreden stemmen. Dit nieuwe lid moet ook betrekking hebben op de inspecties vóór aanvang van de dienst die krachtens Richtlijn 2009/16/EG, zoals gewijzigd bij artikel 14 van de voorgestelde richtlijn, verplicht zijn voor ro-ro-veerbots en hogesnelheidspassagiersvaartuigen.

5.3. De voorgestelde richtlijn bevat een procedure voor het geval dat door onvoorziene omstandigheden snel een vervangende ro-ro-veerboot of een vervangend hogesnelheidspassagiersvaartuig moet worden ingezet (artikel 4, lid 3). Daarnaast, in gevallen waarin lid 1 van artikel 4 niet van toepassing is, pleit het EESC voor een speciale procedure om gedurende een beperkte tijdspanne een vervangend schip te laten varen wanneer voor het „vaste” schip een onderhoudsbeurt gepland is.

5.4. De regelmaat waarmee de twee jaarlijkse inspecties dienen plaats te vinden zou ook in artikel 14 bis, lid 2, moeten worden gespecificeerd, zodat deze richtlijn en Richtlijn 2009/16/EG garant staan voor een gemeenschappelijk veiligheidsniveau. Verder wordt niet aangegeven met welke regelmaat beide jaarlijkse inspecties, die elke binnen een periode van twaalf maanden dienen te worden gehouden, moeten plaatsvinden voor schepen die alleen in een bepaald seizoen varen. Dat zou opgehelderd moeten worden.

5.5. In artikel 5, lid 1, onder b), is de zinsnede „voldoende punten van de bijlagen I en II”, die de inspectie dient te omvatten, verwarrend. De inspecteur zou met zijn deskundige blik moeten bepalen welke punten in welke mate geïnspecteerd dienen te worden om een beeld te kunnen krijgen van de algehele stand van zaken op deze gebieden en om te voorkomen dat punten die uit hoofde van andere internationale regelingen al verplicht zijn gecontroleerd opnieuw worden geïnspecteerd. Artikel 14 bis, lid 2, onder b), zou in dezelfde zin moeten worden gewijzigd. Verder zou ter wille van de duidelijkheid aan artikel 5, lid 1, onder b), en aan bijlage III kunnen worden toegevoegd dat het hierbij gaat om een inspectie die wordt uitgevoerd tijdens een geregelde overvaart. Met name op zeer korte scheepvaartroutes zou bij dergelijke inspecties moeten worden gekeken naar de praktische uitvoering ervan en de beperkte tijd die gedurende de overtocht beschikbaar is.

5.6. Het richtlijnvoorstel ademt weliswaar duidelijk de geest van artikel 19 — rectificatie en aanhouding — van Richtlijn 2009/16/EG, maar zou duidelijk moeten stellen dat „als uit hoofde van deze richtlijn een inspectie wordt uitgevoerd, alles in het werk zal worden gesteld om te voorkomen dat een schip onnodig wordt aangehouden of vertraging oploopt”.

5.7. Aangezien ro-ro-veerboten en hogesnelheidsvaartuigen in artikel 2 van de voorgestelde richtlijn apart van elkaar worden gedefinieerd, zou er voor de duidelijkheid in de hele tekst steeds moeten worden gesproken van „ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen”. Overweging 7 van het richtlijnvoorstel zou dan in deze zin moeten worden gewijzigd.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1920/2006 wat betreft de uitwisseling van informatie, het systeem voor vroegtijdige waarschuwing en de risicobeoordelingsprocedure inzake nieuwe psychoactieve stoffen

(COM(2016) 547 *final* — 2016/0261 (COD))

(2017/C 034/31)

Raadpleging	Raad, 7.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 148, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie COM(2016) 547 <i>final</i> — 2016/0261 (COD)
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.10.2016
Zitting nr.	520
Stemuitslag	228/2//5
(voor/tegen/onthoudingen)	

Aangezien het Comité volledig met het voorstel instemt en het zich in zijn op 21 januari 2014 ⁽¹⁾ goedgekeurde advies „Nieuwe psychoactieve stoffen” (EESC-2013-06166-00-00-AC-TRA) al over dit thema heeft uitgesproken, heeft het tijdens zijn op 19 en 20 oktober 2016 gehouden 520e zitting (vergadering van 19 oktober 2016) besloten een positief advies over de voorgestelde tekst uit te brengen en te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 19 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁾ EESC-advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe psychoactieve stoffen, COM(2013) 619 *final* — 2013/0305 (COD), COM(2013) 618 *final* — 2013/0304 (COD) (PB C 177 van 11.6.2014, blz. 52).

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL