



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

60e jaargang
31 augustus 2017

Inhoud

I Resoluties, aanbevelingen en adviezen

ADVIEZEN

Europees Economisch en Sociaal Comité

526e zitting van het EESC van 31 mei en 1 juni 2017

2017/C 288/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over kunstmatige intelligentie — De gevolgen van kunstmatige intelligentie voor de (digitale) eengemaakte markt, de productie, consumptie, werkgelegenheid en samenleving (initiatiefadvies)	1
2017/C 288/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een mogelijke hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (verkenkend advies)	10

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

526e zitting van het EESC van 31 mei en 1 juni 2017

2017/C 288/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief" (COM(2016) 733 final)	20
2017/C 288/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie" (COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD))	29

2017/C 288/05	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over: a) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten en tot wijziging van Richtlijn 2006/123/EG en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt” (COM(2016) 821 <i>final</i> — 2016/0398 (COD)) — b) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen” (COM(2016) 822 <i>final</i> — 2016/0404 (COD)) — c) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het juridische en operationele kader van de Europese e-kaart voor diensten ingevoerd bij Verordening ... [EESC Verordening]” (COM(2016) 823 <i>final</i> — 2016/0402 (COD)) — d) „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese e-kaart voor diensten en de bijbehorende administratieve faciliteiten” (COM(2016) 824 <i>final</i> — 2016/0403 (COD))</p>	43
2017/C 288/06	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de tijdelijke toepassing van een veralgemeende verleggingsregeling voor leveringen van goederen en diensten boven een bepaalde drempel (COM(2016) 811 <i>final</i> — 2016/0406 (CNS))</p>	52
2017/C 288/07	<p>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 2004/37/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk” (COM(2017) 11 <i>final</i> — 2017/0004 (COD))</p>	56
2017/C 288/08	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Europees Defensieactieplan” (COM(2016) 950 <i>final</i>)</p>	62
2017/C 288/09	<p>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 meerjarenplan voor de kleine pelagische bestanden in de Adriatische Zee en de visserijen die deze bestanden exploiteren (COM(2017) 97 <i>final</i> — 2017/0043 (COD))</p>	68
2017/C 288/10	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden” (COM(2017) 54 <i>final</i> — 2017/0017 (COD))</p>	75
2017/C 288/11	<p>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, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Versnelling van de innovatie op het gebied van schone energie (COM(2016) 763 <i>final</i>)</p>	81
2017/C 288/12	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese strategie betreffende ITS, op weg naar de introductie van coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen” (COM(2016) 766 <i>final</i>)</p>	85
2017/C 288/13	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking)” (COM(2016) 861 <i>final</i> — 2016-379-COD) — „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG” (COM(2016) 861 <i>final</i> — 2016-379-COD) — „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (herschikking)” (COM(2016) 863 <i>final</i> — 2016-378-COD) — „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (herschikking)” (COM(2016) 864 <i>final</i> — 2016-380-COD)</p>	91
2017/C 288/14	<p>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, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank „Tweede verslag over de staat van de energie-unie” (COM(2017) 53 <i>final</i>) en het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Voortgangsverslag hernieuwbare energie” (COM(2017) 57 <i>final</i>)</p>	100

2017/C 288/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (COM(2017) 8 <i>final</i> — 2017/0002 (COD))	107
2017/C 288/16	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 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs (COM(2017) 47 <i>final</i> — 2017/0015 (COD))	115
2017/C 288/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement en de Raad „Naar een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen” (JOIN (2016) 29 <i>final</i>)	120
2017/C 288/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de beheers-, instandhoudings- en controlemaatregelen die gelden in het verdragsgebied van de regionale organisatie voor het visserijbeheer in het zuidelijke deel van de Stille Oceaan (SPRFMO) (COM(2017) 128 <i>final</i> — 2017/0056 COD)	129
2017/C 288/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1306/2013 van de Raad op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2017 (COM(2017) 150 <i>final</i> — 2017/0068 (COD))	130

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE

526e ZITTING VAN HET EESC VAN 31 MEI EN 1 JUNI 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over kunstmatige intelligentie — De gevolgen van kunstmatige intelligentie voor de (digitale) eengemaakte markt, de productie, consumptie, werkgelegenheid en samenleving

(initiatiefadvies)

(2017/C 288/01)

Rapporteur: **Cateljne MULLER**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	159/3/14
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Artificiële intelligentie (AI) maakt op dit moment een aantal belangrijke ontwikkelingen door en vindt in snel tempo toepassingen in de maatschappij. De omvang van de markt voor AI bedraagt circa 664 miljoen USD en zal naar verwachting toenemen tot 38,8 miljard USD in 2025. Omdat AI zowel een positieve als een negatieve impact op de maatschappij kan hebben, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zich voorgenomen om de ontwikkelingen rondom AI nadrukkelijk te volgen, niet alleen vanuit technisch maar uitdrukkelijk ook vanuit ethisch, veiligheids- en maatschappelijk oogpunt.

1.2. Het EESC zal, als vertegenwoordiger van het Europees maatschappelijk middenveld het **maatschappelijk debat rondom AI** in de komende periode vormgeven, centraliseren en aanjagen en daarbij alle relevante stakeholders betrekken: beleidsmakers, de industrie, sociale partners, consumenten, ngo's, onderwijs- en zorginstellingen, experts en academici vanuit diverse disciplines (waaronder AI, veiligheid, ethiek, economie, arbeidswetenschappen, rechtswetenschappen, gedragswetenschappen, psychologie, filosofie).

1.3. Hoewel belangrijk, domineert de discussie over superintelligentie op dit moment en overschaduwde deze het debat over de impact van de huidige toepassingen van AI. Taak en doelstelling van dit proces zal daarom onder meer zijn om kennis over AI te vergroten en verbreden en zo bij te dragen aan een geïnformeerd en gebalanceerd debat zonder doemscenario's of extreme relativering. Het EESC zal zich daarbij inzetten voor de bevordering van de ontwikkeling van AI ten goede van de mensheid. Niettemin zal een belangrijke taak en doelstelling van dit proces ook zijn om disruptieve ontwikkeling in en rondom de ontwikkeling van AI te herkennen, benoemen, en monitoren, teneinde deze adequaat en tijdig te kunnen adresseren. Dit zal leiden tot groter(e) maatschappelijk(e) betrokkenheid, vertrouwen, en draagvlak ten aanzien van de verdere duurzame ontwikkeling en inzet van AI.

1.4. De impact van AI is grensoverschrijdend, dus zullen ook supra-nationaal beleidskaders moeten worden vastgesteld. Het EESC beveelt aan dat de **EU mondiaal een voortrekkersrol** neemt in de vaststelling van wereldwijde, eenduidige beleidskaders voor AI, in lijn met Europese waarden en fundamentele rechten. Het EESC kan en wil daaraan haar bijdrage leveren.

1.5. Het EESC signaleert op dit moment **elf domeinen** waarbinnen AI voor maatschappelijke uitdagingen zorgt: ethiek; veiligheid; privacy; transparantie en verklaarbaarheid; arbeid; educatie en vaardigheden; (on)gelijkheid en inclusiviteit; wet- en regelgeving; bestuur en democratie; oorlogsvoering; superintelligentie. Het EESC geeft de volgende aanbevelingen.

1.6. Het EESC pleit voor een **human-in-command** benadering van AI met als randvoorwaarden de verantwoordelijke, veilige en nuttige ontwikkeling van AI, waarbij machines machines blijven en mensen te allen tijde de controle over deze machines zullen behouden.

1.7. Het EESC pleit voor een **ethische code** voor de ontwikkeling, inzet en het gebruik van AI, zodat AI-systemen gedurende hun gehele operationele proces compatibel zijn met de beginselen van menselijke waardigheid, integriteit, vrijheid, privacy en culturele- en genderdiversiteit en met de fundamentele mensenrechten.

1.8. Het EESC pleit voor de ontwikkeling van een **normeringssysteem** ter verificatie, validatie en controle van AI-systemen, op basis van een breed spectrum aan standaarden op het gebied van veiligheid, transparantie, begrijpelijkheid, verklaarbaarheid en ethische waarden.

1.9. Het EESC pleit voor een **Europese AI-infrastructuur**, bestaande uit *open source* en privacy respecterende leeromgevingen, *real life* testomgevingen en datasets van hoge kwaliteit voor ontwikkeling en training van AI-systemen. Het EESC wijst op het (concurrentie)voordeel dat de EU kan behalen op de mondiale markt, door de ontwikkeling en promotie van „Europees verantwoorde AI-systemen”, voorzien van Europese AI-certificering en labelling.

1.10. De EU, nationale overheden, en sociale partners moeten gezamenlijk in kaart brengen welke **arbeidsmarktsectoren** in welke mate en op welke termijn beïnvloed zullen worden door AI en oplossingen zoeken om de gevolgen voor de werkgelegenheid, de inhoud van het werk, sociale stelsels en (on)gelijkheid te adresseren. Daarnaast dient geïnvesteerd te worden in arbeidsmarktsectoren waarop AI weinig tot geen invloed heeft.

1.11. Het EESC beveelt deze stakeholders aan om gezamenlijk in te zetten op **complementaire AI-systemen en co-creatie** daarvan op de werkplek, zoals mens-machineteams, waarbij AI de prestaties van de mens aanvult en verbetert. Ook moeten de stakeholders investeren in **formeel en informeel leren, onderwijs, en opleidingen** voor iedereen om te kunnen werken met AI, maar ook om vaardigheden te ontwikkelen die niet door AI zullen of kunnen worden overgenomen.

1.12. Een **concrete beoordeling van de EU wet- en regelgeving** binnen de 6 door STOA (*Scientific Foresight Unit*) benoemde aandachtsgebieden die mogelijk herzien of aangepast moeten worden, is nu al noodzakelijk. Het EESC kan en wil bij dit beoordelingsproces een rol spelen. Het EESC is tegen invoering van een vorm van rechtspersoonlijkheid voor robots of AI. De preventief corrigerende werking van het aansprakelijkheidsrecht wordt daarmee uitgehold, er ontstaat een moreel risico bij zowel de ontwikkeling als het gebruik van AI en het biedt mogelijkheden tot misbruik.

1.13. Ontwikkeling van **AI-toepassingen die de maatschappij dienen**, inclusiviteit bevorderen en het leven van mensen verbeteren, moet actief bevorderd en gepromoot worden, zowel publiek als privaat. De Europese Commissie dient binnen haar programma's onderzoek te financieren naar de maatschappelijke impact van AI alsmede van door de EU gefinancierde AI-innovaties.

1.14. Het EESC ondersteunt de oproep van Human Rights Watch c.s. tot een **verbod op autonome wapensystemen**. Het EESC is ingenomen met het aangekondigde overleg hierover in de VN, maar meent dat ook de toepassingen van AI in cyberoorlogsvoering onderwerp van dit VN-overleg dienen te zijn.

2. Artificiële intelligentie

2.1. Er is geen eenduidig geaccepteerde, vastomlijnde definitie van AI. AI is een containerbegrip voor een groot aantal (sub) domeinen zoals: *cognitive computing* (algoritmes die redeneren en begrijpen op een hoger (menselijker) niveau), *machine learning* (algoritmes die zichzelf taken aanleren), *augmented intelligence* (samenwerking tussen mens en machine), AI-robotica (AI ingebed in robots). Het centrale doel van AI-onderzoek en -ontwikkeling is echter de automatisering van intelligent gedrag, zoals redeneren, informatie vergaren, plannen, leren, communiceren, manipuleren, signaleren en zelfs creëren, dromen en percipiëren.

2.2. AI valt grofweg te onderscheiden in *narrow AI* en *general AI*. *Narrow AI* is in staat specifieke taken te verrichten. *General AI* is in staat iedere intellectuele taak te verrichten die een mens kan verrichten.

2.3. Op het gebied van *narrow AI* is de afgelopen tijd grote vooruitgang geboekt, met name door de groei van *computer processing power*, de beschikbaarheid van grote hoeveelheden data en de ontwikkeling van *machine learning* (ML). ML behelst algoritmes die zichzelf specifieke taken kunnen aanleren, zonder daarvoor geprogrammeerd te zijn. Deze methode berust op het verwerken van „trainingsdata” op basis waarvan het algoritme leert patronen te herkennen en regels op te stellen. *Deep learning* (DL), een vorm van ML, gebruikt structuren (*neural networks*) die losjes gebaseerd zijn op het menselijk brein, en die leren door middel van oefening en feedback. Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat AI-systemen (door middel van algoritmes) inmiddels zelflerend, autonoom en adaptief kunnen zijn.

2.4. De belangrijkste focus van onderzoek en ontwikkeling in AI ligt al enige tijd op de elementen redeneren, kennisvergaring, planning, communicatie en perceptie (visueel, auditief en sensorisch). Dit heeft geleid tot een groot aantal AI-toepassingen: virtuele assistenten, zelfrijdende auto's, automatische nieuwsaggregatie, spraakherkenning, vertaalprogramma's, *text-to-speak* programma's, geautomatiseerde financiële handel, juridische *e-discovery* etc.

2.5. Het EESC signaleert dat het aantal toepassingen en investeringen in AI recent exponentieel is gestegen. De omvang van de markt voor AI bedraagt op dit moment circa 664 miljoen USD en zal naar verwachting toenemen tot 38,8 miljard USD in 2025.

3. Kansen en bedreigingen van AI

3.1. Dat AI grote maatschappelijke voordelen kan hebben is vrijwel onbetwist: denk aan toepassingen voor duurzame landbouw, veiliger verkeer, een veiliger financieel systeem, milieuvriendelijkere productieprocessen, betere geneeskunde, veiliger werk, persoonlijker onderwijs, betere rechtspraak, een veiliger maatschappij. Het kan mogelijk zelfs bijdragen aan de uitbanning van ziekte en armoede. Ook kan AI een belangrijke bijdrage leveren aan de groei van de industrie en de verbetering van de concurrentiekracht van de EU.

3.2. Zoals met elke disruptieve technologie, brengt AI echter ook risico's en complexe beleidsuitdagingen met zich mee op gebieden als veiligheid en controleerbaarheid, sociaaleconomische aspecten, ethiek en privacy, betrouwbaarheid, etc.

3.3. We staan op een cruciaal punt voor het bepalen van de (rand)voorwaarden voor de huidige en verdere ontwikkeling en inzet van AI. Deze voordelen van AI kunnen alleen duurzaam worden bereikt als ook de uitdagingen rondom AI adequaat worden geadresseerd. Hiervoor dienen politieke keuzes te worden gemaakt.

a) Ethiek

3.4. De ontwikkeling van AI roept veel ethische vragen op. Wat is de invloed van autonome (zelflerende) AI op onze persoonlijke integriteit, autonomie, waardigheid, zelfstandigheid, gelijkheid, veiligheid, keuzevrijheid? Hoe zorgen we ervoor dat onze fundamentele normen, waarden en mensenrechten geëerbiedigd en gewaarborgd blijven?

3.5. Daar komt bij dat de ontwikkeling van AI op dit moment plaatsvindt binnen een homogene omgeving van voornamelijk jonge, blanke mannen, waardoor (al dan niet bewust) cultuur- en genderdispariteiten in AI worden ingebed, onder meer omdat AI-systemen leren op basis van trainingsdata. Deze data dienen juist te zijn en daarnaast van goede kwaliteit, gevarieerd, voldoende diepgaand en onbevooroordeeld te zijn. Er is een algemene tendens om te geloven dat data per definitie objectief zijn, maar dat is een misvatting. Data zijn makkelijk te manipuleren, kunnen biased zijn, culturele, gender en andere vooroordelen en voorkeuren weerspiegelen en fouten bevatten.

3.6. De AI-systemen die nu worden ontwikkeld bevatten geen ethische waarden. Wij mensen moeten de AI-systemen en de omgeving waarin zij worden ingezet daarvan voorzien. Ontwikkeling, inzet en gebruik van AI-systemen (zowel publiek als commercieel) dient plaats te vinden binnen de grenzen van onze fundamentele normen, waarden, vrijheden en mensenrechten. Het EESC roept daarom op tot de ontwikkeling en vaststelling van een uniforme globale ethische code voor de ontwikkeling, de inzet en het gebruik van AI.

b) *Veiligheid*

3.7. Het gebruik van AI in de fysieke wereld leidt onbetwist tot veiligheidsvraagstukken. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen interne en externe veiligheid.

— *Interne veiligheid*: is het AI-systeem robuust genoeg om goed te (blijven) functioneren? Is het algoritme goed geprogrammeerd? Crasht het niet, is het bestand tegen *hacken*? Is het effectief? Is het betrouwbaar?

— *Externe veiligheid*: is het AI-systeem veilig in gebruik in de maatschappij? Handelt het niet alleen veilig in normale, maar ook in onbekende, kritieke of onvoorspelbare situaties? Wat is de invloed van het zelflerend vermogen op de veiligheid, ook als het na ingebruikname verder leert?

3.8. Het EESC vindt dat AI systemen alleen in gebruik mogen worden genomen indien deze voldoen aan specifieke eisen voor interne en externe veiligheid. Deze eisen dienen door beleidsmakers, AI- en veiligheidsspecialisten, bedrijven en maatschappelijke organisaties gezamenlijk te worden bepaald.

c) *Transparantie, begrijpelijkheid, controleerbaarheid, verklaarbaarheid*

3.9. Acceptatie en duurzame ontwikkeling en toepassing van AI hangt samen met de mogelijkheid om de werking, acties en beslissingen van AI-systemen te begrijpen, controleren en verklaren, met name ook achteraf.

3.10. Acties en beslissingen van AI-systemen (door slimme algoritmes) grijpen in toenemende mate in het leven van mensen. Voorbeelden zijn het gebruik van AI bij informatiegestuurd politiewerk, bij de beoordeling van hypotheekaanvragen of bij het toelatingsproces tot verzekeringen. Begrijpelijkheid, controleerbaarheid en verklaarbaarheid van het beslisproces van een AI-systeem is hierbij cruciaal.

3.11. Op dit moment zijn veel AI-systemen al zeer moeilijk te doorgronden voor gebruikers. In toenemende mate geldt dit echter ook voor de makers van de systemen. Met name *neural networks* zijn vaak „*black boxes*” waarbinnen (beslis)processen plaatsvinden die niet langer kunnen worden doorgrond, en waarvoor geen uitlegmechanismes bestaan.

3.12. Het EESC pleit voor transparante, begrijpelijke en controleerbare AI-systemen waarvan de werking ook achteraf verklaarbaar is. Daarnaast moet worden vastgesteld welke beslisprocessen aan AI systemen kunnen worden overgelaten en welke niet en wanneer menselijke interventie gewenst of vereist zou moeten zijn.

d) *Privacy*

3.13. De privacy van AI-systemen is een onderwerp van zorg. Veel (consumenten)producten beschikken nu al over ingebouwde AI: huishoudelijke apparaten, kinderspeelgoed, auto's, gezondheidstrackers, smartphones. Al deze producten communiceren (vaak persoonlijke) data met de cloudplatforms van de producenten. Zeker nu de handel in data *booming* is, wat betekent dat de gegenereerde data niet bij de producent blijven, maar worden doorverkocht aan derden, is een punt van zorg of privacy wel voldoende gewaarborgd blijft.

3.14. AI is bovendien in staat om, door middel van analyse van zeer veel (vaak) persoonlijke data, de keuzes van mensen op vele terreinen (van commerciële beslissingen tot verkiezingen en referenda) te beïnvloeden. Een bijzonder kwetsbare groep zijn kinderen. Het EESC is bezorgd over AI toepassingen die zich expliciet richten op beïnvloeding van het gedrag en de wensen van kinderen.

3.15. Voorkomen moet worden dat de toepassing van AI op persoonlijke data de werkelijke of gepercipieerde vrijheid van mensen inperkt. De EU General Data Protection Regulation (GDPR) voorziet in belangrijke mate in de privacybescherming van digitaal aangeleverde persoonsinformatie. Of het recht van mensen op geïnformeerde instemming en keuzevrijheid bij afgifte van data, maar ook op toegang tot, aanpassing van en controle van afgegeven data in de praktijk voldoende is gewaarborgd moet, in het licht van de ontwikkelingen van AI, goed worden gemonitord.

e) Normen, standaarden en infrastructuur

3.16. Nieuwe normeringssystemen ter verificatie en validatie van AI-systemen, op basis van een breed spectrum aan standaarden dienen te worden ontwikkeld om de veiligheid, transparantie, begrijpelijkheid, verklaarbaarheid en ethische verantwoordelijkheid van AI-systemen te kunnen beoordelen en controleren.

3.17. Het EESC pleit ervoor dat de EU een eigen AI-infrastructuur ontwikkelt, bestaande uit open source en privacy respecterende leeromgevingen en datasets van hoge kwaliteit voor ontwikkeling en training van AI-systemen. De EU kan hier bovendien een (concurrentie)voordeel behalen op de mondiale markt, door het promoten van Europese verantwoorde AI-systemen'. Het EESC beveelt aan daarbij de mogelijkheden van Europese AI-certificering en labelling te onderzoeken.

f) Impact op werk, werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden en sociale stelsels

3.18. Over de snelheid waarmee en de mate waarin dit het geval zal zijn verschillen de meningen, maar het is evident dat AI impact zal hebben op de omvang van de werkgelegenheid en op de aard en het karakter van veel werk en daarmee ook op sociale stelsels.

3.19. Brynjolfsson en McAfee van MIT noemen de huidige technologische ontwikkelingen (waaronder AI) het tweede machinetijdperk. Er zijn echter twee belangrijke verschillen: i) de „oude” machines vervingen voornamelijk spierkracht, terwijl de nieuwe machines denkkracht en cognitieve vaardigheden vervangen, waardoor niet alleen laaggeschoolden (*blue collar workers*) middelbaar- en hooggeschoolden (*white collar workers*) getroffen worden en ii) AI is een *general purpose technology*, die impact heeft op vrijwel alle sectoren tegelijkertijd.

3.20. AI kan grote voordelen hebben wanneer het wordt ingezet bij gevaarlijk, zwaar, uitputtend, vuil, onaangenaam, repetitief of saai werk. Maar ook routiniseerbaar werk en dataverwerking en -analyse of werk waarbij planning of predictie een grote rol speelt, werk dat vaak door hooggeschoolden wordt gedaan, kan in toenemende mate door AI-systemen worden verricht.

3.21. De meeste banen bestaan echter uit diverse werkzaamheden. De kans dat alle werkzaamheden die iemand vervult door AI of robots worden overgenomen, lijkt klein. Vrijwel iedereen zal echter geconfronteerd worden met de automatisering van delen van zijn functie. De tijd die daarmee vrijkomt kan gebruikt worden voor andere taken, mits daarop door overheden en sociale partners wordt ingezet. Het is noodzakelijk daarbij oog te hebben de impact die deze ontwikkelingen op professionals en managers kunnen hebben en hun betrokkenheid daarbij te promoten, zodat zij de ontwikkelingen de baas blijven en geen slachtoffer ervan worden.

3.22. Daarnaast zullen er, ook nieuwe banen bijkomen. Niemand kan echter voorspellen welke dat zijn, hoeveel dat er zijn en hoe snel dit gebeurt. Bedrijven zoals Google en Facebook slagen erin om een gigantische waarde te ontwikkelen met een relatief klein aantal werknemers. Bovendien zijn de nieuwe banen niet altijd goede banen. Zorg is dat met de verdere ontwikkeling van AI er straks alleen nog laagbetaalde mini-taken overblijven voor een groeiende groep flexwerkers.

3.23. AI zal niet alleen gevolgen hebben voor de hoeveelheid beschikbaar werk, maar ook voor de aard van het bestaande werk. AI-systemen bieden steeds meer mogelijkheden tot het volgen en monitoren van werkers, waardoor de autonomie en privacy in het geding komen. Werk wordt nu al vaak bepaald en verdeeld door algoritmes, zonder menselijke tussenkomst, wat de aard van het werk en de werkomstandigheden beïnvloedt. En er bestaat het risico op verschraving van de werkzaamheden en het verleren van belangrijke vaardigheden bij gebruik van AI-systemen.

3.24. Feit blijft echter dat technologie ons niet „overkomt”. Overheden en sociale partners hebben de mogelijkheid om de manier waarop AI verder wordt ontwikkeld en wordt toegepast in het arbeidsproces te bepalen en moeten deze mogelijkheid ook met beide handen aanpakken. Het is daarbij belangrijk om niet alleen te focussen op waar AI toe in staat is, maar juist ook op waar mensen toe in staat zijn (creativiteit, empathie, samenwerken), op wat we willen dat mensen blijven doen en om te zoeken naar mogelijkheden om mens en machine beter samen te laten werken (complementariteit).

3.25. *Augmented intelligence* (complementariteit), waarbij mens en machine samenwerken en elkaar versterken, is de interessantste toepassing van AI omdat het gaat om mens mét machine, in tegenstelling tot mens in plaats van machine. Co-creatie is echter van groot belang: werkers moeten bij de ontwikkeling van dergelijke complementaire AI-systemen worden betrokken om ervoor te zorgen dat de AI-systemen bruikbaar zijn en dat de werker voldoende autonomie en controle (*human-in-command*), voldoening en plezier in het werk behoudt.

g) **Educatie en vaardigheden**

3.26. Het bijhouden of aanleren van digitale vaardigheden is nodig om mensen de mogelijkheid te geven om zich aan de snelle ontwikkelingen op het gebied van AI aan te passen. De Europese Commissie zet sterk in op de ontwikkeling van digitale vaardigheden met haar *Digital Skills and Jobs Coalition*. Niet iedereen zal echter in staat of geïnteresseerd zijn om te coderen en programmeur te worden. Beleid en financiële middelen zullen daarom ook gericht moeten worden op educatie en ontwikkeling van vaardigheden op terreinen die niet door AI-systemen zullen worden bedreigd (denk aan taken waarbij menselijke interactie voorop staat, waarbij mens en machine samenwerken, of waarvan we willen dat mensen die blijven doen).

3.27. Wanneer wordt ingezet op complementariteit van mens en AI (*augmented intelligence*) zal voor iedereen en vanaf jonge leeftijd educatie in de omgang en het werken met AI-systemen noodzakelijk zijn om te zorgen dat mensen autonomie en controle kunnen behouden in hun werk (*human-in-command*). Daarbij is met name ook onderwijs in ethiek en privacy van belang, omdat AI op die terreinen grote impact heeft.

h) **Toegankelijkheid, maatschappelijke (on)gelijkheid, inclusiviteit, verdeling**

3.28. Het overgrote deel van de ontwikkeling van AI en alle daarbij behorende elementen (ontwikkelplatforms, data, kennis, expertise) is in handen van de 5 grote technologiebedrijven (Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft). Hoewel deze bedrijven voorstander zijn van de open ontwikkeling van AI, en sommigen hun AI-ontwikkelplatforms als open-source aanbieden, is de volledige toegankelijkheid van AI-systemen hiermee niet gewaarborgd. De EU, internationale beleidsmakers en maatschappelijke organisaties hebben hier een belangrijke rol te vervullen door ervoor te zorgen dat AI-systemen voor iedereen toegankelijk zijn, maar ook dat de ontwikkeling ervan in een open omgeving plaatsvindt.

3.29. Kapitaal bevoordelende technologische veranderingen, waarbij innovaties vooral voordelen bieden aan de eigenaars van die innovatie, verslechtert de positie van arbeid ten opzichte van die van kapitaal. Technologische veranderingen kunnen ook leiden tot (inkomens)ongelijkheid tussen mensen (zowel lokaal als regionaal en mondiaal). AI kan deze trends verder versterken.

3.30. Belangrijk is om deze trends nadrukkelijk te volgen en adequaat te adresseren. Er wordt al gepleit voor een AI-belasting, AI-dividend of gedeeld eigendom van AI-systemen door werknemers en werkgevers. Ook wordt meer en meer gesproken over de noodzaak van een onconditioneel basisinkomen.

3.31. Het EESC heeft in een eerdere opinie ⁽¹⁾ de mogelijkheid van een digitaal dividend en de gelijke verdeling ervan teneinde positieve groeieffecten te bereiken benoemd. Het EESC hecht belang aan onderzoek naar al deze oplossingen, waarbij een juiste balans moet worden gevonden tussen de ontwikkeling van AI die de mens ten goede komt en eventuele belemmerende effecten als gevolg van die oplossingen. Ook moet het morele risico, waarbij de verantwoordelijkheid voor AI-systemen wordt afgeschoven op een entiteit die niet effectief verantwoordelijk kan worden gehouden, worden voorkomen.

⁽¹⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 161.

i) Wet- en regelgeving

3.32. De implicaties van AI voor bestaande wet- en regelgeving zijn groot. De STOA van het Europees Parlement heeft in juni 2016 een overzicht uitgebracht van de Europese wet- en regelgeving die geraakt zal worden door de ontwikkelingen op het gebied van robotica, cyber-physical systems en AI. Het STOA benoemt 6 aandachtsgebieden — transport, dual-use systemen, burgerlijke vrijheden, veiligheid, gezondheid, energie — waarbinnen maar liefst 39 EU-verordeningen, -richtlijnen, -verklaringen, -mededelingen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie mogelijk herzien of aangepast moeten worden. Deze evaluatie dient snel en voortvarend te worden opgepakt en het EESC kan en wil bij dit proces een rol spelen.

3.33. Er is veel discussie over de vraag wie aansprakelijk kan worden gehouden wanneer een AI-systeem schade veroorzaakt. Zeker wanneer het AI-systeem zelflerend is en na ingebruikname verder leert. Het Europees Parlement heeft aanbevelingen opgesteld voor burgerlijke wetgeving voor robotica, met daarin het voorstel om een zogenaamde „*e-personality*” voor robots, inhoudende dat deze civielrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor schade die zij veroorzaken, te onderzoeken. Het EESC is tegen een vorm van rechtspersoonlijkheid voor robots of AI(-systemen), omdat dit een onaanvaardbaar moreel risico in zich draagt. Van het aansprakelijkheidsrecht gaat een preventieve gedrags-corrigerende werking uit, welke kan verdwijnen zodra de maker niet langer het aansprakelijkheidsrisico draagt, omdat dit is verlegd naar de robot (of het AI-systeem). Bovendien is er risico op oneigenlijke toepassing en misbruik van een dergelijke rechtsvorm. De vergelijking met de beperkte aansprakelijkheid van vennootschappen gaat hierbij mank, omdat daarbij altijd een natuurlijk persoon de ultieme aansprakelijke is. Onderzocht moet in dit verband worden in hoeverre de huidige nationale en EU wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van (product- en risico-)aansprakelijkheid en eigen schuld voldoende antwoord op deze vraag geven en zo niet, welke juridische oplossingen dan geboden zijn.

3.34. Voor een juiste benadering van wet- en regelgeving in het kader van AI, zal bovendien een goed begrip van wat AI kan, niet kan, en op korte, middellange en lange termijn mogelijk zal kunnen, cruciaal zijn.

3.35. AI bepert zich niet tot grenzen. Daarom is het belangrijk om de noodzaak van mondiale regelgeving te onderzoeken, omdat regionale regelgeving onvoldoende zal zijn en zelfs onwenselijke effecten zal hebben. Gezien haar beproefde stelsel van product- en veiligheidsnormen, de hang naar protectionisme op andere continenten, het hoge niveau van kennis binnen Europa, het stelsel van Europese fundamentele rechten en sociale waarden en de sociale dialoog, beveelt het EESC de EU aan een voortrekkersrol te nemen in de vaststelling van wereldwijde, eenduidige beleidskaders voor AI, en dit proces mondiaal aan te jagen.

j) Bestuur en democratie

3.36. AI toepassingen kunnen een bijdrage leveren aan betere betrokkenheid van mensen bij overheidsbeleid en transparantere bestuurlijke besluitvorming. Het EESC roept de EU en nationale overheden op om AI hiervoor in te zetten.

3.37. Het EESC is bezorgd over het gericht gebruik van AI-systemen (in de vorm van slimme algoritmes) voor nieuwsaggregatie op bijvoorbeeld social media, welke tot vernauwing van informatie en verdere splijting van de maatschappij lijken te hebben geleid (denk aan „*filter bubbles*” en „*nepnieuws*” op Twitter en Facebook tijdens de Amerikaanse verkiezingen).

3.38. Het EESC is ook bezorgd over de signalen dat AI-systemen zouden zijn ingezet om het (stem)gedrag van mensen te beïnvloeden. Door middel van slimme algoritmes zouden voorkeuren en gedrag van mensen zijn voorspeld en gericht beïnvloed. Dit is een bedreiging voor een eerlijke en open democratie. In het huidige tijdperk van polarisering en ontmanteling van internationale instituties, kan de precisie en kracht van dergelijke propagandatechnologie snel voor verder ontwrichting van de maatschappij zorgen. Dit is een van de redenen waarom standaarden ten aanzien van transparantie en controleerbaarheid van (slimme) algoritmes noodzakelijk zijn.

k) Oorlogsvoering

3.39. De United Nations Convention on Conventional Weapons heeft besloten om in 2017 experts met elkaar te laten spreken over de implicaties van autonome wapens. Het EESC is hiermee ingenomen en ondersteunt de oproep van Human Rights Watch c.s. tot een verbod op autonome wapensystemen. Het EESC is van mening dat een dergelijk verbod serieus moet worden onderzocht en overwogen. Dit is echter niet voldoende om de mogelijkheden van AI in oorlogs- en conflictsituaties adequaat te adresseren. Ook de toepassingen van AI in cyberoorlogsvoering dienen onderwerp van dit VN-overleg te zijn.

3.40. Daarnaast dient voorkomen te worden dat AI in handen valt van mensen of regimes, die als doel hebben het in te zetten voor terroristische activiteiten.

l) *Superintelligentie*

3.41. Tot slot is de vraag aan de orde wat de mogelijkheden en risico's zijn van de ontwikkeling van superintelligentie. Volgens Stephen Hawking zal de ontwikkeling van *general AI* al het eind van de mensheid betekenen. Op dat moment zal AI zich verder ontwikkelen in een tempo dat voor mensen niet is bij te houden, aldus Hawking. Er zijn daarom deskundigen die opteren voor een zgn. „kill-switch” of „reset-button”, waarmee we een op hol geslagen of superintelligent AI-systeem kunnen deactiveren of resetten.

3.42. Het EESC pleit voor een *human-in-command* benadering met als randvoorwaarden de verantwoordelijke en veilige ontwikkeling en inzet van AI, waarbij machines machines blijven en mensen te allen tijde de controle over deze machines zullen kunnen blijven behouden. De discussie over superintelligentie is daarbij belangrijk, maar overschaduwde op dit moment het debat over de impact van de huidige toepassingen van AI.

4. AI ten dienste van de mensheid

4.1. Grote commerciële partijen hebben inmiddels diverse initiatieven ontplooid voor de open, veilige en maatschappelijk verantwoorde ontwikkeling van AI (zoals OpenAI). Beleidsmakers kunnen dit echter niet aan bedrijven overlaten en hebben hier een rol te vervullen. Gerichte maatregelen en steun voor onderzoek naar maatschappelijke uitdagingen rondom AI en naar de ontwikkeling van veilige en robuuste AI-systemen zijn noodzakelijk.

4.2. EU-programma's, waaronder Horizon 2020 zijn bij uitstek geschikt om deze uitdaging te adresseren. Het EESC heeft geconstateerd dat financiering onder met name de pijler *Societal Challenges* van Horizon2020 „achterblijft” op die onder de twee andere pijlers *Excellent Science* en *Industrial Leadership* en wordt teruggeschroefd. Het EESC dringt erop aan dat onderzoek naar de brede maatschappelijke uitdagingen, alsmede naar de maatschappelijke toepassingen van AI binnen de pijler *Societal Challenges* een belangrijke plaats krijgt.

4.3. Ook moeten mogelijke *cross-cutting*-effecten van AI worden geadresseerd. Gelijktijdig met financiering van de ontwikkeling van disruptieve AI-innovaties dient financiering plaats te vinden van onderzoek naar en adressering van de maatschappelijke impact van die innovaties.

4.4. Onderzoek en ontwikkeling van AI ten dienste van de mensheid vereist bovendien een variëteit aan hooggekwalificeerde openlijk beschikbare trainings- en testdata en *real life* testomgevingen. Tot nu toe is de AI-infrastructuur en veel gekwalificeerde data alleen beschikbaar bij en voor een beperkt aantal private partijen en zijn er obstakels om AI in de openbare ruimte te testen, waardoor de toepassing van AI op andere terreinen wordt belemmerd. Ontwikkeling van openlijk beschikbare hooggekwalificeerde data en een Europese AI-infrastructuur zijn cruciaal om tot veilige, robuuste en nuttige AI te komen.

5. Monitoring en adressering

5.1. De brede maatschappelijke impact van AI kan nog niet volledig worden overzien. Dat de impact groot zal zijn is echter onbetwist. De ontwikkelingen op het gebied van AI volgen elkaar op dit moment in snel tempo op, wat vraagt om kritische monitoring vanuit een breed perspectief om belangrijke en disruptieve ontwikkelingen, zowel technische als maatschappelijke, in en rondom AI („*gamechangers*”) adequaat en tijdig te kunnen adresseren.

5.2. Bij technische *gamechangers* kan gedacht worden aan opvallende of significante sprongen in de ontwikkeling van AI-vaardigheden, die een voorbode kunnen zijn van het bereiken van *general AI*. Bij maatschappelijke *gamechangers* kan gedacht worden aan aanzienlijk baanverlies zonder zicht op vervangende banen, onveilige situaties, systeemfalen, onverwachte internationale ontwikkelingen, etc.

5.3. Beleidsmakers, de industrie, sociale partners, consumenten, ngo's, onderwijs- en zorginstellingen en academici en specialisten uit diverse disciplines (waaronder (toegepaste) AI, ethiek, veiligheid, economie, arbeidswetenschappen, rechtswetenschappen, gedragswetenschappen, psychologie, filosofie) dienen gezamenlijk de ontwikkelingen rondom AI nauwgezet te volgen en deze *gamechangers* in kaart te brengen en up-to-date te houden, om zo op het juiste moment de juiste maatregelen te kunnen nemen, in de vorm van beleid, wet- en regelgeving, zelfregulering en sociale dialoog.

5.4. Het EESC zal, als vertegenwoordiger van het Europees maatschappelijk middenveld dit multistakeholderdebat rondom AI in de komende periode vormgeven, centraliseren en aanjagen.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een mogelijke hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid**(verkennend advies)**

(2017/C 288/02)

Rapporteur: **John BRYAN**

Raadpleging	Commissie, 10.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 302 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	Verkennend advies
Besluit van het bureau	21.2.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	17.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	1.6.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	229/4/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC beschouwt het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) als een cruciaal EU-beleidsterrein dat de Europese burgers en de landbouwsector een daadwerkelijk gemeenschappelijk beleid moet bieden en dat resultaten heeft opgeleverd wat betreft zijn voornaamste doelstellingen zoals die in het Verdrag van Rome staan vermeld. In de aanvraag voor een verkennend advies ging het er weliswaar om het GLB een nieuwe vorm te geven, maar het EESC wijst erop dat het zijns inziens zaak is om het GLB in het belang van de betrokkenen op behoedzame en natuurlijke wijze verder te ontwikkelen. De verdere ontwikkeling van het GLB moet positief worden benaderd en het GLB-budget moet toereikend zijn om aan de bestaande en nieuwe vragen te voldoen, wat betreft zowel de landbouweconomie als sociale en milieucriteria.

1.2. Een hervormd GLB moet een antwoord helpen bieden op de nieuwe uitdagingen waar de EU voor staat, waarbij gedacht moet worden aan de EU-toezeggingen in het kader van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, de klimaatverbintenissen van de 21e Conferentie van Partijen (COP21), bilaterale handelsakkoorden en de volatiliteit van de markt.

1.3. Het GLB moet een sterke bijdrage leveren aan het Europese landbouwmodel, dat gekenmerkt wordt door traditionele familiebedrijven, landbouwcoöperaties en vennootschappen, en moet de grote inkomensongelijkheid tussen landelijke en stedelijke gebieden en binnen de landbouw aanpakken, samen met agrarische brancheorganisaties.

1.4. Het GLB vertegenwoordigt een exportwaarde van 131 miljard EUR, wat neerkomt op 7,5 % van de totale uitvoer van de EU. In het GLB-budget, dat 38 % van de totale EU-begroting uitmaakt, moet een evenwichtige prijs-kwaliteitverhouding gevonden worden, omdat het ruim 500 miljoen EU-burgers duurzaam voorziet van veilige levensmiddelen van goede kwaliteit. De toekomstige financiering moet voldoende zijn om de extra financiële lasten die de brexit met zich mee zal brengen, de druk op landbouwincomens en de grotere vraag naar publieke goederen het hoofd te bieden.

1.5. Het EESC is er voorstander van om aan het tweepijlermodel van het GLB vast te houden. Rechtstreekse betalingen in pijler 1 moeten de landbouwincomens ondersteunen, marktbeheersmaatregelen financieren en een uitgebreidere levering van publieke goederen dienen. Betalingen voor plattelandsontwikkeling in pijler 2 moeten worden toegespitst op economische, sociale en milieuprogramma's aan de hand van de doelstellingen van de Cork 2.0-verklaring om kwetsbare regio's en sectoren te ondersteunen en de levering van publieke goederen doelgericht aan te pakken.

1.6. De waardevolle bijdrage van de landbouw aan het milieu wordt onderschat. De koolstofputten in graslanden, bossen, veengebieden en hagen zouden in de betalingen uit hoofde van zowel de eerste als de tweede pijler van het GLB in aanmerking genomen en beschermd en versterkt moeten worden.

1.7. Om de belangrijke kwestie van de generatieopvolging in de landbouw aan te pakken, moeten specifieke programma's ter ondersteuning van jonge landbouwers, met name vrouwen, en de pensionering van oudere landbouwers ten uitvoer worden gelegd. Bovendien moeten er programma's worden ingevoerd om in de landbouw de rol van vrouwen in het algemeen te versterken.

1.8. Vereenvoudiging zou een belangrijk onderdeel van een hervormd GLB moeten vormen. Er moet moderne technologie worden ingezet om de almaar toenemende bureaucratische lasten voor landbouwers te vereenvoudigen en te verminderen. Het audit- en inspectieproces zou moeten worden verbeterd door de invoering van een model voor het wegwerken van tekortkomingen, het gelekaartsysteem, verlaagde eisen ten aanzien van de naleving van randvoorwaarden, en hogere toleranties, allemaal gericht op vereenvoudiging en een betere uitvoering van de betalingen.

1.9. In een hervormd GLB moet worden vastgehouden aan het beginsel van communautaire preferentie en territoriaal evenwichtige voedselsoevereiniteit, met EU-voedsel voor EU-burgers. Het landbouwpotentieel moet in bilaterale en multilaterale handelsakkoorden onderstreept worden, zonder dat de sector wordt opgeofferd om voordelen op andere terreinen te behalen. Alle levensmiddelen die in de EU worden ingevoerd, moeten — met inachtneming van het conformiteitsbeginsel — volledig voldoen aan de sanitaire, fytosanitaire, arbeids- en milieunormen van de EU.

1.10. De positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen moet worden versterkt. De positieve aanbevelingen van de EU-taskforce Landbouwmarkten zouden goedgekeurd en uitgevoerd moeten worden. Het is van vitaal belang om sectorale en regionale samenwerking tussen producenten en met name kleine, bestaande coöperaties en producentenorganisaties verder en sterker te stimuleren. Speciale nadruk moet daarbij liggen op sectoren en regio's waar de samenwerking nog op een laag pitje staat.

1.11. Zowel een sterke eerste als een sterke tweede pijler is essentieel voor een hervormd GLB waarin flexibele programma's voor plattelandontwikkeling beschikbaar zijn in alle EU-lidstaten, met inbegrip van gebieden met natuurlijke beperkingen (GNB's), waarbij het gaat om kwetsbare regio's en sectoren.

1.12. De hoogte van de aan landbouwers betaalde rechtstreekse steun in de verschillende lidstaten moet verder worden geharmoniseerd om voor landbouwers in alle lidstaten gelijke concurrentievoorwaarden te creëren en om voor een evenwichtige ontwikkeling van plattelandgebieden in de hele EU te zorgen.

2. Inleiding

2.1. Geen enkele bedrijfstak in de EU is zo geïntegreerd als de landbouw. De landbouw is de enige grote sector met een gemeenschappelijk beleid dat centraal wordt gefinancierd uit de EU-begroting. De landbouw- en agrofoodsector is een zeer belangrijke werkgever in de EU-economie, met 11 miljoen landbouwers, 22 miljoen agrarische werknemers in de landbouw en nog eens 22 miljoen indirecte banen in de voedselverwerkingsindustrie, de voedseldetailhandel en de dienstensector⁽¹⁾. Veel van deze banen zijn te vinden in armere plattelandregio's. De landbouw draagt in elke lidstaat en in alle regio's bij tot de economische bedrijvigheid. De afgelopen tien jaar is de exportwaarde van de agrofoodsector van de EU (voedsel en drank) met gemiddeld 8 % per jaar gegroeid, tot 131 miljard EUR in 2016⁽²⁾.

2.2. Het GLB is een essentieel EU-beleid dat 500 miljoen EU-burgers duurzaam voorziet van veilig en betaalbaar voedsel van goede kwaliteit. Ook moet het GLB a) een redelijk inkomen voor EU-landbouwers waarborgen, en b) voor de ontwikkeling van landelijke gebieden in sociaal, economisch en milieu-opzicht zorgen. Land- en bosbouwers beheren meer dan 82 % van het EU-landoppervlak⁽³⁾ en vormen dus een essentieel onderdeel van een duurzame landbouweconomie, die multifunctioneel van aard moet zijn.

⁽¹⁾ Europese Commissie, EU agriculture spending focused on results, september 2015.

⁽²⁾ Europese Commissie, Agri-food trade statistical fact sheet — Extra EU-28.

⁽³⁾ Eurostat, Land cover, land use and landscape, 2016.

2.3. Met een begroting van 59 miljard EUR biedt het GLB landbouwers en hun bedrijven vitale ondersteuning in de vorm van rechtstreekse betalingen, marktondersteuningsmaatregelen en plattelandontwikkelingsprogramma's. Daarbij zij aangetekend dat de GLB-steun verband houdt met de levering van publieke goederen en de inachtneming van hogere Europese normen. Deze rechtstreekse betalingen in de eerste pijler, die weliswaar gekoppeld zijn aan de naleving van randvoorwaarden en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen op het gebied van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn en milieubescherming, zijn van essentieel belang om landbouwers te helpen bij het stabiliseren van inkomens en het omgaan met marktvolatiliteit. Momenteel is 30 % van de rechtstreekse betalingen gekoppeld aan vergroeningseisen, met de nadruk op bodemkwaliteit, biodiversiteit en koolstofvastlegging; toch zijn er nog steeds ecologische en sociale problemen die opgelost moeten worden. Marktmaatregelen zijn bij de vorige hervorming van het GLB sterk uitgehold, maar zijn nog steeds belangrijk, met name in tijden van marktkrisis. Nieuwe maatregelen zijn nodig om de volatiliteit aan te pakken. Het medegefinancierde plattelandontwikkelingsprogramma is een belangrijk tweedepijlerfonds voor economische, sociale en milieuprogramma's die zowel op het niveau van individuele landbouwbedrijven als op het niveau van plattelandgebieden ten uitvoer worden gelegd.

2.4. In de afgelopen zes decennia heeft het GLB, ondanks alle tekortkomingen, aanzienlijke resultaten opgeleverd voor burgers, producenten, consumenten en belastingbetalers in de EU, en voor de EU-samenleving als geheel. In sommige gebieden hebben we echter te maken met problemen op het vlak van biodiversiteit, milieu en landschap die aangepakt moeten worden. Gebleken is dat het GLB flexibel is en kan worden aangepast aan de eisen van de tijd. De unieke tweepijlerstructuur van het GLB heeft het mogelijk gemaakt om het beleid te veranderen en op verschillende doelstellingen te richten, maar met behoud van het algemene streven om het Europese landbouwmodel en agrarische familiebedrijven kracht bij te zetten.

2.5. De compensatiebetalingen in het kader van het GLB zijn in de loop der jaren ingrijpend van aard veranderd, van voornamelijk markt- en prijsondersteuning tot ontkoppelde steun met een substantieel milieuelement. De tweede pijler is ingevoerd om kwetsbare regio's en sectoren te ondersteunen. Met de tweede pijler wordt ervoor gezorgd dat slimme en duurzame plattelandontwikkeling centraal staat in het landbouwbeleid van de EU. De landbouw kan niet zonder een geïntegreerd plattelandontwikkelingsbeleid.

2.6. De landbouw moet binnen een op positieve wijze hervormd, d.w.z. gemoderniseerd en vereenvoudigd GLB een essentiële rol spelen bij het verwezenlijken van de Europese doelstellingen inzake duurzaamheid, milieu en natuur, concurrentievermogen, investeringen, groei en werkgelegenheid.

2.7. Een hervormd GLB moet de goede onderdelen van het huidige beleid behouden en daarnaast nieuwe maatregelen omvatten om het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen, zoals de maatschappelijke vraag naar de levering van publieke goederen, de EU-verbintenissen uit hoofde van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, de toezeggingen op het gebied van klimaatverandering in het kader van de COP21, bilaterale handelsakkoorden en marktvolatiliteit. In een hervormd GLB moet ook een goed evenwicht worden gevonden tussen de behoeften van consumenten, belastingbetalers en producenten.

2.8. In een hervormd GLB moet de EU het Europees landbouwmodel met duurzame gezinslandbouwbedrijven krachtig blijven ondersteunen, als tegenpool van het industriële landbouwproductiemodel dat wordt gehanteerd in andere delen van de wereld, zoals de Mercosur, de VS en Oceanië. Speciale aandacht moet uitgaan naar kleine en middelgrote landbouwbedrijven. Op het gebied van voedselveiligheid passen Europese landbouwers het verzorgingsbeginsel toe, waardoor ze in de internationale handel in basislandbouwproducten en levensmiddelen een concurrentienadeel hebben ten opzichte van landbouwers in Noord- en Zuid-Amerika, Oceanië en andere gebieden die gebruikmaken van stoffen als hormonen en beta-agonisten, die in de EU allemaal verboden zijn.

2.9. Het Europese landbouwmodel komt neer op een sociaal contract tussen EU-landbouwers en de samenleving, waarbij landbouwers op duurzame wijze kwalitatief hoogwaardig voedsel en andere publieke goederen produceren en tegelijkertijd aan milieubescherming en landschapsbeheer doen. In ruil daarvoor zou uit hoofde van het GLB steun moeten worden verleend om familiebedrijven, coöperaties en ondernemingen met duurzame landbouwmodellen en landelijke gebieden in stand te houden. Dit model levert de Europese samenleving uitermate waardevolle goederen doordat het gevarieerd, gezond, veilig, betaalbaar en kwalitatief hoogwaardig voedsel verschaft, bijdraagt aan een territoriaal evenwicht, het platteland in stand houdt en milieu en landschap helpt beschermen.

2.10. Wel moet de EU er meer voor ijveren dat het GLB en de voordelen ervan goed worden begrepen en gesteund door landbouwers en EU-burgers.

3. Uitdagingen voor de landbouw en het GLB

Landbouwinkomens

3.1. Het GLB is de EU en de EU-burgers de afgelopen zestig jaar goed van dienst geweest door substantiële baten te genereren voor de landbouwsector en de belastingbetalers waar voor hun geld te geven. In veel EU-lidstaten valt echter op dat de inkomensongelijkheid tussen landelijke en stedelijke gebieden, alsook binnen de landbouw, toeneemt. In de meeste lidstaten zijn de landbouwinkomens niet toereikend en liggen ze substantieel onder het nationale of regionale gemiddelde. De landbouwprijzen zijn niet evenredig meegestegen met de inflatie en de prijzen van grondstoffen, zoals meststoffen en energie. In de voorbije jaren heeft de prijsvolatiliteit de landbouwinkomens onder druk gezet.

Investerings in plattelandsgebieden

3.2. Het huidige plattelandsontwikkelingsbeleid is met zijn waaier van flexibele instrumenten essentieel gebleken om plattelandsgebieden en in het bijzonder gebieden met natuurlijke beperkingen te ondersteunen. Het robuuste plattelandsontwikkelingsplan dat is opgesteld in het kader van de Cork 2.0-verklaring „A Better Life in Rural Areas” moet voor het hervormde GLB een topprioriteit zijn. Investerings in de levensvatbaarheid en vitaliteit van plattelandsgebieden, verbetering van de werkgelegenheid in economisch kwetsbare en afgelegen gebieden en ondersteuning van diversifiëring in de landbouw, zijn voor een hervormd GLB belangrijke uitdagingen ⁽⁴⁾.

Begroting

3.3. In de jaren tachtig ging 65 tot 75 % van de EU-begroting naar het GLB. Dit percentage is gedaald naar 38 % nu. Van de landbouw wordt echter verwacht dat ze betaalbaar voedsel van hoge kwaliteit produceert en ook nog eens een steeds grotere bijdrage levert aan het halen van de EU-streefcijfers in het kader van de COP21 en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU vormt een grote uitdaging voor de toekomstige financiering van het GLB.

Voedselzekerheid

3.4. Aangezien de wereldbevolking naar verwachting zal groeien van 7 miljard nu tot 9,5 miljard in 2050, is het dringend zaak om de mondiale voedselproductie de komende jaren aanzienlijk te verhogen. Het is een van de belangrijkste VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling om ondervoeding drastisch terug te dringen. In studies van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) wordt geschat dat momenteel een op de zeven personen wereldwijd aan ondervoeding lijdt. Het is duidelijk dat de mondiale voedselproductie duurzaam zal moeten groeien om aan deze toenemende vraag naar voedsel te kunnen voldoen en bij te dragen tot het uitbannen van honger. De EU, dat zich als wereldmacht op dit gebied verantwoordelijk moet opstellen, en een hervormd GLB hebben in de voedselproductie een belangrijke rol te spelen. Het GLB moet ook verantwoord zijn waar het gaat om export, en moet ontwikkelingslanden blijven aanmoedigen om de binnenlandse productie te verbeteren.

Milieu-uitdagingen

3.5. De EU-landbouw en het GLB zijn van essentieel belang om de EU-verbintenissen uit hoofde van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling na te komen en de ambitieuze streefcijfers van de EU in het kader van de wereldwijde COP21-klimaatovereenkomst te halen. De CO₂-uitstoot door de EU-landbouw is sinds 1990 met 23 % gedaald en de concentratie nitraat in rivieren is ten opzichte van 1992 met 17,7 % afgenomen ⁽⁵⁾. De milieuprestaties van het GLB zijn dus flink verbeterd, maar er staan nieuwe uitdagingen voor de deur. Zo moet er bij de hervorming van het GLB voor gezorgd worden dat de landbouw meer zoden aan de dijk kan zetten en een cruciale rol kan vervullen om Europa te helpen zijn streefcijfers in het kader van de COP21 en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling te halen.

Ecosysteemdiensten

3.6. De landbouwsector levert fundamentele ecosysteemdiensten, draagt bij aan het beheer van habitats, het behoud van biodiversiteit, dierenwelzijn, de schoonheid van het landschap en de bescherming van de bodem- en waterkwaliteit. Ook dient te worden erkend dat de landbouwsector op het vlak van biodiversiteit, milieu en landschap een grotere bijdrage zou moeten leveren. Een aanzienlijke hoeveelheid EU-voedsel wordt geproduceerd met gebruikmaking van natuurlijk water, dat anders verspild zou worden. Ook heeft een groot deel van de EU-landbouw betrekking op graslanden, bossen en veengebieden, die allemaal waardevolle koolstofputten vormen. Al deze vitale ecosysteemdiensten van de landbouw moeten in een hervormd GLB een plaats krijgen en worden bevorderd.

⁽⁴⁾ Advies „Van de verklaring van Cork 2.0 naar concrete stappen” (nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad).

⁽⁵⁾ Commissaris Hogan, Working for Europe's Farmers, 2016.

Prijs-kwaliteitverhouding van voedsel

3.7. Dankzij het GLB genieten EU-burgers van een hoge mate van voedselzekerheid en een zeer ruim aanbod aan betaalbare, veilige levensmiddelen. Het percentage van het inkomen dat EU-burgers aan voedsel besteden is afgenomen van 50 % in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot 10 % nu, ondanks de aanzienlijke stijging van de productiekosten. Een hervormd GLB moet ervoor zorgen dat consumenten toegang blijven houden tot betaalbaar en veilig voedsel van hoge kwaliteit dat is geproduceerd overeenkomstig de Europese normen.

Generatievernieuwing

3.8. De meeste landbouwers zijn ouder dan 55 jaar. De generatievernieuwing vormt een belangrijk probleem, want het is geen sinecure om jongeren warm te maken voor een loopbaan als landbouwer. Praktische problemen voor jongeren zijn er in dit verband op het gebied van de toegang tot financiering en grond, lage inkomens, kennisoverdracht en de toegang tot opleiding. De lage landbouwinkomens verhinderen bovendien dat landbouwers kunnen sparen voor hun pensioen. In sommige regio's neemt het opgeven van landbouwgrond toe, met alle sociale en milieugevolgen van dien, vooral in afgelegen gebieden. Het is dan ook van essentieel belang om in een hervormd GLB veel nadruk te leggen op generatievernieuwing, m.i.v. jonge landbouwers, starters en gekwalificeerde agrarische arbeidskrachten, met name degenen die al op het landbouwbedrijf werken, en op het faciliteren van pensionering.

Vrouwen in de landbouw

3.9. Vrouwen spelen een bijzonder belangrijke rol in de landbouw: zij doen veel werk op de boerderij en dragen een steeds groter deel van de bureaucratische lasten. In de eigendomsstructuur van landbouwbedrijven zijn vrouwen veelal ondervertegenwoordigd. Via het inkomen dat vrouwen buiten de boerderij verdienen als werkneemster of zelfstandige, zijn zij ook enorm belangrijk voor de levensvatbaarheid van het landbouwbedrijf. Indien beide echtgenoten voltijds op het bedrijf werken, moet deze bijdrage tot uiting komen en gewaardeerd worden in de eigendomsverhouding van het landbouwbedrijf.

Migratie

3.10. De landbouw en de agrofoodsector kunnen een belangrijke rol spelen door immigranten te helpen bij hun integratie op de arbeidsmarkt en door kansarme groepen te ondersteunen via sociale programma's.

Vereenvoudiging

3.11. Modernisering en vereenvoudiging van het GLB zijn met het oog op de toekomst broodnodig. Bij eerdere hervormingen is er wel op gewezen dat vereenvoudiging noodzakelijk is, maar de realiteit gebiedt te zeggen dat het GLB voor de landbouwbedrijven veel ingewikkelder en bureaucratischer is geworden. Dat geldt met name voor het inspectie- en auditproces, de toepassing van de subsidiabiliteitscriteria en de naleving van voorschriften betreffende een goede landbouw- en milieueconditie (GLMC) overeenkomstig de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen.

Handel en mondialisering

3.12. Het EESC erkent dat de handel in en de uitvoer van landbouwproducten veel voordelen en arbeidsplaatsen oplevert. Uitdagingen die met de mondialisering en handelsakkoorden samenhangen zouden de landbouw echter ernstig kunnen schaden en een bedreiging kunnen vormen voor het hoge niveau van voedselveiligheid en de hoge kwaliteitsnormen in de EU. Het is essentieel dat er een goede balans wordt gevonden tussen het openen van nieuwe markten en het creëren van nieuwe kansen enerzijds en de bescherming van kwetsbare sectoren en gebieden en EU-normen anderzijds. Voorts moet bij het beginsel van communautaire preferentie en voedselsoevereiniteit een territoriaal evenwicht in stand worden gehouden⁽⁶⁾.

Prijsvolatiliteit en versterking van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen

3.13. In de voedselvoorzieningsketen is er een zeer onevenwichtige machtsverhouding tussen grote retailers en voedselverwerkers enerzijds en landbouwers anderzijds, wat resulteert in een neerwaartse druk op de prijzen, vaak tot onder de kostprijs. De positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen moet worden versterkt via goed functionerende afzetcoöperaties. Er moet een Europees rechtskader tot stand worden gebracht om op te treden tegen

⁽⁶⁾ Advies over de rol van de landbouw in de multilaterale, bilaterale en regionale handelsbesprekingen in het licht van de WTO-ministerconferentie van Nairobi (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 20).

oneerlijke handelspraktijken van voedings- en detailhandelketens. Doordat de EU haar marktondersteuning heeft teruggeschroefd en doordat ze sterker de gevolgen ondervindt van de wereldmarkten en geopolitieke crises zoals het Russische invoerverbod, zijn prijs- en inkomensschommelingen bovendien een aanzienlijk probleem voor EU-landbouwers geworden. De werkzaamheden van de taskforce Landbouwmarkten op dit gebied zijn lovenswaardig en moeten worden gecontinueerd. Oneerlijke handelspraktijken en verkoop onder de kostprijs moeten worden aangepakt.

Evenwichtige territoriale ontwikkeling

3.14. Land- en bosbouw zijn voor de economische en sociale ontwikkeling in landelijke gebieden van fundamentele betekenis. Ook zijn ze belangrijk voor andere plattelandsgerelateerde economische bedrijvigheid en diensten, zoals toerisme, werkgelegenheid of culturele activiteiten. Een hervormd GLB met een sterke tweedepijlercomponent is onontbeerlijk om de plattelandsonwikkelingsproblemen van landelijke gebieden aan te pakken en in alle EU-regio's een sterke landbouw te behouden. Het doel moet zijn zo veel mogelijk landbouwers aan de slag te houden.

4. Voorstellen voor een verder ontwikkeld, gemoderniseerd en vereenvoudigd GLB

4.1. Een hervormd GLB dat het Europese landbouwmodel sterk ondersteunt, moet trouw blijven aan de kerndoelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome van 1957. Er zouden nieuwe doelen in moeten worden opgenomen, zoals de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen en de COP21. Op grond van artikel 39 VWEU wordt met het GLB specifiek beoogd:

- 1) de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
- 2) de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren;
- 3) de markten te stabiliseren;
- 4) de voorziening veilig te stellen;
- 5) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

4.2. In een hervormd GLB moet ook plaats worden ingeruimd voor cruciale uitdagingen zoals milieubescherming, beperking van de gevolgen van de klimaatverandering en behoud van biodiversiteit.

4.3. Deze essentiële doelstellingen kunnen het best worden verwezenlijkt door vast te houden aan de huidige tweepijlerstructuur van het GLB. Pijler 1 is gebaseerd op rechtstreekse betalingen aan actieve landbouwers, ondersteund door marktbeheersmaatregelen. Pijler 2 is gebaseerd op plattelandsonwikkelingsmaatregelen, waarbij de nieuwe vereisten in verband met de levering van publieke goederen in het beleid moeten worden geïntegreerd. De rechtstreekse betalingen in de eerste pijler zijn essentieel om de landbouwinkomens te ondersteunen en de volatiliteit te beperken; voorwaarde is wel dat wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn en milieucontroles. De maatregelen binnen de tweede pijler van het GLB zorgen voor belangrijke aanvullende steunprogramma's op economisch, sociaal en milieugebied.

4.4. De GLB-begroting voor de periode na 2020 moet toereikend zijn om de extra financiële lasten die het brexitbesluit met zich meebrengt, de druk op de agrarische inkomens en de grotere vraag naar publieke goederen te dekken.

4.5. Met betrekking tot de basisbetalingsregeling wordt voorgesteld dat lidstaten die voor een ander model dan het forfaitaire basisbetalingssysteem hebben gekozen omdat dat beter past bij hun specifieke omstandigheden, dit model na 2020 mogen behouden. In het model met forfaitaire betalingen komen verschillen op het vlak van investeringen, landbouwactiviteiten en de levering van publieke goederen in sommige landen niet tot uiting.

4.6. De hoogte van de aan landbouwers betaalde rechtstreekse steun in de verschillende lidstaten moet verder worden geharmoniseerd om verschillen in omstandigheden in aanmerking te nemen en op die manier voor landbouwers in alle lidstaten gelijke concurrentievoorwaarden te creëren en om voor een evenwichtige ontwikkeling van plattelandsgebieden in de hele EU te zorgen.

4.7. Voor rechtstreekse betalingen zouden alleen actieve landbouwers in aanmerking moeten komen die publieke goederen en publieke diensten leveren.

4.8. Ter ondersteuning en bescherming van rechtstreekse betalingen aan landbouwers uit hoofde van een sterke eerste pijler zouden actieve landbouwers in het kader van een hervormd GLB moeten werken aan een jaarprogramma of meerjarenprogramma waarbij aandacht wordt geschonken aan het milieu, de klimaatverandering en de biodiversiteit, en waarvan ook een „carbon navigator” en een nutriëntenbeheersplan deel zouden kunnen uitmaken. Dit jaar- of meerjarenprogramma zou ook gericht moeten zijn op de meetbare levering van publieke goederen en zou landbouwers meer flexibiliteit moeten bieden. Meetbaarheid moet steunen op objectieve en gestandaardiseerde criteria op EU-niveau.

4.9. Voor de rechtstreekse betalingen van de eerste pijler zou een rechtvaardig en redelijk maximum voor individuele landbouwers moeten worden vastgesteld (bijv. ter hoogte van het vergelijkbare inkomen van een geschoolde arbeider). Aanpassingen zouden mogelijk moeten zijn en er zou rekening moeten worden gehouden met partnerschapsverbanden, coöperaties, vennootschappen en het aantal werknemers dat moet worden verzekerd.

4.10. Gekoppelde rechtstreekse betalingen moeten zijn toegespitst op kwetsbare sectoren en regio's. Ze dienen het opgeven van land te voorkomen en de biodiversiteit te beschermen, vooral door de veeteelt in stand te houden en achterstandsregio's te ondersteunen.

4.11. In het huidige GLB is 30 % van de betaling in het kader van de eerste pijler gekoppeld aan vergroening en 70 % aan 15 uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en 5 normen inzake een goede landbouw- en milieueconditie waaraan moet worden voldaan om voor steun in aanmerking te komen. Om een echte vereenvoudiging van het GLB te faciliteren zou het beter zijn om de totale betalingen van de eerste pijler te koppelen aan de levering van publieke goederen. Om dit doel te bereiken zouden de vergroening en de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen goed moeten worden geëvalueerd, teneinde de meest doeltreffende en haalbare maatregelen in stand te houden en ook nieuwe doelstellingen in te voeren, bijv. op het gebied van klimaatverandering en koolstofvastlegging in de bodem.

4.12. In het kader van deze uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen met randvoorwaarden zouden, op basis van de mate waarin momenteel aan de betrokken randvoorwaarden wordt voldaan, meetbare doelen op het gebied van milieubescherming, beperking van de klimaatverandering en behoud van diversiteit moeten worden vastgesteld.

4.13. Een hervormd GLB zou het concept „slimme landbouw” moeten omarmen, waarbij het mes aan twee kanten snijdt: hogere landbouwopbrengsten en betere milieubescherming. Daarbij gaat het ook om kennisoverdracht en de inzet van technologie om precisielandbouw te ondersteunen, zodat er minder water, energie, industriële meststoffen en middelen zoals pesticiden, met name fungiciden en insecticiden, worden gebruikt.

4.14. Marktmaatregelen, waaronder interventies en steun voor particuliere opslag, zouden moeten worden behouden. De drempels voor de toepassing deze steunmaatregelen moeten worden vastgesteld op een realistisch niveau, zodat waar nodig betekenisvolle inkomenssteun aan producenten kan worden verstrekt.

4.15. Gegarandeerde en toereikende rechtstreekse betalingen via de eerste pijler vormen samen met markt-beheersinstrumenten de meest effectieve bescherming tegen inkomensschommelingen. In tijden van extreme prijs-schommelingen dient echter ook het gebruik van andere instrumenten te worden overwogen, zoals productiebeperkingsregelingen. Het gebruik van tweedepijlermiddelen voor maatregelen als vrijwillige verzekerings-regelingen zou gemakkelijker moeten worden gemaakt.

4.16. Producentencoöperaties laten al 140 jaar duidelijk zien dat ze beter bestand zijn tegen schokken op de landbouwmakten en delocalisatie van de voedselproductie helpen voorkomen. Het is dan ook van vitaal belang om sectorale en regionale samenwerking tussen producenten en met name de kleine, bestaande coöperaties en producenten-organisaties verder en sterker te stimuleren. Speciale nadruk moet daarbij liggen op sectoren en regio's waar de samenwerking nog op een laag pitje staat.

4.17. De voornaamste door de taskforce Landbouwmakten geïdentificeerde elementen voor het verbeteren van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen, te weten grotere transparantie, verplichte prijsrapportage, risicobeheersmaatregelen en het aanpakken van oneerlijke handelspraktijken en andere problemen, moeten allemaal worden bevorderd. Het is zaak om op deze gebieden regelgeving vast te stellen, die dan volledig moet worden geïntegreerd in een hervormd GLB. Voorgesteld wordt om krachtigere regelgeving vast te stellen om oneerlijke handelspraktijken uit te bannen, verkoop onder de kostprijs te verbieden en verplichte prijsrapportage in te voeren voor producenten, verwerkende bedrijven en retailers. Daarnaast moet de positie van landbouwers kracht worden bijgezet door de oprichting van sterke producentenorganisaties te ondersteunen.

4.18. In een hervormd GLB-beleid moet de handhaving van een doeltreffende en goed werkende interne markt centraal staan. De recente trend van hernationalisering binnen de interne markt vormt een punt van grote zorg en resulteert in grotere prijs- en marktdivergenties. Voorts is het van essentieel belang dat er regels worden ingevoerd — voor zover die nog niet bestaan — op grond waarvan het verplicht is om de oorsprong van landbouwproducten en levensmiddelen op het etiket te vermelden, zodat misleiding wordt voorkomen en de burgers bewuste keuzes kunnen maken. Zulke regels mogen het vrije verkeer van goederen in de interne markt van de EU niet ondergraven of belemmeren.

4.19. De brexit is een belangrijke bedreiging voor de EU en zal grote gevolgen hebben voor het GLB en de interne markt. Het wegvallen van het Britse deel van de financiering van het GLB zal volledig moeten worden opgevangen door de lidstaten. Bovendien is het van essentieel belang dat de tariefvrije handel in landbouw- en voedselproducten tussen de EU en het VK wordt gehandhaafd, dat er in de EU en het VK gelijkwaardige normen voor diergezondheid en -welzijn en milieunormen van kracht blijven en dat het gemeenschappelijke buitentarief voor invoer van toepassing blijft op zowel de EU als het VK.

4.20. Communautaire preferentie, met EU-voedsel voor EU-burgers, moet een fundamentele doelstelling van het GLB zijn. Een kernbeginsel van dit beleid moet de handhaving en bescherming van EU-normen inzake traceerbaarheid, voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid en milieubescherming zijn, evenals de volledige bescherming van beschermde geografische aanduidingen. Bij besprekingen op het vlak van handelsbeleid is het voor EU-consumenten van groot belang dat de EU vereist dat al het ingevoerde voedsel aan dezelfde normen voldoet. Bovendien moet de EU in onderhandelingen over toekomstige handelsakkoorden vasthouden aan een sterke en toereikende tariefbescherming van gevoelige sectoren en kwetsbare gebieden.

4.21. Generatievernieuwing moet in een hervormd GLB een belangrijk punt zijn. Voorgesteld wordt om de bestaande toename van de eerstelijnerbetalingen aan landbouwers jonger dan veertig jaar te handhaven. Ook wordt voorgesteld de vijfjarenregel opnieuw tegen het licht te houden om een eind te maken aan het gebrek aan flexibiliteit dat de toegang van jonge landbouwers tot hogere betalingsniveaus verhindert. Een ander voorstel is om in het kader van het algemene plattelandsontwikkelingsprogramma hogere betalingen aan jonge landbouwers toe te kennen. De betalingsniveaus voor structurele subsidieprogramma's ten behoeve van jonge landbouwers zouden met 70 % moeten worden verhoogd. Een dergelijke ondersteuning zou ook mogelijk moeten zijn voor jonge landbouwers en jonge professionals in partnerschapsverbanden, coöperaties en vennootschappen. Een effectieve nationale reserve die jonge boeren en nieuwkomers op doorlopende basis toegang tot ondersteuning geeft, is van groot belang. De tweede pijler zou moeten voorzien in de mogelijkheid om een doeltreffend pensioneringsprogramma ten uitvoer te leggen. De lidstaten zouden de flexibiliteit moeten hebben om aanvullende maatregelen voor jonge landbouwers, met name vrouwen, in te voeren. Het komt erop aan om sterk de nadruk te leggen op onderwijs en verbetering van vaardigheden. Ter versterking van de positie van vrouwen in de landbouw zouden er voor hen stimulansen beschikbaar moeten zijn die vergelijkbaar zijn met die voor jonge landbouwers, teneinde vrouwen gelijke toegang te geven tot land, krediet, training en status.

4.22. De nalevingseisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen voor landbouwers zouden op positieve wijze kunnen worden vereenvoudigd door geleidelijk afscheid te nemen van de audit- of inspectieaanpak en meer in te zetten op technologische oplossingen. Het systeem zou een checklist met positieve en negatieve punten voor de gerealiseerde naleving moeten omvatten. Aanvragers die aan de belangrijkste vereisten voldoen en voldoende punten scoren om de drempel te halen, zouden zonder meer in aanmerking moeten komen voor betaling. Hiermee zou de reeds ingevoerde gelekaartbenadering worden uitgebreid. Het aantal na te leven randvoorwaarden en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen zou moeten worden verminderd door enkele maatregelen op dit gebied die niet langer passend of relevant zijn af te schaffen. Zo zou het bijvoorbeeld goed zijn om een eind te maken aan de verplichting dat de identificatie van dieren moet worden gecontroleerd op landbouwbedrijven, en om deze controles, met behulp van technologische middelen, uit te voeren op verkooplocaties, zoals vleesbedrijven, verzamelpunten en veemarkten.

4.23. De regeling voor het toezicht op de naleving van de randvoorwaarden zou ook een recht moeten omvatten om binnen een bepaalde termijn, zonder sanctie, tekortkomingen te corrigeren. Wat sancties en toleranties aangaat, zou er een aanpak moeten worden gehanteerd die proportioneel en eerlijker is. Vereenvoudiging mag er niet toe leiden dat de lat minder hoog wordt gelegd, vooral niet op het gebied van milieubescherming (vergroening) of sanitaire en fytosanitaire normen.

4.24. Inspecties zouden betalingen niet moeten ophouden en het beleid zou moeten zijn om sancties in het volgende jaar toe te passen voor alle subsidiabiliteits- en nalevingsvereisten en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen.

4.25. Een versterkte en efficiëntere tweede pijler die inspeelt op de economische, ecologische en sociale behoeften van regio's, is van kapitaal belang voor een hervormd GLB dat zich concentreert op de levensvatbaarheid en vitaliteit van en de werkgelegenheid in plattelandsgebieden. Dit zou moeten worden gebaseerd op de doelstellingen van de Cork 2.0-verklaring. Daarnaast is het belangrijk dat de lidstaten alle maatregelen van de plattelandsontwikkelingsprogramma's op toereikende wijze cofinancieren, met inbegrip van de betalingen voor gebieden met natuurlijke beperkingen.

4.26. De EU-verbintenissen in het kader van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en de COP21 impliceren dat er nog meer van het GLB wordt gevraagd. Het is dan ook zaak dat de milieumaatregelen in de tweede pijler verruimd en beter toegespitst worden en dat hiervoor de nodige middelen worden uitgetrokken. Om dit mogelijk te maken is het, zonder afbreuk te doen aan de huidige toewijzing van middelen in de tweede pijler, belangrijk dat de toekomstige verdeling van middelen tussen de lidstaten overeenkomt met dit ambitieniveau.

4.27. In de tweede pijler zouden versterkte milieu-, klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen en betalingen gericht kunnen worden op de levering van uitgebreidere ecosysteemdiensten door landbouwers, met de nadruk op:

1. betalingen voor een beter beheer van koolstofputten in bodems (graslanden, bossen en veengebieden);
2. beter beheer van blijvend grasland om koolstofputten te verbeteren;
3. betalingen om akkerland om te vormen tot grasland;
4. mogelijke uitvoering van programma's inzake braaklegging en minimale grondbewerking;
5. de mogelijkheid om de veebezetting op grasland te verminderen, met behoud van een minimale veebezetting;
6. betaling voor de totstandbrenging van habitats en natuurcorridors;
7. bufferzones rond waterlichamen;
8. beheer van sloten, greppels en heggen;
9. bepaling van de CO₂-efficiëntie;
10. betaling voor de instandhouding van veengebieden;
11. bescherming van esthetische landschappen en archeologische sites;
12. betaling voor dierenwelzijnsmaatregelen;
13. hogere betalingen voor Natura 2000-gebieden en voor schade door wilde dieren;
14. maatregelen om woestijnvorming in droge gebieden tegen te gaan;
15. agro-ecologie en biologische productie;
16. betalingen met het oog op een verhoging van het gehalte organisch materiaal in de bodem, het beperken van de bodemerrosie en de waterretentie in het landschap.

4.28. Betalingen in het kader van de regeling voor gebieden met natuurlijke beperkingen zijn uitermate belangrijk voor boeren in de armere en meer afgelegen EU-regio's.

4.29. Verstrekking van goedkope financiering is essentieel voor het stimuleren van de groei in de landbouwsector en met name voor de ondersteuning van jonge landbouwers die onmisbaar zijn voor de generatievernieuwing.

4.30. Een hervormd GLB moet een aanvulling vormen op een breed opgezet voedselbeleid dat maatregelen omvat op gebieden als duurzame landbouw, evenwichtige territoriale ontwikkeling, gezonde eetpatronen, werkgelegenheid en handel. Het belang van gezonde voeding voor consumenten en de daarmee verbonden maatschappelijke voordelen in de vorm van een betere levenskwaliteit, gezonde levensstijlen, bestrijding van obesitas en lagere zorgkosten kan niet genoeg worden benadrukt. Om de consument van deze boodschap te doordringen, zijn er meer middelen en programma's nodig, samen met programma's om voedselverspilling uit te bannen en recycling te bevorderen.

4.31. Voor het verwezenlijken van de EU-doelstelling om het aandeel van hernieuwbare energie tegen 2030 tot minstens 27 % te verhogen, zijn maatregelen nodig om de stabiliteit en de rechtszekerheid te waarborgen. Er moeten betalingen komen ter ondersteuning van investeringen in zonne-, biomassa- en windenergie en programma's voor energie-efficiëntie en energiebesparing.

4.32. Om het concurrentievermogen in stand te houden, is het van vitaal belang dat de landbouwsector kan beschikken over de meest recente onderzoeks- en innovatieresultaten en dat deze ook voor de individuele landbouwbedrijven ter beschikking worden gesteld. Doeltreffende kennisoverdracht, onderwijs, beste praktijken en adviesprogramma's en -diensten moeten beschikbaar zijn en ondersteund worden.

4.33. Met het toegenomen gebruik van technologie in de landbouw, en met name voor slimme landbouw en vereenvoudiging, is breedbanddekking van levensbelang voor alle plattelandsgebieden.

4.34. In de nieuwe slimme landbouweconomie, waarin meer gebruik wordt gemaakt van technologie, zijn bescherming van de individuele gegevens van landbouwers en vertrouwelijkheid zeer belangrijk. Daarnaast is het essentieel dat landbouwers volledige zeggenschap blijven houden over alle individuele gegevens die in verband met hun bedrijf worden vastgelegd.

4.35. De circulaire economie kan een belangrijke rol spelen bij het terugdringen van afval in alle sectoren. Traditionele landbouwmodellen zijn de belichaming van afvalloze, hulpbronnefficiënte circulaire economieën. De landbouw heeft een positieve rol te spelen in de hergebruik- en recyclingsector, met inbegrip van een behoedzaam beheer van bodem, water en lucht.

4.36. Er is behoefte aan een redelijke overgangperiode vanaf 2020 voor de invoering van een nieuw, hervormd GLB, vooral om rekening te houden met begrotingskwesties i.v.m. de brexit en andere politieke besluiten ⁽⁷⁾.

Brussel, 1 juni 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Advies over de belangrijkste onderliggende factoren die het gemeenschappelijk landbouwbeleid post-2020 beïnvloeden (PB C 75 van 10.3.2017, blz. 21).

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

526e ZITTING VAN HET EESC VAN 31 MEI EN 1 JUNI 2017

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief”

(COM(2016) 733 final)

(2017/C 288/03)

Rapporteur: **Erik SVENSSON**

Corapporteur: **Ariane RODERT**

Raadpleging	Europese Commissie, 27.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	194/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met het starters- en opschalingsinitiatief van de Europese Commissie en de voorgestelde maatregelen om belangrijke obstakels weg te nemen, maar benadrukt dat niet alle snelgroeiende ondernemingen hightechbedrijven zijn en er ook in andere sectoren behoefte is aan maatregelen.

1.2. Het EESC is van mening dat het relevanter zou zijn om de Small Business Act bij te werken en nieuw leven in te blazen, waarmee alle initiatieven in één agenda zouden worden ondergebracht en de zichtbaarheid en consistentie zouden verbeteren.

1.3. Het EESC pleit voor een gecoördineerde beleidsaanpak ten aanzien van startups en scale-ups die rekening houdt met de verscheidenheid aan ondernemingsmodellen. Het is ingenomen met de specifieke maatregelen voor ondernemingen in de sociale economie. Elk initiatief zou echter moeten bijdragen aan een algehele verbetering van het ondernemingsklimaat en in het innovatieproces ruimte moeten bieden voor experimenten en het nemen van risico's.

1.4. Administratieve lasten en rompslomp blijven voor startups en scale-ups grote obstakels vormen. Het EESC roept de Commissie dan ook op de initiatieven voor de aanpak daarvan volledig ten uitvoer te leggen.

1.5. Het EESC vindt het van groot belang ervoor te zorgen dat de sociale partners structureel bij dit initiatief worden betrokken en de EU-regels inzake werkomstandigheden, arbeidswetgeving en collectieve overeenkomsten worden nageleefd.

1.6. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde maatregelen op het gebied van innovatie, maar roept op tot vereenvoudiging van de regels en voorwaarden, omdat de middelen van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen beperkt zijn.

1.7. Versterking van partnerschappen en de opbouw van middelengemeenschappen zijn een belangrijke factor voor succes. De Commissie zou netwerkvorming moeten stimuleren, waaronder de vorming van intermediairs, facilitators, accelerators en incubators.

1.8. Om het groeipotentieel van startups en scale-ups aan te boren, dienen op maat gesneden financieringsoplossingen te worden ontwikkeld (waarbij zowel gebruik kan worden gemaakt van eigen als vreemd vermogen), overheidsopdrachten bereikbaar te zijn en dient het belastingklimaat te worden verbeterd. Het EESC heeft in zijn adviezen passende maatregelen besproken.

1.9. De ontwikkeling van vaardigheden is essentieel. Daarom moet in het onderwijs al vroegtijdig de nadruk liggen op educatieve ondernemersprogramma's voor alle niveaus. Verder dienen praktijkopleiding en begeleidings-, informele en niet-formele leerprogramma's te worden aangemoedigd en bevorderd.

1.10. Er zijn maatregelen nodig om de momenteel hoge risicoaversie in de EU aan te pakken. Daartoe moet het tweedekansbeginsel worden herzien en ontwikkelingssteun worden verleend ter bevordering van bijvoorbeeld financiële geleethertheid en vaardigheden.

1.11. Het EESC roept de Commissie op alle bestaande en nieuwe initiatieven ter ondersteuning van ondernemingen in de sociale economie onder te brengen in een mededeling met een actieplan voor de sociale economie. Dit sluit aan op de conclusies van de Raad over „De bevordering van de sociale economie als belangrijkste motor van economische en sociale ontwikkeling in Europa” (7 december 2015).

2. Achtergrond

2.1. In de mededeling over *De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief* staat:

- snelgroeiende ondernemingen creëren veel meer nieuwe banen dan andere ondernemingen ⁽¹⁾. „Startups”, of startende ondernemingen, die zich opschalen naar een grotere onderneming, zijn sterk vertegenwoordigd in de categorie van snelgroeiende ondernemingen. Ze dragen bij tot meer innovatie en een grotere mededinging in de EU en versterken de economie. Deze opschalende ondernemingen of „scale-ups” kunnen ook sociale voordelen bieden, zoals flexibelere en modernere arbeidsregelingen. De Commissie heeft in haar strategie voor de eengemaakte markt aangekondigd na te gaan hoe de eengemaakte markt doeltreffender kan worden gemaakt voor startups en scale-ups;
- volgens de resultaten van een raadplegingsproces ⁽²⁾ dat de Commissie begin 2016 is gestart:
 - hebben startups die willen opschalen, nog steeds te maken met te veel regelgevende en administratieve obstakels, voornamelijk in een grensoverschrijdende situatie,
 - bestaan er voor zowel startups als scale-ups te weinig mogelijkheden om potentiële partners te vinden in de financiële en bedrijfs wereld en de lokale overheid, en met hen samen te werken,
 - is toegang tot financiering een van de grootste obstakels voor opschaling.

2.2. De Commissie stelt in haar mededeling een aantal maatregelen voor om deze obstakels te verminderen en/of weg te nemen.

2.2.1. Obstakels wegnemen:

- één digitale toegangspoort voor eenvoudige onlinetoegang tot informatie;

⁽¹⁾ Volgens Henrekson en Johansson, 2010, creëert 4% van de ondernemingen 70% van de nieuwe banen. Zie ook: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723

- één btw-ruimte creëren,
- totstandbrenging van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB),
- tweedekansregeling en herstructureringskaders in de lidstaten,
- betere toegang tot overheidsopdrachten.

2.2.2. Contacten leggen met de juiste partners:

- contacten leggen met universiteiten, onderzoekscentra, investeerders en zakenpartners;
- toegang krijgen tot mogelijkheden, aanwerven van mensen met de juiste vaardigheden, meer innovatiemogelijkheden (vooral voor sociale startups).

2.2.3. Toegang tot financiering:

- Europees Fonds voor strategische investeringen (naast de kapitaalmarktunie).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Dit advies betreft de mededeling van de Europese Commissie over „De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief”, waarin maatregelen worden voorgesteld om het potentieel van snelgroeiende ondernemingen ten volle te benutten. Het EESC heeft echter voor een bredere benadering gekozen en belicht die maatregelen vanuit het perspectief van alle soorten startups, waaronder potentiële startups en scale-ups.

3.2. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie en het streven naar het wegnemen van belangrijke obstakels. Het zou willen wijzen op eerdere adviezen waarin het uitgebreid is ingegaan op het verbeteren van het klimaat voor verschillende soorten ondernemingen in de EU ⁽³⁾, en herinnert aan zijn eerdere oproep tot meer actie ten behoeve van ondernemingen ⁽⁴⁾.

3.3. Aangezien het starters- en opschalingsinitiatief een verdere ontwikkeling en uitbreiding van de Small Business Act vormt, is het EESC van mening dat het meer zoden aan de dijk zou zetten om die bij te werken en nieuw leven in te blazen dan afzonderlijke maatregelen te blijven nemen. Het spreekt zijn waardering en steun uit voor dit initiatief en andere initiatieven ter ondersteuning van startups en scale-ups, maar vindt het lastig een volledig beeld te krijgen omdat de diverse initiatieven niet in een gezamenlijke en alomvattende beleidsagenda zijn ondergebracht.

3.4. Het EESC benadrukt dat een algemeen, doeltreffend beleidspakket nodig is dat rekening houdt met de verscheidenheid aan ondernemingen. Het steunt dan ook het streven van de Commissie naar een gecoördineerde aanpak voor al het EU-beleid.

3.5. Het EESC wijst de Commissie erop dat het momenteel een advies opstelt met een reeks voor startups en scale-ups zeer relevante aanbevelingen:

- creëren van een one-stop-shop-netwerk voor alle kleine en middelgrote ondernemingen in de EU,
- juridisch bindend maken van het „denk eerst klein”- en het eenmaligheidsbeginsel,
- meer recht doen aan de variëteit van kleine en middelgrote ondernemingen.

3.6. In een advies uit december 2016 ⁽⁵⁾ spoort het EESC de Commissie bovendien aan om snelgroeiende ondernemingen te stimuleren door:

- monitoring en de totstandbrenging van synergieën tussen de door de verschillende directoraten-generaal ten uitvoer gelegde innovatieve beleidsmaatregelen,
- versterking van de clusters en ecosystemen waarin innovatieve startups worden opgericht,

⁽³⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 22.

⁽⁴⁾ PB C 271 van 19.9.2013, blz. 61.

⁽⁵⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

— aanmoediging tot een toespitsing van de academische agenda op banen van de toekomst.

3.7. Het is vooral belangrijk dat het grote potentieel van bestaande microbedrijven, die in veel gevallen familiebedrijven zijn, wordt erkend en dat de ontwikkelingskansen van ondernemingen in de sociale economie aandacht krijgen. Verder dient de Commissie er rekening mee te houden dat niet alle snelgroeiende ondernemingen hightechbedrijven zijn en sectoren als de dienstensector, mode-industrie en elektronische handel ook maatregelen en steun nodig hebben.

3.8. Het EESC verzoekt de Commissie ook met klem om ervoor te zorgen dat er in alle initiatieven mede rekening wordt gehouden met nieuwe economische ontwikkelingen, zoals de opkomst van de deeleconomie ⁽⁶⁾. Alle voornoemde bedrijven stuiten op vergelijkbare en bijkomende obstakels wanneer ze starten en als ze willen groeien op de eengemaakte markt.

3.9. Het EESC staat achter het plan om één digitale toegangspoort in te voeren om informatie toegankelijker te maken, maar is van mening dat dit instrument van beperkte invloed zal zijn op het verminderen van de omslachtige wet- en regelgeving. Het stelt voor dat deze digitale toegangspoort ook een internetportaal voor onderzoek en ontwikkeling omvat. Structurele samenwerking met intermediaire organisaties is heel doeltreffend om de informatie voor startups te verbeteren.

3.10. De Commissie pakt enkele van de meest dringende obstakels aan, met name op het gebied van regelgeving, belastingen en administratieve lasten. Het EESC wenst te beklemtonen dat kleine en middelgrote ondernemingen — waaronder micro-ondernemingen, familiebedrijven en ondernemingen in de sociale economie — vaak weinig tot geen expertise in huis hebben om zich een weg te banen door de zeer ingewikkelde en bureaucratische regelgeving en administratieve rompslomp. Daarom is vereenvoudiging essentieel.

3.11. Het EESC staat achter de voorgestelde *peer reviews* om goede praktijkvoorbeelden te delen en verschillen tussen lidstaten bloot te leggen, zodat initiatieven beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Om doeltreffend te kunnen zijn moeten de bevindingen van de *peer reviews* transparant zijn en worden verspreid onder de belanghebbenden.

3.12. Het EESC steunt het besluit van de Commissie om de adviesdienst van het Enterprise Europe Network (EEN) uit te breiden met gespecialiseerde startup- en scale-upadviseurs die informatie geven over nationale en Europese regels, financieringsmogelijkheden, partnerschappen en toegang tot grensoverschrijdende overheidsopdrachten. Ook hier wijst het op het belang en de voordelen van meer structurele samenwerking met intermediairs en betrokken organisaties, onder meer in de sociale economie.

3.13. Het EESC onderschrijft het voornemen van de Commissie om startups en scale-ups op te nemen in internationale handelsovereenkomsten, aangezien een toenemend aantal startende en groeiende bedrijven snel een mondiale markt moet kunnen bereiken (vaak in een erg beperkt segment).

3.14. Het EESC waardeert en steunt de door de Commissie in dit initiatief gedane toezegging om ervoor te zorgen dat de EU-regels inzake werkomstandigheden, arbeidswetgeving en collectieve overeenkomsten worden nageleefd, en om te streven naar kwaliteitsvolle banen.

3.15. Het EESC vestigt de aandacht op de volgende formulering uit de Commissiemededeling: „scale-ups kunnen sociale voordelen bieden, zoals flexibelere en modernere arbeidsregelingen”. Die zou aanleiding kunnen geven tot misverstanden en potentieel misbruik.

3.16. Het is cruciaal de sociale partners structureel bij dit initiatief te betrekken. Dit moet worden aangemoedigd om eerlijke concurrentie tussen ondernemingen te waarborgen en het risico op sociale dumping te voorkomen, waarop het EESC in meerdere adviezen heeft gewezen ⁽⁷⁾.

3.17. Het EESC wil graag de aandacht vestigen op wat er gaande is op het gebied van geoblocking ⁽⁸⁾. Dat zou een groot nieuw obstakel kunnen zijn voor startups en scale-ups die niet over de capaciteit beschikken om in verschillende landen met verschillende talen tegelijk actief te worden. Communicatie over het verschil tussen actieve en passieve verkoop is cruciaal! Naleving van nationale wetgeving geldt alleen voor de landen die actief worden benaderd.

⁽⁶⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 33.

⁽⁷⁾ PB C 161 van 6.6.2013, blz. 14, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 54 en PB C 13 van 15.1.2016, blz. 2.

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18. Het EESC steunt het voorstel om de toegang van kleine en middelgrote ondernemingen, met name scale-ups, tot de Horizon 2020-programma's te verbeteren. De Europese innovatieraad en de Innovatieradar kunnen effectieve instrumenten zijn, mits ze gepaard gaan met weinig rompslomp, en kunnen de beoogde doelen voor kleine en middelgrote ondernemingen inderdaad helpen bereiken. In het kader van deze initiatieven moet verder speciale aandacht worden besteed aan sociale innovatie, waarop nieuwe ondernemingsmodellen vaak gestoeld zijn.

3.19. Het EESC juicht toe dat specifiek melding wordt gemaakt van maatregelen voor startups en scale-ups in de sociale economie, een onderwerp waar het veel van af weet en waarover het adviezen heeft uitgebracht ⁽⁹⁾.

3.20. Het EESC constateert tot zijn tevredenheid dat de Commissie erkent dat kleine en middelgrote ondernemingen grote problemen hebben met het verdedigen van hun intellectuele eigendomsrechten. De kosten daarvan zijn buitengewoon hoog voor een klein bedrijf en ook de handhavingskosten zijn hoog, met als gevolg dat bijna geen enkele startup of scale-up zich dit kan permitteren. De Commissie zou een passende oplossing moeten vinden om deze problemen aan te pakken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Partners, clusters en ecosystemen*

4.1.1. Een gunstig ondernemingsklimaat is de hoeksteen voor groei en innovatie. Het EESC meent dat dit initiatief alleen maar kans van slagen heeft als het bijdraagt aan een algehele verbetering van het ondernemingsklimaat en in het innovatieproces ruimte biedt voor experimenten en het nemen van risico's.

4.1.2. Het EESC deelt de mening van de Commissie dat het heel belangrijk is voor startups en met name scale-ups om contact te leggen met de juiste partners. Aangezien de Europese markt in het algemeen terughoudender staat tegenover het nemen van risico's en primair nationaal georiënteerd is, moet er op twee fronten actie worden ondernomen:

1. de EU en de lidstaten kunnen, in permanente samenwerking met intermediaire organisaties en instanties, een belangrijke rol spelen in het faciliteren van clusters met universiteiten, onderzoekscentra enz.;
2. bij het vinden van investeerders en zakenpartners mag alleen de markt een rol spelen, waarbij het belang van Europese programma's en van de EIB/het EIF niet mag worden onderschat. Die programma's moeten echter versterkt en beter gecoördineerd worden.

4.1.3. Het EESC steunt het plan van de Commissie om het huidige Startup Europe-initiatief te versterken en de werkzaamheden van de EU om clusters en ecosystemen in Europa met elkaar te verbinden, te coördineren.

4.1.4. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie de nadruk legt op de oprichting van „gemeenschappen”, met partnerschappen en specifieke ecosystemen als sleutelfactoren voor succesvolle startups en scale-ups. In dit verband is het ermee ingenomen dat de Commissie speciale aandacht besteedt aan ondernemingen in de sociale economie door te wijzen op hun specifieke kenmerken en bijdragen aan de Europese samenleving. Het wil de Commissie dan ook nogmaals ⁽¹⁰⁾ met klem verzoeken alle bestaande en nieuwe initiatieven onder te brengen in een EU-actieplan voor de sociale economie, om de bekendheid ervan te vergroten en de samenhang tussen de verschillende initiatieven te verbeteren.

4.2. *Kansen in verband met aanbestedingen*

4.2.1. Het EESC staat vierkant achter het voornemen van de Commissie om de kansen van startups en scale-ups op het binnenhalen van overheidsopdrachten te vergroten. Naast de voorgestelde maatregelen zou de Commissie nauwlettend moeten toezien op de omzetting en toepassing van de richtlijn voor overheidsopdrachten in de lidstaten. Dit is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de lidstaten volledig gebruik maken van alle mogelijkheden die er zijn om kleine en middelgrote ondernemingen, waaronder ondernemingen in de sociale economie, betere kansen te bieden op het gebied van overheidsopdrachten. Het EESC verwijst naar zijn eerdere advies ter zake ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

⁽¹⁰⁾ Bijdrage van het EESC aan het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>

⁽¹¹⁾ PB C 191 van 29.6.2012, blz. 84.

4.2.2. Het EESC juicht toe dat er in de mededeling specifiek aandacht wordt besteed aan overheidsopdrachten voor innovatie en aan innovatiepartnerschappen. Maar daarvoor is vereenvoudigde regelgeving vereist. Innovatieaanbestedingen, zoals omschreven in de richtlijn, lijken meer iets voor grote bedrijven. Voor deelname aan een innovatiepartnerschap is een aparte afdeling vereist en daarom komen startups en scale-ups niet gauw in aanmerking omdat zij meestal geen afdeling hebben die zich hier specifiek mee bezighoudt.

4.2.3. Het EESC wil erop wijzen dat het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), dat de Commissie heeft ingevoerd om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen overheidsopdrachten binnen te halen, in veel gevallen het tegenovergestelde effect heeft gehad en wordt gezien als een belemmering voor de deelname aan aanbestedingen. Startups en scale-ups hebben de grootste moeite om alle noodzakelijke informatie en formulieren te verzamelen. Daarom zou ondersteuning moeten worden geboden door intermediaire organisaties (organisaties van kleine en middelgrote ondernemingen en soortgelijke instanties).

4.3. *Vaardigheden*

4.3.1. Het EESC beaamt dat de Nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa, die focust op zowel de kwaliteit van vaardigheden als hun relevantie voor de arbeidsmarkt, het hoofd biedt aan een aantal van de grootste uitdagingen. Die agenda kan echter alleen succesvol en doeltreffend zijn als de initiatieven de belangrijkste doelgroepen bereiken en daarvoor is een goede uitvoering, monitoring en follow-up nodig.

4.3.2. Het EESC onderstreept dat de Nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa en met name het geplande initiatief voor een coalitie voor digitale vaardigheden en banen buitengewoon belangrijk zijn en een hoeksteen voor de toekomst kunnen vormen.

4.3.3. Ondernemingen in de sociale economie ontwikkelen antwoorden op nieuwe sociale behoeften of behoeften waarmee onvoldoende rekening wordt gehouden. Ze zijn pioniers op het gebied van sociale innovatie. Daarom pleiten (onder andere) ondernemers in de sociale economie, ter aanvulling van initiatieven met betrekking tot digitale vaardigheden, voor actie op andere vaardigheidsgebieden, zoals bedrijfsontwikkeling en bereidheid tot investeren. Deze vaardigheden zijn even belangrijk voor een succesvolle startup.

4.3.4. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de lidstaten te stimuleren educatieve ondernemersprogramma's op te zetten, hen daarbij te assisteren en de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen lidstaten en stakeholders te faciliteren. Het raadt aan dergelijke programma's al vroegtijdig in het onderwijs te integreren omdat gebleken is dat dit meer effect heeft.

4.3.5. Daarnaast zijn incubators en one-stop-shop-diensten (zoals ontwikkeling, mentoring en financiële ondersteuning) vaak cruciaal in de begin- en opschalingsfase. De Commissie moet goede praktijkvoorbeelden op dit gebied bekendmaken en delen.

4.4. *Belastingen*

4.4.1. Het EESC vreest net als de Commissie dat belastingheffing een flink obstakel kan vormen voor startups en scale-ups. Een belangrijk knelpunt dat moet worden aangepakt zijn de hoge nalevingskosten, met name die ten gevolge van uiteenlopende nationale belastingregelingen.

4.4.2. Het EESC vraagt de Commissie om te kijken naar de mogelijkheid van het qua tijd en omvang onbeperkt doorschuiven van de verliezen die worden gemaakt tijdens het opstarten en opschalen van ondernemingen.

4.4.3. Het EESC is ermee ingenomen dat kleine en middelgrote ondernemingen kunnen kiezen voor deelname aan het systeem van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie.

4.4.4. Verder is verbruiksbelasting binnen het btw-stelsel een zeer complexe aangelegenheid voor kleine en middelgrote ondernemingen. Ook is het een extra belasting voor startups wanneer zij voor elk product of elke dienst in een lidstaat moeten nagaan welk btw-tarief van toepassing is. Dit ontnemt hun de lust tot grensoverschrijdend zakendoen. Het EESC staat daarom achter het voornemen van de Commissie om één btw-ruimte te creëren, en steunt het btw-vereenvoudigingspakket voor kleine en middelgrote ondernemingen, waaronder startups, waarmee een grote belemmering voor micro-ondernemingen zal worden aangepakt.

4.4.5. Belastingheffing op individuele beleggingsinkomsten heeft in veel lidstaten een ontmoedigend effect op investeringen in startups en scale-ups, vooral als er minder of helemaal geen belasting hoeft te worden betaald over andere investeringen. De fiscale behandeling van aandelenopties verdient in dit verband wellicht speciale aandacht. Het EESC is dan ook blij met de permanente monitoring door de Commissie van de nationale belastingregels/fiscale prikkels voor investeringen in startups/scale-ups.

4.4.6. Ondernemingen in de sociale economie moeten kunnen profiteren van een belastingregeling die hen in staat stelt hun economische potentieel volledig te benutten, rekening houdend met hun sociale en milieudoelen en de beginselen van vrije concurrentie. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar:

- inventariseren van bestaande fiscale prikkels voor de financiering van ondernemingen in de sociale economie om goede praktijkvoorbeelden te kunnen promoten,
- sociale innovatie bevorderen door middel van:
 - belastingkortingen voor giften of minder rendabele investeringen in sociale innovaties die aansluiten op maatschappelijke prioriteiten,
 - opening van terug te betalen belastingkredieten voor onderzoek en ontwikkeling voor ondernemingen zonder winsttoegmerk met het oog op de implementatie van belangrijke sociale innovaties en de verbetering van persoonlijke dienstverlening en lokale voorzieningen.

4.5. Toegang tot financiering

4.5.1. Het is essentieel dat startups en scale-ups gebruik kunnen maken van eigen en vreemd vermogen. Het EESC heeft in eerdere adviezen⁽¹²⁾ opgemerkt dat in de VS aanzienlijk meer durfkapitaal wordt verstrekt dan in de EU. De belangrijkste reden hiervoor is de zeer gefragmenteerde durfkapitaalsector in de EU (die in bepaalde lidstaten is geconcentreerd). De Commissie heeft zich op deze kwestie toegeleid door een pan-Europees parapluifonds voor durfkapitaal op te richten. Het EESC verzoekt haar om zijn voorstellen⁽¹³⁾ ter zake in aanmerking te nemen en om na te gaan of van dit fonds gebruik gemaakt wordt en wat het effect ervan is.

4.5.2. Het EESC heeft in voornoemd advies ook gewezen op de ontoereikende betrokkenheid van particuliere beleggers en aangeraden om publiek-private partnerschappen te stimuleren, eventueel via asymmetrische fondsen (deze bestaan al in Finland, het VK, Griekenland en Nederland). Het is voorstander van een soortgelijke oplossing die nu wordt aangedragen, waarbij particuliere beleggingsfondsen kunnen profiteren van overheidsgaranties op investeringen in startups en scale-ups.

4.5.3. Het EESC is ingenomen met het voorstel tot verhoging van het budget van het EFSI en Cosme, om extra financiële middelen vrij te maken voor een doeltreffend beleid voor startups en scale-ups, rekening houdend met hun diversiteit.

4.5.4. Er zij echter op gewezen dat de meeste startups worden gefinancierd met leningen bij banken, waarvoor ondernemers zelf en/of familieleden garant staan. Dergelijke leningen zijn de realiteit, maar eigen vermogen zou ook als financieel instrument ingezet moeten worden. Dat gebeurt in Europa onvoldoende ten gevolge van punitieve belastingregels, het ontbreken van een eigen-vermogenscultuur, lage financiële geletterdheid en versnipperde insolventieregelingen.

4.5.5. Het EESC moedigt de lidstaten aan om met steun van de Commissie te zoeken naar en bekendheid te geven aan alternatieve rechtsvormen voor ondernemingen, bijvoorbeeld de gewone naamloze vennootschap, die over een hoog innovatief groeipotentieel beschikt, wat kenmerkend is voor startups (Frankrijk en Slowakije).

4.5.6. Het EESC dringt er bij de lidstaten ook op aan om met steun van de Commissie de faillissementswetgeving te vereenvoudigen en te harmoniseren en onder meer het „tweedekansbeginsel” toe te passen, wat het al heeft voorgesteld in zijn advies over insolventie van ondernemingen⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

⁽¹³⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 48.

⁽¹⁴⁾ PB C 209 van 30.6.2017, blz. 21.

4.5.7. In de insolventieprocedure en -wetgeving komt het erop aan om de activa van falende startups op hun juiste waarde te schatten. Het EESC heeft er eerder op gewezen⁽¹⁵⁾ dat in veel gevallen hun knowhow veel meer waard is dan hun vaste activa.

4.5.8. In eerdere adviezen heeft het EESC zich uitgebreid gebogen over het vereiste financiële ecosysteem⁽¹⁶⁾ voor ondernemingen in de sociale economie. Net als voor andere startups moeten er gemengde kapitaaloplossingen met een garantieonderdeel worden gevonden, evenals innovatieve instrumenten voor financiering in een tweede fase. Verder moeten financiële vaardigheden worden getraind, waaronder de bereidheid tot investeren. Een belangrijk kenmerk van investeringen in en financiering van ondernemingen in de sociale economie is dat er ook op sociaal vlak rendement wordt behaald. De Commissie moet samenwerkingsverbanden in deze richting in de lidstaten bevorderen.

5. Specifieke overwegingen voor ondernemingen in de sociale economie en nieuwe ondernemingsvormen

5.1. Het EESC constateert met genoegen dat de Commissie uitgebreid stilstaat bij specifieke actie voor sociale ondernemingen en zich ook buigt over verdere maatregelen voor opkomende ondernemingsmodellen.

5.2. In dit verband is het cruciaal om te wijzen op het verband tussen sociale innovatie, het oprichten van ondernemingen in de sociale economie en nieuwe ondernemingsmodellen, waarnaar het EESC eerder onderzoek heeft gedaan⁽¹⁷⁾. Begrip voor het feit dat sociale innovatie tot stand komt via een ander innovatieproces, dat uitgaat van specifieke criteria en beginselen, staat daarbij centraal. Bij maatregelen ter ondersteuning van startups in de sociale economie en nieuwe ondernemingsmodellen moet derhalve rekening worden gehouden met de belangrijkste onderliggende waarden zoals het meten van de sociale en milieu-impact, gedeelde waarde en *open source*-aspecten in verband met sociale innovatie⁽¹⁸⁾. Alleen dan kunnen ondernemingen in de sociale economie en nieuwe opkomende vormen van sociaal ondernemerschap baat hebben bij steunmaatregelen, duurzaam zijn en succesvol opschalen.

5.3. Het is ook belangrijk te begrijpen hoe en of ondernemingen in de sociale economie en nieuwe ondernemingsvormen opschalen (misschien kiezen ze ervoor om een goed idee te delen in plaats van zichzelf op te schalen). Zoals het EESC eerder heeft beklemtoond, is het zaak om de logica van de verschillende ondernemingsmodellen te verwerken in starters- en opschalingsinitiatieven en steuninstrumenten hierop adequaat af te stemmen. Steunmechanismen zijn vaak gebaseerd op het traditionele bedrijfsmodel, dat nu de norm is, in plaats van op modellen uit de sociale economie of nieuwe opkomende economische modellen.

6. Verdere behoeften in kaart gebracht

6.1. Het EESC heeft steeds de nadruk gelegd op de behoefte aan zichtbaarheid, erkenning en bevordering van verschillende ondernemingsvormen. Dit betekent ook betere vergaring van statistische gegevens en onderzoek naar de verschillende ondernemingsmodellen die momenteel in de EU bestaan en hun specifieke logica.

6.2. Heel nuttig zou een databank kunnen zijn met goede praktijkvoorbeelden van stimuleringsmaatregelen voor startups en scale-ups in al hun diversiteit. De Commissie is bij uitstek in staat om de uitwisseling van die goede praktijkvoorbeelden te faciliteren.

6.3. Er moet bekendheid worden gegeven aan de waarden, beginselen en bestaansredenen van ondernemingen in de sociale economie, omdat ze een inspiratiebron kunnen zijn voor ondernemers. Ervaringen en methoden uit de sociale economie kunnen gemakkelijk worden overgedragen op andere ondernemingsmodellen, zoals de beginselen van partnerschap en verwantschap op basis van cocreatie tussen sectoren en belanghebbenden, licentieovereenkomsten, capaciteitsopbouw, „meeliften” waardoor andere bedrijven kunnen opschalen, open source voor de snelle verspreiding van oplossingen, slimme netwerkvorming op basis van gedeelde en collectieve waarden en het vaststellen van nieuwe normen via bijvoorbeeld handelingen gericht op beleidswijzigingen. Een voorbeeld van dit laatste is dat sociale innovatie gewoonlijk leidt tot innovatie op het gebied van sociaal beleid. Evenzo kunnen conventionele ondernemingen een inspiratiebron zijn voor ondernemers in de sociale economie, onder meer op het vlak van marketing, verkoop en bedrijfsvoering. Ook hieruit blijkt hoe waardevol het uitwisselen van goede praktijkvoorbeelden is.

⁽¹⁵⁾ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 6.

⁽¹⁶⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152.

⁽¹⁷⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 28.

⁽¹⁸⁾ *Social Innovation Index* ontwikkeld door Europe Tomorrow en PB C 458 van 19.12.2014, blz. 14.

6.4. Het EESC is, als vertegenwoordiger van het Europees maatschappelijk middenveld, bij uitstek geschikt om actief deel te nemen aan de bevordering van ondernemerschap in de EU ten gunste van werkgelegenheid, sociaal welzijn en groei. Daarom biedt het de Commissie zijn capaciteit en kennis aan bij het ontplooiën van verdere initiatieven voor kleine en middelgrote ondernemingen, waaronder ondernemingen in de sociale economie.

Brussel, 31 mei 2017.

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 aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie”

(COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD))

(2017/C 288/04)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 13.3.2017 Raad van de EU, 13.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 43, lid 2, 91, lid 2, 100, 114, 153, lid 2, onder b), 168, lid 4, onder b), 172, lid 1, en 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	1.6.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	156/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC betreurt dat de Commissie zijn eerdere adviezen niet heeft opgevolgd en dat zij de onderhandelingen over de aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing (RPT) aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heeft moeten hervatten.

1.2. Het EESC herinnert eraan dat het in zijn eerdere adviezen heeft aangegeven welke weg moet worden bewandeld om de fundamentele waarden die hier in het geding zijn — rechtszekerheid, inachtneming van de grondrechten en doeltreffende, evenwichtige en democratische uitoefening van de bevoegdheden van de instellingen — te beschermen.

1.3. Deze beginselen zouden als leidraad moeten dienen voor de nieuwe poging tot aanpassing van de rechtshandelingen die nog verwijzen naar de RTP aan de nieuwe regeling van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen volgens de artikelen 290 en 291 van het VWEU.

1.4. Zonder vooruit te lopen op een grondiger analyse van elke handeling waarover het later wordt geraadpleegd geeft het EESC hier in het kort zijn mening over elk wetgevingsvoorstel dat in het voorstel van de Commissie wordt genoemd.

2. Voorstel van de Commissie

2.1. In haar voorstel stelt de Commissie vast dat een aanzienlijk aantal basishandelingen die onder Besluit 2006/512/EG van de Raad („comitologiebesluit”) vallen nog moet worden aangepast aan de artikelen 290 en 291 VWEU krachtens Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren („de comitologieverordening”).

2.2. De Commissie had zich ertoe verbonden om deze voor 2013 aan te passen en had daartoe in 2013 drie wetgevingsvoorstellen voor horizontale aanpassing ingediend („Omnibus I, II en III”).

2.3. Na een lange discussie met het EP en talrijke amendementen op die voorstellen kon de Raad er niet mee instemmen dat alle zogeheten RTP-handelingen automatisch en in één keer zouden worden aangepast zolang niet beter werd gewaarborgd dat de deskundigen van de lidstaten stelselmatig worden geraadpleegd bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen. Als gevolg van de daaruit voortvloeiende institutionele impasse trok de Commissie haar voorstellen in.

2.4. Naar aanleiding van de herziening van het Interinstitutioneel Akkoord „Beter wetgeven” (IIA) en de goedkeuring van het bijbehorende „Gezamenlijk Akkoord over gedelegeerde handelingen” heeft de Commissie een nieuw voorstel ingediend dat tegemoetkomt aan de bezwaren van de Raad. In dit nieuwe voorstel wordt rekening gehouden met de wijzigingen die middels het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord zijn aangebracht voor wat betreft de raadpleging van deskundigen van de lidstaten bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen en de gelijktijdige raadpleging van het EP.

2.5. Het voorstel bevat een bijlage die is onderverdeeld in 13 hoofdstukken waarin de 168 handelingen in chronologische volgorde zijn opgenomen. Deze handelingen worden door de Commissie ingedeeld in 4 tabellen:

Tabel 1: Overzicht van handelingen waarvoor met betrekking tot bepaalde bevoegdheidsdelegaties een aanpassing door middel van uitvoeringshandelingen wordt voorgesteld

Tabel 2: Overzicht van handelingen waarvoor schrapping van bepaalde bevoegdheidsdelegaties wordt voorgesteld

Tabel 3: Door de Commissie vastgestelde voorstellen

Tabel 4: Handelingen waarvoor voorstellen zijn gepland

3. Voorgeschiedenis — Adviezen en rapporten van het Comité

3.1. Het EESC heeft in juli 2013 een zeer gedetailleerd informatief rapport uitgebracht met als doel „de praktijk in verband met de bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde wetgevingsprocedure bij delegatie te schetsen”.

3.2. Het EESC constateerde daarin „dat de juridische aard van de gedelegeerde handelingen nog vaag is, dat het Hof van Justitie de notie „niet-essentiële maatregel” afhankelijk van het beleidsgebied in kwestie uiteenlopend uitlegt en dat de Commissie over meer handelingsruimte lijkt te gaan beschikken omdat zij de reikwijdte en de duur van de delegatie vaststelt”.

3.2.1. Opgemerkt werd dat „er veel vragen onbeantwoord [blijven] aangaande de transparantie van het systeem van voorafgaande raadpleging dat berust op een niet-dwingend juridisch document geheten „Consensus over praktische regelingen voor de toepassing van gedelegeerde handelingen” (4 april 2011)”.

3.2.2. Verder werd eraan herinnerd „dat de tenuitvoerlegging van artikel 290 van het VWEU wordt behandeld in een mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 9 december 2009 (een niet-dwingende rechtshandeling), terwijl het gebruik van uitvoeringsbevoegdheden geregeld is in een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 (rechtshandeling met algemene strekking, verbindend in alle onderdelen en rechtstreeks toepasselijk)”.

3.2.3. De conclusie luidde dat er „twijfels bestaan over de eenvoud van de procedure, het beeld dat de Europese burgers in werkelijkheid van de in het geding zijnde belangen hebben, het „correct” gebruik van de procedure en de doeltreffendheid van de controlemechanismen”. Het EESC stelde ook nog voor om „een initiatiefadvies over deze materie op te stellen, zodat de in alle objectiviteit in dit rapport gemaakte opmerkingen en getrokken conclusies resulteren in een standpunt van het Comité met het oog op een eventueel voorstel voor de verbetering van de wetgevingsprocedure van de Unie”.

3.3. In juli en september 2013 werd het EESC geraadpleegd over het voorstel voor een verordening „tot aanpassing van een aantal basisbesluiten waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 VWEU” [COM(2013) 451 final], resp. het voorstel „tot aanpassing van een aantal basisbesluiten op het gebied van justitie waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 VWEU” (COM(2013) 452 final). Op 18 november en 10 december van dat jaar werd het opnieuw geraadpleegd, nl. over het voorstel voor een verordening „tot aanpassing van een aantal basisbesluiten waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 VWEU” (COM(2013) 751 final). Deze verordeningen werden Omnibus I, II en III genoemd.

3.3.1. In zijn adviezen van 16 oktober en 2 januari wees het EESC erop dat „de „verhuizing” van 165 rechtsinstrumenten (in de vorm van verordeningen, richtlijnen en besluiten), die op 12 gebieden betrekking hebben, een aantal praktische en juridische vragen opwerpt”.

3.3.2. Een aantal elementen van de delegatie blijven namelijk onduidelijk. Zo moet het concept „niet-essentiële onderdelen” nog worden gedefinieerd. Ook moet nog nauwkeurig worden ingeschat hoe het nieuwe mechanisme zal werken”.

3.3.3. Het EESC constateerde dat „in bepaalde verordeningvoorstellen immers geen oog [bestaat] voor het via de basisbesluiten vastgestelde kader en de delegatie van onbepaalde tijd [is] of Parlement en Raad nauwelijks de tijd [hebben] om deze te toetsen”.

3.3.4. Na een systematische analyse van alle voorstellen raadde het EESC de Commissie aan om „bij haar grootscheepse operatie meer rekening te houden met de specificiteiten van bepaalde basisbesluiten” en werden de Raad en het Parlement „aangeraden om zeer nauwgezet toe te zien op alle handelingen die in dit verband verricht zullen worden”.

3.3.5. Indien de exercitie moest worden voortgezet zoals voorgesteld door de Commissie, was het volgens het EESC belangrijk:

- dat het EP hieraan volledig zou deelnemen,
- dat de comitologieprocedures zouden worden gestroomlijnd en vereenvoudigd,
- dat betere informatie zou worden verstrekt, zowel wat betreft de bevoegdheden van de comités, als wat betreft de relevante maatregelen, tijdens alle stadia van de procedure,
- dat de burgers en het maatschappelijk middenveld volledig toegang tot die informatie zouden hebben.

3.3.6. Het Comité drong er ten slotte op aan dat de impact van het nieuwe regelgevingskader zou worden geëvalueerd aan de hand van een aan het Europees Parlement, de Raad en het Comité voor te leggen periodiek rapport over de doeltreffendheid, de transparantie en de verspreiding van informatie.

3.4. Ondertussen had de Commissie een voorstel voor een bindende interinstitutionele overeenkomst gepubliceerd, gebaseerd op artikel 295 VWEU, dat deel uitmaakte van het pakket „Betere regelgeving”, waarin gedelegeerde handelingen in twee specifieke bijlagen aan de orde kwamen.

3.4.1. In zijn advies van juli 2015 toonde het EESC zich positief „over de inspanningen van de Commissie die gericht zijn op de totstandbrenging van een juiste balans tussen fundamentele waarden als de eerbiediging van „het primaat van het recht”, democratische participatie, transparantie, burgers nabijheid en het recht op informatie over wetgevingsprocedures, enerzijds, en de vereenvoudiging van de wetgeving, flexibeler regelgeving die beter afgestemd is op de belangen van de betrokkenen en gemakkelijker kan worden aangepast en herzien, anderzijds”.

3.4.2. Het EESC was ook blij dat „de Commissie zich ertoe [verbindt] om, voorafgaand aan de aanneming van gedelegeerde handelingen, alle nodige deskundigheid te verzamelen, onder meer via de raadpleging van deskundigen uit de lidstaten en door middel van openbare raadplegingen en dat zij dezelfde raadplegingsmethode voorstelt voor uitvoeringshandelingen”.

3.4.3. Het vreesde echter dat al deze raadplegingen de voorbereiding van handelingen buitengewoon veel en onnodig zouden vertragen.

3.4.4. Het EESC was het ook niet eens met de wijze waarop per geval werd bepaald welke onderwerpen door middel van gedelegeerde handelingen moesten worden geregeld en welke door middel van uitvoeringshandelingen, omdat de gehanteerde criteria dubbelzinnig waren en te veel ruimte voor vrije interpretatie boden.

3.4.5. Het EESC kwam met name in het geweer tegen:

- a) het ontbreken van voorafgaande informatie over de nationale deskundigen en hun technische vaardigheden;

- b) het ontbreken van een passende termijn voor de raadpleging van deskundigen, belanghebbenden, het EP en de Raad, behalve in dringende gevallen;
- c) het facultatieve karakter van de raadpleging en van de toezending van het vergaderrooster aan het EP en belanghebbenden;
- d) de incoherente informatie over de vaststelling van gedelegeerde handelingen, die systematisch, automatisch en online zou moeten worden verstrekt en up-to-date zou moeten zijn;
- e) het principe van delegatie voor onbepaalde duur: het EESC pleitte voor een bepaalde duur, eventueel te verlengen voor dezelfde duur, behalve in het geval van uitzonderlijke, met redenen omklede gevallen.

3.4.6. Het EESC pleitte voor het uitdrukkelijk in richtsnoeren vastleggen dat bevoegdheidsdelegatie in al haar onderdelen wordt afgebakend, m.a.w. dat:

- a) de doelstellingen duidelijk worden gedefinieerd;
- b) de inhoud nauwkeurig wordt vastgesteld;
- c) de reikwijdte precies wordt aangegeven en
- d) de duur strikt wordt afgebakend.

3.4.7. Het EESC vond dat „de formulering van de artikelen 290 en 291 VWEU voor verbetering vatbaar is en dat deze artikelen, in het geval van een herziening van de Verdragen, zouden moeten worden aangepast. Ook zou duidelijker moeten worden aangegeven wanneer zij van toepassing zijn om te voorkomen dat besluiten over de keuze van het rechtsinstrument op politieke, in plaats van technische, gronden worden genomen”.

3.5. Bij gebrek aan overeenstemming tussen het Parlement en de Raad over de procedure voor aanpassing en bloc moest de Commissie haar voorstellen intrekken en een nieuw voorstel indienen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Gezien zijn eerdere adviezen vraagt het EESC zich af of een vertraging van meer dan vier jaar op een gevoelig terrein als dit wel gerechtvaardigd is.

4.2. Het EESC had immers duidelijk aangegeven dat het een goede zaak zou zijn als:

- a) gedelegeerde handelingen niet de regel, maar de uitzondering zouden zijn;
- b) de Commissie, in geval van twijfel over het wezenlijke karakter van de betreffende onderdelen of in het geval van een „grijs” gebied, zou afzien van het voorstellen van gedelegeerde handelingen en de regels in de wetgevingshandeling zelf zou vastleggen;
- c) de Commissie, in geval van twijfel over de aard van de beoogde maatregel, bij voorkeur uitvoeringshandelingen zou vaststellen in plaats van gedelegeerde handelingen.

4.3. Het Comité was het ook niet eens met de Commissie voor wat de in par. 3.3.5 hieronder aangehaalde aspecten betreft.

4.4. Sommige van deze aspecten zijn in dit voorstel aangepast. Maar op onderstaande punten blijven meningsverschillen bestaan:

- a) de Commissie houdt vast aan delegatie voor onbepaalde duur. Het EESC blijft erbij dat bevoegdheidsdelegatie in principe altijd maar voor een bepaalde periode geldt en eventueel kan worden verlengd, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen;
- b) het EESC vreest nog steeds dat het Parlement en de Raad niet over de reële mogelijkheid zullen beschikken om op tijd controle uit te oefenen op de inhoud van gedelegeerde handelingen;
- c) het behoudt zijn twijfels omtrent het precieze onderscheid tussen uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen, vooral met betrekking tot „essentiële en niet-essentiële maatregelen” in verband met grondrechten;

- d) tot slot herhaalt het dat een herformulering van de artikelen 290 en 291 VWEU alle onduidelijkheden die aan de basis liggen van de huidige problemen eens en voor altijd zou kunnen wegnemen.

5. Specifieke opmerkingen

Na een uitgebreide analyse van alle 168 voorstellen in de bijlage komt het EESC tot de volgende bedenkingen:

Tabel 1

Overzicht van handelingen waarvoor met betrekking tot bepaalde bevoegdheidsdelegaties een aanpassing door middel van uitvoeringshandelingen wordt voorgesteld

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
2	Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009	<p>In artikel 12 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd.</p> <p>NB: in 2013 was zowel de Raad als het Europees Parlement voorstander van een vaste looptijd van vijf jaar die automatisch zou worden verlengd nadat de Commissie vóór het verstrijken van de delegatie een verslag had ingediend. Hier vindt Commissie dat bevoegdheidsdelegatie voor onbepaalde tijd gerechtvaardigd is aangezien de wetgever een bevoegdheidsdelegatie in alle gevallen en te allen tijde kan intrekken (zie blz. 8 van het voorstel van de Commissie COM(2016) 799 final).</p>
6	Beschikking nr. 626/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2008	<p>Deze beschikking heeft betrekking op de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie.</p> <p>NB: wat de keuze tussen bevoegdheidsdelegatie voor gedelegeerde handelingen of voor uitvoeringshandelingen betreft, gaat de Commissie ervan uit dat de beoordeling van 2013 (omnibusvoorstellen) nog steeds opgaat, omdat noch uit de onderhandelingen over deze voorstellen, noch uit de jurisprudentie ter zake, noch uit het resultaat van het IIA over beter wetgeven nieuwe criteria zijn voortgevloeid die een globale herbeoordeling zouden hebben vereist (zie blz. 5 van het voorstel van de Commissie (COM(2016) 799 final).</p>
53	Verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009	<p>In het nieuwe artikel 17, lid 3, wordt de bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen niet aan een bepaalde tijdslimiet gebonden.</p> <p>In het nieuwe artikel 48 bis wordt bepaald dat de in artikel 17, lid 3, en artikel 48 bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze omnibus.</p> <p>NB:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="681 1787 948 1816">1. Zie vak 2 van de tabel. <li data-bbox="681 1832 1410 2056">2. In het nieuwe artikel 17, lid 3, staat dat de <u>beroepsprocedures</u> tegen als gevolg van de collegiale toetsing van de bevoegde EMAS-instanties genomen besluiten op grond van delegatie worden ingesteld. Het lijkt hier te gaan om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op de toegang tot een onpartijdig gerecht zoals bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten. De Commissie zou niet via delegatie mogen worden gemachtigd om bepalingen betreffende de grondrechten of de uitoefening daarvan vast te stellen.

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
58	Verordening (EG) nr. 530/1999 van de Raad van 9 maart 1999	In het nieuwe artikel 10 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. NB: zie vak 2 van de tabel.
59	Verordening (EG) nr. 2150/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2002	In het nieuwe artikel 5 ter staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.
60	Verordening (EG) nr. 437/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2003	In het nieuwe artikel 3, lid 1, punt 1, staat dat iedere lidstaat statistische gegevens moet verzamelen. Het nieuwe artikel 5 over de nauwkeurigheid van de statistieken bepaalt dat gegevens dienen te worden verzameld door middel van „ <u>volledige registratie</u> ”. Tot slot wordt in artikel 10 bis over de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie bepaald dat deze wordt uitgeoefend voor onbepaalde tijd vanaf een later te bepalen datum. NB: het EESC wijst erop dat het begrip „volledige registratie” van toepassing kan zijn op persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten en onderstreept dat het Hof van Justitie van de EU heeft geoordeeld dat grondrechten nooit het voorwerp van delegatie aan de Commissie kunnen worden (zie zaak C-355/10, Europees Parlement vs. Raad, en het advies van het EESC in PB C 67 van 6.3.2014, blz. 104).
61	Verordening (EG) nr. 450/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2003	In het nieuwe artikel 11 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. NB: zie vak 2 van de tabel.
64	Verordening (EG) nr. 1552/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005	In het nieuwe artikel 13 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. NB: zie vak 2 van de tabel.
67	Verordening (EG) nr. 716/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007	In het nieuwe artikel 9 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. NB: zie vak 2 van de tabel.
69	Verordening (EG) nr. 1445/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007	In het nieuwe artikel 10 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. NB: zie vak 2 van de tabel.

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
70	Verordening (EG) nr. 177/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008	<p>In het nieuwe artikel 15 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p>In het nieuwe artikel 8 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p>
73	Verordening (EG) nr. 452/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008	<p>In het nieuwe artikel 6 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p>
74	Verordening (EG) nr. 453/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008	<p>In het nieuwe artikel 8 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC wijst erop dat het nieuwe artikel 7 bepaalt dat de Commissie bevoegd is [...] gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot het passende kader voor een reeks haalbaarheidsstudies [...] uitgevoerd door de lidstaten die problemen hebben met het verstrekken van gegevens. <p>Het vraagt zich af of de gegevens over menselijke gezondheidszorg van dien aard zijn dat zij betrekking hebben op de gezondheid van de kandidaten voor een vacature; in dat geval zou het om persoonsgegevens gaan, die niet het voorwerp van delegatie mogen zijn (zie het eerder genoemde arrest in de zaak C-355/10).</p>
89	Richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad	<p>In het nieuwe artikel 21 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u> zie vak 2 van de tabel.</p>
99	Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009	<p>In het nieuwe artikel 31 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u> zie vak 2 van de tabel.</p>
104	Richtlijn 97/70/EG van de Raad van 11 december 1997	<p>In het nieuwe artikel 8 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u> zie vak 2 van de tabel.</p>

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
114	Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004	<p>In het nieuwe artikel 10 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB</u>: zie vak 2 van de tabel.</p>
143	Richtlijn 2002/46/EG van 10 juni 2002	<p>In het nieuwe artikel 12 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC wijst erop dat Richtlijn 2002/46/EG de voorschriften inzake voedingssupplementen harmoniseert om de consument te beschermen tegen eventuele gezondheidsrisico's en ervoor te zorgen dat de informatie op deze producten de consument niet misleidt. De richtlijn heeft dus betrekking op de toepassing van artikel 38 van het Handvest van de grondrechten. De controle die wordt uitgevoerd door de deskundigen van de lidstaten en door het Europees Parlement moet dus maximaal zijn.
144	Richtlijn 2002/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003	<p>In het nieuwe artikel 27 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Deze richtlijn heeft betrekking op de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het inzamelen [...] van bloed en bloedbestanddelen van menselijke oorsprong voor therapeutische doeleinden, en draagt dus bij aan de uitvoering van het fundamentele recht op bescherming van de gezondheid, zoals bedoeld in artikel 35 van het Handvest van de grondrechten. De controle die wordt uitgevoerd door de deskundigen van de lidstaten en door het Europees Parlement moet dus maximaal zijn.
147	Verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003	<p>In het nieuwe artikel 34 staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC constateert dat de verordening stelt dat „bij de uitvoering van het beleid van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van het leven en de gezondheid van de mens [dient] te worden gewaarborgd”. Het gaat hier dus om de toepassing van artikel 35 van het Handvest van de grondrechten betreffende de bescherming van de gezondheid. De controle die wordt uitgevoerd door de deskundigen van de lidstaten en door het Europees Parlement moet dan ook maximaal zijn.

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
151	Verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003	<p>In het nieuwe artikel 13 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC constateert dat de verordening „de opsporing en bestrijding van Salmonella in ieder stadium [moet] waarborgen, met name tijdens primaire productie (in deze context: het vermeerderen en fokken van pluimvee en ander vee) en in diervoeding, om prevalentie en het risico voor de volksgezondheid te verminderen” en dus betrekking heeft op de toepassing van artikel 35 van het Handvest van de grondrechten. De controle die wordt uitgevoerd door de deskundigen van de lidstaten en door het Europees Parlement moet dan ook maximaal zijn.
152	Richtlijn 2004/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004	<p>In het nieuwe artikel 28 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC constateert dat de richtlijn betrekking heeft op de bescherming van de gezondheid zoals bedoeld in artikel 35 van het Handvest van de grondrechten en dat aan de Commissie de bevoegdheid wordt overgedragen om overeenkomstig artikel 290 VWEU handelingen vast te stellen tot aanvulling van deze richtlijn met traceerbaarheidsvereisten. Het EESC vindt dat deze bevoegdheidsdelegatie te ruim is en mogelijk betrekking heeft op essentiële maatregelen, hetgeen in strijd is met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (zie de eerder genoemde zaak C-355/10).
158	Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006	<p>In het nieuwe artikel 24 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum.</p> <p><u>NB:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC constateert dat de verordening betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 35 en 38 van het Handvest van de grondrechten en dat de delegatie „maatregelen ter bepaling van de levensmiddelen of categorieën levensmiddelen waarvoor voedings- of gezondheidsclaims beperkt of verboden moeten worden” omvat. Gezien de gekozen formulering is het EESC van mening dat het hier om essentiële maatregelen gaat die niet kunnen worden gedelegeerd krachtens artikel 290 VWEU.

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
159	Verordening (EG) nr. 1925/2006 van 20 december 2006	In het nieuwe artikel 13 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. <u>NB</u> : 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC wijst erop dat de verordening betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 35 en 38 van het Handvest van de grondrechten en een betere bescherming van de consument beoogt door middel van aanvullende etiketteringsvoorschriften. 3. Daarom moet de controle door de deskundigen van de lidstaten en van het Europees Parlement op de wijziging van de bijlagen I en II van deze verordening maximaal zijn.
165	Verordening (EG) nr. 470/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009	In het nieuwe artikel 24 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. <u>NB</u> : 1. Zie vak 2 van de tabel. 2. Het EESC wijst erop dat de verordening betrekking heeft op de toepassing van artikel 35 van het Handvest van de grondrechten en dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om regels vast te stellen betreffende de te nemen maatregelen bij geconstateerde aanwezigheid van een verboden of niet-toegelaten stof. Deze bevoegdheidsdelegatie is wellicht te ruim en heeft mogelijk betrekking op essentiële maatregelen, hetgeen in strijd is met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (zie de eerder genoemde zaak C-355/10).
166	Verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009	In het nieuwe artikel 27 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. <u>NB</u> : zie vak 2 van de tabel.
167	Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009	In het nieuwe artikel 51 bis staat dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend voor onbepaalde tijd met ingang van een bepaalde datum. <u>NB</u> : zie vak 2 van de tabel.

⁽¹⁾ In 2013 is reeds voorgesteld een aantal bepalingen van deze handelingen aan te passen door middel van uitvoeringshandelingen.

Tabel 2

Overzicht van handelingen waarvoor schrapping van bepaalde bevoegdheidsdelegaties wordt voorgesteld

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
2	Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009	Artikel 12 bis OK. Tegen onbepaalde duur.

Nr. in de bijlage	Titel handeling ⁽¹⁾	Opmerkingen van het EESC
7	Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996	OK.
36	Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998	Artikel 11 bis OK. Tegen onbepaalde duur.
54	Verordening (EG) nr. 66/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009	OK. Tegen onbepaalde duur.
57	Verordening (EG) nr. 1165/98 van de Raad van 19 mei 1998	Niet OK. De delegatie is te ruim en betreft essentiële maatregelen.
66	Verordening (EG) nr. 458/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 25 april 2007	OK. Tegen onbepaalde duur.
92	Richtlijn 2009/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009	OK. Tegen onbepaalde duur.
133	Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009	Niet OK. De definitie van de inbreuk en van het verlies van de betrouwbaarheidsstatus betreft persoonlijke rechten.
168	Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008	OK.

⁽¹⁾ In 2013 is reeds voorgesteld een aantal bepalingen uit deze handelingen te schrappen.

Tabel 3

Door de Commissie vastgestelde voorstellen

Gebied	Instrument	Referentie van het voorstel	Opmerkingen van het EESC
CLIMA	Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003	COM(2015) 337	Nieuw artikel 23. Te veel bevoegdheidsdelegaties op kritieke en essentiële terreinen, te herzien. Tegen onbepaalde duur.
CNECT	Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002	COM(2016) 590	Nieuw artikel 109 met verwijzing naar de artikelen 40, 60, 73, 102 en 108. Te veel bevoegdheidsdelegaties op kritieke en essentiële terreinen, ook in de bijlagen, te herzien. Regelingen van verschillende duur (artikel 73, lid 7, en artikel 109).

Gebied	Instrument	Referentie van het voorstel	Opmerkingen van het EESC
CNECT	Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002	COM(2016) 590	Nieuw artikel 109 met verwijzing naar de artikelen 40, 60, 73, 102 en 108. Te veel bevoegdheidsdelegaties op kritieke en essentiële terreinen, ook in de bijlagen. Regelingen van verschillende duur (artikel 73, lid 7, en artikel 109).
CNECT	Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002	COM(2016) 590	Nieuw artikel 109 met verwijzing naar de artikelen 40, 60, 73, 102 en 108. Te veel bevoegdheidsdelegaties op kritieke en essentiële terreinen, ook in de bijlagen, te herzien. Regelingen van verschillende duur (artikel 73, lid 7, en artikel 109).
ENER	Richtlijn 2008/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008	COM(2015) 496	Artikel 10. Akkoord met de delegatie. Tegen onbepaalde duur.
GROW	Verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009	COM(2014) 28 final	De Commissie wenst gebruik te maken van gedelegeerde handelingen (een tiental), onder toepassing van artikel 290 VWEU. De concrete inhoud van de verordening wordt zo ondermijnd. Enkele van de onderwerpen waarvoor in het voorstel wordt gepleit voor gedelegeerde handelingen, betreffen de emissies van voertuigen en de bijhorende grenswaarden. Deze zaken werden altijd beslist door medewetgevers, juist vanwege het belang ervan. Het EESC heeft het frequente gebruik van gedelegeerde handelingen diverse keren vermeld in zijn adviezen en plaatst vraagtekens bij de transparantie van het systeem, de correcte toepassing van de procedures en de doeltreffendheid van de controlemechanismen.
GROW	Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007	COM(2016) 31 final	Artikel 88. Te veel bevoegdheidsdelegaties op essentiële punten. Tegen onbepaalde duur.
GROW	Richtlijn 97/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1997	COM(2014) 581 final	Artikel 55. Akkoord met de delegaties en de periode van vijf jaar.

Gebied	Instrument	Referentie van het voorstel	Opmerkingen van het EESC
GROW	Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007	COM(2014) 28 final	<p>Nieuw artikel 15 <i>bis</i>. De Commissie wenst gebruik te maken van gedelegeerde handelingen (een tiental), onder toepassing van artikel 290 VWEU. De concrete inhoud van de verordening wordt zo ondermijnd.</p> <p>Enkele van de onderwerpen waarvoor in het voorstel wordt gepleit voor gedelegeerde handelingen, betreffen de emissies van voertuigen en de bijhorende grenswaarden. Deze zaken werden altijd beslist door medewetgevers, juist vanwege het belang ervan.</p> <p>Het EESC heeft het frequente gebruik van gedelegeerde handelingen diverse keren vermeld in zijn adviezen en plaatst vraagtekens bij de transparantie van het systeem, de correcte toepassing van de procedures en de doeltreffendheid van de controlemechanismen.</p>
ENV	Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008	COM(2015) 595	Nieuw artikel 38 <i>bis</i> . Akkoord met de delegaties. Tegen onbepaalde duur.
ENV	Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999	COM(2015) 594	Tegen bevoegdheidsdelegatie. Nieuw artikel 16 te vaag. Tegen onbepaalde duur.
ENV	Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994	COM(2015) 593	OK.
ENV	Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996	COM(2012) 403	Akkoord met de uitvoeringshandelingen en de gedelegeerde handelingen (artikel 19 en 20). Tegen onbepaalde duur.
ESTAT	Verordening (EG) nr. 1177/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2003	Intrekking voorgesteld in COM(2016) 551.	Akkoord met de intrekking.
MOVE	Richtlijn 2006/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006	COM(2013) 622	Tegen de delegaties. Begrip „technische” en „wetenschappelijke vooruitgang” te vaag. Tegen onbepaalde duur.
MOVE	Richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002	COM(2011) 828	Artikel 12. Akkoord met de delegaties. Tegen onbepaalde duur.
MOVE	Richtlijn 96/50/EG van de Raad van 23 juli 1996	COM(2016) 82 final	Akkoord met de delegaties (artikel 29). Tegen onbepaalde duur.

Gebied	Instrument	Referentie van het voorstel	Opmerkingen van het EESC
MOVE	Richtlijn 91/672/EEG van de Raad van 16 december 1991	COM(2016) 82 final	Akkoord met de delegaties (artikel 29). Tegen onbepaalde duur.
MOVE	Richtlijn 2009/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009	COM(2016) 369	Akkoord met de delegaties voor onbepaalde tijd bij wijze van uitzondering.
MOVE	Richtlijn 1999/35/EG van de Raad van 29 april 1999	COM(2016) 371	Artikel 13. Akkoord met de delegatie voor onbepaalde tijd bij wijze van uitzondering.
MOVE	Richtlijn 98/41/EG van de Raad van 18 juni 1998	COM(2016) 370	Artikel 12 bis. Akkoord met de delegatie voor onbepaalde tijd bij wijze van uitzondering.
SANTE	Verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004	COM(2014) 557	Akkoord met de delegaties (artikel 87 bis). Tegen onbepaalde duur.

Tabel 4

Handelingen waarvoor voorstellen zijn gepland

Gebied	Instrument	Opmerkingen van het EESC
AGRI	Verordening (EG) nr. 110/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008	Geen commentaar voor deze handelingen (tekst niet beschikbaar).
CLIMA	Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009	
ENER	Verordening (EG) nr. 713/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009	
ENER	Verordening (EG) nr. 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009	
ENER	Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009	
ENV	Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004	
ENV	Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986	
ESTAT	Verordening (EG) nr. 1166/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008	
ESTAT	Verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003	

Brussel, 1 juni 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:

a) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten en tot wijziging van Richtlijn 2006/123/EG en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt”

(COM(2016) 821 final — 2016/0398 (COD))

b) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen”

(COM(2016) 822 final — 2016/0404 (COD))

c) „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het juridische en operationele kader van de Europese e-kaart voor diensten ingevoerd bij Verordening ... [EESC Verordening]”

(COM(2016) 823 final — 2016/0402 (COD))

d) „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese e-kaart voor diensten en de bijbehorende administratieve faciliteiten”

(COM(2016) 824 final — 2016/0403 (COD))

(2017/C 288/05)

Rapporteur: **Arno METZLER**

Corapporteur: **Stefano PALMIERI**

Raadpleging	a) Raad, 30.1.2017 Europees Parlement, 19.1.2017
	b) Raad, 10/02/2017 Europees Parlement, 1.2.2017
	c) Europees Parlement, 1.2.2017 Europese Commissie, 31.5.2017
	d) Raad, 20.2.2017 Europees Parlement, 1.2.2017
Rechtsgrondslag	a) Artikelen 53, lid 1, 62 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	b) Artikelen 46, 53, lid 1, en 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	c) Artikelen 53, lid 1, en 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	d) Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	152/3/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC waardeert en steunt de inspanningen van de Commissie om het volledige potentieel van de eengemaakte markt met betrekking tot de dienstensector aan te boren. Het wil er gezien de huidige politieke situatie in veel lidstaten echter op wijzen dat iedere vorm van „interventie” door de EU op de strikt aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheidsterreinen tot politieke controverse kan leiden. Zelfs in gevallen waarin het juridisch mogelijk is om strengere nalevingsmaatregelen in te voeren, is dat gezien de ernstige politieke crisis dus mogelijk niet verstandig. Het EESC beveelt daarom aan waar mogelijk te kiezen voor een positieve aanpak op basis van *best practices* en raadpleging, en niet voor nalevingsmaatregelen.

1.2 Het EESC staat volledig achter het streven van de Commissie naar meer overleg tussen de EU en de lidstaten in een vroeg stadium van het wetgevingsproces, om te voorkomen dat er op nationaal niveau rechtshandelingen worden vastgesteld die het Europese integratieproces belemmeren. Het adviseert dit overleg uit te breiden en niet alleen te focussen op de verenigbaarheid met de dienstenrichtlijn, maar ook met het primaire EU-recht, en met name met het Handvest van grondrechten om een goed evenwicht tussen werknemersrechten en consumentenbescherming enerzijds en economische vrijheden anderzijds te garanderen. De samenstelling van de instantie die verantwoordelijk is voor de nalevingscontrole moet worden gespecificeerd; deze instantie moet zodanig worden samengesteld dat de bovengenoemde wetten en beginselen volledig in acht worden genomen.

1.2.1 Het EESC stelt voor een positieve aanpak te hanteren, volgens het principe dat alleen het positieve resultaat van een raadplegingsprocedure effect heeft in de vorm van de toekenning van een „conformiteitsgarantie” voor de ontwerpmaatregel. Daar waar geen positieve conformiteitsbeoordeling kan worden gegeven zou de beslissing van de Commissie niet bindend mogen zijn en de reeds beschikbare procedures voor na de aanneming van maatregelen toegepast moeten worden.

1.3 Het EESC is ingenomen met de invoering van een gedetailleerde en grondige evenredigheidsbeoordeling voor de lidstaten op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie omdat het denkt dat de nationale evenredigheidsprocedures hierdoor kunnen verbeteren. Het beklemtoont dat de evenredigheidstoets nauwe samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten en beroepsorganisaties vergt.

1.3.1 Het EESC meent dat een verplichting om de toets voor elke nieuwe beroepsregulering te gebruiken niet de beste manier is om ervoor te zorgen dat men zich inzet om deze toets goed toe te passen. Het beveelt dan ook aan om de toets alleen in de vorm van een dienstenaanbod voor de nationale regelgevende autoriteiten in te voeren.

1.4 Het EESC is ingenomen met het streven om de mobiliteit van dienstverleners te vergroten en meent dat het voor dienstverleners nog steeds lastig kan zijn om onderzoek te doen naar en te voldoen aan de nationale vereisten voor dienstverlening in een andere lidstaat. Echter, het verschuiven van de hoofdverantwoordelijkheid voor de procedure naar de autoriteiten van de lidstaat van herkomst is in strijd met het gevestigde beginsel van de lidstaat van ontvangst, op grond waarvan activiteiten van ondernemingen en werknemers vallen onder de wetgeving van het land waar ze worden uitgeoefend.

1.4.1 Het EESC wijst op de noodzaak om ervoor te zorgen dat het oorsprongslidbeginsel in geen enkele vorm wordt ingevoerd. Het onderstreept dat de e-kaart voor diensten verschillende elementen zou invoeren die uitgaan van dit beginsel door dienstverleners toe te staan om alleen met de lidstaat van herkomst als tussenpersoon te handelen, waarbij de lidstaten van ontvangst de besluiten van de lidstaten van herkomst aangaande de authenticiteit van documenten moeten accepteren; zo wordt de controle beperkt en wordt de uitwisseling van gegevens geharmoniseerd op basis van het oorsprongslidbeginsel.

1.4.2 Het EESC benadrukt dat lidstaten van ontvangst volledig zelf moeten kunnen besluiten welke procedures moeten worden gevolgd bij het registreren van nevenvestigingen, hetgeen ook geldt voor de erkenning van beroepskwalificaties. De volledige elektronische procedure in combinatie met de beperkte mogelijkheden voor ontvangende lidstaten om de aan de lidstaten van herkomst verstrekte informatie te verifiëren via de e-kaart voor diensten zal het gemakkelijker maken om, met het oog op belastingontwijking en sociale dumping, brievenbusfirma's op te richten.

1.4.3 Om ervoor te zorgen dat de in de e-kaart voor diensten vervatte informatie altijd bijgewerkt is en om te voorkomen dat een datakerkhof ontstaat, beveelt het EESC aan dat nog eens naar het „eenmaligheidsbeginsel” wordt gekeken en dat de geldigheid van de dienstenkaart aan een bepaalde termijn wordt gekoppeld.

1.4.4 Het EESC pleit er ook voor een einde te maken aan restrictieve intrekingsprocedures, met name aan de noodzaak van een definitieve rechterlijke uitspraak, zodat iedere lidstaat adequaat toezicht kan uitoefenen op de economische activiteiten die op zijn grondgebied worden verricht.

1.4.5 De in het voorstel voorziene termijnen waarbinnen moet worden nagegaan of de door de aanvrager van een e-kaart voor diensten verstrekte informatie correct is, zijn krap. Deze termijnen zouden dusdanig verruimd moeten worden dat autoriteiten de nodige tijd hebben om de aanvragen af te handelen.

1.4.6 Het wetgevingsvoorstel zou gewag moeten maken van de noodzaak om doeltreffende en afschrikkende sancties — zowel voor de lidstaat als voor de aanvragende onderneming — te kunnen opleggen in geval van misbruik van de Europese e-kaart voor diensten.

1.4.7 Het EESC pleit ervoor dat duidelijker wordt aangegeven dat de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties bij alle aspecten van beroepserkenning voorrang heeft op de nieuwe e-kaart voor diensten. Het moet volstrekt helder zijn dat een e-kaart voor diensten niet afgegeven kan worden voor beoefenaars van een beroep dat in de lidstaat van herkomst en/of ontvangst gereguleerd is, of het beroep nu als zelfstandige of in vennootschapsverband wordt uitgeoefend.

1.4.8 Om misbruik van de e-kaart voor diensten door schijnzelfstandigen te voorkomen zou de kaart niet mogen worden afgegeven aan natuurlijke personen die niet beschikken over een georganiseerd geheel van personen en vermogensbestanddelen waarmee een economische activiteit kan worden uitgeoefend.

1.4.9 Het EESC vraagt zich af of het IMI-systeem in zijn huidige vorm, dat is gebaseerd op gestandaardiseerde meertalige vragen/formulieren, berust op de handmatige uitwisseling van gegevens op verzoek van lidstaten en afhankelijk is van een optimale samenwerking tussen lidstaten, wel up-to-date is gezien de huidige ontwikkelingen op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling. Het meent dan ook dat ervoor gezorgd moet worden dat het IMI-systeem optimaal functioneert en zoveel mogelijk verenigbaar is met en aansluit op bestaande regelingen van lidstaten en/of sociale partners voor de uitwisseling van gegevens, met inbegrip van sectorspecifieke initiatieven zoals sociale identiteitskaarten.

1.4.10 Het voorstel voert een geharmoniseerd Europees stelsel van voorafgaande kennisgeving in voor gedetacheerde werknemers, op basis van een vrijwillige opt-inregeling voor de lidstaten. Dit zou het pad effenen voor latere uitbreiding tot een verplichte regeling, hetgeen niet wenselijk is en in strijd met de bepalingen van Richtlijn 2014/67/EU ⁽¹⁾. Het EESC stelt daarom voor om de invoering van een dergelijk systeem opnieuw te overwegen.

1.4.11 Gezien de zorgen die zijn geuit en het feit dat de genoemde garantievereisten met het huidige systeem voor gegevensuitwisseling wellicht niet haalbaar zijn, vreest het EESC dat invoering van de e-kaart voor diensten in zijn huidige vorm kan leiden tot negatieve gevolgen — die in dit advies uiteengezet worden — die mogelijk niet in verhouding staan tot of kunnen opwegen tegen de voordelen ervan. Het EESC stelt dan ook voor dat de opzet van dit systeem nader met de betrokken partijen wordt besproken en dusdanig wordt aangepast dat een goede samenwerking tussen de lidstaten gewaarborgd is voordat de procedures worden voortgezet. Het EESC zou verzocht kunnen worden een discussie te starten om een alternatieve oplossing voor de e-kaart voor diensten te vinden waarin de bestaande registratie- en kwalificatiesystemen beter geïntegreerd worden.

1.5 Het EESC wenst te beklemtonen dat verschillen tussen regelgevingsconcepten op zich niet noodzakelijkerwijs duiden op een noodzaak tot hervorming. Het is zeer te spreken over de door de Commissie uitgewerkte nieuwe restrictiviteitsindicator, omdat die de lat voor analyse hoger legt dan de RPM-indicator van de OESO. Wel moet duidelijk worden gesteld dat de restrictiviteitsindicator neutraal is: er wordt geen uitspraak gedaan over het nut of de rechtvaardiging van de regelgeving.

1.6 Het EESC wijst erop dat het dienstenpakket niet voorziet in een aanpak voor elektronische diensten, terwijl dit toch een nieuwe en opkomende sector is die speciale aandacht vergt. Terwijl de mobiliteit in deze sector enorm groot kan worden, is het voor consumenten bijzonder moeilijk in te schatten of de kwalificaties in orde zijn en aan de wettelijke vereisten en minimale kwaliteitseisen wordt voldaan. Dit vergt mogelijk speciale instrumenten. Een initiatief met betrekking tot de eengemaakte markt voor elektronische diensten valt dan ook te verwelkomen. Er zijn nieuwe elementen nodig om persoonlijk vertrouwen op te kunnen bouwen zonder de dienstverlener persoonlijk te kennen.

⁽¹⁾ PB L 159, 28.5.2014, blz. 11.

1.7 Wat betreft het probleem van het wederzijds vertrouwen, dat een belangrijk aspect uitmaakt van de discussie over het dienstenpakket in het algemeen en de e-kaart voor diensten in het bijzonder, pleit het EESC voor evaluatie van de huidige systemen voor registratie van beroepsbeoefenaars en bedrijven en van de desbetreffende mechanismen voor toelating en kwaliteitsborging. Aangezien de eengemaakte markt voor diensten nog altijd aanleiding geeft tot grote zorgen binnen lidstaten, zou het EESC graag zien dat het initiatief wordt genomen om meer informatie over de effecten van toegenomen grensoverschrijdende activiteiten te verzamelen. Daarbij zou niet alleen aandacht moeten uitgaan naar economische effecten, maar vooral ook naar andere zaken, zoals werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en consumentenbescherming. Als problemen op objectieve wijze in kaart worden gebracht, kunnen ze worden aangepakt zodat lidstaten op den duur meer vertrouwen krijgen. Zonder voldoende wederzijds vertrouwen zal de eengemaakte markt voor diensten nooit goed functioneren.

2. Overzicht van de voorgestelde maatregelen

2.1 De dienstensector beslaat twee derde van de economie van de EU en is goed voor 90 % van de nieuwe banen. Met een pakket maatregelen dat het ondernemingen en beroepsbeoefenaars makkelijker moet maken om diensten aan een potentieel klantenbestand van 500 miljoen mensen in de EU te verlenen, moet de dienstensector een impuls krijgen om zijn volledige potentieel aan te boren.

2.2 Kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten

2.2.1 Strengere eisen in het kader van de kennisgevingsprocedure voor maatregelen die verband houden met de dienstenrichtlijn moeten voorkomen dat lidstaten discriminerende, ongerechtvaardigde en onevenredige nationale vergunningstelsels of vereisten met betrekking tot diensten invoeren.

Met de procedure wordt het toepassingsgebied van de kennisgevingsprocedure in het kader van de dienstenrichtlijn verruimd en duidelijker omschreven. Er wordt een raadplegingstermijn vastgesteld, waarin de kennisgevende lidstaat, de Europese Commissie en de overige lidstaten een dialoog aangaan over de vraag of een bepaalde nationale ontwerpmaatregel in overeenstemming is met de dienstenrichtlijn.

2.3 Evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen

2.3.1 Vaak hebben lidstaten goede redenen voor de reglementering van beroepen, die zijn gebaseerd op de noodzaak om primaire doelstellingen van algemeen belang te beschermen. De lidstaten moeten per geval beoordelen of beperkingen moeten worden gesteld aan de toegang tot en de uitoefening van beroepsactiviteiten.

2.3.2 Om te voorkomen dat ongelijke evenredigheidsbeoordelingen bij de reglementering van beroepen in de EU een negatief effect hebben op de verrichting van diensten en de mobiliteit van beroepsbeoefenaars, wordt een evenredigheidstoets ingevoerd die de lidstaten moeten uitvoeren voordat zij nationale regels voor beroepen vaststellen of wijzigen.

2.3.3 De richtlijn bevat de belangrijkste criteria die bij de beoordeling in aanmerking moeten worden genomen, zoals de aard van de risico's, de omvang van de aan een bepaald beroep voorbehouden activiteiten, het verband tussen de kwalificatie en de activiteiten, de economische effecten van de maatregel enz.

2.3.4 In de verdragen staat dat regelgeving evenredig dient te zijn; verder blijft het echter aan de lidstaten om te bepalen of en hoe een beroep gereguleerd moet worden.

2.4 Europese e-kaart voor diensten

2.4.1 De e-kaart voor diensten is een nieuwe, volledig elektronische procedure voor zelfstandigen en ondernemingen in een aantal sectoren, zoals de bouw, schoonmaakdiensten en de zakelijke dienstverlening. Met deze dienstenkaart wordt een einde gemaakt aan administratieve formaliteiten in verschillende talen: de dienstverlener volgt een procedure bij de instanties in zijn land van herkomst in de taal van dat land.

2.4.2 De procedure voor afgifte van de Europese e-kaart voor diensten berust op samenwerking tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst, die via het bestaande informatiesysteem voor de interne markt (IMI) wordt uitgevoerd. De in Richtlijn 96/71/EG⁽²⁾ en Richtlijn 2014/67/EU⁽³⁾ opgenomen regels betreffende de detachering van werknemers worden inhoudelijk niet gewijzigd.

2.4.3 De Europese e-kaart voor diensten is vergelijkbaar met de Europese beroepskaart. Maar terwijl de Europese beroepskaart dienstverrichting vergemakkelijkt door erkenning van de beroepskwalificaties van natuurlijke personen die werknemers of zelfstandige dienstverrichters zijn, heeft de e-kaart voor diensten betrekking op een veel breder scala aan voorschriften.

⁽²⁾ PB L 18, 21.1.1997, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11.

2.5 Aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening

2.5.1 Aangezien de reglementering van de professionele dienstverlening een prerogatief van de lidstaten is, zijn er verschillende regelgevingsmodellen van kracht. Ongeacht welk model in een land of regio van toepassing is, wordt met de mededeling beoogd lidstaten te helpen met het opheffen van bepaalde ongerechtvaardigde inhoudelijke beperkingen en een opwaartse spiraal te creëren wat de inzichten van lidstaten in reglementering betreft.

2.5.2 De hervormingsaanbevelingen hebben betrekking op een breed scala aan vereisten en bevatten een gedetailleerde analyse van de reglementeringen die van toepassing zijn op architecten, civiele ingenieurs, boekhouders, advocaten, octrooigemachtigden, vastgoedmakelaars en toeristische gidsen. Niet al deze reglementeringen vormen volgens de Commissie een inbreuk op het recht van de Unie.

2.5.3 De Commissie heeft een nieuwe indicator van de restrictiviteit van beroepsreglementering ontwikkeld om de kwalitatieve analyse van de obstakels te ondersteunen. Deze heeft betrekking op de reglementerende benadering, kwalificatievoorschriften, andere toegangvereisten en vereisten inzake uitoefening.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC waardeert en steunt de inspanningen van de Commissie om het volledige potentieel van de eengemaakte markt met betrekking tot de dienstensector aan te boren. De samenhangende maatregelen van het dienstenpakket vormen beslist een solide aanpak om dit doel te verwezenlijken. Wel wil het EESC er gezien de ernstige politieke crisis in veel lidstaten op wijzen dat iedere vorm van „interventie” door de EU op de strikt aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheidssterreinen tot politieke controverse kan leiden. Zowel wetgevende bevoegdheden — die wellicht lijken te worden aangetast door de nieuwe kennisgevingsprocedure en de verplichte evenredigheidstest — als gevestigde traditionele stelsels voor beroepsregulering in de lidstaten worden vaak gezien als de grondslagen van nationale stelsels en moeten daarom als gevoelige zaken worden behandeld. Ook al is het juridisch mogelijk om strengere nalevingsmaatregelen in te voeren, toch is dat in de huidige situatie mogelijk niet verstandig. Een positieve aanpak met nadruk op *best practices* of raadpleging zouden beter kunnen uitpakken.

3.1.1 Het EESC benadrukt dat de nodige aandacht aan de kwaliteit en veiligheid van diensten in de EU geschonken moet worden.

3.1.2 Bovendien wijst het erop dat gezondheid en patiëntenbescherming bijzonder gevoelige terreinen zijn. Als het optreden van de Commissie een aanvulling op het optreden van de lidstaten kan vormen moet hun volledige verantwoordelijkheid gerespecteerd worden, alsook de mogelijkheid om strengere maatregelen ter bescherming van patiënten in te voeren, zoals voorzien in artikel 168 VWEU.

3.2 Aangezien het van cruciaal belang is ervoor te zorgen dat de belangrijkste betrokkenen de nieuwe beroepsreglementering steunen, stelt het EESC voor om belanghebbenden, zoals beroepsorganisaties, sociale partners, instanties voor consumentenbescherming en maatschappelijke organisaties, over de praktische toepassing van de geplande maatregelen te raadplegen, zodat er een deugdelijke en doeltreffende reglementering tot stand wordt gebracht.

3.3 We moeten ons realiseren dat de invoering van nieuwe verplichtingen en nalevingsmaatregelen in dit verband de indruk zou kunnen wekken dat men meent dat de lidstaten de verplichtingen van de dienstenrichtlijn en de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties niet goed begrijpen, terwijl wetgevingsinstrumenten zoals evenredigheidstoetsen in veruit de meeste lidstaten in feite een fundamenteel deel van iedere nationale wetgevingsprocedure uitmaken.

3.4 Veel bepalingen in het dienstenpakket dreigen het onderscheid tussen de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging te vertroebelen. Het EESC benadrukt dan ook hoe belangrijk het is dat dit onderscheid — dat in zowel de dienstenrichtlijn als de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties alsook in de jurisprudentie van het HvJ duidelijk is vastgelegd — wordt gehandhaafd, niet alleen bij het beoordelen van de resultaten van evenredigheidstoetsen die op nieuwe regels voor beroepen worden toegepast maar ook bij de implementatie van de verordening en richtlijn inzake de Europese e-kaart voor diensten. Om eerlijke concurrentie tussen ondernemingen te waarborgen zouden discriminerende maatregelen dan ook verboden moeten worden en arbeidsvoorwaarden die bij wetgeving of collectieve overeenkomsten in de lidstaat van ontvangst zijn vastgesteld, alsook regelgeving op het gebied van consumentenrechten, gezondheid en veiligheid in acht genomen moeten worden.

3.5 Het EESC merkt op dat de groei van de dienstensector geen sociale dumping of fraude met zich mee mag brengen⁽⁴⁾. Het benadrukt dan ook dat er onvoldoende waarborgen zijn om de rechten van werknemers en de bescherming van consumenten in alle lidstaten op een hoog niveau te houden en dat invoering van het oorsprongslidbeginsel zou indruisen tegen de fundamentele regels op grond waarvan activiteiten van ondernemingen en werknemers vallen onder de wetgeving van het land waar ze worden uitgevoerd.

⁽⁴⁾ PB C 125 van 21.4.2017, blz. 1.

3.6 Het EESC deelt de mening van belanghebbenden in de sectoren waarop het voorstel voor een Europese e-kaart voor diensten betrekking heeft, en trekt het nut en de meerwaarde van het wetgevingsinitiatief in twijfel.

3.7 Het voorgestelde pakket voor de eengemaakte markt doet helaas niets aan de concrete problemen waar men in een aantal van deze sectoren tegenaan loopt. Het EESC acht het van belang dat de mogelijkheden voor beruchte bedrijven om fraude te plegen op en misbruik te maken van de eengemaakte markt worden beperkt om gelijke concurrentievoorwaarden en wederzijds vertrouwen tussen lidstaten en de verschillende belanghebbenden te scheppen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 *Kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten*

4.1.1 Het EESC staat achter het streven van de Commissie naar meer overleg tussen haar diensten en de lidstaten in een vroeg stadium van het wetgevingsproces om te voorkomen dat er normen worden vastgesteld die de eengemaakte markt belemmeren. Er zou zelfs moeten worden overwogen dit overleg uit te breiden en niet alleen te focussen op de verenigbaarheid met de dienstenrichtlijn, maar ook met het primaire EU-recht, en met name met het Handvest van grondrechten van de Europese Unie omdat hierdoor een goed evenwicht tussen werknemersrechten en consumentenbescherming enerzijds en economische vrijheden anderzijds kan worden gegarandeerd. Er moet duidelijkheid worden verschaft omtrent de samenstelling van de instantie die verantwoordelijk is voor de nalevingscontrole; deze instantie moet zodanig worden samengesteld dat de bovengenoemde wetten en beginselen volledig in acht worden genomen en de representativiteit en onafhankelijkheid van de instantie volledig worden gewaarborgd.

4.1.2 Het EESC wenst er echter op te wijzen dat het voorstel aanzienlijke directe gevolgen lijkt te hebben voor de nationale wetgevende procedures.

4.1.3 Met het — behoorlijk complexe — voorstel wordt het toepassingsgebied van de kennisgevingsprocedure in het kader van de dienstenrichtlijn verruimd. In combinatie met een status-quoperiode wordt het aldus voor nationale wetgevers lastiger om binnen een kort tijdsbestek hervormingen door te voeren, zelfs in het geval van kleine voorgestelde wetswijzigingen.

4.1.4 Handhavingsmaatregelen als de status-quoperiode, het waarschuwingsmechanisme en het besluit van de Commissie waarin van de betrokken lidstaat wordt geëist dat deze afziet van de vaststelling van de ontwerpmaatregel vertragen de nationale wetgevingsprocessen aanzienlijk en beperken de vrijheid van de nationale wetgever in belangrijke mate. Om een democratische wetgevingsprocedure te garanderen moet de wetgevende macht van de nationale parlementen volledig intact worden gelaten. Het EESC twijfelt er sterk aan of het evenredig — of verstandig — is om in te grijpen in nationale wetgevingsprocedures door ook in gevallen waarop het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is strengere handhavingsmaatregelen in te voeren wanneer er uiterst adequate procedures voor na de aanneming voorhanden zijn.

4.1.5 Negatieve besluiten aangaande de naleving van nationale wet- en regelgeving of bestuursrechtelijke bepalingen in de ontwerpfase mogen niet bindend zijn. Het EESC meent dat alleen het positieve resultaat van een raadplegingsprocedure effect kan hebben in de vorm van de toekenning van een „conformiteitsgarantie” voor de ontwerpmaatregel. Een dergelijke positieve aanpak kan aanzienlijke voordelen hebben voor de lidstaten en kan een motivatie zijn om zich volledig in te zetten voor de toekomstige raadplegingsprocedure en de bijbehorende inspanningen te aanvaarden. Daar waar geen positieve conformiteitsbeoordeling kan worden gegeven moeten de reeds beschikbare procedures voor na de aanneming worden toegepast.

4.1.6 Het EESC onderstreept dat de kennisgevingsprocedure geen afbreuk zal doen aan het recht om onderhandelingen over collectieve overeenkomsten te voeren of dergelijke overeenkomsten af te sluiten of te handhaven.

4.2 *Evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen*

4.2.1 Het EESC is ingenomen met de invoering van een gedetailleerde en grondige evenredigheidsbeoordeling voor de lidstaten op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie omdat het denkt dat de nationale evenredigheidsprocedures hierdoor kunnen verbeteren.

4.2.2 Het EESC beklemtoont dat de evenredigheidstoets m.b.t. beroepsreizen nauwe samenwerking vergt tussen de autoriteiten van de lidstaten en beroepsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitsborging van de desbetreffende beroepen. Daarbij dient voorzien te worden in het recht van de sociale partners en consumentenorganisaties om geraadpleegd te worden, opdat de rechten van werknemers en consumenten ten volle in acht worden genomen. De opzet van deze organisaties dient een strikte aangelegenheid van de lidstaten te blijven.

4.2.3 Het EESC vraagt zich echter af of een bij een richtlijn opgelegde verplichting om de toets voor elke nieuwe beroepsregulering te gebruiken wel de beste manier is om deze toets ingang te doen vinden. Daarom geeft het de voorkeur aan de invoering van richtsnoeren op basis waarvan de lidstaten de toets kunnen aanpassen aan hun rechtsstelsels.

4.2.4 Veel van de voorgestelde criteria voor evenredigheid zijn vrij ruim en open, en daarom zijn meerdere antwoorden mogelijk, afhankelijk van de gekozen testaanpak, de testpersonen/instanties enzovoort. Zij zijn dan ook bruikbaar als ondersteunende richtsnoeren, maar minder als verplichte procedure met een aanzienlijke impact op het hele wetgevingsproces. Bovendien, om de indruk weg te nemen dat de genoemde criteria als obstakels worden beschouwd, moet in het algemeen worden gegarandeerd dat de lijst neutraal is er geen uitspraak over het nut of de rechtvaardiging van de regelgeving wordt gedaan. In ieder geval moeten de criteria, waar mogelijk, zo concreet en objectief mogelijk zijn om als leidraad te fungeren.

4.2.5 Evenredigheidstoetsen zijn in de overgrote meerderheid van lidstaten al basisvereisten in elke nationale wetgevingsprocedure. Harmonisering van de evenredigheidscriteria zou kunnen botsen met de nationale wetgevende bevoegdheden en zou kunnen leiden tot het scheppen van onevenredige verplichtingen in sommige lidstaten en tot verdere verstoring van de markt.

4.2.6 In de richtlijn komt alleen ex-ante regelgeving aan bod (zoals titelbescherming, verplichte registratie, kwalificatievereisten enz.), ook al kan ex-post regelgeving (zoals regelingen voor beroepscertificering, lokale regelgeving of bouwvergunningen) belangrijke beperkingen opleggen aan de dienstverlening. Om deze reden lijkt een objectieve vergelijking van regelgevingsstelsels een lastige zaak.

4.2.7 De verplichting om evenredigheidsbeoordelingen uit te voeren op basis van het vrij ingewikkelde — en deels zelfs wetenschappelijke — toetsingssysteem kan eventuele hervorming van beroepsregulering aanzienlijk vertragen of zelfs in de weg staan.

4.2.8 Hoewel de Europese Commissie beklemtoont dat de keuze of en hoe een beroep moet worden gereguleerd de bevoegdheid van de lidstaten blijft, is deze keuzevrijheid een zeer theoretische aangelegenheid. Mocht de verplichte toets negatief uitvallen, dan zal de wetgever de conformiteit met de dienstenrichtlijn hoe dan ook nauwelijks kunnen aantonen. Bovendien moet het voorstel in samenhang met het voorstel voor een nieuwe kennisgevingsprocedure in het kader van de dienstenrichtlijn worden bekeken omdat, wanneer het om beroepsregulering gaat, de maatregelen vaak onder beide richtlijnen vallen. De speelruimte van de wetgever is nagenoeg nihil, omdat de kennisgevingsverplichting ook vereist dat er informatie wordt verstrekt waaruit conformiteit met de dienstenrichtlijn blijkt, hetgeen — in geval van dergelijke overlappende maatregelen — zou neerkomen op de resultaten van de evenredigheidstoets.

4.2.8.1 Het EESC twijfelt er daarom aan of de negatieve gevolgen die het nakomen van een verplichting om een geharmoniseerde evenredigheidstoets uit te voeren kan hebben in de zin dat de nationale wetgever beperkingen worden opgelegd, vooral in het licht van de voorgestelde strengere kennisgevingsprocedure, kunnen worden gecompenseerd door de voordelen ervan. Het meent dat niet-verplichte richtsnoeren of adviesverlening soortgelijke effecten zouden kunnen hebben, maar dan zonder de negatieve gevolgen.

4.3 Europese e-kaart voor diensten

4.3.1 Het EESC is ingenomen met het streven naar meer mobiliteit van dienstverleners en meent dat het voor dienstverleners nog steeds lastig kan zijn om onderzoek te doen naar en te voldoen aan de nationale vereisten voor dienstverlening in een andere lidstaat.

4.3.2 Echter, het verschuiven van de hoofdverantwoordelijkheid voor de procedure naar de autoriteiten van de lidstaat van herkomst is in strijd met het gevestigde beginsel van de lidstaat van ontvangst. De e-kaart voor diensten mag controles die de lidstaat van ontvangst moet uitvoeren op economische activiteiten die op zijn grondgebied worden ontplooid, niet verhinderen of belemmeren. Daarom mag de voorgestelde e-kaart voor diensten geen elementen van het oorsprongsland-beginsel bevatten. Het EESC is echter voorstander van initiatieven om het vertrouwen tussen lidstaten te vergroten, o.a. door duidelijke afspraken over adequate en correcte systemen voor gegevensuitwisseling en controle.

4.3.3 Er is reden om aan te nemen dat bepaalde kenmerken van de e-kaart voor diensten, zoals het „eenmaligheidsbeginsel” voor het overleggen van informatie, de onbepaalde geldigheidsduur, het feit dat lidstaten verplicht zijn om de in de dienstenkaart vervatte informatie te gebruiken zonder te kunnen verlangen dat de juistheid van deze informatie in een later stadium wordt aangetoond, en restrictieve intrekkingsprocedures die wellicht een definitieve rechterlijke uitspraak vereisen, de controle op de naleving van de nationale wetgeving en de handhaving van de werknemers- en consumentenrechten aanzienlijk in gevaar kunnen brengen.

4.3.4 Daarnaast is het belangrijk ervoor te zorgen dat het gebruik van het IMI-systeem inhoudelijk gezien geen afbreuk doet aan de toepasselijke voorschriften inzake de detachering van werknemers zoals vastgelegd in Richtlijn 2014/67/EU, en dat bij de herziening van de detacheringsrichtlijn, die thans bij het Europees Parlement en de Raad op tafel ligt, terdege aandacht wordt besteed aan het beginsel van „gelijke beloning voor gelijk werk op dezelfde plek”, met inachtneming van de bij wet en collectieve arbeidsovereenkomsten in de lidstaat van ontvangst vastgestelde werkomstandigheden, gezondheids- en consumentenbeschermingsvoorschriften en veiligheids- en milieunormen.

4.3.5 Het niet duidelijk wat de impact van het voorstel voor een Europese e-kaart voor diensten kan zijn op de bestaande sectorale sociale ID-kaarten die door nationale overheden of sociale partners zijn ingevoerd, en hoe deze zich verhouden tot de voorgestelde uitbreiding van het IMI-systeem. Bovendien zijn er aanwijzingen, onder meer in een speciaal verslag van de Rekenkamer, dat het IMI-systeem tekortkomingen vertoont die aangepakt moeten worden, bijv. omdat het extra werk veroorzaakt en de reacties op de aanvragen niet duidelijk zijn⁽⁵⁾. Het EESC is daarom van mening dat het IMI-systeem opnieuw moet worden bekeken en momenteel niet klaar is om een optimale samenwerking tussen lidstaten te garanderen. Het IMI-systeem zou verbeterd moeten worden om te helpen zorgen voor betere controles in het land waar de economische activiteit wordt uitgevoerd en voor complementariteit met bestaande systemen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om gegevens realtime te delen (rechtstreekse toegang tot databanken), naast de handmatige uitwisseling van gegevens waartoe het IMI-systeem momenteel voorziet.

4.3.6 Het EESC is bang dat het beginsel van het land van oorsprong „via de achterdeur” kan worden ingevoerd. De e-kaart voor diensten zou verschillende elementen invoeren die uitgaan van het oorsprongslidstatenbeginsel door dienstverleners toe te staan om te handelen met alleen de lidstaat van herkomst als tussenpersoon, waarbij de lidstaten van ontvangst de besluiten van de lidstaten van herkomst aangaande de geldigheid van documenten en de correctheid van de inhoud daarvan moeten accepteren; zo wordt de controle beperkt en wordt de uitwisseling van gegevens geharmoniseerd op basis van het oorsprongslidstatenbeginsel.

4.3.7 Het feit dat, zoals wordt voorgesteld, een coördinerende instantie de nationale vereisten zo snel mogelijk moet controleren lijkt ons bijzonder problematisch. Dergelijke tijdsbeperkingen moeten worden heroverwogen aangezien de bevoegde autoriteit die met de e-kaart voor diensten is belast de verschillende aspecten van de wettelijke vereisten per geval met de andere relevante bevoegde autoriteiten moet afstemmen. Daarnaast moet duidelijker worden aangegeven dat de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties bij alle aspecten van beroepserkenning voorrang heeft op de nieuwe e-kaart.

4.3.8 De volledige elektronische procedure in combinatie met de beperkte mogelijkheden voor ontvangende lidstaten om de aan de lidstaten van herkomst verstrekte informatie aan de hand van de e-kaart voor diensten te verifiëren zal het gemakkelijker maken om, met het oog op belastingontwijking en sociale dumping, brievenbusfirma's op te richten. Het EESC meent daarom dat de procedure verder moet worden aangepast om dergelijke ontwikkelingen in de kiem te smoren.

4.3.8.1 Bovendien wordt in het voorstel niet verduidelijkt welke elementen de lidstaat van herkomst dient te beoordelen om te kunnen verklaren dat een dienstverlener rechtmatig in de lidstaat is gevestigd. In het bijzonder wordt niet verwezen naar de in Richtlijn 2014/67/EU opgesomde feitelijke elementen aan de hand waarvan wordt uitgemaakt of een onderneming daadwerkelijk substantiële werkzaamheden in de lidstaat verricht.

4.3.9 Identiteitscontrole en gedetailleerd onderzoek van de oorspronkelijke documenten zijn van groot belang om onfatsoenlijke en criminele praktijken te weren (door een soortgelijke discussie is de SUP-richtlijn⁽⁶⁾ geblokkeerd). Daarom moet de lidstaat van ontvangst volledig verantwoordelijk zijn voor de procedure voor het afgeven van een Europese e-kaart voor diensten.

4.3.9.1 Lidstaten van ontvangst moeten zelf besluiten welke procedures moeten worden gevolgd bij het registreren van nevenvestigingen, ook met betrekking tot aspecten van de erkenning van beroepskwalificaties. Door lidstaten van herkomst als tussenpersonen te betrekken bij een procedure voor het vestigen van een filiaal ontstaat er extra administratieve rompslomp voor de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en van ontvangst en kunnen gedetailleerde controles in het land waar bijv. werknemers- en consumentenrechten met voeten worden getreden worden verhinderd.

4.3.10 Hoewel het voorstel voor een verordening vermeldt dat stelsels van voorafgaande kennisgeving voor gedetacheerde werknemers buiten het bestek van de verordening vallen, voert het voorstel een geharmoniseerd Europees stelsel van voorafgaande kennisgeving in voor gedetacheerde werknemers, op basis van een vrijwillige opt-inregeling voor de lidstaten. Dit zou het pad effenen voor een latere uitbreiding tot een verplichte regeling, hetgeen niet wenselijk is en in strijd met de bepalingen van Richtlijn 2014/67/EU. Tijdens de politieke discussies over handavingsrichtlijn 2014/67 werd duidelijk overeengekomen dat de ontvangende lidstaat de bevoegde nationale autoriteit was voor het invoeren van handavingsmaatregelen (artikel 9 van Richtlijn 2014/67).

4.3.11 De procedures voor het intrekken van de e-kaart voor diensten kunnen een definitieve rechterlijke uitspraak voorschrijven en de dienstverleners allerlei mechanismen verstrekken om hun dienstverlening ondertussen voort te zetten. Dit staat effectieve controles achteraf door de ontvangende lidstaat in de weg en belemmert daarmee de handhaving van werknemersrechten en bestaande wetgeving. Bovendien bevatten de wetgevingsvoorstellen geen afschrikkende sancties — niet voor de lidstaat en ook niet voor de aanvragende onderneming — in geval van misbruik van de Europese e-kaart voor diensten.

⁽⁵⁾ „Heeft de Commissie gezorgd voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn?”, speciaal verslag van de Rekenkamer 2016, blz. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final en PB C 458 van 19.12.2014, blz. 19.

4.3.12 Op grond van de verordening zijn natuurlijke personen gerechtigd om een e-kaart voor diensten aan te vragen. Er is een aanzienlijk risico in bepaalde sectoren dat er misbruik wordt gemaakt van de kaart, waardoor schijnzelfstandigheid mogelijk wordt.

4.3.13 Aangezien de kwalificatie van een persoon als zelfstandige of werknemer afhankelijk is van hoe de activiteit wordt uitgeoefend, kan de autoriteit van afgifte in de lidstaat van herkomst niet een e-kaart voor diensten afgeven waarmee wordt verklaard dat een persoon conform de regels van de ontvangende lidstaat als zelfstandige werkt.

4.3.14 In sommige gevallen vereist intrekking van de e-kaart voor diensten voor zelfstandigen een definitief besluit van een rechtbank. Zo kan, in geval van misbruik, worden voorkomen dat de kaart vlug wordt ingetrokken en kunnen schijnzelfstandigen hun activiteiten blijven uitoefenen totdat de rechter een definitief besluit heeft genomen. Hierdoor zou een belangrijke lacune ontstaan, waardoor pogingen om zwartwerk te bestrijden — zoals die o.m. door het Europees Platform voor de bestrijding van zwartwerk worden ondernomen — worden gedwarsboomd.

4.3.15 Het EESC wijst erop dat bij een soortgelijke procedure op EU-niveau voor de afgifte van PD A1-formulieren in verband met de detachering van werknemers al duidelijk is geworden dat het niet zonder gevaar is om de validatie van gegevens over inkomende dienstverleners uitsluitend aan de lidstaat van herkomst over te laten, met name in het geval van schijnzelfstandigheid. In de effectbeoordeling bij het voorstel tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de detachering van werknemers staat: „De nauwkeurigheid van de informatie in de PD A1-documenten kan niet worden gegarandeerd vanwege onder meer het gebrek aan officiële controles door de autoriteiten in de uitzendende landen.”⁽⁷⁾.

4.3.16 Het voorstel introduceert een geharmoniseerd instrument voor het verstrekken van informatie over verzekeringsdekking. Maar omdat dit gekoppeld wordt aan de e-kaart voor diensten, hoeft de informatie slechts één keer te worden verstrekt, waardoor inspecties en controles in de ontvangende lidstaten mogelijk minder effectief worden.

4.3.16.1 Verzekeraars zullen bovendien verplicht zijn om premies te berekenen op basis van de staat van dienst in de lidstaat van herkomst, hetgeen in strijd zou zijn met het recht en de verantwoordelijkheid van verzekeringsmaatschappijen om risico's te evalueren.

4.3.17 De Commissie bedeeft zich een breed scala van uitvoeringsbevoegdheden toe om de inhoud en de technische parameters van de e-kaart voor diensten vorm te geven. Harmonisering op dit gebied kan de capaciteit van lidstaten om efficiënt controle uit te oefenen op de inachtneming van het recht van werknemers op een gezonde en veilige werkomgeving door inkomende dienstverleners echter beperken.

4.4 Aanbevelingen voor hervorming van de reglementering van professionele dienstverlening

4.4.1 Het EESC wenst te beklemtonen dat verschillen tussen regelgeevingsconcepten op zich niet noodzakelijkerwijs duiden op een noodzaak tot hervorming. Veel regelingen zijn gebaseerd op tradities en ervaring. Zij zijn belangrijk voor de bescherming van klanten en moeten in stand worden gehouden. Het beginsel van „gelijkwaardigheid” is gebaseerd op het feit dat deze verschillende systemen bestaan. Het EESC houdt rekening met het feit dat nationale beroepsstelsels vaak gebaseerd zijn op een lange traditie. Uit het onderzoeksproject komen behoorlijk uiteenlopende resultaten naar voren voor wat de voordelen van dereguleringsmaatregelen betreft.

4.4.2 Het EESC is zeer te spreken over de nieuwe restrictiviteitsindicator, omdat die de lat voor analyse hoger legt dan de RPM-indicator van de OESO. Bepaalde details kunnen nog een tweede blik gebruiken (zo lijkt het bijv. niet gepast om „permanente beroepsontwikkeling” als een beperking te bestempelen). Het EESC zou willen onderstrepen dat het, om tot een niet-discriminerende beschouwing van verschillende reglementerende stelsels te komen, noodzakelijk is om niet alleen regelgeving vooraf (bijv. titelbescherming, kwalificatievereisten), maar ook regelgeving achteraf (bijv. bouwvoorschriften en bouwvergunningen) op te nemen. Tot slot moet duidelijk worden gesteld dat de restrictiviteitsindicator neutraal is en dat er geen uitspraak over het nut of de rechtvaardiging van de regelgeving wordt gedaan.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, blz. 8.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de tijdelijke toepassing van een veralgemeende verleggingsregeling voor leveringen van goederen en diensten boven een bepaalde drempel

(COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS))

(2017/C 288/06)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Raadpleging	Europese Raad, 25.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	13.12.2016
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.4.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	142/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat achter de maatregelen die de Europese Unie neemt ter bestrijding van alle vormen van belastingfraude, en is van mening dat de verleggingsregeling voor de btw-inning een nuttig instrument zou kunnen zijn ter bestrijding van carrouselfraude en btw-ontduiking.

1.2 Het gebruik van een verleggingsregeling, die een afwijking vormt van geconsolideerde beginselen inzake btw, mag de interne markt evenwel niet schaden, moet van tijdelijke aard zijn en naar behoren door de Commissie beoordeeld worden ten aanzien van mogelijke negatieve effecten op de interne markt. Het EESC maakt zich zorgen over een mogelijk risico van versplintering van het btw-stelsel als gevolg van de voorgestelde maatregelen, mede gelet op hetgeen is gepland in de eerste fase van het btw-actieplan van de Commissie, dat momenteel slechts van toepassing is op bepaalde leveringen van goederen en niet op diensten ⁽¹⁾.

1.3 Er moet met name worden nagegaan of de voordelen voor de fraudebestrijding niet worden tenietgedaan door mogelijke negatieve effecten op de samenhang van de interne markt. De Commissie moet dan ook blijven toezien op de werking van de verleggingsregeling en de bevoegdheid behouden om op te treden in geval van ongunstige ontwikkelingen.

1.4 Het EESC beveelt aan om de grootst mogelijke aandacht te besteden aan het evenredigheidsbeginsel. De nalevingskosten in verband met de invoering van een verleggingsregeling met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) kunnen immers hoog oplopen en gevolgen hebben voor de kasstromen, waardoor zij met liquiditeitsproblemen kunnen worden geconfronteerd.

1.5 Het EESC vestigt de aandacht op studies ⁽²⁾ waaruit blijkt dat de verleggingsregeling en de mechanismen voor gespreide afdracht, waar ze tot dusver werden toegepast, vaak liquiditeitsproblemen hebben veroorzaakt bij ondernemingen die de belastingregels in acht nemen. De bestrijding van fiscale fraude, gepleegd door een minderheid van oneerlijke ondernemingen, heeft m.a.w. aanzienlijke operationele moeilijkheden veroorzaakt bij marktdeelnemers die de belastingregelgeving naleven en voor werkgelegenheid en meerwaarde zorgen op de interne markt.

⁽¹⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.3.

⁽²⁾ Zie de studie van de Italiaanse vereniging van ambachtelijke bedrijven (CNA), „Reverse Charge e Split Payment”: in Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.

1.6 Het EESC benadrukt dat oplossingen ter bestrijding van btw-fraude niet mogen leiden tot buitensporige en onevenredige lasten voor bedrijven die de belastingregels naleven, met name kmo's. Zoals reeds eerder door het EESC met betrekking tot het btw-actieplan van de Commissie is gesteld, moeten bonafide ondernemingen worden ontzien en mogen hen geen nieuwe buitensporige maatregelen worden opgelegd ⁽³⁾.

1.7 Het EESC merkt op dat bestrijding van belastingfraude op nationaal niveau ook betekent dat elke lidstaat volledige verantwoordelijkheid moet opnemen voor de werking van zijn belastingstelsel en in middelen voor fraudebestrijding moet voorzien die de goede werking van de belastingstelsels van andere lidstaten niet schaden of beïnvloeden.

1.8 In het algemeen mogen de voorgestelde maatregelen geen negatieve gevolgen hebben voor de doelstellingen van het btw-actieplan en mogen zij de volledige en tijdige tenuitvoerlegging ervan niet belemmeren of vertragen. Het komt er volgens het Comité nu op aan op dit gebied een kwalitatieve stap („quantum leap”) voorwaarts te zetten om aldus de eengemaakte markt te ondersteunen en bij te dragen aan banen, groei, investeringen en concurrentievermogen. Voor het Comité is het voorts belangrijk dat alle onderdelen van het actieplan als één onlosmakelijk geheel ten uitvoer worden gelegd ⁽⁴⁾.

1.9 Voor een goede tenuitvoerlegging van het Commissievoorstel en om ervoor te zorgen dat er in de toekomst minder gebruik moet worden gemaakt van verdere afwijkingen op geconsolideerde beginselen en regels van het btw-stelsel in de EU zou het een goede zaak zijn als de lidstaten die om toepassing van de veralgemeende verleggingsregeling verzoeken, concrete en specifieke eisen inzake elektronische facturering zouden stellen teneinde volledige traceerbaarheid van de betalingen te garanderen.

2. Voorstel van de Commissie

2.1 In haar mededeling van 7 april 2016 heeft de Commissie haar actieplan inzake de belasting op de toegevoegde waarde (btw) gepresenteerd. Deze mededeling zal in de loop van 2017 worden gevolgd door een wetgevingsvoorstel om de huidige Europese btw-regelgeving te hervormen en te moderniseren.

2.2 In het actieplan van de Commissie en het voor 2017 verwachte wetgevingsvoorstel wordt o.a. beoogd de zogenoemde btw-kloof (d.w.z. het verschil tussen de verwachte btw-inkomsten en de daadwerkelijk betaalde btw) te verkleinen door de fraude op het gebied van de belasting op de toegevoegde waarde te bestrijden.

2.3 In afwachting van de voltooiing van de hervorming van het Europese btw-stelsel en op verzoek van enkele nationale overheden erkent de Commissie de dringende noodzaak om sommige lidstaten toe te laten veralgemeende verleggingsregelingen (generalised reverse charge mechanism — GRCM) tijdelijk toe te passen.

2.4 De invoering van GRCM wordt door de Commissie geregeld in haar voorstel voor een richtlijn waarover onderhavig advies handelt (2016/0406 — CNS) en waarmee wordt beoogd de huidige Richtlijn 2006/112/EG te wijzigen.

2.5 Aangezien met GRCM wordt afgeweken van een van de basisbeginselen van de Europese btw-regelgeving — nl. de gespreide afdrachten — heeft de Commissie besloten dat lidstaten deze regeling slechts onder specifieke voorwaarden mogen toepassen.

2.6 Voorwaarden zijn met name dat a) de lidstaat een btw-kloof van ten minste 5 procentpunten boven de communautaire mediaan van de btw-kloof vertoont; b) de carrouselfraude meer dan 25 % van de totale btw-kloof uitmaakt; c) vastgesteld is dat andere controlemaatregelen niet volstaan om fraude op het grondgebied van de lidstaat te bestrijden.

2.7 Om te vermijden dat de veralgemeende toepassing van de verleggingsregeling problemen van marktversnippering met zich zou meebrengen, waarop sommige lidstaten overigens reeds hebben gewezen, heeft de Commissie in de mogelijkheid voorzien om de toepassing van de regeling opnieuw te bekijken indien zou blijken dat haar effect op de interne markt in strijd is met de algemene doelstellingen van de Europese Unie.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Btw-ontduiking is een Europese plaag die bestreden moet worden. De verleggingsregeling voor het btw-beheer wil de meest geraffineerde btw-fraude, de zogenaamde „carrouselfraude”, aanpakken.

⁽³⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.9.

⁽⁴⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.1 en 1.2.

3.2 Om deze reden is het EESC voorstander van de invoering van passende mechanismen ter bestrijding van belastingfraude, maar merkt het tevens op dat elke afwijking van het unitaire Europese btw-stelsel tijdelijk en evenredig moet zijn en adequaat moet worden beoordeeld ten aanzien van de mogelijke negatieve effecten op de interne markt. Dit is met name noodzakelijk in het licht van artikel 113 van het Verdrag, dat ten grondslag ligt aan het wetgevingsvoorstel van de Commissie en dat voorziet in de mogelijkheid om op fiscaal gebied op te treden via „harmonisatiemaatregelen” die gericht zijn op de correcte werking van de interne markt en het voorkomen van concurrentievervalsing.

3.3 In het algemeen mogen de voorgestelde maatregelen geen negatieve gevolgen hebben voor de doelstellingen van het btw-actieplan en mogen zij de volledige en tijdige tenuitvoerlegging ervan niet belemmeren of vertragen. Het komt er nu op aan een kwalitatieve stap („quantum leap”) voorwaarts te zetten om aldus de eengemaakte markt te ondersteunen en bij te dragen aan banen, groei, investeringen en concurrentievermogen.

3.4 Voorts is het van belang om alle onderdelen van het actieplan als een ondeelbaar geheel ten uitvoer te leggen, aangezien dit het tevens mogelijk zou maken het leeuwendeel van de btw-fraude op een alomvattende manier aan te pakken.

3.5 Het in het Commissievoorstel vermelde evenredigheidsbeginsel moet dan ook in acht worden genomen. Daarbij moet terdege rekening worden gehouden met de verschillende publieke belangen die met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, waaronder het algemeen belang om geen afbreuk te doen aan de harmonisatie van de nationale btw-stelsels met het oog op volledige consolidatie van de interne markt.

3.6 In dit verband dient te worden erkend dat het beleid ter bestrijding van belastingontduiking alsook inzake geharmoniseerde belastingen voornamelijk een bevoegdheid van de lidstaten blijft en dat de belastingdiensten een duidelijk nationaal karakter hebben. Tegelijkertijd is ook de statistische informatie over het fraudefenomeen, evenals de gewoonten en vormen van ontduiking en bestrijding, verankerd in een nationale logica.

3.7 Vanuit dat oogpunt is een van de EU-normen afwijkende regeling die opgezet is om belastingontduiking tegen te gaan en door de lidstaten wordt geactiveerd, volledig in lijn met het feit dat nationale overheden in eerste instantie verantwoordelijk en bevoegd zijn voor fraudebestrijding. In dat opzicht strookt het Commissievoorstel volledig met het subsidiariteitsbeginsel en laat het de lidstaten toe op nationaal niveau maatregelen te nemen om illegale fenomenen op fiscaal gebied tegen te gaan.

3.8 Het EESC merkt echter op dat bestrijding van belastingfraude op nationaal niveau ook betekent dat elke lidstaat volledige verantwoordelijkheid moet opnemen voor de werking van zijn belastingstelsel en in middelen voor fraudebestrijding moet voorzien die de goede werking van de belastingstelsels van andere lidstaten niet schaden of beïnvloeden.

3.9 De in het Commissievoorstel bepleite afwijking via de verleggingsregeling wordt niet veralgemeend maar is gekoppeld aan specifieke voorwaarden. De regeling is in ieder geval facultatief voor de lidstaten, die om toepassing van de afwijking zullen kunnen verzoeken wanneer aan precieze voorwaarden is voldaan.

3.10 Lidstaten die via de verleggingsregeling om derogatie verzoeken, moeten immers een btw-kloof van meer dan 5 procentpunten boven de communautaire mediaan van de btw-kloof vertonen. De EU-mediaan van de btw-kloof komt overeen met 14 % en een overschrijding daarvan met 5 procentpunten blijkt voldoende om aan te nemen dat er effectieve en wezenlijke redenen zijn om bijzondere maatregelen te treffen die de btw-kloof moeten helpen overbruggen⁽⁵⁾.

3.11 Zo ook lijkt de door de Commissie gestelde eis dat carrouselfraude (als oorzaak van de btw-kloof) minstens 25 % van die kloof moet uitmaken, te stoelen op relevante bewijzen, gelet op de EU-mediaan van de btw-kloof (24 %) die met dat soort delict in verband wordt gebracht⁽⁶⁾.

3.12 Ook de algemene bepaling dat het land met administratieve moeilijkheden moet kampen bij de bestrijding van btw-fraude is aanvaardbaar, daar een dergelijke voorwaarde aantoonde dat de toepassing van een veralgemeende verleggingsregeling de meest doeltreffende en evenredige maatregel is ter verwezenlijking van de doelstelling inzake het verminderen van de btw-kloof, in lijn met het algemeen belang van zowel de EU als de lidstaten.

3.13 In het Commissievoorstel is bepaald dat de verleggingsregeling kan worden toegepast op alle transacties met een waarde van meer dan 10 000 EUR. De *de minimis*-regeling is volgens ons aanvaardbaar, gezien de heterogene en vaak moeilijk verenigbare belangen waarmee tegelijkertijd rekening moet worden gehouden bij bestrijding van belastingontduiking, harmonisatie van belastingstelsels en vereenvoudiging van de rompslomp i.v.m. fiscale verplichtingen.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, blz. 18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, blz. 15.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Uit de door de Commissie uitgevoerde beoordeling van de gevolgen op regelgevingsgebied blijkt dat de goedkeuring van een verleggingsregeling niet noodzakelijkerwijs een oplossing biedt voor alle mogelijke fraudegevallen maar dat fraude integendeel zou kunnen voorkomen in een nieuwe vorm of in andere lidstaten dan de lidstaten die er thans het vaakst door worden getroffen. De Commissie moet de toepassing van de verleggingsregeling dan ook adequaat monitoren en de bevoegdheid behouden om op te treden in geval van ontwikkelingen die de werking van de Europese interne markt schaden.

4.2 Voor een goede tenuitvoerlegging van het wetgevingsvoorstel waarover dit advies handelt, en om ervoor te zorgen dat er in de toekomst minder gebruik moet worden gemaakt van verdere afwijkingen op geconsolideerde beginselen en regels van het btw-stelsel in de EU zou het een goede zaak zijn als de lidstaten die om toepassing van de veralgemeende verleggingsregeling verzoeken, de belastingplichtigen specifieke eisen inzake elektronische facturering zouden stellen teneinde volledige traceerbaarheid van de betalingen te garanderen.

4.3 In dat verband zij met name de aandacht gevestigd op de mogelijkheid om verleggingsregelingen en mechanismen voor gespreide afdracht te beperken of af te schaffen in gevallen van correct en uitgebreid gebruik van elektronische facturering met het oog op de certificering van de verkoopopbrengst. Door een goed gebruik van dit soort facturering is het immers mogelijk om in real time na te gaan of de belasting op de toegevoegde waarde correct is betaald, waardoor negatieve financiële repercussies worden voorkomen op tal van gezonde en eerlijke bedrijven die de belastingregels naleven.

4.4 Bestrijding van btw-fraude moet zonder twijfel resoluut worden nagestreefd, via passende wetgevingsmaatregelen van de lidstaten. Niettemin zij opgemerkt dat maatregelen als de verleggingsregeling in B2B-betrekkingen tussen particuliere entiteiten en gespreide afdrachten in betrekkingen tussen ondernemingen en overheden, in sommige gevallen aanzienlijke schade kunnen toebrengen aan ondernemingen die de belastingregels naleven.

4.5 Zoals ook uit de door de Commissie voorgestelde beoordeling van de gevolgen op regelgevingsgebied blijkt, zullen de nalevingskosten in verband met de toepassing van de verleggingsregeling door kleine en middelgrote ondernemingen zeer hoog zijn voor binnenlandse transacties, en nog hoger voor grensoverschrijdende transacties. Uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt dat de verleggingsregeling de nalevingskosten voor het bedrijfsleven met 43 % doet stijgen⁽⁷⁾. Hoewel een algemene verleggingsregeling naar verwachting minder nalevingskosten met zich mee zal brengen dan een verleggingsregeling die tot een specifieke sector beperkt is, wijst alles erop dat de nalevingskosten fors zullen toenemen.

4.6 Voorts blijkt uit studies⁽⁸⁾ dat de verleggingsregeling en de mechanismen voor gespreide afdracht, waar ze tot dusver werden toegepast, vaak liquiditeitsproblemen hebben veroorzaakt bij tal van ondernemingen die de belastingregels in acht nemen.

4.7 De bestrijding van fiscale fraude, gepleegd door een minderheid van oneerlijke ondernemingen, heeft m.a.w. aanzienlijke operationele moeilijkheden veroorzaakt bij marktdeelnemers die de belastingregelgeving naleven en voor werkgelegenheid en meerwaarde zorgen op de interne markt.

4.8 Het EESC vestigt de aandacht van de Commissie en de lidstaten er dan ook op dat het evenredigheidsbeginsel in het Commissievoorstel en de afzonderlijke nationale rechtssystemen in acht moet worden genomen, niet alleen omdat de goedgekeurde maatregel in verhouding moet staan tot het belang van de btw-fraudebestrijding zonder dat daarbij de interne markt wordt geschaad. Tegelijkertijd moeten de gekozen oplossingen, conform hetzelfde beginsel, illegale fenomenen tegengaan zonder buitensporige en onevenredig grote offers te vergen van eerlijke en met name kleine en middelgrote bedrijven.

4.9 Deze overwegingen zetten de argumenten ten gunste van het tijdelijke karakter van de veralgemeende regeling kracht bij. In het andere geval zou er sprake zijn van zowel een onaanvaardbare verhoging van de bureaucratische rompslomp, met name voor kmo's, als een verstoring van de dynamiek van de Europese interne markt, daar er een ernstig risico bestaat dat bedrijven die in verschillende lidstaten gevestigd zijn, ook uiteenlopende kasverrichtingen zullen vertonen.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, blz. 43.

⁽⁸⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.9.

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 2004/37/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk”

(COM(2017) 11 final — 2017/0004 (COD))

(2017/C 288/07)

Rapporteur: **Marjolijn BULK**

Raadpleging	Europees Parlement: 19.1.2017 Raad, 16.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2017
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap (SOC)
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	149/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is verheugd over de start van het herzieningsproces van de richtlijn carcinogene agentia en is bereid bij te dragen aan dit belangrijke debat.

1.2. Het EESC verzoekt de Commissie om te beoordelen wat het effect is van een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende carcinogene en mutagene agentia (CMD) tot reprotoxische stoffen.

1.3. Het Comité beveelt ten eerste aan om bij de herzieningen van de CMD en bij de voor 2018 geplande wijzigingsvoorstellen meer aandacht te besteden aan beroepsmatige blootstelling aan carcinogene stoffen bij vrouwen.

1.4. Het EESC meent dat het belangrijk is dat de Commissie, in overleg met de sociale partners, de lidstaten en andere belanghebbenden, in de CMD verbeteringen aanbrengt in een gemeenschappelijke methodologie voor de goedkeuring van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling.

1.5. Bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling moeten worden vastgesteld op basis van wetenschappelijk en statistisch bewijsmateriaal; daarbij moeten verschillende factoren in overweging worden genomen, zoals de haalbaarheid en de mogelijkheid om blootstellingsniveaus te meten. In Nederland en Duitsland wordt een op risicoanalyse gebaseerde aanpak gehanteerd, die bijdraagt aan de vaststelling van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling door het risiconiveau in aanmerking te nemen als de belangrijkste factor van een sociaal compromis.

1.6. Het EESC acht het noodzakelijk om, in het kader van nationale socialezekerheidsstelsels of gezondheidszorgstelsels, programma's op te zetten voor levenslange medische controle voor alle personen die zijn blootgesteld aan carcinogene agentia op de werkplek.

1.7. Om werknemers beter te beschermen tegen carcinogene, mutagene en reprotoxische agentia op de werkplek moeten de lidstaten ervoor zorgen dat arbeidsinspectiediensten over voldoende financiële en personele middelen beschikken om hun taken uit te voeren.

1.8. Het EESC schaart zich achter het gemeenschappelijke standpunt van de Europese sociale partners en beveelt aan dat er een bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling wordt goedgekeurd voor formaldehyde.

1.9. Het EESC raadt de Commissie aan om bij de vaststelling van een wettelijke definitie van dieseluitletgas rekening te houden met de bevindingen van het Wetenschappelijk Comité inzake grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling (Scoel) op dit vlak.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1. Kanker is de belangrijkste doodsoorzaak als gevolg van arbeidsomstandigheden. In 2013 stierven in de EU naar schatting 1,314 miljoen mensen aan kanker. In meer dan 100 000 gevallen ging het daarbij om beroepsgebonden kanker. Kanker is de belangrijkste oorzaak van arbeidsgerelateerde sterfgevallen in de EU. Ongeveer twintig miljoen werknemers in de EU worden op het werk blootgesteld aan carcinogene agentia. In een in 2015 gepubliceerde studie van het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu⁽¹⁾ worden de jaarlijkse kosten van deze beroepsgerelateerde kankers geraamd op 334 miljard EUR.

2.2. Beroepsgerelateerde kanker wordt behandeld in een aantal richtlijnen in het kader van wetgeving op het gebied van werknemersbescherming. De algemene verplichtingen van de kaderrichtlijn⁽²⁾ van 1989 zijn van toepassing op alle risico's en hierin worden algemene maatregelen vastgesteld die op de werkvloer moeten worden uitgevoerd. De richtlijn inzake chemische agentia⁽³⁾ is van toepassing op alle gevaarlijke chemische stoffen. In de richtlijn asbest⁽⁴⁾ wordt rekening gehouden met een aantal specifieke behoeften voor de preventie van asbestgerelateerde ziekten. Het belangrijkste specifieke wetgevingsdocument is de richtlijn carcinogene agentia die in 1990 is vastgesteld.

2.3. In de CMD worden algemene minimumvereisten vastgesteld. Werkgevers moeten de risico's in kaart brengen en beoordelen, en moeten voorkomen dat werknemers hieraan worden blootgesteld. Vervanging door een niet of minder gevaarlijk procedé of chemisch agens is vereist wanneer dit technisch mogelijk is. Indien het technisch niet mogelijk is carcinogene chemische agentia te vervangen, moeten zij voor zover dat technisch uitvoerbaar is in een gesloten systeem worden geproduceerd en gebruikt, om blootstelling te voorkomen. Wanneer dit technisch niet mogelijk is, moet de blootstelling van de werknemers tot een zo laag mogelijk niveau worden beperkt als technisch uitvoerbaar is.

2.4. Naast deze algemene minimumvoorschriften worden in de CMD grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling aan specifieke carcinogene of mutagene agentia vastgelegd als belangrijk bestanddeel van het mechanisme voor de bescherming van werknemers. Concrete grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling voor specifieke chemische agentia worden vastgelegd in bijlage III van de CMD. Tot nu toe zijn er in deze bijlage slechts voor drie stoffen of processen bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling vastgesteld. Deze grenswaarden hebben betrekking op slechts een klein percentage werknemers dat wordt blootgesteld aan carcinogene, mutagene en reprotoxische agentia.

2.5. De Europese Commissie heeft in 2016 aangekondigd dat de CMD in drie fasen wordt herzien. In mei van dat jaar keurde zij een eerste voorstel goed. Dit voorstel wordt nu besproken in het Europees Parlement en in de Raad van Ministers. Een tweede voorstel werd goedgekeurd in januari 2017 en een derde voorstel is gepland voor 2018.

2.6. De herziening van de CMD is een permanent proces. Met het eerste voorstel werden twee bestaande bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling herzien en elf nieuwe vastgesteld. In zijn verslag-Ulvskog⁽⁵⁾ sprak het Europees Parlement zijn steun uit voor het herzieningsproces van de CMD en vroeg het, onder meer, om de werkingssfeer uit te breiden tot reprotoxische stoffen, om voor zes stoffen strengere grenswaarden in te voeren en om de door de Commissie voorgestelde grenswaarde vast te leggen als een overgangswaarde om zo werkgevers meer tijd te geven voor de uitvoering. Het Europees Parlement hamerde ook op het feit dat de herzieningen van bijlage III bij Richtlijn 2004/37/EG in 2017 en 2018 zich moet uitstrekken tot, maar niet beperkt mag zijn tot stoffen, mengsels of procedés zoals dieseluitletgas, formaldehyde, cadmium en zijn verbindingen, beryllium en zijn verbindingen, nikkelverbindingen, arseen en zijn verbindingen en acrylonitril. Een zeer grote meerderheid van de politieke fracties steunde het door het Europees Parlement voorgestelde compromis.

⁽¹⁾ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention*, 2015.

⁽²⁾ Richtlijn 89/391/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1).

⁽³⁾ Richtlijn 98/24/EG van de Raad betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk (PB L 131 van 5.5.1998, blz. 11).

⁽⁴⁾ Richtlijn 2009/148/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk (PB L 330 van 16.12.2009, blz. 28).

⁽⁵⁾ Verslag-Ulvskog

2.7. Het belangrijkste doel van het tweede voorstel is de vaststelling van vijf nieuwe bindende grenswaarden. Hoewel complexe mengsels van PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) en gebruikte motorolie zijn opgenomen in de bijlage die het toepassingsgebied van de richtlijn afbakent, zijn er voor deze twee carcinogene agentia geen grenswaarden vastgesteld. Op basis van haar eigen analyse besliste de Commissie dat er op dit moment geen actie dient te worden ondernomen voor vijf carcinogene agentia ⁽⁶⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het toepassingsgebied van de CMD is momenteel beperkt tot carcinogene en mutagene agentia; een mogelijke uitbreiding tot reprotoxische stoffen moet worden overwogen. Volgens het EU-OSHA kunnen de gevolgen van beroepsmatige blootstelling op het voortplantingsstelsel van mannen en vrouwen leiden tot schommelingen in de geslachtshormoonspiegel, een afnemend libido en afnemende potentie, menstruatiestoornissen, voortijdige menopauze, latere menarche, stoornissen in de eierstokken, verslechtering van de zaadkwaliteit, en verminderde vruchtbaarheid bij mannen en vrouwen. Blootstelling aan toxinen kan leiden tot directe schade bij de vorming van sperma en eicellen. Blootstelling van de moeder tijdens de zwangerschap kan de ontwikkeling van de foetus verstoren (...). De blootstelling aan toxinen kan vele gevolgen hebben, bijvoorbeeld de dood van de foetus, intra-uteriene groeistoornissen, te vroege geboorte, afwijkingen bij de geboorte, overlijden na de geboorte, cognitieveontwikkelingsstoornissen, veranderingen in immunologische gevoeligheid of kanker tijdens de jeugd. De blootstelling van de moeder aan chemische stoffen op de werkvloer kan leiden tot besmetting van de moedermelk. Sommige chemische stoffen met invloed op de hormonen, zogeheten hormoonontregelaars, kunnen de functie van het endocrien systeem wijzigen en daarmee negatieve effecten op het voortplantingsstelsel veroorzaken, bijvoorbeeld slechte zaadkwaliteit en beschadigd reproductief weefsel bij mannen, en een aantal gynaecologische medische aandoeningen bij vrouwen.

3.1.1. Op grond van de REACH-verordening en meerdere specifieke wetgevingshandelingen (betreffende cosmetische producten, biociden en pesticiden), worden carcinogene, mutagene en reprotoxische agentia behandeld in een overkoepelende groep van zeer zorgwekkende stoffen. Ze delen enkele gemeenschappelijke kenmerken, waaronder hun acute gevolgen voor de gezondheid, de moeilijkheid van de risicoperceptie (aangezien de gevolgen van de blootstelling zich vaak pas voordoen na een lange latentieperiode), de moeilijkheid van het risicobeheer en problemen die verband houden met „cocktaileffecten” (blootstelling aan twee of meer verschillende stoffen of procedés). In de nationale wetgeving van enkele lidstaten is een dergelijke aanpak ingevoerd met steun van de sociale partners op nationaal niveau. Het EESC verzoekt de Commissie om na te gaan wat het effect is van een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende carcinogene en mutagene agentia (CMD) tot reprotoxische stoffen.

3.2. In de EU-strategie tegen beroepsgerelateerde kanker moet meer aandacht zijn voor vrouwen.

3.2.1. Het patroon van de blootstelling en het patroon van de locatie van de kanker kan bij mannen en vrouwen verschillen. Zo is borstkanker bij mannen erg zeldzaam, terwijl dit bij vrouwen de meest voorkomende kanker is. Er zijn allerlei soorten beroepsmatige blootstelling die mogelijk bijdragen aan de ontwikkeling van borstkanker.

3.2.2. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan dat zij bij de herziening van de richtlijn en bij de wijzigingen in 2018 systematischer rekening houdt met de beroepsmatige blootstelling aan carcinogene agentia bij vrouwen. Vele soorten werk waar veel vrouwen actief zijn (gezondheidszorg, schoonmaak, kapperszaken enz.), brengen blootstelling aan carcinogene agentia mee, wat vaak wordt verwaarloosd. Er moeten criteria worden vastgesteld voor het in kaart brengen en classificeren van hormoonontregelende stoffen die bijdragen aan bepaalde vormen van kanker. Bij blootstelling aan cytostatische producten (bv. chemotherapeutica) bij werknemers in de gezondheidszorg moet de preventie worden versterkt. Hoewel ioniserende straling geen deel uitmaakt van het toepassingsgebied van dit advies dringt het EESC er met klem op aan dat andere richtlijnen, en met name Richtlijn 2013/59/Euratom, worden versterkt.

3.3. Er bestaat brede overeenstemming onder belanghebbenden over de rol en het belang van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling. Bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling zijn belangrijk omdat zij het risico helpen verlagen, zelfs wanneer er geen veilig niveau van blootstelling is. Zij moeten op een adequaat niveau worden vastgesteld, rekening houdend met het wetenschappelijke bewijs en haalbaarheidsaspecten.

3.3.1. Er bestaat in de EU echter geen uniforme methodologie voor het berekenen van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling. Momenteel behandelt de Commissie dit „geval per geval”. Qua transparantie en samenhang valt er nog het een en ander te verbeteren. Sommige bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling zijn goed, terwijl andere geen toereikende bescherming bieden. Het EESC is van mening dat wanneer het gaat over gezondheid en mensenlevens, de ambities groot genoeg moeten zijn om de uitdaging het hoofd te bieden.

⁽⁶⁾ Beryllium en anorganische berylliumverbindingen, hexachloorbenzeen (HCB), dieseluitlaatgassen (DEE), gassen en stof van rubberverwerking (RPDF) en 4,4'-methyleen-bis-(2-chlooraniline) (MOCA).

3.3.2. Wat ook speelt, is dat de lidstaten verschillende benaderingen hanteren. Sommige lidstaten hebben bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling vastgesteld voor meer dan honderd verschillende carcinogene, mutagene en reprotoxische agentia. Andere lidstaten hebben dit slechts voor minder dan tien agentia gedaan. Het niveau van deze grenswaarden kan van land tot land aanzienlijk verschillen. Dit maakt het moeilijk voor ondernemingen die in verschillende landen met variabele normen werkzaam zijn en kan in sommige gevallen leiden tot oneerlijke mededinging.

3.3.3. Het EESC meent dan ook dat het belangrijk is dat de Commissie in de richtlijn carcinogene en mutagene agentia een gemeenschappelijke methodologie definieert voor het vaststellen van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling. Een dergelijk proces moet worden uitgevoerd met uitvoerige raadpleging van de sociale partners, de lidstaten en andere belanghebbenden, met inbegrip van ngo's. Nationale ervaringen helpen bij het definiëren van goede praktijken. Volgens het EESC verdienen twee elementen in het bijzonder de aandacht:

3.3.3.1. Ten eerste de consistentie van de bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling, om een situatie te vermijden waarin werknemers die worden blootgesteld aan bepaalde stoffen een veel groter risico op kanker lopen dan werknemers die aan andere stoffen worden blootgesteld. In Duitsland en Nederland bestaat er onder de sociale partners steun voor een op risico gebaseerde aanpak. Dit draagt bij aan de vastlegging van bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling door het risiconiveau in aanmerking te nemen als de belangrijkste factor van een sociaal compromis.

3.3.3.2. Ten tweede moeten de grenswaarden worden vastgelegd op basis van wetenschappelijk bewijs. Er moeten verschillende factoren bij in overweging worden genomen, zoals de haalbaarheid en de mogelijkheid om blootstellingsniveaus te meten. Om werkgevers te helpen bij het vaststellen van prioriteiten voor hun preventiemaatregelen moeten de grenswaarden expliciet verwijzen naar het risiconiveau dat met het blootstellingsniveau in verband wordt gebracht.

3.4. In de meeste gevallen is er een lange incubatieperiode tussen blootstelling en kanker. Het EESC vindt het dan ook noodzakelijk dat blootgestelde werknemers of werknemers die een blootstellingsrisico lopen, worden beschermd door alle blootgestelde werknemers in het kader van socialezekerheidsstelsels of nationale gezondheidszorgstelsels levenslange medische controles aan te bieden.

3.5. Het EESC beveelt aan om meer inspanningen te richten op het gebied van wetenschappelijke en statistische studies. Beroepsgerelateerde kanker kan ook worden veroorzaakt door stress of door factoren die met de organisatie van het werk te maken hebben, bijv. ploegenarbeid enz. Er is behoefte aan meer aandacht en meer middelen voor onderzoek naar de gevolgen en de mogelijke synergie van gecombineerde blootstelling aan verschillende factoren, zoals chemische stoffen en biologische of fysische agentia, chemische stoffen en factoren van organisatorische aard enz.

3.6. Het EESC beklemtoont dat een betere controle op de tenuitvoerlegging en toepassing van de CMD een van de belangrijkste taken is op het gebied van de bescherming van werknemers tegen carcinogene, mutagene en reprotoxische stoffen op de werkplek. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de arbeidsinspectiediensten beschikken over toereikende financiële en menselijke middelen om hun taken uit te voeren en moeten tegelijkertijd bedrijven, en dan met name kleine en middelgrote ondernemingen, helpen om aan deze nieuwe bepalingen te voldoen. Zij moeten hun samenwerking met het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, dat verschillende instrumenten heeft ontwikkeld die de kwaliteit van preventie op het werk kunnen verbeteren, intensiveren. Een van die instrumenten is *online interactive risk assessment* (OIRA), een internetplatform dat op eenvoudige en gestandaardiseerde wijze in alle talen risicobeoordelingsinstrumenten voor specifieke sectoren helpt ontwikkelen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. In het tweede CMD-voorstel worden bindende grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling ingevoerd voor vijf aanvullende carcinogene agentia.

4.1.1. *Epichloorhydrine* (ECH) is een carcinogeen zonder drempelwaarde. Het aantal mensen dat in de EU aan deze stof is blootgesteld is momenteel 43 813. De Commissie stelt een bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van $1,9 \text{ mg/m}^3$ voor. Vijftien lidstaten zullen een grenswaarde moeten invoeren (zeven lidstaten) of hun grenswaarde moeten bijstellen (acht lidstaten) om ze op $1,9 \text{ mg/m}^3$ te brengen. Naar schatting zou ongeveer 69 % van de blootgestelde werknemers in deze vijftien lidstaten werken, wat betekent dat zij baat zouden hebben bij de betere rechtsbescherming die het gevolg is van de invoering van deze grenswaarde. Het EESC is van mening dat de voorgestelde grenswaarde zou bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker.

4.1.2. *Ethyleendibromide* (EDB) is een genotoxisch carcinogeen zonder drempelwaarde. Naar schatting worden minder dan 8 000 werknemers in de EU mogelijk blootgesteld aan 1,2-dibroomethaan. De Commissie stelt een bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van $0,8 \text{ mg/m}^3$ (0,1 ppm) voor. Twintig lidstaten zullen een grenswaarde moeten invoeren (elf lidstaten) of hun grenswaarde moeten bijstellen (negen lidstaten) om ze op $0,8 \text{ mg/m}^3$ te brengen. Naar schatting zou 81 % van de blootgestelde werknemers in een van deze twintig lidstaten werken, wat betekent dat zij baat zouden hebben bij de betere rechtsbescherming die het gevolg is van de invoering van deze grenswaarde. De bijkomende kosten voor bedrijven (waaronder micro- en kleine ondernemingen) zijn naar schatting erg laag. Het EESC is van mening dat de voorgestelde grenswaarde zou bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker.

4.1.3. *Ethyleendichloride (EDC)* wordt ingedeeld bij de carcinogene agentia 1B volgens CLP. Minder dan 3 000 werknemers worden er in Europa mogelijk aan blootgesteld⁽⁷⁾. De Commissie stelt een bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van 8,2 mg/m³ of 2 ppm voor. Drieëntwintig lidstaten zullen een grenswaarde moeten invoeren (vijf lidstaten) of hun grenswaarde moeten bijstellen (achtien lidstaten) om ze op 2 ppm te brengen, dus naar verwachting zal een groot deel van de blootgestelde werknemers baat hebben bij betere rechtsbescherming. Het EESC is van mening dat de voorgestelde grenswaarde zou bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker.

4.1.4. *4,4'-methyleendianiline (MDA)* is een genotoxisch carcinogeen. Naar schatting worden in de chemische industrie ongeveer 70 tot 140 mensen blootgesteld aan MDA in de lucht. Het aantal mensen dat via de huid wordt blootgesteld ligt aanzienlijk hoger: ramingen variëren van 390 000 tot 3,9 miljoen werknemers⁽⁸⁾. De Commissie stelt een bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van 0,08 mg/m³ voor. Drieëntwintig lidstaten zullen een grenswaarde moeten invoeren (twaalf lidstaten) of hun grenswaarde moeten bijstellen (elf lidstaten) om ze op 0,08 mg/m³ te brengen. Het EESC is van mening dat de voorgestelde grenswaarde zou bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker.

4.1.5. *Trichloorethyleen (TCE)* wordt geïdentificeerd als een carcinogeen van groep 2A door het Internationaal Instituut voor Kankeronderzoek (*International Agency for Research on Cancer — IARC*) en als een carcinogeen van categorie 1B onder de CLP-verordening in de EU. Naar schatting worden ongeveer 74 000 werknemers in de EU mogelijk blootgesteld aan TCE. De Commissie stelt een combinatie voor van een bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van 54,7 mg/m³ of 10 ppm en een grenswaarde voor kortstondige blootstelling van 164,1 mg/m³ of 30 ppm. Van de tweeëntwintig lidstaten die reeds beschikken over een nationale grenswaarde voor TCE, hebben er zestien ook een grenswaarde voor kortstondige blootstelling vastgelegd. Zeventien lidstaten zullen een grenswaarde moeten invoeren (zes lidstaten) of hun grenswaarde moeten bijstellen (elf lidstaten) om ze op 54,7 mg/m³ te brengen (10 ppm). Naar schatting zou bijna 74 % van de blootgestelde werknemers in deze zeventien lidstaten werken, wat betekent dat zij baat zouden hebben bij de betere rechtsbescherming die het gevolg is van de invoering van deze grenswaarde. Het EESC merkt op dat in een aantal lidstaten een lagere grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling aan trichloorethyleen werd ingevoerd en dat dit wordt ondersteund door werkgeversorganisaties en vakbonden. Op EU-niveau moet een lagere grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling worden overwogen om het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker terug te dringen.

4.2. Hoewel complexe mengsels van PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) en gebruikte motorolie zijn opgenomen in de bijlage die het toepassingsgebied van de richtlijn definieert, zijn er voor deze twee carcinogene agentia geen grenswaarden vastgesteld.

4.2.1. Complexe mengsels van *polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's)* met benzo(a)pyreen als indicator. PAK's zijn een brede klasse van organische verbindingen. Het EESC is van mening dat de voorgestelde grenswaarde zou bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker.

4.2.2. *Minerale oliën in de vorm van gebruikte motoroliën*. Blootstelling aan minerale oliën in de vorm van gebruikte motoroliën kan mogelijk leiden tot de ontwikkeling van huidkanker. Het aantal blootgestelde werknemers wordt geraamd op 1 miljoen, voornamelijk mensen die werken aan het onderhoud en het herstel van motorvoertuigen. Het EESC is van mening dat de voorgestelde grenswaarde zou bijdragen aan een vermindering van het aantal gevallen van beroepsgerelateerde kanker.

5. Aanvullende stoffen of processen

5.1. *Formaldehyde (FA)*. De Commissie heeft geen bindende grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling voorgesteld voor formaldehyde (FA). In 2009 concludeerde het IARC dat er voldoende bewijs was van een causaal verband tussen formaldehyde en myeloïde leukemie bij de mens. De beschikbare informatie over FA is toereikend om een gezondheidkundige grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling af te leiden, evenals een acht uur tijdgewogen gemiddelde en een grenswaarde voor kortstondige blootstelling. Op basis van de beschikbare gegevens leidt het Scoel een grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling af van 0,3 ppm (acht uur tijdgewogen gemiddelde) met een grenswaarde voor kortstondige blootstelling van 0,6 ppm. Naar aanleiding hiervan besloot het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats (ACSHW) om deze grenswaarde eveneens aan te bevelen aan de Commissie. In 2016 vroegen de Europese sociale partners de Commissie om de door het Scoel voorgestelde gezondheidkundige waarden op te nemen als grenswaarde voor deze chemische agens⁽⁹⁾. Het EESC steunt dit gemeenschappelijke standpunt en is van mening dat er een bindende grenswaarde moet worden vastgesteld.

⁽⁷⁾ Gegevens van 2009.

⁽⁸⁾ Institute of Medicine (IOM, nieuwe naam sinds 2016: HDM) Onderzoeksproject P937/9 over 4,4'-methyleendianiline, mei 2011.

⁽⁹⁾ EPF, EVV, EAMA, ETRMA, Formacare en EPRA vragen om formaldehyde op te nemen in bijlage III van Richtlijn 2004/37/EG inzake carcinogene en mutagene agentia, 15 juli 2016.

5.2. *Dieseluitlaatgassen.* Het Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek (IARC) heeft in 2012 alle uitstoot van dieseluitlaatgassen ingedeeld als carcinogene agentia van klasse I (aantoonbaar kankerverwekkend voor mensen). Volgens de Commissie worden meer dan drie miljoen werknemers in de Europese Unie op het werk blootgesteld aan dieseluitlaatgassen. In 2010 werden in totaal twaalf miljoen mensen tijdens ten minste een deel van hun loopbaan blootgesteld aan deze gassen. Dit aantal zal tegen 2060 mogelijk toenemen tot twintig miljoen. De Commissie vermeldt in haar effectbeoordeling dat het gebrek aan wetgeving die blootstelling aan dieseluitlaatgassen op het werk verbiedt tussen 2010 en 2069 in de EU zal leiden tot 230 000 doden.

5.2.1. Het belangrijkste argument van de Commissie om dieseluitlaatgassen uit te sluiten van bijlage I en bijlage III bij de richtlijn carcinogene en mutagene agentia, is dat het moeilijk is om een juridische definitie te vinden om onderscheid te maken tussen nieuwe en oude motoren. Het EESC is van mening dat het doel van de richtlijn carcinogene en mutagene agentia niet het definiëren van technische normen voor motoren is, maar het vaststellen van een juridische definitie van dieseluitlaatgassen als carcinogeen proces overeenkomstig wetenschappelijk bewijs en de evaluatie van het IARC. Werknemers worden op de werkvloer mogelijk blootgesteld aan dieseluitlaatgassen uit verschillende motoren die voldoen aan verschillende blootstellingsnormen. Andere factoren spelen een belangrijke rol bij de karakterisering van de blootstelling: verbrandingstemperaturen en onderhoud en schoonmaak van de motoren. Er zou een grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling kunnen worden vastgesteld die rekening houdt met de luchtconcentratie van elementair koolstof. Het EESC is van mening dat de volgende bevinding van het Scoel in aanmerking dient te worden genomen: hoewel toxicologische gegevens een drempelwaarde ondersteunen (mogelijk 0,02 mg DEP/m³ of lager, wat overeenkomt met 0,015 mg EC/m³), suggereren epidemiologische gegevens dat er reeds bij en onder deze blootstellingsniveaus een aanzienlijk risico op kanker bestaat. Op basis van de momenteel beschikbare gegevens en analyses is het dan ook niet mogelijk om een limiet voor beroepsmatige blootstelling vast te leggen die toereikende bescherming zou bieden voor werknemers. De verzameling en de beoordeling van zowel toxicologische als menselijke epidemiologische gegevens worden echter voortgezet ⁽¹⁰⁾.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Advies van het Scoel, nr. 403, 2016.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Europees Defensieactieplan”(COM(2016) 950 *final*)

(2017/C 288/08)

Rapporteur: **Christian MOOS**Corapporteur: **Jan PIE**

Raadpleging	27.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegd orgaan	Adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI)
Goedgekeurd door de CCMI	7.4.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	104/1/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is voorstander van de totstandbrenging van een Europese defensie-unie (EDU) en steunt het Europese defensieactieplan (EDAP), dat ook de oprichting van een gemeenschappelijk Europees defensiefonds omvat.

1.2. Het EESC pleit voor significante kwalitatieve vooruitgang in de Europese defensiesamenwerking, aangezien de Europese defensiemarkt en -industrie te sterk versnipperd zijn, hetgeen resulteert in een ondoelmatige toewijzing van middelen, overlappingsen, gebrek aan interoperabiliteit en technologische lacunes.

1.3. Het EESC staat achter het streven naar strategische autonomie op bepaalde kritische industriële en technologische terreinen. De NAVO blijft de pijler onder de Europese collectieve defensie.

1.4. De EU moet preventieve en multilaterale diplomatie blijven bedrijven. Militaire capaciteit is echter een belangrijk element voor de tenuitvoerlegging van de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.

1.5. De versterking van de industriële en technologische basis van de Europese defensie en de opleiding van hooggeschoolde werknemers is een sine qua non voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke defensiecapaciteiten.

1.6. Het EESC vindt dat het midden- en kleinbedrijf (mkb) speciale aandacht verdient, ook op het gebied van onderzoek en ontwikkeling voor defensiedoeleinden.

1.7. EU-fondsen kunnen innovatie stimuleren op technologische gebieden waar een duidelijk onderscheid tussen militaire en niet-militaire doeleinden moeilijk, zo niet onmogelijk, is geworden.

1.8. Het EESC is er echter tegen dat middelen die bestemd zijn voor economische of sociale doelen, worden gebruikt voor defensiedoeleinden in strikte zin. De EFSI-verordening, de ESI-fondsen en het Cosme-programma dienen, evenals de investeringen van de EIB, niet-militaire doelen.

1.9. Het EESC is tegen het voorstel om nationale kapitaalbijdragen aan defensie een speciale behandeling te geven in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Dit pact moet worden gezien in het kader van de verdieping van de EMU, en niet in slechts één sector. De uitgaven voor defensie mogen de publieke financiën niet in gevaar brengen;

1.10. Het EESC steunt de oprichting van een defensiefonds met een „onderzoeksonderdeel” en een „capaciteitsonderdeel”. De EU-begroting moet echter worden verhoogd, omdat het onderzoek ten behoeve van defensie niet ten koste mag gaan van de uitgaven voor onderzoek in andere sectoren. Het capaciteitsonderdeel zou alleen uit nationale bijdragen mogen worden gefinancierd. De aanschaf van defensiematerieel door de lidstaten mag niet uit de EU-begroting worden bekostigd.

1.11. Het EESC juicht de oprichting van een „coördinatieraad” toe. De definitieve besluitvorming in deze raad moet worden voorbehouden aan civiele politieke vertegenwoordigers.

1.12. Het EESC onderschrijft de oproep van de Commissie tot volledige toepassing van de richtlijnen⁽¹⁾ inzake overheidsopdrachten en overdrachten van defensiegerelateerde producten binnen de EU. Er moet nog heel wat werk worden verricht om ervoor te zorgen dat de overdrachtsrichtlijn goed wordt gebruikt.

1.13. Het EESC staat achter de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen voor zowel wapens als producten voor tweërlei gebruik, waarbij overlapping met bestaande normen, in het bijzonder NAVO-normen, wordt vermeden.

1.14. Wapenexport moet beperkt blijven tot strategische partners en bondgenoten en moet aan een zorgvuldige democratische controle worden onderworpen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Europa heeft te maken met een reeks conflicten in zijn omgeving, zoals de burgeroorlog in Syrië, waarvan de wereld in 2015 en 2016 de directe gevolgen (ontheemding van bevolkingsgroepen) heeft mogen aanschouwen. Met de annexatie van de Krim door Rusland en de betrokkenheid van dit land bij het gewapende conflict in Oost-Oekraïne zijn de territoriale integriteit van een onafhankelijk land, en daarmee ook het internationale recht, geschonden. Noord-Afrika en het Midden-Oosten blijven onstabiele regio's waar falende staten een gevaar vormen. Daarnaast lijken Europa en het Midden-Oosten niet langer een belangrijk onderdeel van het Amerikaanse veiligheidsbeleid zijn. De kans neemt toe dat Europa naar de rand van het wereldtoneel verschuift en door zijn trans-Atlantische partners wordt gezien als een blok aan het been.

2.2. In het licht van deze geostrategische omstandigheden en ontwikkelingen op veiligheidsgebied is het versterken van de Europese veiligheids- en defensiecapaciteit geboden. Het is nog altijd niet erg duidelijk wat de gemeenschappelijke strategische doelstellingen van de Unie zijn en daar moet snel iets aan worden gedaan. Anders is het onmogelijk om de gezamenlijke en nationale capaciteiten vast te stellen die moet worden geschraagd door een duurzame Europese industriële en technologische defensiebasis.

2.3. Het EESC verwijst naar de eerdere, in de adviezen CCMI/116 (2013) en CCMI/100 (2012) opgenomen verzoeken⁽²⁾. Ook de integrale EU-strategie⁽³⁾ en het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie⁽⁴⁾ bevatten belangrijke ideeën op dit gebied, die dringend in praktijk moeten worden gebracht met inachtneming van de bepalingen van de gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO van juli 2016 en het VN-beginsel van collectieve veiligheid.

2.4. Het EESC vindt dat de civiele preventie- en de militaire defensiecapaciteit in Europa dringend moeten worden geoptimaliseerd om vrede en veiligheid in Europa te waarborgen, stabiliteit te brengen in de buurlanden van Europa op basis van EU-waarden als fundamentele mensenrechten en sociale rechten, en succesvolle ondersteuning te kunnen bieden aan de wereldwijde vredeshandhavende maatregelen van de VN.

2.5. Het EESC roept de Europese Commissie dan ook op om de kwaliteit van de Europese defensiesamenwerking flink te verbeteren. Er zou een Europese defensie-unie (EDU) in het leven moeten worden geroepen, in het kader van de „permanente gestructureerde samenwerking” die hiertoe in artikel 42, lid 6, en artikel 46 van het EU-Verdrag is voorzien; de invoering van het Europees defensieactieplan, dat de oprichting van een gemeenschappelijk Europees defensiefonds omvat, is een belangrijke stap in deze richting.

⁽¹⁾ Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap (PB L 146 van 10.6.2009, blz. 1); Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PB L 216 van 20.8.2009, blz. 76).

⁽²⁾ Zie ook de EESC-adviezen CCMI/100 over *Defensie-industrie: industriële, innovatieve en sociale aspecten* (PB C 299, 4.10.2012, blz. 17), en over *Strategie ter versterking van de Europese defensiesector* (PB C 67, 6.3.2014, blz. 125).

⁽³⁾ EESC-advies over 'De nieuwe EU-strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid' (initiatiefadvies) (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 1).

⁽⁴⁾ Conclusies van de Europese Raad over veiligheid en defensie (14149/16), 14 november 2016.

2.6. Het EESC deelt de kritiek van de Commissie op de te sterke marktfragmentatie, die tot ondoelmatige toewijzing van middelen, overlappingen, gebrek aan interoperabiliteit en technologische lacunes leidt.

2.7. De meeste lidstaten staan onder druk om hun overheidsbegrotingen op orde te krijgen. Dat betekent dat ondoelmatig gebruik van publieke middelen niet langer valt te rechtvaardigen. Daadkrachtig optreden, met name in de vorm van samenwerkingsverbanden, is daarom vereist. Maar meer samenwerking op de door de Commissie genoemde prioritaire terreinen is pas de eerste stap.

2.8. Het EESC staat achter het streven naar strategische autonomie op bepaalde kritische industriële terreinen. De NAVO blijft de pijler onder de Europese veiligheids- en collectieve defensiestructuur, zoals wordt beklemtoond in de gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO. Wat dit betreft is het belangrijk dat alle NAVO-leden hun verplichtingen nakomen.

2.9. Het EESC constateert dat niet alle onderdelen van het actieplan nieuw zijn, maar juicht de oprichting van het defensiefonds toe. Dit is echter in belangrijke mate afhankelijk van de politieke wil om hier extra geld voor uit te trekken op de nationale begrotingen. Het EESC is kritisch over het gebrek aan bereidheid van sommige lidstaten om de daad bij het woord te voegen. Bovendien moet de Commissie haar inspanningen opvoeren om een stappenplan voor een integrale regeling voor EU-brede voorzieningszekerheid op te stellen en de adequate tenuitvoerlegging van de twee defensierichtlijnen te waarborgen.

2.10. Het stappenplan van Bratislava⁽⁵⁾ gaat de goede richting uit, hoewel het oude wijn in nieuwe zakken bevat. Het plan mist samenhang op strategisch vlak en focust te veel op de actuele problemen in verband met de migratiecrisis en de bescherming van de buitengrenzen van de EU. Mensen kunnen weliswaar *en masse* op de vlucht slaan vanwege onveilige situaties, maar de problemen die hierdoor ontstaan, kunnen niet worden opgelost met militaire middelen.

2.11. De totstandkoming van een interne defensiemarkt is een sine qua non voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke capaciteiten. Het EESC is van mening dat de Europese industriële basis onmogelijk kan worden versterkt zonder ook de kwestie van vaardigheden aan te pakken. De defensie-industrie beweegt zich constant op het scherpst van de technologische snede en heeft daarbij hoogopgeleide werknemers nodig. Het blauwdrukinitiatief van de agenda voor nieuwe vaardigheden, dat in het EDAP wordt genoemd, pakt dit probleem aan en is dan ook meer dan welkom.

2.12. Meer investeringen en samenwerking in deze branche komen ook het behoud van banen en het scheppen van nieuwe werkgelegenheid ten goede. De bestrijding van werkloosheid in Europa mag echter niet de drijfveer zijn achter het besluit om te investeren in defensie. Werkloosheid moet op een andere manier dan met behulp van wapens worden teruggebracht. De versterking van de Europese defensiecapaciteit moet uitsluitend gestoeld zijn op strategische overwegingen en op een grondige evaluatie van wat noodzakelijk is om Europa te beschermen en zijn vermogen om allianties aan te gaan te waarborgen. De publieke financiën mogen hierdoor niet in gevaar worden gebracht. De EU moet vooral preventieve en multilaterale diplomatie blijven bedrijven. Militaire capaciteit is echter essentieel om de prioriteiten op het gebied van veiligheid en defensie in de integrale strategie van de EU ten uitvoer te leggen.

2.13. Het EESC deelt de mening dat onderzoek op het gebied van defensie ook een positieve impact kan hebben op de ontwikkeling van civiele technologie, en vice versa.

2.14. Het onderscheid tussen militaire en niet-militaire doeleinden wordt steeds vager wanneer het om cyberaanvallen gaat of in het geval van interne en externe veiligheid, die steeds meer onderlinge raakvlakken vertonen.

2.15. Het EESC onderstreept dat er bijvoorbeeld voor zowel burger- als defensiedoeleinden onderzoek kan worden gedaan naar technieken op het gebied van cyberveiligheid, en er zijn meer voorbeelden. Daarom spreekt het voor zich dat dergelijke vormen van innovatie en ontwikkeling ook gefinancierd kunnen en moeten worden door bestaande Europese programma's als Horizon 2020. Onderzoek op het gebied van defensie in strikte zin is echter een geval apart.

2.16. Het EESC staat achter de totstandbrenging van een meer onderling verbonden defensie-industrie en een gemeenschappelijke defensiemarkt in Europa. Dit streven mag niet beperkt blijven tot de belangrijkste producerende landen. Wanneer het gaat om defensieonderzoek en defensieprojecten, moet gebruik worden gemaakt van de bestaande capaciteit van zoveel mogelijk geïnteresseerde lidstaten om ervoor te zorgen dat zij zich inzetten voor de gemeenschappelijke zaak.

⁽⁵⁾ Werkprogramma voorgesteld door de Europese Raad, het voorzitterschap van de Raad en de voorzitter van de Commissie op de bijeenkomst van de 27 staatshoofden op 16 september 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

2.17. Het EESC kan zich er niet in vinden dat voor economische of sociale doelen bestemde middelen gebruikt worden voor defensiedoeleinden en dat defensie-uitgaven behandeld worden in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Het EESC steunt de oprichting van een Europees defensiefonds dat zich alleen bezighoudt met onderzoek op het gebied van defensie en de ontwikkeling en acquisitie van militaire capaciteit. Tegelijkertijd zou dit fonds duidelijk los moeten staan van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en geen uitzonderingen mogen omvatten als de „eenmalige maatregelen” die in het stabiliteits- en groeipact worden genoemd.

2.18. Het EESC zou graag zien dat het Europees Parlement volledig wordt betrokken bij alle aspecten van een toekomstige defensie-unie en dat er een voortdurende dialoog plaatsvindt tussen politici, militairen en het maatschappelijk middenveld. Zelf moet het, als adviesorgaan van de EU en vertegenwoordiger van alle belangrijke Europese maatschappelijke organisaties, optreden als een belangrijke partner op het gebied van defensiebeleid.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Oprichting van een Europees defensiefonds

3.1.1. Het EESC is voorstander van de oprichting van een defensiefonds met een „onderzoeksonderdeel” en een „capaciteitsonderdeel”; beide structuren moeten vanaf 2020 volledig operationeel zijn.

3.1.2. Het EESC juicht het toe dat beide onderdelen uit aparte bronnen worden gefinancierd. Het onderzoek ten behoeve van defensie mag echter niet ten koste gaan van de onderzoeksuitgaven in andere sectoren. Het capaciteitsonderdeel zou alleen uit nationale bijdragen mogen worden gefinancierd. Zolang de Unie niet over een eigen variabele inkomstenbron beschikt, blijft het tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoren om de strijdkrachten te voorzien van militaire capaciteit. De EU-begroting mag dan ook niet worden gebruikt om aankopen te dekken in het kader van het capaciteitsonderdeel van het geplande defensiefonds.

3.1.3. Het EESC juicht de beoogde „coördinatieraad” toe. De besluitvorming binnen deze raad moet echter uitsluitend in handen liggen van politieke vertegenwoordigers. Vertegenwoordigers van de militaire en industriële sector en van het maatschappelijk middenveld kunnen zitting nemen in een adviesraad. Het Europees Parlement moet ook een zetel en een stem hebben in die coördinatieraad.

3.1.4. De Commissie moet zich qua medefinanciering van projecten beperken tot het onderzoeksonderdeel en moet, met het oog hierop, ook een speciaal EU-defensieonderzoeksprogramma voor de periode na 2020 in het leven roepen⁽⁶⁾. Het EESC vindt het een goed idee om de uitvoering van het programma over te laten aan het Europees Defensieagentschap (EDA).

3.1.5. Het EESC is voorstander van precommerciële inkoop in het geval van samenwerkingsopdrachten voor aanbestedingen, om de bijbehorende hoge investeringsrisico's voor de betrokken bedrijven te verkleinen.

3.1.6. Er moet gebruik worden gemaakt van eventuele synergieën tussen civiel en defensieonderzoek, maar steun voor civiel onderzoek afkomstig uit EU-fondsen (Horizon 2020) mag niet, ten koste van andere sectoren, voor militaire doeleinden worden benut.

3.1.7. Wel mogen nationale middelen worden gebundeld om nieuwe defensiecapaciteit aan te kopen. Het is de vraag of het jaarlijkse gemeenschappelijke streefcijfer van 5 miljoen EUR voor het capaciteitsonderdeel voldoende zal zijn. Het Comité denkt dat het nuttig kan zijn om voorbereidend onderzoek te doen naar dit referentiebedrag, zoals aangegeven in het actieplan. Volgens het EESC moet het jaarlijkse bedrag voor gemeenschappelijke financiering worden gebruikt voor het streven naar meer synergie, het verlichten van de begrotingsdruk en het succesvol aankopen en veiligstellen van defensiecapaciteit.

3.1.8. Het EESC is zeer te spreken over de door de Commissie voorgestelde opzet van het capaciteitsonderdeel, nl. een overkoepelende structuur, alsook over de regels betreffende gemeenschappelijke financiering en het tweede niveau, dat bestaat uit specifieke projecten voor de ontwikkeling van gezamenlijke capaciteiten. Het is goed dat de kwaliteit en kwantiteit van afzonderlijke projecten duidelijk worden omschreven en dat projecten financieel onafhankelijk zijn van elkaar.

3.1.9. De ontwikkeling van een permanente kapitaalstructuur voor het capaciteitsonderdeel is toe te juichen. De aansprakelijkheid moet bij de lidstaten, als aandeelhouders, liggen. Het EESC is tegen het voorstel om nationale kapitaalbijdragen hiervoor een speciale behandeling te geven in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.

⁽⁶⁾ Verslag van het Europees Parlement over de Europese defensie-unie (2016/2052(INI)).

3.1.10. Overeenkomstig artikel 41 VEU mag de EU-begroting niet worden gebruikt om militaire operaties te financieren. Het zou ook tegen het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten (artikel 42, lid 1, VEU) indruisen als er van dit beginsel werd afgeweken.

3.2. *Investeringsketens op het gebied van defensie stimuleren*

3.2.1. Het EESC vindt dat het midden- en kleinbedrijf (mkb) speciale aandacht verdient, ook op het gebied van onderzoek en ontwikkeling voor defensiedoeleinden. Het EFSI, de ESI-fondsen en het Cosme-programma mogen niet prioritair worden gebruikt voor wapenuitgaven. De EFSI-verordening, de ESI-fondsen en het Cosme-programma dienen, evenals de investeringen van de EIB, immers niet-militaire doelen. Als deze fondsen voor militaire doeleinden worden gebruikt, is bovendien de kans groot dat er meer overlappingsen en meer versnippering op de defensiemarkt ontstaan.

3.2.2. Gezien de behoefte van de EU aan een gezonde en duurzame defensie-, industriële en technologische basis, is het een uitdaging om de juiste balans te vinden tussen de bereidheid van de EU om deze basis te financieren en de wens om afhankelijkheid van uitvoer te vermijden. Wapenexport moet beperkt blijven tot strategische partners en bondgenoten en mag niet worden ingegeven door andere economische motieven die conflicten in andere delen van de wereld kunnen helpen aanwakkeren. Er bestaan momenteel zelfs grote twijfels omtrent bepaalde bondgenoten. Daarom moet de uitvoer van wapens aan een zorgvuldige democratische controle worden onderworpen.

3.2.3. De bevordering van regionale excellentiecentra wordt toegejuicht. Dit moet ook worden gedaan in het kader van het „onderzoeksonderdeel” en het toekomstige speciale EU-programma.

3.3. *De interne markt voor defensiezaken uitbreiden*

3.3.1. Het EESC pleit voor een goed doortimmerd Europees industriebeleid voor de defensiesector met zijn specifieke kenmerken van overheidszaken en publieke financiering. Het onderschrijft dan ook de oproep van de Commissie tot volledige toepassing van de richtlijnen⁽⁷⁾ inzake overheidsopdrachten en overdrachten van defensiegerelateerde producten binnen de EU.

3.3.2. Op grond van artikel 346 VWEU mogen lidstaten een uitzondering op de regels maken voor opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied als dat noodzakelijk is om de wezenlijke belangen van hun veiligheid te beschermen. Met de Richtlijnen 2009/81/EG en 2009/43/EG is het nu mogelijk om deze uitzondering tot een absoluut minimum te beperken. Het EESC is het eens met de kritiek op het feit dat een zeer significant deel van de aanbestedingen voor het aankopen van militaire uitrusting nog steeds niet volgens de EU-regels voor overheidsopdrachten verloopt en ziet mogelijkheden voor bezuinigingen op dit vlak, waarvan de opbrengsten efficiënter kunnen worden geïnvesteerd via het defensiefonds.

3.3.3. Het EESC is voorstander van een vereenvoudigde vergunningsprocedure waarbij algemene vergunningen worden verstrekt voor de overdracht van militaire producten binnen de interne markt. Het is dan ook ingenomen met de aangekondigde interpretatierichtsnoeren en aanbevelingen. Toch moet er nog heel wat werk worden verricht om ervoor te zorgen dat de overdrachtsrichtlijn goed wordt gebruikt.

3.3.4. Het EESC is ook zeer te spreken over het onderzoek naar de voorzieningszekerheid voor grondstoffen in het kader van de grondstoffenstrategie en naar de vervanging van kritieke grondstoffen. Anderzijds betreurt het Comité dat de Commissie haar opdracht van december 2013 om een stappenplan op te stellen voor een uitvoerige regeling voor EU-brede voorzieningszekerheid, die ook een politiek ambitieuze uitvoering van de overdrachtenrichtlijn zou kunnen stimuleren, niet heeft afgemaakt.

3.3.5. Het EESC deelt de mening dat een goed werkende interne defensiemarkt een belangrijke doelstelling van het actieplan moet zijn. Een defensie-unie kan niet worden verwezenlijkt zonder grensoverschrijdende markttoegang en open toeleveringsketens. Vooral kleine en middelgrote ondernemingen, die verantwoordelijk zijn voor belangrijke innovaties in de sector, moeten kunnen inschrijven op aanbestedingen.

3.3.6. Het EESC staat achter de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen en de totstandbrenging van volledige interoperabiliteit voor zowel wapens als producten voor tweërlei gebruik („hybride normen”), waarbij overlapping met bestaande normen, in het bijzonder NAVO-normen, wordt vermeden. Een soortgelijk stappenplan werd al voor 2014 in het vooruitzicht gesteld⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁸⁾ Conclusies van de Europese Raad van 19/20 december 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7. Het EESC is voorstander van de ontwikkeling van betrouwbare, veilige en kostenefficiënte satellietcommunicatiediensten voor de EU en nationale overheden, en van investeringen in Europese ruimtevluchten.

3.3.8. Het EESC is zich bewust van het onduidelijke verband tussen civiel en militair gebruik van het Copernicussysteem en ook van het feit dat de krijgsmacht een belangrijke partner is van het Europees Ruimteagentschap (ESA), als ontwikkelaar en gebruiker. Op dit gebied kunnen nuttige synergieën ontstaan. Het gebruik van Copernicus moet echter collectief, vanuit politiek, wetenschappelijk en militair standpunt worden geëvalueerd. Militair gebruik mag geen wissel trekken op het ruimtevaartbeleid van de EU of invloed hebben op het civiele gebruik van het systeem.

3.3.9. Het EESC geeft zijn volle steun aan het versterken van de capaciteiten op het gebied van cyberveiligheid en defensie, evenals aan civiele/militaire samenwerking op basis van de EU-strategie voor cyberveiligheid⁽⁹⁾.

3.3.10. Het EESC staat achter een gemeenschappelijke aanpak om maritieme veiligheid op zowel civiel als militair gebied te bevorderen en de capaciteit voor interoperabel maritiem toezicht te optimaliseren.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie: een open, veilige en beveiligde cyberspace, JOIN(2013) 1 final; Conclusies van de Raad over de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid: een open, veilige en beveiligde cyberspace (11357/13).

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 meerjarenplan voor de kleine pelagische bestanden in de Adriatische Zee en de visserijen die deze bestanden exploiteren

(COM(2017) 97 final — 2017/0043 (COD))

(2017/C 288/09)

Rapporteur: **Emilio FATOVIC**

Raadpleging	Europees Parlement, 1.3.2017 Raad, 4.4.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 43, lid 2, 114, lid 1, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	17.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	187/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC onderschrijft de door de GCFM-FAO⁽¹⁾ aangetoonde noodzaak om maatregelen te nemen ter bescherming van de kleine pelagische soorten die te lijden hebben van overbevissing, en staat achter de algemene doelstelling zo spoedig mogelijk een systeem van duurzame visserij in te voeren en de maximale duurzame opbrengst⁽²⁾ te bereiken conform het gemeenschappelijk visserijbeleid⁽³⁾ (GVB).

1.2. Het Comité steunt de keuze van de Commissie voor een verordening als rechtsinstrument tot vaststelling van een meerjarenplan ter bescherming van de bestanden van kleine pelagische soorten, teneinde de bestaande regels te harmoniseren en de processen voor governance te versterken.

1.3. Hoewel het EESC instemt met de doelstellingen, milieubescherming en biodiversiteit, meent het dat het voorstel van de Commissie in veel opzichten onvolledig en tegenstrijdig is. Deze kwesties zijn het natuurlijke gevolg van een reeks tegenstrijdigheden in het GVB waar het Comité in eerdere adviezen al op heeft gewezen⁽⁴⁾. Het EESC is vooral bezorgd over de mogelijkheid dat dit voorstel, indien het niet naar behoren wordt geïntegreerd en herzien, de verwezenlijking van de milieudoelstellingen op losse schroeven zet of de ondernemingen en werknemers in de sector⁽⁵⁾ ernstig benadeelt.

⁽¹⁾ General Commission for Fisheries for the Mediterranean (Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee).

⁽²⁾ De maximale duurzame opbrengst (Maximum Sustainable Yield, MSY) is de hoeveelheid vis die men in een onbeperkte periode mag vangen zonder aan het bestand schade toe te brengen. Dit beginsel is een van de grondslagen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).

⁽³⁾ Verordening (EU) nr. 1380/2013.

⁽⁴⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183).

⁽⁵⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), paragraaf 1.17: „Het EESC betreurt dat in het voorstel niet wordt gesproken over de sociale dimensie, die in alle takken van de visserij- en aquacultuursector (productie, verwerking en verkoop) relevant is, en dat er geen concrete voorstellen worden gedaan om de levens- en arbeidsomstandigheden te verbeteren. Ook zou de deelname van de sociale partners op het passende niveau moeten worden gestimuleerd.”

1.4. Volgens het Comité kan het door de Commissie voorgestelde beheersmodel, dat uitgaat van de jaarlijkse vaststelling van de vangstmogelijkheden door de Raad, niet worden aangepast aan de biologische kenmerken van kleine pelagische soorten in de Adriatische Zee, noch aan de veelsoortige visserij⁽⁶⁾ aldaar, de toegepaste vangsttechnieken, de soorten vaartuigen en bemanning (kleinschalige, ambachtelijke visserij)⁽⁷⁾, het aantal en de omvang van de havens. Gelet op het bovenstaande acht het Comité het voorstel van de MEDAC⁽⁸⁾ ter versterking van de visserijinspanningsmaatregelen via een „stoplicht”-aanpak qua inhoud en methode geschikter omdat een en ander gebaseerd is op een breed maatschappelijk draagvlak.

1.5. Het verbaast het Comité dat het voorstel van de Commissie niet gebaseerd is op een grondige economische en sociale effectbeoordeling⁽⁹⁾. Deze tekortkoming wordt nog verergerd doordat de visserijsector in de Middellandse Zee al ruim twintig jaar⁽¹⁰⁾ in een crisis verkeert en door nieuwe, drastische en onvoldoende doordachte regels definitief ten onder kan gaan. Verder stelt het EESC vast dat het ten enenmale schort aan maatregelen voor financiële ondersteuning en herstructurering van ondernemingen en omscholing van werknemers, gelet op het voorstel om de vangst van sardines en ansjovis te beperken, hoewel dit een essentiële pijler is voor de economie van kleine lokale gemeenschappen (vaak op eilanden) en daarmee samenhangende activiteiten⁽¹¹⁾.

1.6. Het Comité pleit er daarom voor DG Werkgelegenheid vroegtijdig te betrekken en de sectorale sociale dialoog te activeren door raadpleging van het comité voor de sociale dialoog in de zeevisserij (EUSSDC) om de geschiktste maatregelen te bepalen ter compensatie van de economische en sociale gevolgen. In dit verband meent het EESC dat het EFMZV het meest geschikte financiële instrument is ter ondersteuning van ondernemingen en werknemers bij de overgang naar duurzame visserij. Verder kan de omschakeling van ondernemingen in het visserijtoerisme (blauwe economie⁽¹²⁾) of in de aquacultuur⁽¹³⁾ zeker een zinvol alternatief zijn, maar dit kan geenszins in de plaats komen van het beginsel dat de traditionele visserij, met name vanwege de biologische kenmerken van de vis (men denke aan de behoefte aan ruimte), niet kan worden afgeslankt noch afgeschaft.

1.7. Gelet op de aanzienlijke ecologische, economische en werkgelegenheidseffecten van de maatregel meent het Comité dat het nieuwe beheersplan niet bij gedelegeerde handelingen kan worden vastgesteld; het verzoekt de Commissie om het plan op duidelijke en transparante wijze en met oog voor het belang van alle betrokkenen onmiddellijk toe te lichten⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), paragraaf 1.6: „Het EESC onderschrijft het voorstel om meerjarenplannen op te stellen die ertoe moeten leiden dat alle visbestanden, in de mate van het mogelijke, op niveaus worden gebracht of gehouden die de maximale duurzame opbrengst kunnen opleveren. Dit is een lovenswaardig streven, dat echter in het geval van gemengde visserij moeilijk uitvoerbaar is. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om praktische oplossingen te bedenken voor de problemen die zich kunnen voordoen bij deze vorm van visserij.”

⁽⁷⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), paragraaf 1.19: „Het EESC vindt het te simplistisch om kleinschalige visserij uitsluitend te definiëren op basis van de lengte van het vaartuig, omdat dan een wezenlijk deel van de kleinschalige vloot tot de industriële visserij zou worden gerekend.”

⁽⁸⁾ De MEDAC is het raadgevend orgaan van Europese en nationale maatschappelijke organisaties (Mediterranean Advisory Council) dat de in het Middellandse Zeegebied actieve sector vertegenwoordigt. De MEDAC brengt aan de lidstaten en de Europese instellingen gerichte adviezen uit over visserijbeheer en sociaaleconomische aspecten in verband met de instandhouding van de visserij in de Middellandse Zee, om bij te dragen tot de uitvoering van de doelstellingen van het GVB en op verzoek van de lidstaten technische oplossingen en voorstellen aan te reiken.

⁽⁹⁾ EESC-advies over „Het Groenboek — Hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid” (PB C 18 van 19.1.2011, blz. 53), paragraaf 3.1.2.2: „Een gestage verbetering van de bestanden en de stabilisering op een niveau dat duurzame exploitatie mogelijk maakt, moeten vergezeld gaan van sociaaleconomische effectbeoordelingen die het pleidooi voor meer financiële steun voor de sector onderbouwen. Deze steun moet met name gericht zijn op werkgelegenheid, op bedrijfsinvesteringen in innovatie en ontwikkeling, en op beroepsopleiding. Daarnaast moeten vissers ook tijdens het herstel van de bestanden op een behoorlijk inkomen kunnen rekenen.”

⁽¹⁰⁾ Volgens het WTECV (2016) zijn in het Middellandse Zeegebied tussen 2008 en 2014 meer dan 10 000 banen verloren gegaan, is de vloot met 14 % gekrompen en het aantal werknemers met 8 % gedaald. Kijkt men voorts in detail naar de „kleinschalige visserij” (vaartuigen tot twaalf meter), die ruim 50 % van de sector uitmaakt, dan blijkt dat het aantal schepen met 16 % is gedaald en het aantal werknemers met 13 %. Verder zij opgemerkt dat het plan in de direct betrokken landen, als het onevenwichtig is, een verwoestend effect kan hebben: het volstaat erop te wijzen dat in Kroatië de kleine pelagische vissen 90 % van de vangst vormen. Bovendien is in Italië tijdens de periode 2004-2015 de vloot ingekrompen met 17 % en zijn arbeidsplaatsen verloren gegaan, met uitschieters tot boven 20 %.

⁽¹¹⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), paragraaf 3.3.6: „De maatregelen om alle bestanden boven een niveau te houden of te brengen dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren, zullen ook invloed hebben op de capaciteit van de vissersvloot van de lidstaten. Daarom moet de Commissie [...] voorzieningen treffen om de vloeten aan te passen en de visserijsector alternatieven bieden op sociaal en arbeidsvlak om te voorkomen dat banen verloren gaan, zoals op dit moment gebeurt door de erbarmelijke toestand van de bestanden.”

⁽¹²⁾ EESC-advies over de strategie van de Europese Unie voor de Adriatische en Ionische regio (PB C 458 van 19.12.2014, blz. 27), paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5.

⁽¹³⁾ EESC-advies over belemmeringen voor een duurzame aquacultuur in Europa wegnemen (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 73).

EESC-advies over innovatie in de blauwe economie (PB C 12 van 15.1.2015, blz. 93), paragraaf 1.7.

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over gedelegeerde handelingen (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 145), paragraaf 1.8.

1.8. Het Comité herhaalt dat alle milieubescherpende maatregelen zinloos kunnen blijken als niet eerst de problemen van oneerlijke concurrentie en illegale visserij worden aangepakt, door uitbreiding van de controles, strengere sancties en invoering van een integraal traceerbaarheidssysteem „van in het water tot op tafel”⁽¹⁵⁾ met uitgebreide hygiënische controles, zowel aan de grens als bij de bron. Het Comité acht het van groot belang om de samenwerking tussen alle landen rond de Middellandse Zee nieuw leven in te blazen op basis van het programma en de doelstellingen die zijn uitgesproken in de te Malta op 30 maart 2017 ondertekende ministersverklaring⁽¹⁶⁾.

1.9. Volgens het Comité moet de maximale duurzame opbrengst binnen een redelijke termijn worden bereikt. De termijn van 31 december 2020 lijkt niet haalbaar. Dit voorstel is gebaseerd op het besef van de van nature benodigde tijd voor het herstel van de kleine pelagische soorten en de aanpassing van de toezichthoudende autoriteiten, ondernemingen en werknemers aan nieuwe wetgeving (in het bijzonder als de wetgeving drastisch wordt veranderd met een verschuiving van visserijinspanning de quota). Voorts is de mogelijke toepassing van de vrijwaringsclausules geen realistische optie gezien de buitensporige gevolgen hiervan op sociaal en economisch gebied.

1.10. De Commissie zou de operationele aspecten van de regionalisering moeten verduidelijken door van meet af aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de visbestanden te relateren aan de werkelijke kostenniveaus voor de bedrijven om het voortbestaan van de bestanden te verzekeren.

1.11. In het belang van de Europese consumenten dringt het EESC erop aan zo spoedig mogelijk een gedetailleerde effectbeoordeling uit te voeren van de prijsontwikkeling van de beschermde soorten, zowel voor de voor directe verkoop als voor verwerking bestemde vis. Daarnaast zou het Comité graag zien dat de Commissie voor de „duurzame visserij” regelingen voor kwaliteitsborging uitwerkt om de consumenten bewuster te maken en om voor bedrijven meerwaarde te creëren⁽¹⁷⁾.

2. Inleiding

2.1. De Adriatische Zee⁽¹⁸⁾ is een uiterst visrijke subregio van de Middellandse Zee en kleine pelagische soorten⁽¹⁹⁾, voornamelijk ansjovis en sardine⁽²⁰⁾, behoren tot de meest rendabele. Volgens recente gegevens van de GCFM-FAO⁽²¹⁾ en het WTECV⁽²²⁾ hebben de bestanden van ansjovis en sardines te lijden onder overbevissing en moeten zij beter beschermd worden.

2.2. Het grootste deel van de vangsten is toe te schrijven aan Italië en Kroatië, in het noordelijke deel van de Adriatische Zee. Slovenië is goed voor een miniem deel van deze activiteiten (minder dan 1 %), evenals Albanië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro, die een even geringe quota voor hun rekening nemen (circa 1 %)⁽²³⁾.

2.3. Het huidige beheerskader is gebaseerd op beperking van de visserijinspanning⁽²⁴⁾, in combinatie met verschillende andere maatregelen zoals gebieds- of tijdsgebonden sluitingen en minimummaten bij aanlanding. De lidstaten hebben deze maatregelen echter niet gecoördineerd, ononderbroken en uniform uitgevoerd (in het bijzonder de biologische rustperiodes van de visserij⁽²⁵⁾), wat tot verwarring onder betrokkenen leidde en het herstel van de bestanden in de weg stond.

⁽¹⁵⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), paragraaf 1.21.

⁽¹⁶⁾ IP/17/770, European Commission secures 10-year pledge to save Mediterranean fish stocks.

⁽¹⁷⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183), paragraaf 4.5.

⁽¹⁸⁾ De Adriatische Zee komt overeen met de geografische deelgebieden 17 en 18 van de GCFM.

⁽¹⁹⁾ Het betreft kleine soorten die dicht bij de oppervlakte zwemmen (bijvoorbeeld makreel, haring, horsmakreel, blauwe wijting, evervis, ansjovis, zilversvis, sardine, sprat enz.).

⁽²⁰⁾ In Kroatië zijn kleine pelagische vissen goed voor 90 % van de totale vangst.

⁽²¹⁾ De Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee is in 1949 opgericht als onderdeel van de FAO. Een belangrijkste taak van de GCFM is de bevordering van de ontwikkeling, het behoud en het correcte beheer van de mariene biologische rijkdommen.

⁽²²⁾ Het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij is in 1993 opgericht en is een adviserende instantie die rechtstreeks verslag uitbrengt aan de Europese Commissie. Het bestaat uit een groep deskundigen die de Commissie over visserijbeheer adviseren.

⁽²³⁾ GCFM, The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries, 2016, blz. 25.

⁽²⁴⁾ Voor het beheer van de visserijinspanning worden de beperkingen die aan de vlootcapaciteit worden gesteld, gecombineerd met de tijd die de vloot op zee mag doorbrengen.

⁽²⁵⁾ De biologische rustperiode is een periode waarin het verboden is in bepaalde gebieden te vissen. Dit instrument is nu dertig jaar in de EU van kracht en is bedoeld om de visbestanden op zee te beschermen en het natuurlijk kweken van de meest gevangen soorten te bevorderen. Door de visvangst een aantal opeenvolgende dagen stop te zetten, krijgen de vissen de tijd hun voortplantingscyclus veilig te voltooien, met behoud van de visbestanden.

2.4. Conform zijn mandaat heeft de MEDAC een op 11 maart 2016⁽²⁶⁾ gepubliceerd advies uitgewerkt over kleine pelagische vis in de Adriatische Zee, met operationele voorstellen die het resultaat zijn van twee jaar overleg tussen alle betrokken partijen (ondernemers, werknemers, coöperaties, milieuactivisten, consumenten).

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. Ter bescherming van de kleine pelagische vissoorten in de Adriatische Zee, met name sardines en ansjovis, heeft de Commissie een verordening opgesteld tot vaststelling van een meerjarenplan om deze ecologische noodsituatie aan te pakken. Uiteindelijk moet voor 2020 een maximale duurzame opbrengst⁽²⁷⁾ (MDO) bereikt worden, zoals nagestreefd in het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). Het meerjarenplan moet in zijn geheel om de vijf jaar beoordeeld worden.

3.2. In afwijking van alle tot dusver in het gebied toegepaste beheersmaatregelen stelt de ontwerpverordening één governancestelsel vast, dat de nationale afwijkingen (met name de biologische rustperiodes en controlemethoden) beperkt en, vooral, het beheersstelsel baseert op vangstbeperkingen⁽²⁸⁾ (TAC's) en niet meer op beperking van de visserijinspanningen.

3.3. Dit voorstel, gebaseerd op het model en de inhoud van het meerjarenplan voor sommige visbestanden in de Oostzee⁽²⁹⁾, heeft als uitgangspunt het advies van het WTECV en staat tegelijkertijd haaks op het voorstel van de MEDAC voor een strengere herziening van de visserijinspanning (stoplichtstelsel⁽³⁰⁾).

3.4. De Commissie stelt met name voor referentiepunten vast te stellen voor de instandhouding, uitgedrukt in ton paaibiomassa, en streefbandbreedtes voor de visserijsterfte. Wanneer volgens wetenschappelijk advies een bestand onder de referentiewaarde komt te liggen, moet de vangst worden verminderd. Voor de doeltreffende uitvoering van dit nieuwe beheersstelsel verwijst de Commissie naar gedelegeerde handelingen.

3.5. Het voorstel voorziet in regionale samenwerking tussen de lidstaten voor de vaststelling van specifieke instandhoudingsmaatregelen. Via regionalisering kunnen bepaalde technische maatregelen gewijzigd worden (bijv. maaswijdte van de netten en kenmerken van de apparatuur).

3.6. Het voorstel bepaalt verder dat de bevoegde autoriteiten de activiteiten en de vangsten van alle vaartuigen van meer dan acht meter door middel van passende digitale apparatuur (bijv. elektronisch visserijlogboek) kunnen identificeren, lokaliseren en systematisch controleren. Alle havens zullen ook moeten beschikken over digitale instrumenten om de vangsten van elk vaartuig te kunnen controleren als deze gelost zijn. Hiertoe moet ieder vaartuig zijn aankomst in de haven ten minste vier uur van tevoren aan de bevoegde autoriteiten meedelen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Kennis nemend van de gepubliceerde wetenschappelijke studies hierover meent ook het EESC dat er maatregelen nodig zijn ter bescherming van de bestanden van kleine pelagische soorten in de Adriatische Zee, die momenteel bedreigd worden.

4.2. Het Comité staat voorts achter de keuze voor een verordening als rechtsinstrument om het beheer te versterken en om de regels voor alle landen en belanghebbenden uniform en bindend te maken teneinde een oplossing te vinden voor de problemen van de milieueffecten van de visserij, die voornamelijk het gevolg zijn van de uiteenlopende en ongecoördineerde toepassing van de huidige beheersmaatregelen.

4.3. In het verlengde van het GVB en zijn eerdere adviezen meent het EESC dat eerst en vooral het niveau van de maximale duurzame opbrengst (MSY) bereikt moet worden om tegelijk tegemoet te komen aan de eisen in verband met milieu, voedingsmiddelen, economie en productie⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic), Prot. 94/2016, maart 2016.

⁽²⁷⁾ De maximale duurzame opbrengst (Maximum Sustainable Yield, MSY) is de hoeveelheid vis die men in een onbeperkte periode mag vangen zonder aan het bestand schade toe te brengen.

⁽²⁸⁾ De totaal toegestane vangsten of TAC's zijn beperkingen voor de vangst van bepaalde visbestanden, uitgedrukt in ton. De Commissie stelt die beperkingen vast op basis van het wetenschappelijk advies dat adviesorganen als de ICES en het WTECV uitbrengen over de toestand van de bestanden.

⁽²⁹⁾ Waaronder kabeljauw, haring, sprot, zalm.

⁽³⁰⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic), Prot. 94/2016, maart 2016, blz. 7 en 8.

⁽³¹⁾ EESC-advies over een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten (PB C 181 van 21.6.2012, blz. 183).

4.4. Volgens het Comité is het Commissievoorstel echter onvolledig en op veel belangrijke plaatsen tegenstrijdig; het vreest dat deze lacunes ofwel het bereiken van de doelstellingen voor milieuduurzaamheid in gevaar kunnen brengen, ofwel uiterst schadelijk kunnen zijn voor zowel de werknemers, het bedrijfsleven als de plaatselijke gemeenschappen.

5. Opmerkingen

5.1. Noodzaak van een adequate beoordeling van de economische en sociale gevolgen en van de maatregelen ter compensatie van de effecten van het meerjarenplan op het bedrijfsleven en de werkgelegenheid

5.1.1. In tegenstelling tot de verwachtingen van de GCFM-FAO en de MEDAC ontbreekt het aan een grondige beoordeling van de sociaaleconomische gevolgen⁽³²⁾. Dit aspect speelt een sleutelrol, aangezien de visserij in de Middellandse Zee al enkele jaren⁽³³⁾ in een crisis verkeert en een ondoordachte hervorming desastreuze gevolgen kan hebben voor zowel ondernemingen als werknemers.

5.1.2. Verder moet worden opgemerkt dat de Commissie dit voorstel heeft gelanceerd zonder te wachten op de resultaten van de werkgroep GCFM-FAO, die is opgericht uit hoofde van punt 14 van GCFM-aanbeveling 40/2016/3, om het effect te beoordelen van een reeks maatregelen, waaronder zowel vangstbeperkingen als de inspanningsregeling voor het duurzame visserijbeheer van de kleine pelagische bestanden in de Adriatische Zee.

5.1.3. Voorts is het EESC van oordeel dat de voorgestelde maatregelen niet „gratis” kunnen zijn, gezien de vangstverlaging van 30 %, de inkomstendaling van 25 % voor bedrijven en een daling van 10 % van de arbeidsplaatsen. Afgezien van bovenstaand methodologisch probleem, te weten het verkrijgen van gegevens, biedt de Commissie geen enkel voorstel om de effecten van de verordening af te zwakken, waardoor de economische en sociale kosten van het meerjarenplan uitsluitend bij de lidstaten terechtkomen.

5.1.4. Het EESC merkt op dat de Commissie de gevolgen onvolledig heeft beoordeeld voor aanverwante activiteiten noch voor lokale, van oudsher van visvangst levende gemeenschappen (vaak op eilanden), noch wat betreft de mogelijke prijsstijging en de twijfelachtige kwaliteit en duurzaamheid van noodzakelijkerwijs uit derde landen ingevoerde producten (vooral Noord-Afrika) ter compensatie van de binnenlandse vraag.

5.1.5. De verordening bevat geen enkel mechanisme voor financiële ondersteuning van ondernemingen of de reconversie ervan (bijv. aquacultuur), zoals er evenmin maatregelen zijn voor salaristoelagen, opleiding en/of ontslagbegeleiding voor werknemers (vissers en werknemers in nevensectoren) die hun werk zullen verliezen.

5.2. Biologische kenmerken van de Adriatische Zee

5.2.1. Het succes van het meerjarenplan voor bepaalde visbestanden in de Oostzee is volgens het EESC niet geschikt voor de Adriatische Zee. Zoals de GCFM-FAO heeft aangetoond, is de Oostzee een zee met overwegend één vissoort, waar gerichte visvangst eenvoudig is omdat er weinig soorten vissen samen voorkomen, en waar het dus gemakkelijker is om vangstbeperkingen vast te stellen. De Adriatische Zee is echter, evenals de gehele Middellandse Zee, geschikt voor meersoortenvisserij, waar in een en dezelfde regio veel vissoorten voorkomen⁽³⁴⁾. Het enige precedent van vangstbeperking in het Middellandse Zeegebied geldt de blauwvintonijn, een voorstel waar het EESC⁽³⁵⁾ in principe achter staat, omdat het een soort betreft waarvan de eigenschappen (afmetingen in de eerste plaats) en vangstechnieken zeer verschillend zijn van die van kleine pelagische soorten.

5.2.2. Het EESC wijst er tevens op dat er traditioneel in de Adriatische Zee heel anders wordt gevist dan in de Oostzee. Voor de Adriatische Zee gaat het om familiebedrijven die kleine vaartuigen (tussen acht en twaalf meter) gebruiken. De eigenaars van de vaartuigen zijn vaak ook de vissers en de gemiddelde bemanning bedraagt circa drie personen. De vis wordt in tal van kleine havens aangeland, maar vormt al eeuwenlang een belangrijke economische factor voor de gemeenschappen (vaak op eilanden) in kwestie.

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Italiaans ministerie van Land- en Bosbouwbeleid, nationaal visserijplan 2017-2019. Bovendien is tijdens de periode 2004-2015 de Italiaanse visserijvloot met 17 % gekrompen, het tonnage met 26 % en het motorvermogen met 21 % (kW). De inkrimping van de vangstcapaciteit was bijzonder fors tussen 2010 en 2012, deels vanwege de economische crisis, deels doordat een groot aantal vissersboten spontaan uit de vaart werd genomen, gestimuleerd door de maatregelen voor definitieve beëindiging van het EVF.

⁽³⁴⁾ GCFM, The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries, 2016, blz. 26.

⁽³⁵⁾ EESC-advies over een meerjarig herstelplan voor blauwvintonijn in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee (PB C 24 van 28.1.2012, blz. 116), paragraaf 1.1: „Het EESC stemt in met de voorstellen van de Europese Commissie en verwelkomt de inspanningen die zowel door de lidstaten als de vissers zijn gedaan om het veeleisende herstelplan voor blauwvintonijn van de Internationale Commissie voor de instandhouding van tonijn in de Atlantische Oceaan (ICCAT) ten uitvoer te leggen. Dit plan werpt inmiddels al vruchten af, maar de toepassing ervan heeft wel belangrijke sociaaleconomische gevolgen, waarmee rekening zou moeten worden gehouden.”

5.3. *Beheer en gedelegeerde handelingen*

5.3.1. Het nieuwe beheerssysteem, dat uitgaat van vangstbeperkingen, wordt in het voorstel niet duidelijk en specifiek uitgewerkt, maar beperkt zich tot een wetgevingskader dat vervolgens zal worden aangevuld met gedelegeerde handelingen. Vanwege de milieu-, economische en werkgelegenheidsaspecten gaat het om een uiterst gevoelig onderwerp; het voorstel zou voor bedrijven een grote belemmering vormen voor de planning van hun visserijactiviteiten, waarvan hun voortbestaan afhangt.

5.4. *Op de maximale duurzame opbrengst (MSY) afgestemd tijdschema*

5.4.1. De huidige, in 2016 goedgekeurde verordening voor de Oostzee heeft bedrijven, maar ook de visbestanden vijf jaar (tot 2020) de tijd gegeven om tot duurzame visserij te komen. Dat jaar valt samen met het verstrijken van het GVB. De Commissie wil voor de Adriatische Zee echter een veel striktere routekaart opleggen: minder dan twee jaar (2019-2020), uitsluitend met het oog op de afloop van het GVB, voorbijgaand aan de natuurlijke biologische reproductietijden van kleine pelagische soorten (verschillend vanwege tal van factoren) en aan de tijd die bedrijven en lokale overheden nodig hebben om zich aan te passen aan de stringenter beheersmaatregelen, die volledig afwijken van die in de afgelopen dertig jaar, met het concrete risico dat de vastgestelde milieudoelstelling niet wordt gehaald en dat een sector vernietigd wordt (samen met aanverwante sectoren) waarvan honderden kustgemeenschappen afhankelijk zijn.

5.5. *Onerlijke concurrentie van derde landen en illegale visserij*

5.5.1. De visserijsector in het Middellandse Zeegebied, alsook in de Adriatische Zee, verkeert al ruim twintig jaar om diverse redenen in een diepe crisis, waaronder oneerlijke concurrentie vanuit derde landen (met name uit Noord-Afrika, waar zonder enige controle wordt gevist en verkocht) en illegale visserij (waar vaak ook sprake is van illegale arbeid). Thans staan de meeste legale ondernemingen al aan de rand van de afgrond⁽³⁶⁾ en de sterke persoonlijke of familiebanden tussen de eigenaar en de beperkte bemanning hebben de definitieve ondergang van de sector belet.

5.5.2. Daarom meent het EESC dat de overgang van een stelsel dat gebaseerd is op inspanningen naar een stelsel op basis van vangsten (verminderd met 30 %) zonder passende maatregelen om tegen illegale of oneerlijke praktijken op te treden, slechts zou leiden tot onmiddellijke sluiting van een groot aantal legale bedrijven en het verlies van banen, zonder dat milieuvraagstukken noodzakelijkerwijs worden aangepakt.

5.6. *Regionalisering*

5.6.1. Het voorstel bevat geen gedetailleerde voorschriften voor de werkwijze van de „heffing”. Deze lacune zou tot een serieus concurrentieprobleem tussen lidstaten kunnen leiden, omdat de kosten voor bedrijven van land tot land verschillen in verband met uiteenlopende factoren, zoals: lonen, sociale en verzekeringslasten, markten.

5.6.2. Met name wijst het EESC erop dat wanneer regionalisering uitsluitend gedefinieerd zou worden met het oog op de bescherming van de visstand, de EU met nieuwe en forse conflicten te maken zou krijgen als de winst van ondernemingen zou afhangen van de bedrijfskosten en niet van het visserijproduct.

5.7. *Technologische uitrusting en controles*

5.7.1. Ook het EESC meent dat de controles efficiënter moeten worden door gebruik te maken van digitale technologieën, maar benadrukt dat de Adriatische Zee, in tegenstelling tot de Baltische, gekenmerkt wordt door veel kleine havens (volgens het FAO-ADRIAMED zijn er 238 visserijhavens in Italië, Slovenië en Kroatië⁽³⁷⁾) en een groot aantal kleine vaartuigen. Daarom hebben de bevoegde autoriteiten en bedrijven (die reeds in crisis verkeren) tijd en middelen nodig om zich aan de nieuwe wetgeving aan te passen.

5.7.2. Anders dan de Commissie veronderstelt, meent het EESC dat het kiezen van havens voor het aanlanden van de vis (waarbij kleinere havens worden uitgesloten) lokale gemeenschappen ernstige schade zou berokkenen. Verder vindt het Comité dat nader naar de economische impact van deze maatregel op de kleinere schepen moet worden gekeken, aangezien de verordening van toepassing moet zijn op vaartuigen van acht meter of meer.

⁽³⁶⁾ Het gemiddelde inkomen per visser bedraagt 18 000-20 000 EUR per jaar, terwijl dat in de Oostzee en de Noordzee tussen 60 000 en 80 000 EUR bedraagt.

⁽³⁷⁾ Voor elk land is het volgende aantal havens geteld: Kroatië 147; Italië 89; Slovenië 3 (www.faoadriamed.org).

5.8. Kwaliteitscertificering

5.8.1. Het voorstel bevat geen mechanismen voor kwaliteitscontrole/etikettering om de door de hervorming getroffen sector te ondersteunen. Consumenten zouden dit aspect zeer weten te waarderen, aangezien ze voortdurend op zoek zijn naar gezonde en duurzame kwaliteitsproducten. Zulke maatregelen zouden ook nuttig zijn om illegale praktijken en oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

5.9. Prijsverschillen

5.9.1. Het voorstel van de Commissie houdt onvoldoende rekening met de mogelijkheid om maatregelen goed te keuren ter bestrijding van de prijsstijging van kleine pelagische soorten die de vangstbeperkingen natuurlijkerwijs met zich zullen meebrengen; de prijsstijging zal er immers voor zorgen dat deze soorten vooral bij derde landen zullen worden aangekocht waar geen passende controles en garanties zijn, vooral op milieugebied.

5.10. Inbreng van het maatschappelijk middenveld

5.10.1. Het verbaast het Comité dat het op 11 maart 2016 ⁽³⁸⁾ gepubliceerde advies van de MEDAC, het resultaat van samenwerking van alle betrokken partijen (ondernemers, werknemers, coöperaties, milieuactivisten, consumenten) en van meer dan twee jaar werk, niet naar behoren in aanmerking is genomen, in die mate dat het Commissievoorstel er helemaal niet bij aansluit en er in bepaalde opzichten haaks op lijkt te staan.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽³⁸⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic), Prot. 94/2016, maart 2016.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden”

(COM(2017) 54 final — 2017/0017 (COD))

(2017/C 288/10)

Rapporteur: **Thomas KROPP**

Raadpleging	Raad, 21.2.2017 Parlement, 13.2.2017
Rechtgrondslag	Artikelen 192, lid 1, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	21.2.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	17.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	192/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Hoewel de door de Commissie voorgestelde wijzigingen gericht zijn op de handhaving na 2017 van een specifiek regelgevingskader dat alleen geldt voor luchtvaartmaatschappijen die vluchten binnen de EER uitvoeren, maken zij ook de weg vrij voor de ondersteuning en uitvoering door de EU van het niet-verstorende mondiale mechanisme CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) ⁽¹⁾ vanaf 2020.

1.2. Het Comité onderschrijft het voorstel van de Commissie (Voorstel), met enkele voorbehouden. Als het voorstel wordt goedgekeurd, zullen de milieuambities van de EU-ETS lager uitvallen dan wanneer het volledige toepassingsgebied van de regeling zou gelden, en zal dit enigszins ten koste gaan van de eigen klimaatdoelstellingen en internationale verbintenissen van de EU. Tegelijkertijd zou de EU aldus echter een geloofwaardige blijik van steun geven voor de wereldwijde maatregel, met het oog op een mondiale impact van de mitigatie-inspanningen.

1.3. Door het toepassingsgebied van de huidige EU-ETS voor de luchtvaart uit te breiden tot alle inkomende en uitgaande vluchten van/naar de EER zouden internationale handelsgeschillen dreigen te ontstaan over de geldigheid van een eenzijdige extraterritoriale toepassing van EU-doelstellingen, en zou de consensusvorming met het oog op een eenvormige uitvoering van een multilateraal overeengekomen regeling worden vertraagd.

1.4. EU-actie is geboden om bij de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel in de Europese Unie concurrentievervalsingen op de interne luchtvaartmarkt te voorkomen, en tegelijk te zorgen voor een zo hoog mogelijke milieu-integriteit van CORSIA op basis van de ervaringen met het ETS. In het politieke debat over het nut van een op zichzelf staande specifieke EU-koers dient rekening te worden gehouden met de ontwikkeling en uiteindelijk ook de doeltreffendheid van CORSIA.

⁽¹⁾ De voltallige vergadering van de ICAO heeft tijdens haar 39e vergadering aanbevolen een slotresolutie goed te keuren tot invoering van het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

1.5. Het is zaak vaart te zetten achter het wetgevingsproces. De voorstellen moeten vóór eind 2017 worden goedgekeurd, zodat vanaf begin 2018 voorbereidende maatregelen kunnen worden getroffen voor de tenuitvoerlegging van CORSIA. Specifieke EU-regelingen kunnen alleen worden overwogen en gewijzigd ter bevordering van wereldwijde marktgebaseerde maatregelen. Het EESC dringt er bij de Raad en het Europees Parlement op aan de dynamiek in stand te houden met het oog op een tijdige uitvoering van CORSIA op uniforme en niet-verstorende wijze.

1.6. Het Comité steunt de door de Commissie bepleite evenwichtige benadering, die enerzijds het hefboomeffect in stand houdt dat de Commissie heeft opgebouwd met de EU-ETS, maar anderzijds een mondiale kwestie ook mondiaal aanpakt, en daarbij het voortdurende risico op koolstoflekage en concurrentienadelen voor Europa vermindert. De Commissie wordt verzocht de consument erover te informeren dat de emissies ten gevolge van de internationale luchtvaart een mondiaal probleem zijn. Als alle lidstaten van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) een passende aanpak hanteren, zal CORSIA tot koolstofneutrale groei leiden, hetgeen de toename van het verkeer loskoppelt van de toename van emissies, ongeacht waar het luchtvervoer plaatsvindt.

1.7. Het EESC heeft besloten een openbare conferentie te organiseren met deelname van alle belanghebbenden om hun de kans te geven de standpunten van het georganiseerde maatschappelijk middenveld betreffende de politieke, sociale, economische en milieugevolgen van dit regelgevingsinitiatief bekend te maken.

2. Achtergrond

2.1. De EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS) werd in 2005 ingevoerd om de uitstoot van de industriële sectoren in de EER te beperken. Het plafond komt overeen met de hoeveelheid emissierechten, die in totaal gelijk is aan de omvang in ton CO₂ die jaarlijks mag worden uitgestoten. Het algemene plafond wordt ieder jaar verminderd met 1,74 %, wat gunstig is voor bedrijfstakken die minder emissierechten nodig hebben en vervuilende industrieën verplicht om meer emissierechten aan te kopen. Volgens de regeling bepalen de lidstaten hoe de dwingende doelstellingen voor emissiereductie kunnen worden bereikt om de totale CO₂-emissies van de EU te doen dalen.

2.2. In 2008 stemde de EU ermee in om de luchtvaartsector met ingang van 2012 op te nemen in de EU-ETS. Voor het eerst werd een sector gevraagd zich te houden aan emissiereductiedoelstellingen — een inspanning die voorheen alleen van de lidstaten werd gevraagd. De emissies van de luchtvaart werden voorlopig beperkt tot een niveau dat lager lag dan hun gemiddelde uitstoot in de periode 2004-2006. Het plafond voor de uitstoot van de luchtvaart stond los van het plafond voor de totale uitstoot in de EU-ETS. Krachtens de ETS voor de luchtvaart waren vliegtuigexploitanten vanaf 2012 verplicht om voor elke ton CO₂-uitstoot voor vluchten van of naar een luchthaven in de EER emissierechten in te dienen. Om het hoofd te kunnen bieden aan de groei van het vliegverkeer en daarmee van de luchtvaartindustrie, werd aan luchtvaartmaatschappijen het recht toegekend om op veiligen extra emissierechten aan te kopen, die worden aangeboden door andere sectoren die deze zelf niet nodig hebben. Het plafond voor de luchtvaart werd verlaagd van 97 % van de historische emissies (tussen 2004 en 2006) in 2012 tot 95 % van die grondslag voor de periode 2013-2020. Gedurende deze termijn wordt 82 % van de emissierechten kosteloos toegewezen aan vliegtuigexploitanten en wordt 15 % geveild.

2.3. De opname van de luchtvaartsector in de EU-ETS was bijzonder controversieel. De problemen zijn inherent aan de aard van de luchtvaartsector als internationale dienstensector: aangezien deze uitstoters van CO₂ mobiel zijn is het lastig de emissierechten in een bepaald luchtruim aan één nationale overheid toe te wijzen. Een aantal fundamentele kwesties wordt op internationaal niveau echter niet betwist:

2.3.1. De luchtvaart is verantwoordelijk voor ten minste 2 % van de wereldwijde uitstoot, en de internationale luchtvaart is goed voor 1,3 %.

2.3.2. Geen enkele sector mag worden vrijgesteld van de plicht om de effecten van de emissies op de klimaatverandering terug te dringen, zodat ook de maritieme sector en de luchtvaartsector moeten worden opgenomen in de wereldwijde regelingen om de impact van CO₂ op de klimaatverandering te verzachten.

2.3.3. In de loop der tijd is er consensus ontstaan over het feit dat de nadelen van een belasting op CO₂-emissies zwaarder wegen dan de voordelen van marktgebaseerde maatregelen. Belastingen worden vanaf de eerste dag in hun geheel betaald, terwijl regelingen zoals de ETS voorzien in initiële kosteloze emissierechten als een stimulans om zo efficiënt mogelijk te zijn en — door ongebruikte emissierechten te verhandelen — kosten om te vormen tot een bron van inkomsten. Bovendien zijn belastingen per definitie niet op een doelstelling gericht, maar worden gestort in de nationale schatkist, terwijl marktgebaseerde mechanismen kunnen worden gekoppeld aan compenserende maatregelen die de emissies rechtstreeks compenseren.

2.4. Het voornaamste geschilpunt als het gaat om de opname van de luchtvaart in de EU-ETS hangt samen met het vraagstuk van de internationale toepassing van de regeling. De Commissie betoogde dat de klimaatverandering als wereldwijd verschijnsel niet doeltreffend kan worden aangepakt met louter regionale maatregelen. Zij wilde de EU-ETS dan ook toepassen op alle luchtvaartmaatschappijen die naar en van luchthavens in de Europese Unie vliegen, ongeacht of deze zijn geregistreerd in een lidstaat. Het unilateraal opleggen van een dergelijke regeling op derde landen druist echter in tegen de soevereiniteit van elk land in de wereld. Wegens het ontbreken van een bilaterale of multilaterale internationale overeenkomst over een marktgebaseerde maatregel betreffende de dienstverlening tussen soevereine staten, bleef het onduidelijk op welke rechtsgrondslag de Unie een dergelijke regeling kon opleggen aan derde landen. Het Hof van Justitie besloot dat de EU het recht heeft vluchten naar en van derde landen in de regeling op te nemen⁽²⁾. Nog afgezien van de juridische uitdaging⁽³⁾ liep de EU het gevaar dat grotere handelspartners tot vergeldingsmaatregelen c.q. handelssancties zouden overgaan.

2.5. Verschillende grote handelsnaties, zoals China, Brazilië, de Verenigde Staten, India en Rusland, hebben hun krachten gebundeld om bezwaar te maken tegen de unilaterale toepassing van de regeling. Op 12 november 2012 heeft de Commissie onder internationale druk voorgesteld om de ETS voor de luchtvaartsector voor één jaar op te schorten („stop-the-clock”-maatregel). Het „stop-the-clock”-voorstel werd in april 2013 formeel goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement, vlak voordat luchtvaartmaatschappijen werden verplicht om hun emissierechten voor 2012 in te leveren. Het toepassingsgebied voor de luchtvaart-ETS werd met terugwerkende kracht beperkt tot vluchten binnen de EER.

2.6. In maart 2014 werd Verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad⁽⁴⁾ goedgekeurd, waarmee het toepassingsgebied van het „stop-the-clock”-besluit binnen de EER tot eind 2016 werd uitgebreid tot het oorspronkelijke toepassingsgebied van de EU-ETS (alle vluchten naar en vanuit luchthavens in de EER), tenzij de ICAO-vergadering van 2016 voldoende uitzicht zou bieden op een mondiale regeling.

2.7. Hoewel verschillende ngo's vraagtekens plaatsen bij het nut van de overeenkomst, wordt algemeen geoordeeld dat de Overeenkomst van Parijs in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, die op 12 december 2015⁽⁵⁾ in Parijs werd ondertekend, een grote doorbraak betekende op weg naar internationale consensus over de noodzaak van verdere internationaal gecoördineerde actie om de gevolgen voor de klimaatverandering te beperken. De overeenkomst werkte als katalysator voor collectieve actie op alle niveaus. In de maanden die volgden op de bekendmaking ervan hebben steeds meer regeringen de overeenkomst ondertekend⁽⁶⁾.

2.8. De Overeenkomst van Parijs bouwt voort op het verdrag en brengt — voor het eerst — alle landen bijeen die zich willen inzetten voor een gemeenschappelijk doel en bereid zijn grote stappen te zetten om de klimaatverandering te bestrijden en zich aan te passen aan de gevolgen ervan; ook zal in dit verband meer steun worden verleend aan de ontwikkelingslanden. Hiermee slaat de wereldwijde strijd tegen klimaatverandering een nieuwe richting in⁽⁷⁾.

2.8.1. Hoofddoel van de Overeenkomst van Parijs is de wereldwijde strijd tegen klimaatverandering nog op te voeren, en ervoor te zorgen dat de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C blijft ten opzichte van het pre-industriële niveau, en zelfs wordt teruggebracht tot 1,5 °C. Daarnaast is de overeenkomst erop gericht landen in staat te stellen de gevolgen van de klimaatverandering beter te kunnen opvangen. Om deze ambitieuze doelen te kunnen verwezenlijken zullen de juiste financiële mechanismen, een nieuw technologiekader en een versterkt kader voor capaciteitsopbouw worden ontwikkeld, zodat de ontwikkelingslanden en de meest kwetsbare landen hun eigen nationale doelstellingen beter kunnen verwezenlijken. Voorts wordt in de overeenkomst een versterkt kader voor transparantie vastgelegd dat duidelijkheid moet verschaffen over acties én steun⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Referentie 62015CJ0272 — Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 21 december 2016, Zaak C-272/15

⁽³⁾ Na het besluit in 2008 om de luchtvaart vanaf 2012 op te nemen in de EU-ETS, heeft een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij dit besluit aangevochten in het Verenigd Koninkrijk, met als argument dat de ETS strijdig was met het internationale recht.

⁽⁴⁾ PB L 129 van 30.4.2014, blz. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prifef=600008865

⁽⁶⁾ 43 van de 197 partijen bij het verdrag hebben deze geratificeerd. Op 5 oktober 2016 heeft werd de drempel voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Parijs bereikt. De Overeenkomst van Parijs is op 4 november 2016 in werking getreden. De eerste zitting van de Conferentie van de Partijen die als vergadering van de Partijen bij de Overeenkomst van Parijs fungeert (CMA 1), heeft van 15 t/m 18 november 2016 plaatsgevonden in Marrakesh, Marokko.

⁽⁷⁾ Zie de UNFCCC-website.

⁽⁸⁾ Meer informatie over de belangrijkste aspecten van de overeenkomst is hier te vinden.

2.8.2. Conform de Overeenkomst van Parijs moeten de partijen via hun „nationaal vastgestelde bijdragen” alles doen wat in hun vermogen ligt, en moeten zij hun inspanningen in de komende jaren nog opvoeren. Dit houdt onder meer in dat de partijen geregeld verslag uitbrengen over hun uitstoot en hun uitvoeringsinspanningen⁽⁹⁾. In 2018 zullen zij de balans opmaken van hun gezamenlijke inspanningen en nagaan in hoeverre de doelstellingen van de overeenkomst bereikt zijn; ook zal informatie worden verstrekt over de voorbereiding van de nationaal vastgestelde bijdragen. Voorts zal er om de vijf jaar een algemene inventarisatie worden opgemaakt om na te gaan in hoeverre de partijen gezamenlijk vooruitgang hebben geboekt ten aanzien van de doelstellingen van de overeenkomst en om verslag te doen van individuele maatregelen.

2.9. Men is het er algemeen over eens dat het resultaat van de algemene vergadering van de ICAO in 2016, met name wat de burgerluchtvaart betreft, te danken is aan de Overeenkomst van Parijs⁽¹⁰⁾. Na de 38e algemene vergadering van de ICAO in 2013 hebben de partijen drie jaar lang onderhandeld, om vervolgens op 6 oktober overeenstemming te bereiken over de invoering van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel ter compensatie van een toename van de uitstoot van de internationale luchtvaart na 2020. De voltallige vergadering heeft een resolutie aangenomen inzake een regeling voor compensatie en vermindering van de CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart (CORSIA)⁽¹¹⁾. Volgens deze regeling moeten luchtvaartmaatschappijen hun uitstoot gedeeltelijk compenseren, wat niet noodzakelijk betekent dat zij hun eigen uitstoot moeten beperken.

2.10. Volgens de resolutie van de algemene vergadering vormt de gemiddelde CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart die in de periode 2019-2020 onder de regeling valt, de basis voor de koolstofneutrale groei vanaf 2020 waarmee de uitstoot in de toekomst zal worden vergeleken. Vanaf 2021 geldt het volgende: als de CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart die onder de regeling valt het referentieniveau van de gemiddelde CO₂-emissies van 2019 en 2020 overstijgt, dan worden de compensatievereisten voor de sector voor dat jaar berekend aan de hand van dit verschil.

2.11. Met het oog op speciale omstandigheden en de respectieve vermogens van de verdragsluitende landen heeft de ICAO besloten dat de regeling geleidelijk zal worden ingevoerd. Zo zal deelname in een eerste fase vrijwillig zijn, terwijl vervolgens van alle landen — op bepaalde uitzonderingen na — zal worden verwacht dat zij zich bij de regeling aansluiten.

Om de impact van CORSIA op de concurrentiepositie van de exploitanten zo klein mogelijk te houden heeft de ICAO ervoor gekozen haar aanpak te baseren op vluchtroutes. Uitzonderingen voor bepaalde routes gelden voor alle luchtvaartmaatschappijen die daarop vliegen.

2.12. De proeffase (2021-2023) en de eerste fase (2024-2026) gelden voor de landen die zich daarvoor vrijwillig hebben aangemeld. Vanaf 12 oktober 2016 zullen 66 landen vrijwillig deelnemen aan de startfase van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel. Aan de tweede fase (2027-2035) wordt door alle landen deelgenomen, behalve de vrijgestelde landen, die wel vrijwillig kunnen besluiten zich toch op te geven. Het EESC is ingenomen met de regeling; gezien de vrijwillige aard ervan is het echter niet ondenkbaar dat andere sectoren een extra inspanning zullen moeten leveren willen we de EU-klimaatdoelstellingen verwezenlijken.

2.13. De belangrijkste mechanismen van CORSIA, die door de ICAO moeten worden goedgekeurd en gepubliceerd, zijn de methodologie voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV) van de uitstoot van individuele exploitanten, de criteria voor emissie-eenheden (EUC) en de registers. Daarnaast echter verschaft de ICAO alle landen ook de middelen om de nodige infrastructuur te ontwikkelen⁽¹²⁾. Er is nog geen overeenstemming bereikt over de details van deze aspecten, die van doorslaggevend belang zullen zijn voor de efficiëntie van CORSIA in milieu-opzicht; in dit verband moet de hand worden gehouden aan ambitieuze normen.

2.14. Luchtvaartmaatschappijen kunnen aan hun compensatievereisten voldoen door compensatiecredits te kopen op de koolstofmarkten. De emissie-eenheid (één eenheid is gelijk aan 1 ton CO₂) zal buiten de internationale luchtvaartsector dan ook worden verlaagd. De criteria voor emissie-eenheden moeten nog worden vastgelegd. Het is cruciaal dat een ton CO₂ die wordt uitgestoten door een vliegtuigexploitant ook echt gelijk is aan een ton CO₂ die in een andere sector wordt bespaard.

⁽⁹⁾ Meer informatie over de nationaal vastgestelde bijdragen is hier te vinden.

⁽¹⁰⁾ Er bestaat geen internationale onderafdeling van de VN die zich bezighoudt met de uitstoot van de militaire luchtvaart. Evenmin is de uitstoot van de militaire luchtvaart opgenomen in de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS). De studiegroep heeft aangegeven belangstelling te hebben voor een evaluatie van de impact van militaire oefenvluchten op de CO₂-uitstoot; vluchten in het kader van officiële missies zouden vanzelfsprekend worden uitgesloten. Er is geen openbare informatie beschikbaar over de uitstoot door de militaire luchtvaart op regionaal, nationaal of wereldwijd niveau.

⁽¹¹⁾ De CORSIA-regeling is onderdeel van een hele reeks maatregelen die gericht zijn op technologische aspecten van vliegtuigen en motoren, operaties en duurzame alternatieve brandstoffen als nieuwe energiebronnen.

⁽¹²⁾ Een gedetailleerde lijst van alle vereisten in dit verband is opgenomen in bijlage 1.

2.15. Aangezien de discussies in de ICAO al ruim tien jaar lang aansleepten, mag de overeenkomst van 2016 historisch genoemd worden. Zo is er oog voor de verschillen die er in het verleden herhaaldelijk toe hebben geleid dat de onderhandelingen in het slop raakten. De uiteenlopende zienswijzen van de ICAO-lidstaten zijn te wijten aan de verschillen in economische ontwikkeling van de betrokken landen, alsook aan hun economische gewicht en hun algemene milieubeleid. Het grote aantal landen dat klaar staat om van bij de startfase deel te nemen aan CORSIA zal de andere landen ertoe aanzetten om eveneens toe te treden. Op dit moment echter is het zaak dat overeenstemming wordt bereikt over het systeem voor monitoring, rapportage en verificatie (tegen 1 januari 2019), over de criteria voor emissie-eenheden (tegen 2018), over de toepassing van een regelgevingskader (tegen 2020) en over de inwerkingtreding van de registers (tegen januari 2021).

3. Beoordeling van het voorstel

3.1. Als er geen veranderingen aan Verordening (EU) nr. 421/2014 worden aangebracht, zal de tekst in zijn huidige vorm tot gevolg hebben dat wordt teruggekeerd naar het oorspronkelijke toepassingsgebied van de EU-ETS voor de luchtvaart, dat dus voor alle internationale vluchten van/naar luchthavens in de EER zal gelden. Dit zou betekenen dat vliegtuigexploitanten emissierechten voor hun totale emissies naar en uit derde landen tegen 30 april 2018 zullen moeten inleveren⁽¹³⁾. Zoals hierboven is uiteengezet⁽¹⁴⁾, is Verordening (EU) nr. 421/2014 opgeschort in afwachting van een evaluatie van de uitkomst van de ICAO-vergadering van 2016. De Commissie is in haar beoordeling⁽¹⁵⁾ van mening dat de ICAO-resolutie over de beginselen van een wereldwijd marktgebaseerd mechanisme in overeenstemming is met de doelstellingen en beleidsmaatregelen van de EU. De tekst van Verordening (EU) nr. 421/2014 dient daarom te worden gewijzigd om te voorkomen dat opnieuw een EU-instrument ten uitvoer wordt gelegd ondanks de consensus van de EU over een wereldwijd marktgebaseerd mechanisme. Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op de volgende overwegingen:

3.1.1. *Het formaat*

Gelet op de beperkte tijd om het wetgevingsproces af te ronden, stelt de Commissie voor dat de maatregel de vorm krijgt van een verordening die rechtstreeks van toepassing is in alle lidstaten en in al haar onderdelen verbindend is, zodat de wijzigingen op uniforme wijze in alle lidstaten kunnen worden toegepast en uitgevoerd vóór de nalevingsverplichtingen in maart en april 2018 gaan gelden.

3.1.2. *Effectbeoordeling*⁽¹⁶⁾

De Commissie is voorstander van een voortzetting van de status quo: een voortzetting van de huidige toepassing van de EU-ETS-regeling voor vluchten binnen de EER tussen 2017 en 2020 (en dus geen terugkeer naar het oorspronkelijke toepassingsgebied voor internationale vluchten vanaf 2017). De Commissie bevestigt dat de EU-ETS in het huidige tot de EER beperkte toepassingsgebied heeft bijgedragen tot een vermindering van ongeveer 17 miljoen ton CO₂ per jaar. Zoals andere sectoren draagt de luchtvaart derhalve bij tot de doelstellingen inzake klimaatverandering. Voorts bevestigt de Commissie dat handhaving van de tot de EER beperkte werkingssfeer zal worden toegejuicht door derde landen, en ervoor zal zorgen dat het accent kan worden gelegd op de nodige maatregelen om het wereldwijd marktgebaseerd mechanisme tijdig en op geharmoniseerde wijze ten uitvoer te leggen.

3.1.3. *Termijnen*

De Commissie stelt voor om de „stop the clock”-aanpak effectief voort te zetten na 2016 en de regeling vanaf 2017 op dezelfde wijze toe te passen als in 2016. Zo wil ze de ICAO de gelegenheid geven te voorzien in de nodige instrumenten om de wereldwijde marktgebaseerde maatregel doeltreffend ten uitvoer te leggen. De Commissie zou dan verdere evaluaties verrichten en de EU-ETS voor de periode na 2020 herzien. Voor deze nieuwe herziening van de Verordening zijn geen termijnen vastgesteld.

3.1.4. Artikel 28 bis, wordt aangepast zodat afwijkingen voor internationale vluchten van/naar luchthavens in de EER vanaf 2016 worden uitgebreid, terwijl vluchten binnen de EER onder de regeling blijven vallen.

3.1.5. Er wordt een nieuw artikel 28 ter ingevoegd ter voorbereiding van de invoering van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel. In dit artikel wordt de uitvoering van het wereldwijd marktgebaseerd mechanisme gekoppeld aan de verplichtingen van de Commissie om aan het Europees Parlement verslag uit te brengen over de stand van de uitvoering en de mate waarin de EU-ETS wijzigingen vereist om ook in de EER volledig van toepassing te zijn⁽¹⁷⁾.

3.1.6. Artikel 28 quater machtigt de Commissie tot het vaststellen van mechanismen inzake monitoring, rapportage en verificatie met het oog op de tenuitvoerlegging van de maatregel.

⁽¹³⁾ Zie Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

⁽¹⁴⁾ Zie paragraaf 2.6.

⁽¹⁵⁾ Toelichting bij het Voorstel voor Verordening 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Zie de toelichting, blz. 6.

⁽¹⁷⁾ In dit artikel wordt ervan uitgegaan dat vluchten binnen de EER internationale vluchten zijn en dat CORSIA de enige marktgebaseerde maatregel voor internationale luchtvaart volgens de ICAO-resolutie van 2016 zou moeten zijn.

3.1.7. Op technisch vlak wordt bijlage I gewijzigd om de vrijstelling voor niet-commerciële vliegtuigen die in de periode van 2020 tot en met 2030 jaarlijks minder dan 1 000 ton CO₂ uitstoten, uit te breiden. De betreffende emissies vertegenwoordigen slechts 0,2% van alle emissies; deze emissies meetellen zou neerkomen op een onevenredige administratieve belasting.

3.2. Zoals vermeld door de Commissie ⁽¹⁸⁾, wijzen de besprekingen in diverse fora op potentiële controverses over drie kwesties:

3.2.1. De behoefte aan stringenter bepalingen in de EU-ETS-richtlijn voor de periode 2017-2020. Los van de praktische haalbaarheid, en op een ogenblik dat alle aandacht gericht zou moeten zijn op de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel, rijst de vraag of zo'n controversiële discussie wel nuttig is, of daarentegen misschien zelfs schadelijk is voor het concurrentievermogen van de industrie en voor de positie van de EU in de internationale onderhandelingen over de technische aspecten van de maatregel. Voorts is het twijfelachtig of wijzingen in de EU-ETS in deze fase voldoende meerwaarde zouden opleveren op het vlak van CO₂-vermindering om wereldwijde economische, politieke en handelsrisico's te rechtvaardigen. Dergelijke discussies lijken op zijn minst voorbarig zolang er niet meer duidelijkheid is over de mogelijkheden die CORSIA biedt.

3.2.2. De noodzaak om een termijn te stellen voor de nieuwe herziening van de EU-ETS. Dit is begrijpelijk daar herhaalde „stop the clock”-wijzigingen niet kunnen leiden tot definitieve regelgeving in de goede richting. Tegelijkertijd is de definitieve vorm van CORSIA nog niet bekend en zal de integratie van CORSIA in EU-beleid dichter tegen 2020 opnieuw moeten worden beoordeeld. Het risico is echter inherent aanwezig dat de stabiliteit van de planning in het gedrang zal komen als de betrokkenen weten dat een verordening een beperkte geldigheidsduur heeft, maar niet weten of een nieuwe verordening de oude zal vervangen, dan wel of de vroegere regeling opnieuw in werking zal treden; een en ander zou internationale handelsgeschillen opnieuw kunnen doen oplaaien, hetgeen veel belanghebbenden liever zouden willen vermijden. Het ontbreken van een termijn heeft duidelijk het voordeel dat de Commissie haar effectbeoordelingen en evaluaties kan afronden alvorens een wijziging van de EU-ETS-richtlijn voor te stellen.

3.2.3. De noodzaak van snelle overeenstemming tussen het Europees Parlement en de Raad. Beide instellingen moeten langdurige besprekingen over de voorbij effecten van de EU-ETS vermijden, maar hun politieke besprekingen toespitsen op de beste manier om de geharmoniseerde en tijdige tenuitvoerlegging van een wereldwijd marktgebaseerd mechanisme te bevorderen. De beraadslagingen over het voorstel van de Europese Commissie moeten vóór eind 2017 worden afgerond, om een terugkeer naar het vroegere toepassingsgebied te vermijden.

4. Gezien zijn unieke samenstelling en expertise bevindt het EESC zich in de ideale positie om de standpunten van het georganiseerde maatschappelijk middenveld betreffende de politieke, sociale, economische en milieugevolgen van dit regelgevingsinitiatief in de politieke discussie een plaats te geven. Het EESC heeft dan ook besloten om aansluitend bij dit advies een conferentie te organiseren waaraan alle belanghebbenden kunnen deelnemen.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Zie de samenvatting van de effectbeoordeling die is gevoegd bij het document ter wijziging van Richtlijn 2003/87/EG.

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, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Versnelling van de innovatie op het gebied van schone energie

(COM(2016) 763 final)

(2017/C 288/11)

Rapporteur: **Christophe QUAREZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	1.6.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	173/2/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ermeê ingenomen dat de Europese Commissie nogmaals heeft bevestigd dat zij de overgang naar een koolstofarme economie wil versnellen door middel van een alomvattende strategie voor het stimuleren van particuliere investeringen, adequate financiële instrumenten en financiering van onderzoek en innovatie.

1.2 De Commissie presenteert in haar mededeling ⁽¹⁾ een breed scala aan financiële instrumenten en financieringsregelingen ter ondersteuning van koolstofarme innovatie. Het EESC steunt het voornemen van de Commissie om extra investeringen te stimuleren in de gehele waardeketen van innovatie.

1.3 Wel maakt het EESC zich zorgen over de complexiteit en de diversiteit van deze steun. Het is dan ook verheugd over het voornemen van de Commissie om een éénloketsysteem voor advies op te richten om projectontwikkelaars en investeerders wegwijs te maken, maar dringt erop aan dat een inspanning wordt geleverd om de financiële instrumenten te vereenvoudigen. Het is namelijk van mening dat er te veel verschillende financiële steunregelingen zijn en dat deze moeilijk toegankelijk zijn voor zeer kleine ondernemingen (ZKO's) en de lokale overheden.

1.4 Het EESC stelt voor dat de Commissie de lidstaten aanmoedigt om hun middelen voor de uitvoering van grootschalige projecten op het gebied van koolstofarme innovatie te bundelen, met het oog op een betere samenwerking tussen de belangrijkste Europese onderzoeksactoren. Dit zal de coördinatie tussen de onderzoeksactoren versnellen, waardoor zij concurrerender worden.

1.5 Hoewel het Europese klimaatbeleid de transformatie van sectoren moet stimuleren met behulp van investeringen en innovatie, mag dit zeker niet tot gevolg hebben dat ze erop achteruit gaan. De verplaatsing van productieactiviteiten kan nooit worden beschouwd als beleid om de klimaatverandering tegen te gaan.

1.6 Het beste middel om koolstofarme innovatie te stimuleren is volgens het EESC een regelgevingskader met een hoge koolstofprijs (momenteel rond de 7 EUR/ton), om een sterk signaal te sturen aan investeerders dat koolstof op middellange termijn geen plaats meer heeft in Europa.

1.7 Het EESC is zich ervan bewust dat de Europese Unie wereldwijd vooraan staat als het gaat om onderzoek en innovatie op het gebied van schone energie, en een van de belangrijkste openbare kredietverstrekkers is op dit gebied, waarvoor ze meer dan tien miljard euro uittrekt. Onderzoek en innovatie zijn van cruciaal belang om het concurrentievermogen van Europa te ondersteunen en zijn positie als wereldleider op het gebied van geavanceerde energietechnologie en energie-efficiëntie te behouden.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8 Het EESC is ingenomen met het belang dat wordt gehecht aan beide uiteinden van de innovatieketen. In het kader hiervan speelt het Horizon 2020-programma een grote rol vanwege de bottom-upbenadering die daarin wordt gevolgd voor de financiering van grensverleggend fundamenteel onderzoek — via de Europese Onderzoeksraad — en ook vanwege de vervroegde oprichting van een Europese innovatieraad die tot doel heeft bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, te helpen om nieuwe markten aan te boren.

1.9 Het EESC wil meer inzicht krijgen in de plannen van de Commissie voor het verkennen van nieuwe benaderingen voor nuttigheidsgedreven onderzoek en innovatie. Met name de procedure voor het vinden en selecteren van de desbetreffende projecten moet nader worden beschreven.

1.10 Het EESC pleit voor de deelname van het maatschappelijk middenveld aan het nieuwe onderzoeksplatform voor energie, dat de Commissie wil oprichten om specialisten op het gebied van energie uit de sociale en geesteswetenschappen en uit technische hoek samen te brengen.

2. Beknopte inhoud van de mededeling van de Europese Commissie

2.1 De Commissie bevestigt haar ambitie om vaart te zetten achter de overgang naar een concurrerende koolstofarme economie.

2.2 Daarom presenteert de Commissie een pakket wetgevende maatregelen op basis van drie overkoepelende doelstellingen:

- voorrang voor energie-efficiëntie;
- Europa als wereldleider op het gebied van hernieuwbare energiebronnen;
- een eerlijke prijs voor consumenten.

2.3 In dit verband zet de Commissie een alomvattende strategie uiteen voor de belangrijkste beleidsinstrumenten die de EU kan inzetten ter bevordering van particuliere investeringen in innovatie op het gebied van schone energie:

- Bieden van krachtige en consequente stimulansen voor particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling op het gebied van schone energie.
- Inzetten van gerichte financiële instrumenten ter vermindering van het risico dat verbonden is aan particuliere investeringen in veelbelovende schone-energie technologieën of ondernemingsmodellen die nog niet zijn getest, met name als gevolg van marktonzekerheid en technologische en wetenschappelijke onzekerheid.
- De EU-financiering van onderzoek en innovatie toespitsen op het verleggen van de grenzen van wetenschap en kennis (met name via Horizon 2020).
- Ontwikkeling van een regelgevingskader om ervoor te zorgen dat de energiesubsidies van de lidstaten meer gericht zijn op koolstofvrije energiebronnen dan op fossiele brandstoffen.

2.4 De Commissie geeft in haar mededeling vier technologische prioriteitsgebieden aan:

- Het gebouwenbestand van de EU uiterlijk in 2050 koolstofvrij maken. Gebouwen zijn goed voor 40 % van de vraag naar energie, en bijna 75 % van het gebouwenbestand in de EU dient te worden gerenoveerd vanuit het oogpunt van energie-efficiëntie.
- De leidende positie van de EU op het gebied van hernieuwbare energiebronnen versterken en ervoor zorgen dat de EU wereldleider kan blijven op dit gebied.
- Betaalbare en geïntegreerde oplossingen voor energieopslag ontwikkelen, met name door stimulering van de productie van batterijcellen in Europa.
- De elektromobiliteit bevorderen door de ontwikkeling van goedkopere accu's met een grotere autonomie, en door de ontwikkeling van snelle oplaadpunten.

2.5 Ook stelt de Commissie voor om gecoördineerde innovatie-inspanningen van steden, regio's en lidstaten op het gebied van schone energie mogelijk te maken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Op 30 november 2016 heeft de Commissie een omvangrijk pakket maatregelen gepresenteerd, genaamd „Schone energie voor alle Europeanen”, dat bestaat uit een reeks voorstellen om de markt voor energie en met name hernieuwbare energie te reorganiseren, teneinde de verbintenissen die zijn aangegaan met de ondertekening van de klimaatovereenkomst van Parijs na te komen.

3.2 Met de overeenkomst van Parijs heeft de EU zich ertoe verbonden haar uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 40 % te verminderen. Ook heeft de EU in oktober 2014 een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030 vastgesteld, met twee andere doelstellingen: 20 % hernieuwbare energie in de elektriciteitsproductie in 2020 en ten minste 27 % in 2030, en van 20 % naar ten minste 27 % aan energiebesparingen in hetzelfde tijdsbestek.

3.3 Het EESC heeft in tal van adviezen ingestemd met de noodzaak om vaart te zetten achter de overgang naar een concurrerende Europese economie met lage koolstofuitstoot, hetgeen overeenstemt met de standpunten en voorstellen van het maatschappelijk middenveld.

3.4 Door aan te dringen op een „rechtvaardige transitie” heeft het EESC altijd geweigerd om werkgelegenheid en bescherming van het milieu tegenover elkaar te plaatsen. Beide doelstellingen moeten met evenveel verve worden nagestreefd.

3.5 Volgens het EESC moet het Europese klimaatbeleid de transformatie van sectoren stimuleren met behulp van investeringen en innovatie, maar mag dit zeker niet tot gevolg hebben dat ze erop achteruit gaan. De verplaatsing van productieactiviteiten kan nooit worden beschouwd als beleid om de klimaatverandering tegen te gaan.

3.6 Tot nu toe werd in het innovatiebeleid van de EU op het gebied van energie vooral de nadruk gelegd op de ontwikkeling van technologieën, en werd niet gekeken naar wat echt belangrijk is voor de burgers: voorzien in hun behoefte aan energie voor bijv. verwarming, mobiliteit of verlichting.

3.7 De Commissie erkent in haar recente mededeling dat de consument centraal moet staan in het energiesysteem, door als producent deel te nemen aan decentrale energienetwerken en/of concurrerende koolstofarme oplossingen te eisen.

3.8 Het EESC juicht deze ontwikkeling toe, omdat een innovatiestrategie voor de burgers begint met een analyse van hun behoeften en gedragingen op energiegebied.

3.9 De Commissie presenteert in haar mededeling een breed scala aan financiële instrumenten en financieringsregelingen ter ondersteuning van koolstofarme innovatie. Het EESC steunt het streven van de Commissie om extra investeringen te stimuleren in de gehele waardeketen van innovatie, maar is bezorgd over het complexe en veelzijdige karakter van deze steun, waardoor die met name voor zeer kleine innoverende ondernemingen of decentrale overheden moeilijk toegankelijk is.

3.10 Het EESC is dan ook verheugd over het streven van de Commissie om een éénloketsysteem voor advies op te richten om projectontwikkelaars en investeerders wegwijs te maken, maar dringt erop aan dat een inspanning wordt geleverd om de financiële instrumenten te vereenvoudigen.

3.11 Het innovatiefonds van de emissiehandelregeling, het Europees Fonds 2020 voor energie, klimaatverandering en infrastructuur, „InnovFin”, „InnoEnergy”, het programma Horizon 2020, het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese Investeringsbank (EIB): het is moeilijk voor investeerders om hun weg hierin te vinden ⁽²⁾.

3.12 In zijn advies over „Energietechnologieën en innovatie” ⁽³⁾ wees het EESC erop dat de belangrijkste innovaties niet uit de leidende industrietakken komen, maar veelal het creatieve product zijn van „buitenstaanders”, onder meer kleine en middelgrote ondernemingen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC steunt het voornemen van de Commissie om de subsidies van sommige lidstaten ten behoeve van aardolie en steenkool aan banden te leggen, maar herinnert eraan dat moet worden geanticipeerd op industriële veranderingen en alternatieven moeten worden voorgesteld op het vlak van opleiding en werkgelegenheid voor de betrokken werknemers, met name in de mijnbouw.

⁽²⁾ PB C 268 van 14.8.2015, blz. 27.

⁽³⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 132.

4.2 Om de politieke steun van de lidstaten te krijgen is het van essentieel belang dat er een maatschappelijk draagvlak is voor de werkgelegenheidsgevolgen van de energietransitie.

4.3 Het beste middel om koolstofarme innovatie te stimuleren is volgens het EESC een regelgevingskader met een hoge koolstofprijs (momenteel rond de 7 EUR/ton), om een sterk signaal te sturen aan investeerders dat koolstof op middellange termijn geen plaats meer heeft in Europa.

4.4 De technologie voor het opvangen en opslaan van CO₂ (CCS) wordt ternauwernood genoemd, terwijl deze technologie volgens de Commissie van essentieel belang is om de doelstellingen voor 2050 te verwezenlijken.

4.5 In dit verband mag het verbazingwekkend heten dat de Commissie niet uitlegt waarom de sinds 2008 ontwikkelde instrumenten om de uitrol van de technologie voor opvang en opslag van CO₂ in Europa aan te moedigen, niet hebben gewerkt.

4.6 Het EESC steunt het voornemen van de Commissie om het gebouwenbestand van de EU tegen 2050 koolstofvrij te maken. Het gebouwenbestand alleen al is goed voor meer dan 40 % van de eindvraag naar energie in de EU.

4.7 De thermische renovatie van gebouwen is een gigantische uitdaging, maar in de mededeling van de Commissie worden hiervoor geen concrete instrumenten en financiële steunregelingen genoemd.

4.8 Er bestaan wel technische oplossingen (isolatie, hernieuwbare energiebronnen voor verwarming en warm water) voor nieuwe gebouwen, vaak dankzij specifieke thermische voorschriften in de lidstaten, maar de steun voor de thermische renovatie van oude gebouwen is notoir ontoereikend terwijl vaak de meest kansarme gezinnen in energieverslindende woningen wonen.

4.9 Wat de vervoerssector betreft — een andere sector met een groot koolstofgebruik — steunt het EESC de doelstellingen van de Commissie maar plaatst het vraagtekens bij een aantal aspecten:

- Het is inderdaad noodzakelijk dat de elektromobiliteit wordt ontwikkeld door batterijcellen in Europa te produceren en de opslag van energie in de elektrische systemen mogelijk te maken, maar het EESC vraagt zich af waarom er in de mededeling wordt gezwegen over regelgevings- of financiële voorschriften voor de ontwikkeling van elektrische oplaadpunten langs autosnelwegen en andere wegen in de Unie, wat toch noodzakelijk is om het gebruik van elektrische voertuigen te promoten.
- In aanvulling op de maatregelen inzake technologische innovatie om de vervoersector koolstofvrij te maken, verzoekt het EESC de Commissie om aandacht te besteden aan het goederenvervoer per vrachtwagen door intermodale oplossingen te bevorderen dankzij de ontwikkeling van gecombineerd spoor-/wegvervoer en vervoer over de binnenwateren. Ook is het wenselijk om de overstap van particuliere voertuigen naar openbaar vervoer aan te moedigen.

4.10 Wat de financiering van innovatie betreft is het EESC van mening dat crowdfunding een cruciale rol kan spelen. Crowdfunding is sterk in opkomst (en binnenkort belangrijker dan durfkapitaal) en betreft de burgers rechtstreeks bij het proces van innovatie ten behoeve van schone energie.

4.11 Het EESC roept de Commissie op om crowdfunding te stimuleren en de hierdoor bijeengebrachte middelen te richten op de vier prioritaire technologische gebieden (hernieuwbare energie, opslagoplossingen, elektromobiliteit en energiepositieve woningen).

Brussel, 1 juni 2017.

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 Europese strategie betreffende ITS, op weg naar de introductie van coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen”

(COM(2016) 766 *final*)

(2017/C 288/12)

Rapporteur: **Stefan BACK**

Raadpleging	Europese Commissie, 27.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	150/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie over een Europese strategie inzake coöperatieve intelligente vervoerssystemen (COM(2016) 766) („de strategie”) en haar ambitieuze doelstelling om de eerste golf diensten in 2019 uit te voeren, gevolgd door de ontwikkeling van een tweede golf diensten.

1.2. Het EESC neemt nota van de talrijke mogelijke voordelen van uitvoering van de strategie, waaronder een doeltreffender personen- en goederenvervoer op het trans-Europese vervoersnetwerk alsook meer energie-efficiëntie, minder emissies en minder kans op ongevallen in het wegvervoer. De strategie is een belangrijke stap op weg naar de ontwikkeling van C-ITS en uiteindelijk van geautomatiseerde mobiliteit. Het EESC steunt dit project en neemt kennis van de hoge mate van samenwerking tussen verschillende sectoren, zoals vervoer, energie en telecommunicatie die nodig is voor de uitvoering van digitale vervoerssystemen, met inbegrip van infrastructuur, voertuigen en innovatieve diensten.

1.3. Het EESC waardeert de meerwaarde voor mobiliteit van de eerste en tweede golf diensten, met name voor het passagiers- en goederenvervoer, met inbegrip van distributiesystemen, en neemt nota van de diverse lopende proefprojecten in Europese agglomeraties, die verdergaan dan de strategie en reeds automatische voertuigen voor personenvervoer testen. Het EESC wijst er in dit verband ook op het belang dat de strategie hecht aan het vermijden van boemerangeffecten, zoals meer verkeer en emissies ten gevolge van maatregelen om met elkaar verbonden, coöperatieve en geautomatiseerde voertuigen te integreren in duurzame mobiliteit, logistieke planning en de promotie van openbaar vervoer.

1.4. Het EESC neemt tevens nota van de gunstige effecten voor het niveau van IT-competenties, de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden en een beter concurrentievermogen van de data-, automobiel- en vervoerssector in de EU, met name op de lange termijn.

1.5. Het EESC wijst ook op het belang van privacy- en gegevensbescherming, die in zijn advies over de ITS-richtlijn ⁽¹⁾ al aan de orde kwam. Het onderstreept dat gegevens uitsluitend moeten worden gebruikt voor C-ITS-doeleinden en niet voor andere doeleinden mogen worden bewaard of gebruikt, tenzij de gebruiker hiervoor toestemming geeft. Het is essentieel om dit via wettelijk bindende bepalingen te verduidelijken als middel om vertrouwen in het systeem te wekken, conform de EU-wetgeving, met inbegrip van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU ⁽²⁾.

1.6. Het EESC onderstreept het belang van gemeenschappelijke normen en grensoverschrijdende interoperabiliteit voor de totstandbrenging van de interne digitale markt en voor efficiënt grensoverschrijdend vervoer.

1.7. Het is belangrijk dat de uitvoering van de strategie ruimte laat voor lokale en/of bedrijfsspecifieke oplossingen, ook als deze ten koste gaan van de algemene interoperabiliteit en publiciteitsvoorschriften. Zij dienen wel naar behoren gemotiveerd en evenredig te zijn en moeten een meerwaarde opleveren. Evenzo mogen normalisatie- en transparantievereisten niet worden uitgevoerd op een manier die innovatie belemmert.

1.8. Het is van belang dat er strenge veiligheidsvoorschriften komen om hacking en cyberaanvallen te voorkomen, alsook strenge normen voor gegevensbescherming en efficiënte beoordeling van de naleving. Om dezelfde redenen zullen specifieke veiligheidsoplossingen vaak vertrouwelijk moeten blijven.

1.9. De uitvoering van de strategie kan zeer veeleisend zijn, waarbij de gekozen coördinatiemethode permanente communicatie, toezicht en follow-up door de Commissie zal vergen. Een geslaagde implementatie staat of valt met de opbouw van vertrouwen, zowel onder de partners voor de uitvoering als bij het grote publiek, inclusief de consumenten. Het EESC vestigt in dit verband de aandacht op de rechten van personen met een handicap op integratie, zoals omschreven in het Verdrag van de Verenigde Naties van 2006 inzake de rechten van personen met een handicap. Het EESC herinnert eraan dat het op grond van de banden met het maatschappelijk middenveld een waardevol partner kan zijn om een dialoog over de uitvoering tot stand te brengen.

1.10. Wat betreft de in de strategie vermelde wetgevingsmaatregelen benadrukt het EESC dat het belangrijk is om een al te prescriptieve tekst te vermijden. Interoperabiliteit en gemeenschappelijke normen moeten dus geen doel op zichzelf worden, maar mogen alleen van toepassing zijn indien zij een doel dienen dat meerwaarde oplevert, innovatie niet belemmert en niet haaks staat op de noodzaak om specifieke problemen lokaal of op bedrijfsniveau op te lossen.

1.11. De strategie gaat in op de eerste stap in de uitvoering van C-ITS met relatief beperkte gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidsomstandigheden (eerste en tweede golf diensten). Waarschijnlijk wordt deze fase gevolgd door de invoering van automatische voertuigen, met ingrijpender gevolgen voor werknemers. Daarom, en om een klimaat van wederzijds vertrouwen te wekken, acht het EESC het van belang dat in een vroeg stadium met een sociale dialoog wordt begonnen om eventuele kwesties in verband met werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden te bespreken.

1.12. Er moet snel toegewerkt worden naar de volgende stap in de uitvoering C-ITS, te weten de ontwikkeling van systemen die ook communicatie tussen voertuigen en verkeersbeheer omvatten. Testprojecten en de wetgevingsplanning zijn in lidstaten met een automobielinclusie volop gaande; volgens het EESC moet de EU dus haast maken als zij een belangrijke rol wil spelen in de stimulering van een Europees initiatief.

1.13. Het in oktober 2016 opgerichte platform C-Roads moet in de uitvoering van de strategie een belangrijke rol gaan vervullen. Tot nu toe zijn niet alle lidstaten tot het platform toetreden. Volgens het EESC moeten alle lidstaten snel van deze instantie deel gaan uitmaken.

1.14. Het EESC waardeert de bereidheid van de Commissie om voor de uitvoering financiële steun te verstrekken. In dit verband wil het EESC erop wijzen dat er ruimte moet zijn voor adequate planning van de uitvoeringsmaatregelen op ondernemingsniveau, rekening houdend met, onder meer, de beperkte financiële middelen in de wegvervoersector.

1.15. Het EESC betreurt het dat er geen duidelijke planning is voor de tweede golf en daarna. Effectbeoordelingen ontbreken helaas eveneens. Tot de rapportage van het C-ITS platform behoren elementen die evaluatie van bepaalde aspecten van de strategie mogelijk maken, maar volgens het EESC zijn deze ontoereikend.

⁽¹⁾ Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L 207 van 6.8.2010, blz. 1) en PB C 277 van 17.11.2009, blz. 85.

⁽²⁾ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31, PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1 en PB C 229 van 31.7.2012, blz. 90.

2. Achtergrond

2.1. De mededeling van de Commissie over een Europese strategie inzake coöperatieve intelligente vervoerssystemen (C-ITS) (COM(2016) 766) („de strategie”) houdt nauw verband met de beleidsprioriteiten van de Commissie, met name de agenda voor banen, groei en investeringen, de digitale eengemaakte markt en de strategie voor de energie-unie. De mededeling maakt deel uit van het zogenaamde „winterpakket”, dat voornamelijk voorstellen omvat voor de opzet van de interne elektriciteitsmarkt, energie-efficiëntie en hernieuwbare brandstoffen.

2.2. De strategie behandelt energiekwesties niet rechtstreeks. Het gaat in de eerste plaats om ontwikkeling en praktische en wettelijke aspecten van de ontwikkeling van coöperatieve vervoerssystemen, waaronder op internet aangesloten auto's, automatische voertuigen en infrastructuur. Ze houdt ook verband met de uitvoering van de digitale interne markt en de Europese strategie voor emissiearme mobiliteit.

2.3. De strategie benadrukt de mogelijkheden van de ontwikkeling van C-ITS om het concurrentievermogen van de Europese industrie te stimuleren met een grote markt en nieuwe werkgelegenheid. De meerwaarde van maatregelen op EU-niveau is gelegen in grotere hoeveelheden in een grotere markt met gemeenschappelijke normen. De ontwikkeling van C-ITS is een eerste stap in de richting van automatische voertuigen. C-ITS-diensten moeten gebaseerd worden op gemeenschappelijke normen en vanaf 2019 ingevoerd worden. Zij zijn gebaseerd op voertuig-voertuig- en voertuig-infrastructuurcommunicatie en kunnen niet zonder een bestuurder.

2.4. De strategie omvat een aantal C-ITS-diensten die direct kunnen worden ingezet (lijst van de eerste golf diensten) en verdere diensten die in een tweede fase in werking zullen treden omdat de volledige specificaties of normen misschien niet voor invoering in 2019 voltooid zijn (lijst van de tweede golf diensten). De 1e golf C-ITS-diensten omvat melding van gevarenczones en toepassingen in verband met verkeersborden; de 2e golf betreft diensten als informatie over tank- en laadstations, beheer van en informatie over parkeerplaatsen (op en buiten de openbare weg); park & ride-informatie, communicerende en coöperatieve navigatie van en naar de stad, verkeersinformatie en slimme verkeersgeleiding.

2.5. In de strategie ligt de nadruk op het sectoroverschrijdende karakter van de uitvoering van C-ITS, die betrekking heeft op alle vormen van vervoer, industrie en telecommunicatie. Het vergemakkelijken van het vervoer dankzij de uitvoering van de strategie mag niet tot meer vervoer en een hogere uitstoot leiden.

2.6. Voor de uitvoering van de strategie wordt een aantal specifieke acties uiteengezet. Deze hebben betrekking op de volgende acht gebieden.

- Grootschalige uitvoering in 2019 van ten minste de 1e golf diensten door maatregelen van de lidstaten, lokale overheden, voertuigfabrikanten, wegbeheerders en de ITS-industrie, met financiële steun (CEF, EFSI, ESIF). De 2e golf diensten en verdere ontwikkeling van C-ITS zijn nog niet rijp; de Commissie zal de ontwikkeling steunen via het programma Horizon 2020 en ESIF, indien mogelijk. De lijst van diensten wordt bijgewerkt via een permanent platform voor C-ITS.
- Via samenwerking tussen de Commissie en alle relevante belanghebbenden zal gewerkt worden aan een gemeenschappelijk beveiligings- en certificeringsbeleid. Dit zal ook een uitgangspunt zijn om te komen tot een hoger serviceniveau (voertuig tot voertuig, voertuig naar infrastructuur). Rol en verantwoordelijkheden van een Europees samenwerkingsmodel voor C-ITS en een eventuele bestuurlijke rol voor de Commissie, te beoordelen door de Commissie.
- C-ITS-dienstverleners moeten eindgebruikers duidelijke en begrijpelijke voorwaarden aanbieden. De Commissie publiceert in 2018 een eerste reeks richtsnoeren voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Introductie-initiatieven voor C-ITS moeten eindgebruikers informeren en vertrouwen wekken, de meerwaarde aantonen van het gebruik van persoonsgegevens en met de gegevensbeschermingsautoriteiten van de EU overleggen om een evaluatiemodel voor gegevensbescherming uit te werken.
- Maatregelen van de Commissie en relevante belanghebbenden om voor goede communicatie te zorgen op een door de Commissie aangewezen frequentieband.
- Gebruikmaken van het C-Roadsplatform om de invoering van C-ITS op operationeel niveau te coördineren, inclusief tests en validering. Overige lidstaten worden aangemoedigd om zich bij het platform aan te sluiten.

- Ontwikkeling en publicatie door C-ITS-initiatieven van een conformiteitsbeoordeling voor de eerste golf diensten. De Commissie zal voor dit proces een model ontwikkelen.
- In 2018 zal de Commissie conform de ITS-richtlijn gedelegeerde handelingen vaststellen inzake de continuïteit en beveiliging van C-ITS-diensten, de praktische uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming voor C-ITS, een benadering van hybride communicatie en inzake de interoperabiliteit van het proces voor de conformiteitsbeoordeling.
- De Commissie zal voor C-ITS naar internationale samenwerking zoeken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met de strategie en neemt kennis van de talrijke potentiële voordelen van een succesvolle uitvoering ervan, zoals efficiënter vervoer, zowel van goederen als passagiers, meer energie-efficiëntie, beperkte emissies, verbeterde verkeersveiligheid en ontwikkeling van de digitale economie.

3.2. De strategie hangt samen met verschillende belangrijke lopende strategieën, zoals de digitale interne markt, de strategie voor de energie-unie en de Europese strategie voor koolstofarme mobiliteit, die het EESC alle toejuicht. Het EESC staat tevens achter de sectoroverschrijdende aanpak van de strategie, en de nieuwe dimensie die dit aan het vervoersbeleid toevoegt.

3.3. In dit verband neemt het EESC nota van het verband met de strategie voor de digitalisering van het Europese bedrijfsleven voor wat betreft coöperatieve, op internet aangesloten en automatische voertuigen als prioritair thema voor het vergroten van de concurrentiekracht van de Europese industrie, en van de schatting van het marktpotentieel van deze voertuigen: „tientallen miljarden euro per jaar en honderdduizenden nieuwe banen”. Het EESC acht het zinvol in dit verband zijn standpunt uit advies TEN/574 over de strategie voor de digitale eengemaakte markt te herhalen, namelijk dat het uitgaan van dergelijke mogelijke resultaten een onnodig risico kan zijn en dat, in het slechtste geval, het vertrouwen negatief kan beïnvloeden, met name in een geval als dit, waar een succesvolle uitvoering van de strategie in grote mate afhangt van de belangstelling van de lidstaten, de plaatselijke overheden, de automobiellindustrie en andere belanghebbenden.

3.4. Het EESC vestigt eveneens de aandacht op het belang van de strategie voor efficiënte mobiliteit, met inbegrip van stedelijke mobiliteit en de eerste en de laatste kilometer van het goederen- en personenvervoer.

3.5. Ook hecht het EESC belang aan de grensoverschrijdende interoperabiliteit van de diensten die moeten worden uitgevoerd om bij te dragen aan een vlotte doorstroming van het verkeer op grensoverschrijdende verbindingen. Zowel de nu beschikbare diensten (eerste golf) als diensten die bijna voltooid zijn en de diensten die vanaf 2019 inzetbaar zullen zijn, hoewel nog niet geheel gereed voor invoering op grote schaal (tweede golf), zullen zeer nuttig zijn voor de efficiënte uitvoering van het TEN-T, met name de kernnetwerkcorridors hiervan.

3.6. Aangezien de strategie als onderdeel van het winterpakket voor energiebeleid wordt gepresenteerd had het EESC niet alleen graag de bekende cijfers voor het aandeel van het wegvervoer in de emissies opnieuw gezien, maar ook een indicatie van de verwachte effecten van de strategie in de vorm van betere energie-efficiëntie en een lagere uitstoot.

3.7. De strategie moet grotendeels uitgevoerd worden aan de hand van een methode voor samenwerking, met inbreng van de Commissie, de lidstaten, de lokale overheden en de industrie. De Commissie wil het in oktober 2016 opgezette C-Roadsplatform, waarbij thans 12 lidstaten zijn aangesloten, gebruiken om de invoering van C-ITS-diensten alsook tests en validering om de interoperabiliteit te garanderen te coördineren, en om systeemtests te ontwikkelen. De Commissie zal de ontwikkeling steunen door een conformiteitsbeoordeling uit te werken. Het EESC beaamt dat een coördinerende functie onontbeerlijk is voor een geslaagde uitvoering, maar betreurt het dat niet alle lidstaten tot het C-Roadsplatform zijn toegetreten, dat qua capaciteit aanzienlijk tekortschiet om als efficiënt coördinatieforum te kunnen optreden (momenteel acht kernlidstaten en vier geassocieerde lidstaten). Het EESC stelt daarom voor dat de Commissie zo snel mogelijk politieke druk gaat uitoefenen op de lidstaten om voor volledige deelname aan het platform te zorgen.

3.8. Het EESC waardeert het dat de Commissie voornemens is maatregelen te nemen die op een aantal belangrijke punten voor samenhang moeten zorgen. Zij zal bijvoorbeeld in 2017 „richtsnoeren” publiceren over het Europese beleid voor beveiliging en certificering en in 2018 richtsnoeren inzake gegevensbescherming. De Commissie zal ook de frequentieband reserveren die momenteel wordt gebruikt voor veilige diensten van de Europese Telecommunicatienorm ⁽³⁾ voor C-ITS-diensten. Het EESC constateert echter dat de Commissie ook overweegt om in 2018 krachtens Richtlijn 2010/40/EU zo nodig ook gedelegeerde handelingen vast te stellen ten aanzien van de veiligheid van ITS, gegevensbescherming, de benadering van de communicatie en de interoperabiliteit. Bovendien kan er wetgeving worden goedgekeurd inzake de continuïteit van ITS-diensten en de conformiteitsbeoordeling. Helaas is niet duidelijk op grond waarvan de Commissie zal besluiten wetgeving op te stellen of het bij wettelijk niet bindende richtsnoeren te houden. Wat betreft het voornemen van de Commissie om krachtens Richtlijn 2010/40/EU voor ITS gedelegeerde wetgevingshandelingen vast te stellen, herhaalt het EESC zijn reeds in een advies over die richtlijn verwoorde standpunt dat de in artikel 290 vastgelegde grenzen voor zulke handelingen in acht moeten worden genomen. Voorts wordt erop gewezen dat de termijn van zeven jaar van het mandaat om krachtens Richtlijn 2010/40/EU gedelegeerde handelingen vast te stellen dringend moet worden verlengd, aangezien de termijn in augustus 2017 afloopt.

3.9. Het EESC onderschrijft het streven naar een sectoroverschrijdende en meerlagige inbreng van degenen die betrokken zijn bij de invoering van C-ITS-diensten, dat wil zeggen de lidstaten, lokale autoriteiten, voertuigfabrikanten en vervoerders. Een geslaagde inbreng van deze partijen in de uitvoering is een mogelijkheid om vertrouwen in de nieuwe diensten te kweken en ze goed van start te laten gaan. Het EESC vestigt in dit verband de aandacht op de rechten van personen met een handicap op integratie, zoals omschreven in het Verdrag van de Verenigde Naties van 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, en goedgekeurd op 13 december 2006.

3.10. Het EESC waardeert het belang dat wordt gehecht aan duidelijke en begrijpelijke taal in alle betrekkingen met de eindgebruikers, die wordt beschouwd als belangrijk middel om voor de aangeboden diensten vertrouwen te winnen. De wetgeving moet de beginselen van het programma voor betere regelgeving in acht nemen.

3.11. Het EESC benadrukt dat de uitvoering van de strategie niet al te normatief ter hand moet worden genomen. Het is van belang dat er ruimte is voor parallelle of speciale oplossingen voor specifieke doeleinden of voor innovatie. Te gedetailleerde en starre voorschriften kunnen een belemmering zijn en dus contraproductief blijken te zijn.

3.12. Het EESC neemt met instemming kennis van het belang dat wordt gehecht aan de financiering en de bereidheid van de Commissie om financiële middelen uit EU-fondsen zoals CEF, EFSI en ESIF ter beschikking te stellen voor de inzet van C-ITS-diensten die al operationeel beschikbaar zijn en uit de financiering van Horizon 2020 voor diensten die zich nog in de ontwikkelingsfase bevinden. Het is van belang dat de meerwaarde van projecten wordt beoordeeld om voor een optimale benutting van de beperkte middelen te zorgen. Het EESC wijst in dit verband ook op de felle concurrentie in de sector wegvervoer, die in de strategie nadrukkelijk wordt belicht en noopt tot voorspelbaarheid en ruimte voor langetermijnplanning van de vereiste investeringen voor het installeren of moderniseren van C-ITS-onderdelen.

3.13. In de inleiding van de strategie gaat veel aandacht uit naar de ontwikkeling van automatisch rijden, ofwel voertuigen die geen handelende bestuurder vereisen om in beweging te komen. Het EESC begrijpt niettemin dat de strategie niet verdergaat dan invoering van voertuig-voertuig-communicatie en voertuig-infrastructuur-communicatie. De eerste golf diensten, die in 2019 ontwikkeld worden, betreffen melding van gevarenczones en toepassingen in verband met verkeersborden, terwijl de tweede golf diensten betrekking heeft op wegenplanning, informatie over tank- en laadstations, parkeerinformatie enz. Wat hier volgens het EESC dus ontbreekt, zijn belangrijke aspecten als verantwoordelijkheid voor systeemfouten of gebrekkige werking, of belangrijke sociale aspecten zoals de vervanging van werknemers door robots, aangezien mensen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van en het toezicht op de diensten die in de strategie centraal staan. Toch wil het EESC in dit verband benadrukken dat bij het ontwikkelen van C-ITS-systemen, met inbegrip van volledig geautomatiseerde voertuigen, bijzondere aandacht moet uitgaan naar de behoeften van mensen met een handicap.

3.14. Het EESC neemt met instemming kennis van de beoogde samenhang in de toepassing van de strategie, die tot stand moet worden gebracht door de sectoroverschrijdende visie op de rol van C-ITS in het vervoerssysteem via de synergieën tussen verschillende vervoerswijzen en de ruimere mogelijkheden voor de planning van mobiliteit en logistiek, dankzij bepaalde C-ITS-diensten en de ontwikkeling van diverse vaardigheden.

⁽³⁾ Besluit 2008/671/EG van de Commissie (PB L 220 van 15.8.2008, blz. 24).

3.15. Het EESC neemt tevens kennis van de in januari 2016 in het eindverslag van het C-ITS-platform opgenomen kosten-batenanalyse, waar vooruitgelopen wordt op de eventuele resultaten van een geslaagde invoering van de eerste golf diensten voor de periode van 2018-2030. Bij beoordeling van de gehele periode zouden de voordelen op jaarbasis ruimschoots opwegen tegen de kosten, in een verhouding van 3:1. Uit de analyse blijkt ook dat na vijf à tien jaar na de initiële investeringen de voordelen beginnen op te lopen en dat de verhoopte resultaten afhankelijk zijn van een intensief gebruik van de diensten. Het is echter jammer dat de Commissie geen kosten/batenanalyse van de strategie lijkt te hebben uitgevoerd.

3.16. Opnieuw zij gewezen op het belang van actieve en voortdurende druk op het uitvoeringsproces om een herhaling te voorkomen van de tot dusver mislukte uitvoering van het Europese systeem voor elektronische tolheffing, waartoe oorspronkelijk in 2004 is besloten en waaraan, ondanks herhaalde inspanningen, nog geen uitvoering is gegeven.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Er wordt een verband gelegd tussen op internet aangesloten auto's en de Europese systemen voor satellietnavigatie, EGNOS en GALILEO. Benadrukt zij dat de capaciteit van voertuigen om te communiceren met satellietnavigatiesystemen technologieneutraal moet zijn. Daarom moeten alle satellietnavigatiesystemen aansluitbaar zijn, hoewel indien mogelijk de voorkeur uit moet gaan naar Europese systemen.

4.2. Het is van belang dat in een vroeg stadium een dialoog met de sociale partners wordt aangegaan om een sfeer van transparantie en vertrouwen tot stand te brengen. Naar het oordeel van het EESC is dit nu al cruciaal, in de huidige fase van de uitvoering van C-ITS, nu het lijkt of de sociale gevolgen en/of de gevolgen voor de werkgelegenheid onbelangrijk zijn of ontbreken, om een klimaat van vertrouwen te scheppen in het licht van de veel grotere effecten die zich voordoen als automatische auto's zullen worden geïntroduceerd. Het EESC vestigt in dit verband tevens de aandacht op het belang van privacy en de noodzaak ervoor te zorgen dat privacygegevens niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan C-ITS, tenzij hiervoor toestemming is gegeven. Voor dit aspect dient een duidelijk en wettelijk bindend kader te worden uitgewerkt.

4.3. Het EESC is ingenomen met de aandacht voor veiligheid, waaronder de risico's van hacking en cyberaanvallen. Volgens het EESC is dit een zeer belangrijke kwestie en is het uiterst belangrijk dat in alle lidstaten even strenge veiligheidsnormen worden toegepast, alsook in eventuele samenwerkingsovereenkomsten met derde landen. Aandacht verdient verder het feit dat een verplichte bekendmaking van veiligheidsgerelateerde maatregelen juist afbreuk kan doen aan de bedoeling van deze regelingen.

4.4. Het EESC benadrukt het belang van continuïteit bij de invoering van communicatiesystemen om verloren investeringen zo veel mogelijk te voorkomen.

Brussel, 31 mei 2017.

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 de interne markt voor elektriciteit (herschikking)”

(COM(2016) 861 final — 2016-379-COD)

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG”

(COM(2016) 861 final — 2016-379-COD)

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (herschikking)”

(COM(2016) 863 final — 2016-378-COD)

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (herschikking)”

(COM(2016) 864 final — 2016-380-COD)

(2017/C 288/13)

Rapporteur: **Alfred GAJDOSIK**

Raadpleging	Europees Parlement, 16.1.2017 Raad van de Europese Unie: 19.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	185/2/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie voor een nieuwe opzet van de markt, een risicoparaatheidsverordening en een nieuwe organisatie van de samenwerking tussen energieregulators. Een en ander is een verdere stap weg van nationale geregelende markten en in de richting van een marktgebaseerde aanpak van elektriciteit in de EU, teneinde de continuïteit van de energievoorziening tegen de laagst mogelijke kosten te verzekeren en te voldoen aan de voornaamste behoeften van de Europese elektriciteitsverbruikers, waaronder industriële, commerciële en particuliere entiteiten. Dit doel is echter alleen haalbaar als wordt ingezet op een verdere elektrificatie van de economie; dat is de meest efficiënte en flexibele manier om het te verwezenlijken.

1.2. Net als in vorige adviezen beklemtoont het Comité dat goed functionerende elektriciteitsmarkten een eerste vereiste zijn om de doelstellingen van de energie-unie te verwezenlijken ⁽¹⁾. Het EESC is het met de Commissie eens dat de markt alleen goed kan functioneren als ingrijpende veranderingen worden aangebracht in de markttopzet, met name gelet op het toenemende gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen ⁽²⁾. De integratie van hernieuwbare energie in de bestaande

⁽¹⁾ PB C 383 van 17.11.2015, blz. 84, PB C 264 van 20.7.2016, blz. 117.

⁽²⁾ Zie ook het advies TEN/626 „Stand van de energie-unie 2016” (zie blz.).

markt zal niet helpen. Een nieuwe markt is nodig. Het Comité is van mening dat het pakket marktopzet over het algemeen goed inspeelt op de behoefte aan deze wijzigingen en het pad effent voor een kosteneffectieve en economisch levensvatbare energietransitie.

1.3. Het EESC is ingenomen met de algemene oriëntatie van het pakket marktopzet, met name het streven om de consument centraal te stellen in de energiemarkt, de uitbreiding van het elektriciteitsaanbod en de versterking van de regionale samenwerking. De aanpassing van de marktregels en het regelgevingskader is een belangrijke stap in de richting van stabiele voorziening van schone energie voor alle Europese consumenten tegen de laagst mogelijke prijzen. Op sommige punten is er niettemin nog ruimte voor verdere verbetering. Er zijn met name meer specifieke regels geboden ⁽³⁾.

1.4. Het koolstofvrij maken van de economie is een van de strategische doelstellingen van de energie-unie en het streven naar stimulering van investeringen in de decarbonisatie van de elektriciteitsmarkt moet dan ook worden ondersteund. De beste manier om dit te bewerkstelligen is te zorgen voor gelijke en billijke marktvoorwaarden die zowel de consumenten als de overstap naar een groene economie ten goede komen. De volledige internalisering van de externe kosten van conventionele elektriciteitsopwekking, met inbegrip van klimaatgerelateerde schade en schade aan de menselijke gezondheid, is van essentieel belang voor efficiënte en effectieve decarbonisatie. Passende belastingheffing is de beste aanpak om de investeringen in de richting van groene elektriciteit te sturen.

1.5. Het EESC onderschrijft zonder meer de stelling dat alle consumenten, met inbegrip van de industrie, commerciële ondernemingen en particuliere huishoudens, het recht hebben zelf energie te genereren, op te slaan en te verhandelen en dat plaatselijke energiegemeenschappen het recht hebben gemeenschapsnetwerken te ondersteunen, te ontwikkelen of te huren. Er zijn evenwel meer specifieke voorschriften nodig om deze rechten te doen gelden en bestaande belemmeringen weg te nemen (nettoegang, oneerlijke en onevenredige netwerkkosten, juridische en administratieve obstakels enz.).

1.6. Bovendien moet ernaar worden gestreefd de Europese consumenten de kans te geven om zonder beperkingen actief te worden op de hele elektriciteitsmarkt, dus ook bij de handel in en de levering van elektriciteit. Specifieke regels om hiervoor de nodige voorwaarden te creëren ontbreken in de voorstellen van de Commissie. Gedecentraliseerde handelsplatformen en handelsstructuren die mogelijkheden bieden voor rechtstreekse handel in zelfs kleine energie-eenheden moeten worden ontwikkeld. Decentralisatie van de elektriciteitsvoorziening en -handel is een voorwaarde voor de volledige integratie van de consument in de markt. Dit komt evenwel niet overeen met versnippering van de Europese elektriciteitsmarkt.

1.7. Hoewel de Commissie terecht pleit voor een versterking van de kortetermijnmarkten zal dit op de lange termijn niet volstaan om investeringen in hernieuwbare elektriciteit te baseren op marktmechanismen. Met het oog daarop zou de mogelijkheid moeten worden gecreëerd om hernieuwbare elektriciteit ook te verhandelen via (lange)termijninstrumenten op gedecentraliseerde markten, wat pas mogelijk zal worden als balanceringsproducten worden verhandeld met gebruikmaking van flexibiliteitsopties.

1.8. Aangezien het probleem in veel Europese landen vandaag de dag niet het gebrek aan opwekkingscapaciteit maar juist het capaciteitsoverschot is, mogen capaciteitsmechanismen voor conventionele opwekking van elektriciteit alleen worden gebruikt als oplossing op de korte termijn, als balanceringsproducten niet kunnen zorgen voor de noodzakelijke voorzieningszekerheid, teneinde alle marktdeelnemers investeringsstabiliteit te garanderen.

1.9. Het EESC herhaalt dat er in het toekomstige beleid voor een koolstofarme samenleving rekening moet worden gehouden met het probleem van energiearmoede. Prosumptie kan een manier zijn om dit probleem aan te pakken, op voorwaarde dat kwetsbare consumenten toegang kunnen krijgen tot het noodzakelijke kapitaal via openbare leningen of bijstand van gemeenten, regio's of andere entiteiten zoals ngo's.

1.10. Het EESC benadrukt dat, gezien de doorgaans kleinere schaal van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen en uit warmtekrachtkoppeling in blokverwarmingscentrales, goed functionerende, moderne en slimme distributienetten steeds belangrijker worden. Nationale regelgeving moet netbeheerders in staat stellen en aanmoedigen de nodige investeringen te doen. Ook zijn er investeringen nodig ter verbetering van de interconnectie van nationale elektriciteitsnetten. In beide gevallen wordt bijgedragen aan een zekere energievoorziening en zullen in Europa nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

⁽³⁾ Zie ook het advies TEN/624 „Pakket schone energie voor iedereen” (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

1.11. Om de elektriciteitsvoorziening veilig te stellen op een markt waar voor consumenten een belangrijke rol is weggelegd, moet intensief gebruik worden gemaakt van ICT, nieuwe planningsmethoden en nieuwe instrumenten voor het beheer van het elektriciteitssysteem, zodat steeds direct kan worden vastgesteld waar consumenten behoefte aan hebben en wat er aan de netten moet gebeuren. Daarvoor zijn grote investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie nodig. (zie paragraaf 3.3).

1.12. Wat flexibiliteit, elektromobiteit, opslag en andere balanceringsopties betreft, valt het EESC de Commissie bij dat aan onafhankelijke marktdeelnemers een prerogatief moet worden toegekend om deze belangrijke markten te ontwikkelen vooraleer netexploitanten een rol als beheerder of exploitant van de betrokken installaties op zich mogen nemen.

2. Inhoud van de Commissiemededeling

2.1. In het voorgestelde pakket wijst de Commissie erop dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de energie-unie een grondige hervorming van de elektriciteitsmarkt vergt. De integratie van hernieuwbare energie in de bestaande markt zal niet helpen. Een nieuwe markt is nodig.

2.2. De Europese Commissie oriënteert haar nieuwe marktbeleid aan de hand van twee beginselen:

- er moeten nieuwe marktregels worden opgesteld die sporen met de voornaamste kenmerken van hernieuwbare energie — decentralisatie en flexibiliteit — en bijdragen aan een grotere voorzieningszekerheid en kosteneffectiviteit,
- consumenten moeten centraal staan in de nieuwe energiemarkt.

2.3. Het voorstel van de Commissie gaat ook in op de vraag hoe de continuïteit van de energievoorziening kan worden ondersteund door een risicoparaatheidsbenadering.

2.4. Een vierde aspect betreft de hervorming van het regelgevend toezicht via het herdefiniëren van de rol en de bevoegdheden van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER).

In het onderhavige sectorale advies wordt vooral een evaluatie gemaakt van de mate waarin de wetgevende teksten aan de in paragraaf 2.2 geschetste beginselen voldoen. Aangezien deze kwestie naar de mening van het EESC in eerste instantie wordt behandeld in de documenten inzake de interne elektriciteitsmarkt (COM(2016) 861 final en COM(2016) 864 final) richt dit advies zich met name op deze twee documenten.

3. Algemene opmerkingen over de opzet van de elektriciteitsmarkt

3.1. Om het gehele energiesysteem koolstofvrij te maken, met inbegrip van de verwarmings- en vervoerssector, is een groot aandeel hernieuwbare energie in de opwekking van elektriciteit nodig. In dit verband hanteert de Commissie een correcte benadering: de Europese elektriciteitsmarkt moet zo worden ontwikkeld dat zij compatibel is met hernieuwbare energie. Het EESC is ingenomen met deze heldere aanpak, die een belangrijke stap is in de totstandbrenging van een Europese elektriciteitsmarkt en ertoe bijdraagt om bestaande obstakels, zoals fysieke beperkingen ten gevolge van het gebrek aan interconnecties, en regelgevende en fiscale verschillen tussen lidstaten weg te werken.

3.2. Een belangrijke eerste overweging is dat variabele hernieuwbare energie van nature gedecentraliseerd is. Dit betekent m.a.w. dat:

- installaties voor wind boven land en fotovoltaïsche installaties gemiddeld aanzienlijk kleiner zijn dan conventionele productie-eenheden,
- energie uit wind boven land of zonnestraling vrijwel overal beschikbaar is,
- de opwekking kan worden gepland op een wijze die is afgestemd op de consumptie als de passende marktstimuli voorhanden zijn, ook al zijn duurzame bronnen niet te beheersen; wel kan de beschikbaarheid ervan echter met grote precisie worden voorspeld.

Dezelfde kenmerken gelden vaak ook voor andere technologieën, zoals warmtekrachtkoppeling in blokverwarmingscentrales, die een belangrijke rol zullen spelen als flexibiliteits- en balanceringsopties in de toekomstige energiemarkten wegens hun hoge efficiëntie.

3.3. Deze kenmerken leiden tot specifieke voordelen die de Europese Commissie tot op zekere hoogte vermeldt in haar voorstellen voor de opzet van de nieuwe markt. Het voorstel van de Commissie had evenwel van meer samenhang kunnen getuigen en beknopter kunnen zijn om richting te geven aan marktregels m.b.t. deze voordelen. In dit verband wordt de aandacht gevestigd op de EESC-standpunten terzake die zijn geformuleerd in advies „Herziening van de richtlijn inzake hernieuwbare energie” (TEN/622) ⁽⁴⁾. Het feit dat het gebruik van hernieuwbare energie en andere gedecentraliseerde technologieën aanzienlijk bijdragen aan een grotere marktliquiditeit is van bijzonder belang voor de opzet van de markt.

3.4. Zoals de Commissie terecht benadrukt zal de nieuwe energiemarkt worden gekenmerkt door veel meer productie-eenheden dan in de conventionele opwekkingsstructuur, die slechts een zeer klein aantal elektriciteitscentrales telt. Bijgevolg zal er ook sprake zijn van een significante verhoging van het aantal bij de elektriciteitsopwekking betrokken actoren. Het is daarbij zaak van consumenten actievere deelnemers maken. Opwekking van hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling zorgen ervoor dat consumenten producenten kunnen worden, zoals de Commissie in haar voorstel heeft erkend.

3.5. Opgemerkt zij dat het idee om „van consumenten actieve consumenten te maken” gericht is op alle categorieën consumenten, met inbegrip van commerciële en industriële energieverbruikers, die aanzienlijke kostenbesparingen kunnen verwezenlijken via investeringen in gedecentraliseerde opwekkingstechnologie die ontworpen is voor eigen verbruik. Activering van consumenten zal dus niet alleen tot elektriciteitsmarkten met meer liquiditeit leiden, maar zal ook voor meer economische impulsen zorgen: kleine en grote ondernemingen kunnen voordeel halen uit concurrentievoordelen, op lokaal niveau wordt meerwaarde gecreëerd en er kan nieuwe werkgelegenheid worden gestimuleerd. Aan de andere kant beschikken vele particuliere huishoudens niet over de financiële middelen die nodig zijn om een „prosumert” te worden. Consumentvriendelijke leningen en de actieve steun van gemeenten en regio's kunnen hierbij helpen.

3.6. De activering van consumenten wordt echter belemmerd door drie elementen.

3.6.1. Ten eerste worden vrijwel geen van de externe kosten van kolengestookte en kerncentrales geïnternaliseerd. Met name moet in dit verband worden gekeken naar de kosten voor gezondheidsschade en door de klimaatverandering veroorzaakte schade. De niet-internalisering van deze kosten plaatst hernieuwbare energie, die geen vergelijkbare externe effecten heeft, in een zeer nadelige concurrentiepositie. Aangezien vooral hernieuwbare energie consumenten in staat stelt zich actiever op te stellen, kan worden geconcludeerd dat een beperkte deelname van consumenten politiek wenselijk moet zijn, of op zijn minst bewust moet worden getolereerd. In het hele winterpakket wordt geen enkele inspanning gedaan om een einde te maken aan deze verstoring van de markt. De verstoring is zelfs nog ernstiger, daar door de externe kosten van conventionele elektriciteit niet te internaliseren de noodzaak om hernieuwbare energie massaal te subsidiëren nog groter wordt.

3.6.2. Er is nog een andere reden waarom decentrale technologieën zoals hernieuwbare energie of blokverwarmingscentrales systematisch worden benadeeld ten opzichte van conventionele energiecentrales. De huidige opzet van de groothandelsmarkten bevoordeelt immers grootschalige productie-eenheden. Daar installaties voor de opwekking van hernieuwbare energie en blokverwarmingscentrales gemiddeld van veel kleinere omvang zijn en dus niet over de nodige schaalvoordelen beschikken, ondervinden zij een concurrentienadeel.

3.6.3. Tot slot kunnen veel kleinere spelers als gevolg van wettelijke beperkingen, administratieve regels, vergunningen en bureaucratische eisen geen toegang krijgen tot de handelsmarkt voor energie. Dit heeft gevolgen voor zowel particuliere huishoudens als commerciële en zelfs industriële consumenten.

3.7. Als de politieke wil aanwezig is kunnen deze drie tekortkomingen van de huidige elektriciteitsmarkt onmiddellijk worden rechtgezet. Het EESC vreest echter dat de betreffende regels die door de Commissie worden voorgesteld onvoldoende duidelijk zijn.

3.8. Om een eind te maken aan de verstoring van de markt ten voordele van conventionele elektriciteitsproductie zoals beschreven in paragraaf 3.6.1, moet ten minste werk worden gemaakt van een nauwkeurige belasting van de CO₂-emissies, een van de meest heikele aspecten van de bovengenoemde externe kosten. Het EESC heeft hiervoor reeds herhaaldelijk gepleit ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad.

⁽⁵⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

3.9. De elektriciteitsmarkt moet worden opengesteld voor meer gedecentraliseerde structuren, vooral met het oog op handel ter compensatie van de nadelen die zijn vermeld in paragraaf 3.6.2 en 3.6.3.

3.10. Decentralisatie mag niet leiden tot fragmentering van het Europese elektriciteitsstelsel. De stelling van de Commissie dat „elektriciteit de mogelijkheid moet krijgen zich vrijelijk te bewegen naar waar die het meest nodig is” is in essentie juist. Grote investeringen zijn echter nodig om de interconnectie van nationale netwerken te verbeteren en er moet een herfinancieringsmodel worden ontwikkeld dat voor consumenten niet te veel lasten met zich meebrengt.

3.11. Vraaggerichte opwekking van elektriciteit — ook met behulp van flexibiliteits- en balanceringsopties, zoals opslag in accu's, stroom-naar-warmte, stroom-naar-gas en de koppeling van voertuigen en stroomnetten — is de beste aanpak om de kosten van de uitbreiding van het net tot een minimum te beperken. Dit verklaart waarom prosumptie, rechtstreekse transacties tussen elektriciteitsproducenten en consumenten, en een versterking van de balanceringsverantwoordelijkheid, zoals voorgesteld door de Commissie, belangrijke instrumenten zijn om de continuïteit van de energievoorziening te verzekeren.

3.12. In het voorstel van de Europese Commissie spelen veel van deze mechanismen een rol. Het EESC onderschrijft deze aanpak, die een positief effect zal hebben op met name onderontwikkelde elektriciteitsmarkten die in sommige lidstaten gebukt gaan onder zware overregulering.

3.13. In dit verband gaat het voorstel van de Commissie echter grotendeels voorbij aan het potentieel van digitalisering. Digitalisering maakt het mogelijk consumptie- en productiegegevens elektronisch gedetailleerd te registreren, tot op de kleinste eenheid (d.w.z. per afzonderlijke kilowatt). De registratie van specifieke en individuele consumentenprofielen door middel van slimme meters — en, in de toekomst, via het internet van de dingen — in combinatie met uiteenlopende deelnemers aan energieopwekking — geven elke consument letterlijk de kans om zelf zijn balancering te beheren. Onderwijs- en opleidingsprogramma's zijn belangrijk om zo veel mogelijk consumenten in staat te stellen deze rol te vervullen, en dus het structurele nadeel (nl. beperkte marktliquiditeit) weg te nemen van gedecentraliseerde vormen van handel, zoals peer-to-peer-transacties.

3.14. Als eerste stap zouden de regels voor balancering van elektriciteit (artikelen 4 en 5 van het voorstel voor een verordening (COM(2016) 861 final) zo moeten worden aangepast dat energie-eenheden kunnen worden geregistreerd met een hoge mate van nauwkeurigheid in de tijdsmeting. Er moeten specifieke kortetermijnmarkten voor de handel in dergelijke bijzonder kleine hoeveelheden energie worden opgezet. De artikelen 6 en 7 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

3.15. Helaas heeft de Commissie in dit verband geen initiatieven voorgesteld. In artikel 3 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final wordt daarentegen gesteld dat consumenten en kleine bedrijven door middel van aggregatoren in staat moeten worden gesteld aan de markt deel te nemen. Voor aggregatoren is vooral iets te zeggen als er sprake is van portefeuille-effecten en transactiekosten. Deze zouden evenwel verdwijnen als de elektriciteitshandel gedecentraliseerd zou worden. Dan zouden elektriciteitsgebruikers en kleine ondernemingen die een actieve rol willen en kunnen spelen de kans krijgen om zonder beperkingen en rechtstreeks actief te worden op de elektriciteitsmarkt. Het is veelzeggend dat de Europese Commissie niet verwijst naar de handel in elektriciteit wanneer ze het heeft over deelname „op gelijke voet” in artikel 3, lid 1, onder i).

3.16. In dit verband lijken rechtstreekse transacties tussen producenten en consumenten vanuit economisch oogpunt bijzonder veelbelovend, omdat zij in één prijssignaal verscheidene prijscomponenten kunnen weerspiegelen die — in tegenstelling tot de huidige situatie in veel lidstaten — grotendeels worden bepaald door de markt. Zo kan het prijssignaal van rechtstreekse transacties uiting geven aan een aantal factoren, zoals:

- een vaste bijdrage ter financiering van de netwerkinfrastructuur,
- een dynamische, transactiespecifieke bijdrage, waarbij rekening wordt gehouden met het gebruik van ondersteunende diensten die nodig zijn voor de specifieke transactie in het elektriciteitsnet,
- een premie voor de financiering van stroomopwekkings-, -opslag- en -omzettingsinstallaties, waarover tussen de transactiepartijen kan worden onderhandeld.

3.17. Bedrijfsmodellen voor gedecentraliseerde handel in elektriciteit worden momenteel niet alleen in sommige lidstaten (bv. Nederland en Estland) ontwikkeld; het zijn eigenlijk zeer ambitieuze modellen die al op verschillende markten buiten Europa worden gehanteerd, bv. in de VS en Australië. Dit is duidelijk een wereldwijde trend. Europa kan zijn uitvoermogelijkheden op mondiale energiemarkten alleen optimaal benutten als Europese bedrijven overtuigende modellen ontwikkelen voor gedecentraliseerde, gedigitaliseerde elektriciteitshandel. De Europese Unie dient haar ondernemingen echter ook de mogelijkheid te geven om deze modellen eerst op haar binnenlandse markten in de praktijk te brengen.

4. Specifieke opmerkingen over bepaalde aspecten van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final en over de voorstellen voor een verordening COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final en COM(2016) 863 final

4.1. Het EESC is verheugd dat de Europese Commissie zich er duidelijk toe heeft verbonden de elektriciteitsmarkt koolstofarm te maken. Gelet op de redenering in paragraaf 3.6 is het echter moeilijker dit doel te bereiken, gelet op de beperking van prioritaire dispatching, zoals voorgeschreven in artikel 11 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final, ten minste zolang er geen sprake is van volledige internalisering van de externe kosten van conventionele elektriciteitsopwekking. Hoewel het in principe correct is om uit te gaan van technologische neutraliteit als basisregel voor het beheer van de dispatching, veronderstelt dit een gelijk speelveld. Daar de externe kosten van conventionele opwekking van elektriciteit niet geïnternaliseerd zijn, is er geen sprake van een gelijk speelveld. Alvorens, zoals bepleit in het Commissievoorstel, prioritaire dispatching ernstig wordt beperkt moet er sprake zijn van volledige internalisering van de externe kosten.

4.2. Derhalve moet worden bepaald dat prioritaire dispatching tijdelijk moet worden gehandhaafd in alle lidstaten waar hernieuwbare energie een aandeel heeft van minder dan 15 %. Lidstaten met een hoger aandeel moeten een overeenkomstig kader voor dispatching ter overweging aan de Europese Commissie voorleggen. Dit kader voor dispatching mag niet leiden tot versterking van het vrijemarktmechanisme voor koolstofarme en kostenefficiënte flexibiliteitsopties. De Europese Commissie zou moeten nagaan of dit kader decarbonisatie kan helpen ondersteunen.

4.3. Voor een aangepast beleid moeten de de minimiswaarden zoals aangegeven in artikel 11, lid 3, van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final in ieder geval worden vervangen door de vermelde respectieve waarden (punten 125 en 127 van de Richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie⁽⁶⁾), zodat kleine marktdeelnemers een kans op eerlijke concurrentie kunnen blijven behouden.

4.4. De regels voor redispatching en beperking overeenkomstig artikel 12 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final vormen een verder obstakel voor de doelstelling van decarbonisatie. Aangezien met name steenkoolcentrales kampen met relatief hoge opstart- en sluitingskosten, zullen exploitanten van die centrales deze kosten in hun redispatchingaanbiedingen doorrekenen. Met wind- en zonne-energiesystemen zijn geen dergelijke kosten gemoeid. Het resultaat is dat installaties voor wind- en zonne-energie vaker van het net worden gehaald, wat voor Europa een stap terug betekent bij het koolstofvrij maken van de economie. Marktgebaseerde redispatching moet daarom worden beperkt tot niet-hernieuwbare energie.

4.5. Het EESC is het eens met de Commissie dat marktverstoringen in het belang van de consument moeten worden vermeden. Het spoort de Europese Commissie aan méér te doen om de huidige en eventuele toekomstige marktverstoringen te voorkomen. Capaciteitsmechanismen voor conventionele centrales, zoals aangegeven in het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final, kunnen leiden tot nog ernstigere verstoringen van de markt, zoals de Commissie zelf toegeeft. Capaciteitsmechanismen moeten daarom worden beschouwd als de laatste optie voor het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening en als oplossing op de korte termijn. Er is dringend behoefte aan meer specifieke regels om te bepalen wanneer capaciteitsmechanismen zijn toegestaan.

4.6. Er moet voor ogen worden gehouden dat hernieuwbare elektriciteit uit variabele bronnen (zon, wind) als zodanig niet zonder meer aan capaciteitsmechanismen kan deelnemen en ook niet op de termijnmarkten kan worden verhandeld. Hoewel de day-ahead- en intradayhandel dan ook terecht moet worden versterkt, maakt de specifieke kostenstructuur van zonne- en windenergie (d.w.z. zonder marginale kosten) dat een en ander niet zal leiden tot een herfinanciering van investeringen en hernieuwbare energie. Er moeten mogelijkheden worden geboden om hernieuwbare elektriciteit op de termijnmarkten te verhandelen. De enige voorspelbare manier om dit te bereiken is hernieuwbare energie te koppelen aan balancerings- en flexibiliteitsopties. Zoals bij energieopslag via accu's gaat het hierbij voornamelijk om technische opties zoals omzetting van elektriciteit in warmte of in gas⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

4.7. De facto hebben de lidstaten hiervoor echter aanzienlijke regelgevende belemmeringen opgeworpen en als gevolg hiervan worden er voor balanceringsproducten momenteel dan ook geen bedrijfsmodellen gevonden. De wetteksten betreffende marktordening bieden geen oplossingen op dit gebied. Aan artikel 3, lid 1, onder f), van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final zou ten minste moeten worden toegevoegd dat de marktregels en het door de lidstaten op te zetten dispatchingkader in een stimulans moeten voorzien voor het gebruik van flexibiliteitsopties. Dit kan ook helpen om knelpunten op te lossen/te voorkomen.

4.8. In dit verband zou het EESC graag zien dat duidelijke prioriteiten worden vastgesteld. Er zou alleen gebruik mogen worden gemaakt van capaciteitsmechanismen voor conventionele elektriciteitscentrales als lidstaten kunnen aantonen dat de capaciteitsknelpunten niet kunnen worden verholpen door balancering van hernieuwbare elektriciteit via flexibiliteits-opties. Deze verplichting moet worden opgenomen in artikel 8 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final, en artikel 14 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final moet dienovereenkomstig worden aangepast.

4.9. Dergelijke balanceringsconcepten hebben twee extra voordelen. Daar zij hernieuwbare elektriciteit verhandelbaar maken op de termijnmarkt, zijn zij momenteel de enige optie die het mogelijk maakt investeringen in installaties voor hernieuwbare energie op de markt te herfinancieren. Ten tweede zijn zij lokaal georiënteerd, profiteren zij van het feit dat hernieuwbare energie vrijwel overal beschikbaar is (zie paragraaf 3.2) en verhogen zij aldus de lokale meerwaarde van hernieuwbare energie.

4.10. Als passende marktgebaseerde prikkels voorhanden zijn kan decentrale productie van elektriciteit voor minder belasting van het net zorgen. Op dit moment is zulks nog niet het geval. De berekening van de netwerktarieven (artikel 16 van COM(2016) 861 final) moet ten minste worden aangepast ter aanmoediging van productie dicht bij de consument en afgestemd op het verbruik. De specifieke netwerktarieven van individuele productie- en consumptietransacties kunnen in het algemeen worden vastgesteld door gebruik te maken van slimme meters. Voorts spoort het principe dat het effectieve gebruik moet worden weergegeven ertoe aan die meters te gebruiken als basis voor de berekening van de netwerktarieven.

4.11. Elektriciteitsopwekking die is afgestemd op het verbruik wordt ook vergemakkelijkt door precieze prijszones. Het EESC staat dan ook ten volle achter de desbetreffende standpunten die zijn uiteengezet in overweging 14 en artikel 13 van het voorstel COM(2016) 864 final. Als echter geen gevolg wordt gegeven aan de oproep in paragraaf 4.10 zal de efficiëntiewinst dankzij de preciezere prijszones verloren gaan omdat de vaststelling van de netwerktarieven geen weerspiegeling zal zijn van het effectieve verbruik. Een Europese benchmark voor energiebelasting ter versterking van de prijssignalen zou een extra hulp zijn.

4.12. Het gebruik van nauwkeuriger prijszones betekent niet dat wordt ontkend dat een goed geïnterconnecteerd Europees energienet noodzakelijk is; een dergelijk net is immers de beste manier om de energievoorziening op kostenefficiënte wijze veilig te stellen.

4.13. Zoals aangegeven in paragraaf 3.14 is de openstelling van de handel in elektriciteit voor consumenten en prosumenten belangrijk voor volledige deelname aan de energiemarkt. Artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final moet dan ook worden verduidelijkt. Deelname van de consument, die in artikel 3, lid 1, beperkt is tot opwekking, opslag, en elektromobilititeit, moet ook betrekking hebben op de handel in elektriciteit. In artikel 3, lid 2, moeten de belemmeringen voor de toegang tot de markt duidelijker worden gedefinieerd. Volgens paragraaf 3.6.3 van dit advies slaan deze belemmeringen hoofdzakelijk op schaalvoordelen en administratieve belemmeringen.

4.14. De lidstaten kunnen deze belemmeringen o.a. opheffen door speciale handelsstructuren op te zetten voor kleine producenten, consumenten en prosumenten. Het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators moet worden belast met de monitoring van de uitvoering van dit voorschrift. Bovendien zou in artikel 4 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final kunnen worden voorzien in vereenvoudigde boekhoudregels voor kleine consumenten/producentenverenigingen. Ten slotte moet het woord „sell” in de Engelse versie van artikel 15, lid 1, onder a), van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final worden vervangen door het woord „trade”.

4.15. Wat energiearmoede betreft (overweging 14 en artikel 5 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final en artikelen 28 en 29 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final) heeft het EESC er herhaaldelijk op aangedrongen dat dit probleem wordt opgelost en dat er bij toekomstige beleidsmaatregelen voor een koolstofarme samenleving rekening mee wordt gehouden. Wat dit betreft blijft het EESC bij het standpunt dat het in een eerder advies hierover heeft ingenomen⁽⁸⁾. Het kan zich ook vinden in het standpunt van de Commissie en in specifieke voorstellen in dit verband. Tegelijk wijst het op de stelling die is uiteengezet in de eerdere adviezen⁽⁹⁾ dat hernieuwbare energie en met name prosumptie in sommige omstandigheden een duurzame methode kan zijn om blijvende energiearmoede te voorkomen als aan kwetsbare consumenten overheidsleningen en betere toegang tot kapitaal worden verstrekt met de hulp van lokale instanties zoals regio's of gemeenten of particuliere actoren zoals ngo's. In dit verband moet het belang worden erkend van de regels inzake actieve consumenten en lokale energiegemeenschappen, zoals bedoeld in de artikelen 15 en 16 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final. In artikel 5, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final moet uitdrukkelijk melding worden gemaakt van prosumptie als mogelijke manier om energiearmoede te vermijden.

4.16. Wat consumentenrechten betreft, verheugt het EESC zich erover dat empowerment en bescherming van de consument een eigen hoofdstuk in het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final hebben gekregen. In artikel 10 moet ook uitdrukkelijk worden vermeld dat de consument het recht moet hebben om zowel zijn specifieke voorkeuren voor zijn stroomvoorziening aan te geven als ervoor te zorgen dat deze voorkeuren in acht worden genomen. Aan artikel 15, lid 1, onder b) moet worden toegevoegd dat de netwerkkosten gespecificeerd moeten worden, zodat consumenten alleen de specifieke kosten voor hun rekening moeten nemen die zijn veroorzaakt door hun eigen individuele activiteit, bijv. voor opwekking, opslag, verbruik of verhandeling van elektriciteit. Het netwerktariefsysteem moet voorts stimuli bieden voor activiteiten die „netvriendelijk” zijn zoals verschuiving van de belasting, zelfconsumptie en opslag. De lidstaten moeten aantonen hoe de netwerktarieven op basis van het werkelijke verbruik worden berekend. In dit verband is voorspelbaarheid voor consumenten van cruciaal belang om de betreffende investeringen te doen.

4.17. Het EESC is ermee ingenomen dat plaatselijke energiegemeenschappen in artikel 16 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final worden gedefinieerd en hun daarmee samenhangende rechten worden toegekend. Het EESC drong hierop aan in zijn advies over energie en energiecoöperaties van prosumpten⁽¹⁰⁾. De tarieven zoals bedoeld in artikel 16, lid 1, onder d) moeten het daadwerkelijke gebruik weerspiegelen; dit sluit aan bij hetzelfde principe, zoals uiteengezet in paragraaf 4.16 van dit advies m.b.t. artikel 15 van het voorstel voor een richtlijn (COM(2016) 864 final).

4.18. Het EESC is het ermee eens dat energiegemeenschappen het recht hebben hun eigen netwerken te beheren, maar stelt voorts ook dat zij eveneens gerechtigd moeten zijn om op te treden als basisleveranciers. In die gevallen zijn alle desbetreffende verplichtingen op hen van toepassing.

4.19. Voor de artikelen 15 en 16 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final geldt een waarschuwing: om consumenten actiever te laten deelnemen en plaatselijke energiegemeenschappen op te zetten is het noodzakelijk dat gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare energie. Als de in paragraaf 3.6 beschreven problemen en de tekortkomingen in het voorstel voor hernieuwbare energie⁽¹¹⁾ niet worden verholpen, zal het proces met het oog op actievere consumenten en plaatselijke energiegemeenschappen aanzienlijk worden afgezwakt en zelfs op de helling komen te staan.

4.20. Wat data uit slimme bemetering betreft is digitalisering, zoals uiteengezet in paragraaf 3.13 van dit advies, een belangrijke troef. Niettemin is hiermee een aantal risico's verbonden op het vlak van gegevensbescherming en veiligheid. Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie deze kwestie behandelt in de artikelen 19-23 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final.

4.21. Het is een goede zaak dat de Commissie de nodige aandacht schenkt aan doeltreffende bescherming van de gegevens die via slimme meters verkregen zijn en dat de EU-standaard voor gegevensbescherming ook van toepassing is op gegevens m.b.t. het elektriciteitsverbruik. Gegevensbeheer, eigendom van gegevens en open gegevens komen echter niet ter sprake. Artikel 23 moet daarom garanderen dat, zonder afbreuk te doen aan gegevensbescherming en privacy, de gegevens ter beschikking worden gesteld van alle belanghebbenden in een anonieme en voldoende geaggregeerde vorm. Om het volledige potentieel van digitalisering te benutten zijn onderwijs en opleiding geboden die digitale ongeletterdheid en uitsluiting van consumenten kunnen tegengaan.

⁽⁸⁾ PB C 341 van 21.11.2013, blz. 21.

⁽⁹⁾ PB C 198 van 10.7.2013, blz. 1, PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44 en PB C 82 van 3.3.2016, blz. 13.

⁽¹⁰⁾ PB C 34 van 2.2.2017, blz. 44

⁽¹¹⁾ Zie ook het advies TEN/622 „Stand van de energie-unie 2016” (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

4.22. Wat de rol van netwerkbeheerders betreft, zij opgemerkt dat decentralisering in het algemeen betekent dat de distributienetwerken, samen met de onderlinge verbinding van de nationale netten, aan strategisch belang zullen winnen. Het is cruciaal dat de lidstaten een kader ontwikkelen dat netwerkexploitanten doeltreffende en efficiënte prikkels voor investeringen in de verbetering van de Europese elektriciteitsnetten geeft. Een en ander zal ook de economische groei stimuleren en extra arbeidsplaatsen genereren. Tegen deze achtergrond onderschrijft het EESC het voorstel van de Commissie om de bevoegdheden kracht bij te zetten van het ACER, dat moet toezien op de nationale beleidslijnen op dit gebied.

4.23. Bij de artikelen 32, 33 en 36 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final worden distributiesysteembeheerders voorwaardelijke rechten verleend voor de exploitatie van flexibiliteitsopties en oplaadpunten voor elektrische auto's. Hoewel het EESC de snelle vooruitgang inzake flexibiliteit, elektromobiliteit en de marktpenetratie van opslaginstallaties toejuicht, is het belangrijk dat er werk wordt gemaakt van het in het Commissievoorstel bepleite prerogatief van onafhankelijke marktdeelnemers en dat dit in acht wordt genomen door distributiesysteembeheerders en nationale regulators. Hetzelfde geldt voor het beheer van de opslag door transmissiesysteembeheerders (artikel 54 van het voorstel voor een richtlijn COM(2016) 864 final).

4.24. De oprichting van een Europese organisatie voor distributiesysteembeheerders (Europese entiteit voor DSB's), zoals bedoeld in artikel 50 van het voorstel voor een verordening COM(2016) 861 final, mag niet leiden tot een autonome vaststelling van netcodes, daar dit de potentiële marktmacht van de distributiesysteembeheerders verder zal versterken. Het ACER moet de bevoegdheid krijgen om een passend kader te ontwikkelen en de nationale regulators moeten in dit opzicht een grotere rol spelen.

Brussel, 31 mei 2017.

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, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank „Tweede verslag over de staat van de energie-unie”

(COM(2017) 53 final)

en het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Voortgangverslag hernieuwbare energie”

(COM(2017) 57 final)

(2017/C 288/14)

Rapporteur: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Raadpleging	Europese Commissie, 17.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	190/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het tweede verslag over de staat van de energie-unie als onderdeel van het proces van monitoring van de uitvoering en verdere ontwikkeling van de strategie voor de energie-unie. Het EESC herhaalt zijn oproep voor een intensieve energiedialoog met maatschappelijke organisaties op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau om concrete maatregelen voor een sterke energie-unie te stimuleren en te vergemakkelijken.

1.2. Het EESC heeft altijd al gevonden dat het idee van een energie-unie van het grootste belang is voor het succes van de Europese Unie. Daarom moeten de vorderingen worden geëvalueerd, maar niet alleen in termen van de onderdelen van de energie-unie op zich. Ook moet worden gelet op de voordelen voor burgers en ondernemingen, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen.

1.3. De Europese Commissie wordt dus verzocht om de voortgang vanuit verschillende invalshoeken te bekijken en wel: economische voordelen, meer banen, vooruitgang in het dagelijkse leven van de mensen, het energiesysteem zelf, politieke en maatschappelijke prikkels en het gebruik van beleidsinstrumenten.

1.4. Het EESC dringt aan op snelle goedkeuring van de tot op heden genomen initiatieven en — in de eerste plaats — op tijdige uitvoering ervan op EU-niveau en in de lidstaten. De nationale plannen zijn cruciaal en de lidstaten moeten beseffen dat hun maatregelen gevolgen hebben voor andere landen.

1.5. Het EESC wijst erop dat, ondanks de geboekte vooruitgang, de energie-infrastructuur en -markten nog altijd door aanzienlijke tekortkomingen worden gekenmerkt. Voldoende en betrouwbare energie-infrastructuur en -opwekkingscapaciteit, goed functionerende energiemarkten en energie-efficiëntie zijn de belangrijkste factoren voor energiezekerheid. Hiertoe moeten de regionale samenwerkingsinitiatieven worden voortgezet, evenals de ontwikkeling van eigen energiebronnen en de geografische diversificatie van ingevoerde energie.

1.6. Het EESC benadrukt dat het van belang is te blijven zorgen voor een positieve ontwikkeling op het gebied van hernieuwbare energie. De significante veranderingen in het energiesysteem als gevolg van een snelle stijging van variabele en decentrale hernieuwbare energie vergen speciale aandacht en moeten goed worden beheerd.

1.7. Het is ingenomen met de mogelijkheden van de tweede fase van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) voor de bevordering van publiek-private investeringen. Voor particuliere investeringen zijn er momenteel onvoldoende marktprikkels, vooral als gevolg van incoherent beleid. Ter aanmoediging van particuliere investeerders is het noodzakelijk om te zorgen voor een voorspelbaar investeringsklimaat, waarbij het langdurige en stabiele karakter van politieke besluiten en wetgeving van cruciaal belang is.

1.8. Het EESC verzoekt de Commissie om een alomvattende evaluatie van de huidige koolstofarme beleidsinstrumenten te maken om zeker te weten dat de juiste instrumenten worden gebruikt om de doelstellingen op de meest efficiënte manier te verwezenlijken. Meer inspanningen moeten worden gericht op het aanpakken van problemen met betrekking tot belastingen en heffingen die de consumentenprijzen verhogen en subsidies die energiemarkten en investeringsignalen verstoren.

1.9. Sociale voordelen kunnen met de energie-unie worden gerealiseerd door banen te creëren en via het directe en indirecte energieverbruik van de burgers bij hun dagelijkse activiteiten. Echter, de verwezenlijking van een koolstofarm energiesysteem is een grote uitdaging die moet worden aangepakt op een manier die zorgt voor een rechtvaardige overgang.

1.10. Met betrekking tot het mondiale leiderschap bij de omschakeling naar schone energie moet de EU ernaar streven om haar positieve wereldwijde „carbon handprint” te maximaliseren in plaats van zich alleen te richten op haar eigen emissies. Dit houdt in dat de nadruk op de rol van innovatie en handels- en investeringsbeleid moet liggen alsook op de noodzaak om tot een wereldwijde „koolstofprijs” te komen.

2. Achtergrond

2.1. In dit advies wordt ingegaan op het tweede verslag van de Commissie over de staat van de energie-unie en de bijbehorende bijlagen en op het voortgangsverslag van de Commissie over hernieuwbare energie. Deze documenten geven een beeld van de vooruitgang op de verschillende terreinen van de energie-unie en wijzen op kwesties en gebieden waar meer actie nodig is.

2.2. Het belangrijkste verslag behandelt de staat van de energie-unie vanuit de volgende invalshoeken: de transitie naar een koolstofarme en energie- en hulpbronnefficiënte economie, empowerment van de consument, toekomstbestendige infrastructuur, investeringsuitdagingen en de externe dimensie van een sterke energie-unie. Ook wordt de situatie betreffende de vijf pijlers van de energie-unie bekeken: energiezekerheid, interne energiemarkt, energie-efficiëntie, koolstofvrij maken van de economie en onderzoek, en innovatie en concurrentievermogen.

2.3. Het verslag schetst verder de contouren van een mogelijke nieuwe promotietour voor de energie-unie door de Commissie in de lidstaten. Die tour houdt verband met de voorbereiding van de nationale energie- en klimaatplannen, en is ook tot de lokale actoren gericht.

2.4. In het afzonderlijke voortgangsverslag over hernieuwbare energie wordt de situatie beschreven in de lidstaten en in verschillende sectoren, met name in de sectoren elektriciteit, verwarming en koeling en vervoer. Dit verslag besteedt ook aandacht aan de administratieve obstakels voor de invoering van hernieuwbare-energieprojecten en bespreekt de duurzaamheid van biobrandstoffen en bio-energie.

2.5. In de toekomst zullen de verslagen betrekking hebben op de maatregelen die de Commissie heeft voorgesteld in haar pakket „Schone energie voor alle Europeanen” van november 2016. Het belangrijkste verslag bevat ook een bijgewerkt stappenplan voor de energie-unie, gebaseerd op het oorspronkelijke stappenplan van de kaderstrategie voor de energie-unie uit 2015.

3. Opmerkingen over het concept van de energie-unie

3.1. Het EESC heeft altijd al gevonden dat het idee van een energie-unie van het grootste belang is voor het succes van de Europese Unie. Daarom moet de energie-unie tegemoetkomen aan de behoeften van de Europese burgers en bedrijven.

3.2. Een van de basisideeën achter de energie-unie is het maximaliseren van voordelen door samenwerking tussen de lidstaten. Politieke samenhang en eenheid zijn essentiële voorwaarden voor betekenisvolle vooruitgang. Dit geldt zowel voor de ontwikkeling van de interne energiemarkt als voor de externe betrekkingen op energiegebied.

3.3. Dit is des te belangrijker nu de EU geconfronteerd wordt met een groot aantal onzekerheden, risico's en dreigingen op mondiaal niveau. Tegelijkertijd hebben nationalisme en protectionisme op nationaal niveau de kop opgestoken en kunnen die een bedreiging vormen voor de vooruitgang van de interne energiemarkt. De energie-unie zou idealiter een belangrijke rol kunnen spelen bij het versterken van eenheid, en daarmee van een krachtige positie van de EU in de wereld.

3.4. Gezien de interne en externe ontwikkelingen wordt de energie-unie dus alsmear belangrijker. Intern worden de onderlinge afhankelijkheid tussen de lidstaten en de gevolgen van hun beslissingen op elkaar duidelijk zichtbaar in het dagelijks leven, terwijl extern de zaken meer dan ooit onvoorspelbaar zijn.

3.5. Het EESC is het eens met de opmerking van de Commissie dat de energie-unie om meer gaat dan alleen energie en klimaat. Die unie is een van de belangrijkste aspecten van de economische ontwikkeling, de werkgelegenheid en het welzijn van de burgers. Al met al betreft die unie de duurzaamheid van de EU in termen van economische, sociale en milieuvoordelen.

3.6. De energie-unie kan economische voordelen opleveren door: economische activiteiten die meerwaarde opleveren door energieverbruik in productieprocessen, de energiesector zelf en door economische actoren die energie- en klimaatoplossingen bieden via onder meer technologie, diensten en nieuwe bedrijfsmodellen. Om dit alles mogelijk te maken moet de energie-unie zorgen voor een stabiel en gunstig klimaat voor Europese bedrijven, met inbegrip van goede randvoorwaarden voor het kostenconcurrentievermogen en innovatieve differentiatie. Dit moet worden gedaan met het oog op het stimuleren van investeringen en werkgelegenheid, waarbij speciale aandacht moet uitgaan naar het potentieel van kleine en middelgrote ondernemingen.

3.7. Sociale voordelen komen er door het creëren van banen en via directe en indirecte vormen van energieverbruik door de burgers in een grote verscheidenheid van dagelijkse activiteiten. Echter, de verwezenlijking van een koolstofarm energiesysteem is een grote uitdaging die moet worden aangegaan op een manier die zorgt voor een rechtvaardige overgang en fatsoenlijke banen in met name de regio's die afhankelijk waren van koolstofintensieve activiteiten. Het EESC wijst erop dat in de nationale plannen aanpassingsmaatregelen moeten worden opgenomen en verzoekt de Commissie daarbij te helpen.

3.8. De beschikbaarheid van en de toegang tot betaalbare energie is essentieel om energiearmoede te voorkomen. Dit bemoeilijkt ook de overstap van de burgers op koolstofarme oplossingen. De waarnemingspost voor energiearmoede moet nu eindelijk uit de startblokken komen. Zoals opgemerkt in het advies van het EESC over het eerste verslag over de staat van de energie-unie zullen de Europeanen het succes van die unie aan de hand van zeer praktische criteria beoordelen, zoals prijzen, toegankelijkheid van netwerken, continuïteit van de energievoorziening en consumenteninformatie over apparaten.

3.9. Met betrekking tot de voordelen voor het klimaat worden de energie- en klimaatdoelstellingen vaak als doel op zich beschouwd. Zij moeten evenwel worden gezien als middelen om de hoofddoelstelling te verwezenlijken: voldoen aan de behoeften van de burgers en creatie van welvaart op dusdanige wijze dat ook de klimaatverandering wordt tegengegaan, in lijn met de overeenkomst van Parijs. Daarnaast draagt de energie-unie bij tot vermindering van luchtverontreiniging en daarmee tot positieve effecten op de gezondheid.

3.10. Het EESC is het met de Commissie eens wanneer zij stelt dat de energie-unie niet los kan worden gezien van ander belangrijk Europees beleid, onder meer op het gebied van digitalisering, kapitaalmarkten en investeringen, vaardigheden, de circulaire economie en veiligheid. Het wijst eveneens op het nauwe verband tussen de energie-unie en vervoersbeleid. De energie- en klimaataspecten van vervoer kunnen niet afzonderlijk worden behandeld, dat wil zeggen dat zij in combinatie met vervoersmarktvragestukken moeten worden aangepakt.

3.11. Al met al benadrukt het EESC dat bedrijven, werknemers, consumenten en burgers veranderingen in de praktijk brengen. Daarom herhaalt het zijn oproep voor een nauwe energiedialoog met het maatschappelijk middenveld. Die dialoog moet plaatsvinden op alle niveaus: met betrekking tot de beleidsvorming op EU-niveau, bij de voorbereiding van nationale energie- en klimaatplannen en ten slotte bij de facilitering van lokale maatregelen.

4. Opmerkingen over de staat van de energie-unie en follow-up

4.1. Uitvoering

4.1.1. De Commissie heeft 2016 uitgeroepen tot het jaar van resultaten. De meeste van de geplande initiatieven voor de energie-unie heeft zij reeds gepubliceerd. De meeste van deze vele initiatieven moeten echter nog worden goedgekeurd en uitgevoerd. Het EESC dringt aan op snelle goedkeuring van die initiatieven en — in de eerste plaats — op tijdige uitvoering ervan op EU-niveau en in de lidstaten.

4.1.2. De nationale energie- en klimaatplannen vormen een essentieel onderdeel van de uitvoering van de strategie voor de energie-unie. Rekening houdend met de verschillende nationale situaties moet de voorbereiding van de nationale plannen rationeel worden aangepakt. Dat moet gebeuren middels participatie en samenwerking. Tegelijkertijd is het belangrijk om een degelijk governancemechanisme in het leven te roepen om ervoor te zorgen dat de plannen niet alleen worden uitgevoerd, maar ook onderling coherent zijn en overeenkomen met de gemeenschappelijke doelstellingen. Men moet er ook voor zorgen dat de rol en de verantwoordelijkheden van de lidstaten, de EU en andere actoren duidelijk zijn aangegeven.

4.1.3. De besluiten in het kader van de energie-unie zijn voor de lange termijn en deels onherroepelijk. Daarom moeten gedurende het gehele proces de langetermijndoelstellingen voor ogen worden gehouden. Daarbij moet voldoende flexibiliteit worden gewaarborgd, zowel op nationaal als op EU-niveau, aangezien praktische maatregelen niet lineair blijven van jaar tot jaar en veranderende omstandigheden flexibele reacties vereisen.

4.1.4. De tenuitvoerlegging van beleidsdoelstellingen en wetgeving dient niet het enige onderwerp van de evaluatie van de staat van de energie-unie te zijn. De meeste aandacht moet juist uitgaan naar de werkelijke situatie op EU- en nationaal niveau. Dit is met name van belang gezien de complexiteit van de vele doelstellingen, pijlers en streefcijfers van de energie-unie. In het volgende verslag over de staat van de energie-unie verwacht het EESC van de Commissie een beschrijving van de praktische vooruitgang die is geboekt en voorbeelden van projecten die met succes zijn afgesloten, alsmede van de plannen voor de volgende stappen naar meer interconnectiviteit, beter functionerende markten en sociale aanpassing aan de transitie.

4.1.5. Het EESC heeft onlangs adviezen opgesteld over de verschillende aspecten van het pakket „Schone energie voor alle Europeanen”. Het verwijst hier naar deze adviezen, die een meer gedetailleerd overzicht bieden van de governance en andere onderdelen van de energie-unie.

4.2. Infrastructuur, investeringen en markten

4.2.1. Het energiesysteem zelf, dat de kern van de energie-unie vormt, moet functioneren en adequaat worden uitgebouwd. Het moet het voldoen aan drie basisdoelstellingen: energiezekerheid, redelijke kosten en prijzen, en verzachting van de gevolgen van de klimaatverandering. Zulks vanuit het oogpunt van zowel de burgers als het bedrijfsleven.

4.2.2. Energiezekerheid blijft een cruciale doelstelling, omdat de moderne economie en de moderne samenleving niet zonder energie kunnen functioneren, zelfs niet voor even. Voldoende en betrouwbare energie-infrastructureur en -opwekkingscapaciteit, goed functionerende energiemarkten en energie-efficiëntie zijn de belangrijkste factoren voor energiezekerheid. Energiezekerheid mag niet worden beschouwd als een synoniem van zelfvoorziening. Zoals het geval is met andere grondstoffen, bevorderen grensoverschrijdende transacties, zowel intern als extern, de continuïteit van de aanvoer en houden deze de prijzen op een competitief niveau. Dat sluit niet uit dat er politieke redenen zijn om een te hoge afhankelijkheid van ingevoerde energie te voorkomen. De ontwikkeling van Europese energiebronnen is ook belangrijk vanuit het oogpunt van de werkgelegenheid.

4.2.3. Volgens de Commissie is de afhankelijkheid van ingevoerde energie in verschillende lidstaten afgenomen, terwijl deze in sommige andere staten is toegenomen als gevolg van de teruggelopen productie van fossiele brandstoffen. De meeste lidstaten kunnen nu voldoen aan de vraag naar gas. Zij beschikken over alternatieven dankzij nieuwe interconnectoren en LNG-terminals. Er bestaat echter nog steeds behoefte aan investeringen in infrastructuur, alsook aan energiediplomatie, een van de traditionele instrumenten ter versterking van de samenwerking op het gebied van energie. Het EESC verwijst naar zijn eerdere adviezen over deze kwesties.

4.2.4. Wat de interne energiemarkt betreft, bestaan er nog altijd wettelijke en infrastructurele knelpunten die een belemmering vormen voor gezonde mededinging en vrij verkeer van met name elektriciteit. Het elektriciteitssysteem ondergaat fundamentele veranderingen, met name vanwege de snel toenemende invoering van variabele en decentrale hernieuwbare energiebronnen. Om de groeiende uitdagingen het hoofd te bieden, zijn regionale samenwerking en een goed gemeenschappelijk regelgevingskader noodzakelijk, omdat maatregelen uitgevoerd in één lidstaat tastbare gevolgen voor ten minste de buurlanden hebben. Initiatieven voor regionale samenwerking, zoals BEMIT (Baltic Energy Market Interconnection Plan) en CESEC (connectiviteitsgroep voor gas in Centraal- en Zuidoost-Europa), zijn cruciaal voor het aanpakken van wettelijke en infrastructurele knelpunten.

4.2.5. Ook heeft de opkomst van de digitale economie een fundamentele impact op de energiesystemen. Naast energie-infrastructureur moet geavanceerde digitale infrastructureur worden opgebouwd, waaronder de invoering van slimme meters ten behoeve van slimme energienetten. De digitalisering van energiesystemen moet ook worden geflankeerd met maatregelen ter verbetering van de cyberbeveiliging, voor een adequate bescherming van persoonsgegevens en privacy en ter bevordering van de digitale geletterdheid.

4.2.6. Met betrekking tot investeringen in het energiesysteem is er een grote behoefte aan investeringen in energie-infrastructureur en energie-efficiëntie, met name bij renovatie van gebouwen. Het EESC heeft oog voor de mogelijkheden van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD) en is ermee ingenomen dat de tweede fase daarvan is gericht op de bevordering van publiek-private samenwerking. Dienovereenkomstig moeten de lidstaten ook openbare financiering bieden voor energierele investeringen.

4.2.7. Voor particuliere investeringen zijn er momenteel onvoldoende marktprikkels, vooral als gevolg van incoherent beleid. Ter aanmoediging van particuliere investeerders is het noodzakelijk om te zorgen voor een stabiel en voorspelbaar investeringsklimaat. Het EESC benadrukt daarom het cruciale belang van een langdurig en stabiel karakter van politieke besluiten en wetgeving.

4.2.8. Het EESC wijst op de groeiende rol van burgers op de energiemarkten, alsook op de toename van prosumptisme en lokale samenwerking. Maatregelen om consumenten in staat te stellen zich bewuster te gedragen en prosumpten te worden, moeten worden aangemoedigd en opgevoerd. Het EESC heeft zulke maatregelen in verschillende eerdere adviezen behandeld.

4.2.9. Te dien einde moet adequate en gemakkelijk te begrijpen informatie over energievraagstukken (bijv. over energie-efficiëntie-etikettering) worden verschaft aan burgers van alle leeftijden. Bovendien moet er meer werk worden gemaakt van eerlijke toegang tot de energiemarkt en financiering van kleine projecten. Vereenvoudiging van de energiewetgeving in het kader van het Refit-initiatief zou concrete voordelen voor de consumenten moeten opleveren. Ook zijn er meer inspanningen nodig voor het aanpakken van problemen in verband met belastingen en heffingen, die — ondanks het niveau van de groothandelsprijzen voor energie — de consumptieprijzen verhogen en aldus bijdragen tot energiearmoede.

4.3. *Hernieuwbare energie en het koolstofvrij maken van de economie*

4.3.1. Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie een afzonderlijk voortgangsverslag over hernieuwbare energie heeft uitgebracht en is het grotendeels eens met de gepresenteerde analyse en uitdagingen. Wat aanbevelingen betreft, verwijst het naar zijn eerdere adviezen over verschillende aspecten van hernieuwbare energie.

4.3.2. Volgens het verslag is de EU als geheel op de goede weg om de 2020-doelstellingen te bereiken, maar zijn extra inspanningen nog altijd vereist. Het EESC wijst nogmaals op het belang van verdere positieve ontwikkeling op dit gebied. Het vestigt ook de aandacht op het feit dat verwarming en koeling de grootste sector vormen in termen van absoluut verbruik van hernieuwbare energie. Het wijst verder op de doorslaggevende rol van het vervoer bij het bereiken van de emissiedoelstellingen voor de lange termijn en steunt de ontwikkeling van duurzame elektriciteit en geavanceerde biobrandstoffen om de vervoersemissies te reduceren.

4.3.3. De Commissie wijst er in haar verslag op dat er nog altijd aanzienlijke administratieve belemmeringen bestaan voor het opzetten van projecten op het gebied van hernieuwbare energie. Zij hebben betrekking op onestopshops, online procedures, procedurele termijnen, vergemakkelijking van kleinschalige projecten en het in kaart brengen van goede locaties. Er moeten spoedig maatregelen worden genomen om deze obstakels, die zich overigens ook op andere gebieden voordoen, uit de weg te ruimen.

4.3.4. Het EESC is ingenomen met de conclusie van de Commissie dat de EU ook op schema ligt om de 2020-doelstellingen voor energie-efficiëntie en uitstoot van broeikasgassen te halen. Wat de beleidsinstrumenten voor het vergemakkelijken van de overgang naar een koolstofarme economie betreft, heeft het onjuiste gebruik van subsidies (waaronder groene certificaten), emissiehandelsregelingen en belastingen geleid tot inefficiënte maatregelen en ontoereikende resultaten, vanwege een gebrek aan marktsignalen ter aanmoediging van investeringen in koolstofarme energie.

4.3.5. Het EESC verzoekt de Commissie derhalve om een alomvattende evaluatie van de huidige koolstofarme beleidsinstrumenten, teneinde ervoor te zorgen dat de juiste instrumenten worden gebruikt om de doelstellingen op de meest efficiënte manier te verwezenlijken, en dat zonder onnodige lasten voor de verbruikers.

4.3.6. Het EESC onderschrijft de doelstelling van het waarborgen van mondiaal leiderschap bij de omschakeling naar schone energie en het daarbij creëren van ondernemingskansen en banen. Hier moet de EU ernaar streven om haar positieve wereldwijde „carbon handprint” te maximaliseren in plaats van zich alleen te richten op haar eigen emissies. Dit kan worden bereikt door de ontwikkeling en export van klimaatoplossingen en van producten die worden gemaakt met minder emissie dan die van concurrenten uit derde landen. Daarbij moet worden beseft dat de mondiale concurrentiestrijd hevig is.

4.3.7. Mondiaal leiderschap noopt tot meer investeringen in innovatie, met name door de publieke sector, waarvan het aandeel is afgenomen. Het EESC wijst ook op de rol van het handels- en investeringsbeleid bij het leveren van oplossingen op het gebied van energie en klimaat. Een wereldwijd koolstofprijstelsel is nodig om een impuls te geven aan de invoering van koolstofarme oplossingen, en dat op een onpartijdige en efficiënte wijze. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om actief te streven naar een dergelijk mechanisme. Dat zou zorgen voor een gelijk speelveld voor de Europese ondernemingen op de exportmarkten en ook met betrekking tot ingevoerde goederen.

5. Opmerkingen over het monitoringmechanisme en indicatoren

5.1. Het tweede verslag over de staat van de energie-unie is gebaseerd op bepaalde sleutelindicatoren. Die moeten dan wel de meest relevante zijn! Het EESC verwelkomt de plannen van de Commissie om de indicatoren te verfijnen, bijvoorbeeld met indicatoren voor het meten van de empowerment van de consument. In zijn advies over het eerste verslag over de staat van de energie-unie verzocht het EESC de Commissie rekening te houden met sociale aspecten bij de criteria voor het evalueren van de energie-unie en de gevolgen van de energietransitie.

5.2. Momenteel is de monitoring hoofdzakelijk gebaseerd op de vijf pijlers van de energie-unie en de bijbehorende politieke en regelgevende doelstellingen. Met in het achterhoofd „Je krijgt wat je meet” vindt het EESC het ook belangrijk om toe te zien op de vooruitgang die wordt geboekt met de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de energie-unie, namelijk de voordelen voor burgers en bedrijven, en dus voor de toekomst van de EU.

5.3. Daarom wordt de Commissie verzocht om te kijken naar de ontwikkeling van energiegerelateerde economische activiteiten, om zo de economische waarde van de energie-unie in kaart te brengen. Bijgevolg moet ook de vooruitgang op het vlak van energiegerelateerde werkgelegenheid worden gevolgd. Daartoe behoort eveneens een beoordeling van mogelijke investeringen en het weglekken van banen.

5.4. Om de energie-unie dichterbij de burgers te brengen, is het essentieel om te kijken naar en te communiceren over de vooruitgang in het dagelijks leven van consumenten. Dat betekent aandacht voor energierekeningen, energiegerelateerde productinformatie, lokale, decentrale opwekking van energie, slimme meters, laadstations voor elektrische voertuigen, financiële steun voor prosumenten, prikkels voor de energie-efficiënte renovatie van woningen enz.

5.5. Om maatschappelijke trends op het spoor te komen, zou kunnen worden gekeken naar veranderingen in de houding ten aanzien van energievraagstukken, zoals de toenemende bezorgdheid over luchtverontreiniging en de groeiende aandacht voor energiegerelateerde werkgelegenheidskansen, de implicaties van technologische ontwikkelingen en de opkomst van nieuwe spelers.

5.6. Het zou ook nuttig zijn om te bezien of de maatregelen van de lidstaten coherentie of divergentie op de interne markt en in de buitenlandse betrekkingen in de hand werken. Het belangrijkste in dit verband is het beoordelen van de gevolgen van de brexit voor de energie-unie.

5.7. Ten slotte is de kwaliteit van de gegevens essentieel voor het verbeteren van de monitoring. De gegevens moeten actueel, accuraat, vergelijkbaar en betrouwbaar zijn. Dat vergt verdere ontwikkeling van methoden voor gegevensverzameling en -verwerking.

Brussel, 31 mei 2017.

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 de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG

(COM(2017) 8 final — 2017/0002 (COD))

(2017/C 288/15)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 26.4.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 16, lid 2, VWEU
Bevoegde afdeling:	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	161/0/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Uit strikt technisch-juridisch oogpunt voorziet de voorgestelde verordening op overwegend juiste en adequate wijze in de noodzakelijke aanpassing van **Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad**⁽¹⁾ en **Besluit nr. 1247/2002/EG van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie**⁽²⁾ over de bescherming van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie aan de nieuwe algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁽³⁾, die vanaf 25 mei 2018 in de hele EU van toepassing zal zijn.

1.2. Helaas zijn in deze definitieve AVG echter niet alle opmerkingen en aanbevelingen verwerkt die het EESC naar aanleiding van de ontwerpversie ervan had geformuleerd. Door de late goedkeuring en inwerkingtreding ervan neemt, gelet op de snelle technologische ontwikkelingen op dit gebied, bovendien het risico toe dat gegevens onrechtmatig verkregen worden en dat de behandeling en het commerciële gebruik hiervan niet volgens de regels geschieden. Het gevaar is dan ook dat de verordening nog voordat zij van toepassing zal zijn, alweer achterhaald is. Aangezien de nu voorgestelde verordening een aanpassing van die AVG aan de werking van de Europese instellingen is, gelden die bedenkingen *mutatis mutandis* eveneens voor de inhoud dáárvan, met name wat het ondoorzichtige taalgebruik betreft, dat voor de gemiddelde burger moeilijk te begrijpen is.

1.3. Verder zou wat er in de EU-instellingen gebeurt als voorbeeld moeten gelden voor de procedures in de lidstaten. Daarom is zorgvuldig taalgebruik in de voorgestelde verordening zo belangrijk.

1.4. Wat dit betreft hadden zaken als de afstemming van de voorgestelde verordening op het Statuut van de Ambtenaren van de Europese Unie, de aanpak van intimidatie en cyberpesten en de behandeling van klokkenluiders in de EU-instellingen, de toepassing van de verordening op het internet van de dingen, op big data en op het gebruik van zoekmachines om toegang te verkrijgen tot persoonsgegevens, deze te creëren of deze te gebruiken, en de persoonlijke informatie die geplaatst wordt op de sociale media-pagina's (zoals Facebook, Twitter, Instagram en LinkedIn) van de instellingen, dan ook expliciet behandeld moeten worden.

⁽¹⁾ PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 183 van 12.7.2002, blz. 1.

⁽³⁾ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

1.5. Ook zou de Commissie duidelijk moeten ingaan op de beveiliging van informaticasystemen voor de verwerking van gegevens en op de waarborgen tegen cyberaanvallen en het onrechtmatige gebruik of het lekken van deze gegevens. Daarbij zou zij moeten garanderen dat deze waarborgen technologisch neutraal zijn en er dus niet op moeten vertrouwen dat elke afzonderlijke dienst daar met zijn eigen regels zelf wel voor zorgt. Verder is meer duidelijkheid nodig over de manier waarop gegevensbescherming en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme zich tot elkaar verhouden. In dit verband is het niet de bedoeling dat er overdreven bewakingsmaatregelen worden vastgesteld; hoe dan ook dient de uitvoering van maatregelen op dit vlak altijd onder toezicht van de EDPS te staan.

1.6. Daarnaast had de Commissie moeten omschrijven welke eisen qua vaardigheden, opleiding en betrouwbaarheid gelden voor functionarissen voor gegevensbescherming, voor verwerkingsverantwoordelijken en voor verwerkers die werkzaam zijn bij een EU-instelling. Ook hier is te allen tijde toezicht van de EDPS geboden.

1.7. Gezien het specifieke karakter van de vergaarde gegevens, die zeker als ze betrekking hebben op de gezondheid van de betrokkenen of als ze van fiscale of sociale aard zijn, rechtstreeks van invloed zijn op hun persoonlijke levenssfeer, zou het gebruik ervan moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is en zou er met de meest geavanceerde internationale en nationale regelingen en de goede praktijken van bepaalde lidstaten voor gezorgd moeten worden dat de bescherming van de betrokkenen optimaal gegarandeerd is bij de verwerking van deze uiterst gevoelige gegevens.

1.8. In de verordening zou expliciet moeten komen te staan dat de EDPS een groter budget krijgt en wordt voorzien van genoeg personeel, met een hoog kennisniveau en technische knowhow op het gebied van gegevensbescherming.

1.9. Verder wijst het EESC er eens te meer op dat er ook bij het verzamelen en verwerken van gegevens van rechtspersonen (zoals bedrijven, ngo's en handelsmaatschappijen) gezorgd moet worden voor de nodige bescherming.

1.10. Ten slotte stelt het EESC in zijn specifieke opmerkingen voor een aantal bepalingen wijzigingen voor die binnen de EU-instellingen in een betere bescherming van persoonsgegevens zouden resulteren. Daarbij gaat het niet alleen om de EU-ambtenaren, maar ook om de duizenden Europese burgers die contact met de instellingen opnemen. Het EESC dringt er daarom bij de Commissie, maar ook bij het Europees Parlement en de Raad, op aan om deze wijzigingsvoorstellen in acht te nemen.

2. Motivering en doel van het voorstel

2.1. Zoals de Commissie in de Toelichting schrijft, dient de voorgestelde verordening tot **intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001** ⁽⁴⁾ **en Besluit nr. 1247/2002/EG** over de bescherming van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en heeft zij twee doelstellingen:

- het fundamentele recht op gegevensbescherming waarborgen;
- het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de EU waarborgen.

2.2. Na een lange en moeizame voorbereiding hebben de Raad en het Parlement de algemene verordening betreffende de bescherming van persoonsgegevens ⁽⁵⁾ aangenomen, die op 25 mei 2018 in de hele EU van toepassing wordt. Deze verordening brengt een aanpassing van diverse wetgevingsinstrumenten ⁽⁶⁾ met zich mee, en dan met name van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG.

2.3. Op basis van de resultaten van onderzoeken en raadplegingen van belanghebbenden en van de evaluatie van de toepassing van die verordening in de afgelopen 15 jaar, waarop de Commissie uitgebreid ingaat, komt zij tot de slotsom dat:

- Verordening (EG) nr. 45/2001 beter zou kunnen worden uitgevoerd als de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming meer sancties zou opleggen;
- de voorschriften voor gegevensbescherming doeltreffender zijn als de Toezichthouder vaker gebruik zou maken van zijn toezichtsbevoegdheid;

⁽⁴⁾ Het EESC bracht een advies over dit voorstel uit (PB C 51 van 23.2.2000, blz. 48).

⁽⁵⁾ Verordening (EU) 2016/679 van 27.4.2016 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁽⁶⁾ COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- de regelingen voor kennisgevingen en voorafgaande controles moeten worden vereenvoudigd om de efficiency te vergroten en de administratieve lastendruk te verminderen;
- de verwerkingsverantwoordelijken een aanpak op basis van risicobeheersing zouden moeten volgen en voorafgaand aan de verwerking van gegevens de risico's daarvan zouden moeten beoordelen; daardoor zouden de vereisten inzake de bewaring en beveiliging van gegevens beter kunnen worden nageleefd;
- de voorschriften over de telecommunicatiesector verouderd zijn en dat dit hoofdstuk moet worden aangepast aan de e-privacyrichtlijn;
- enkele belangrijke definities in de verordening moeten worden verduidelijkt, zoals de aanwijzing van verwerkingsverantwoordelijken in de instellingen, organen en instanties van de Unie en de definitie van ontvangers; de geheimhoudingsplicht moet worden uitgebreid tot externe verwerkers.

2.4. Gezien de aard en de omvang van de in de eerdere wetgevingsinstrumenten aan te brengen wijzigingen heeft de Commissie conform artikel 98 van Verordening (EU) 2016/679 besloten deze in hun geheel in te trekken en te vervangen door de onderhavige verordening, die aansluit bij de andere genoemde bepalingen die tegelijk met Verordening (EU) 2016/679 in werking zullen treden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Uit strikt technisch-juridisch oogpunt kunnen de volgende zaken in principe op bijval van het EESC rekenen:

- de voorgestelde verordening is nodig en komt gelegen;
- het wetsinstrument — een verordening — dat is gekozen;
- de keuze om de bestaande instrumenten in hun geheel in te trekken;
- de rechtsgrond voor de goedkeuring van de verordening;
- de inachtneming van de criteria van evenredigheid, subsidiariteit en verantwoording (accountability);
- de duidelijkheid en de onderlinge structuur van de artikelen;
- de betere definitie van bepaalde begrippen, zoals „geldige toestemming”;
- de samenhang met aanverwante wetsinstrumenten, met name Verordening (EU) 2016/679, het voorstel voor een verordening (COM(2017) 10 final) en de mededeling van de Commissie „Bouwen aan een Europese data-economie” ⁽⁷⁾;
- de keuze om, voor het eerst, expliciet boetes op te nemen voor eventuele gevallen van niet-naleving of schendingen;
- de verruiming van de bevoegdheden van de EDPS;
- het niet opnemen van deze ontwerpverordening in het Refit-programma;
- de moeite die de Commissie zich getroost om de ontwerpverordening te laten aansluiten op andere grondrechten, zoals vooral de rechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: vrijheid van meningsuiting (artikel 11), bescherming van intellectuele eigendom (artikel 17, lid 2), verbod op discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (artikel 21), rechten van het kind (artikel 24), hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid (artikel 35), inzage in documenten (artikel 42) en een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2. In deze definitieve AVG⁽⁸⁾ zijn echter niet alle opmerkingen en aanbevelingen verwerkt die het EESC naar aanleiding van de ontwerpversie ervan⁽⁹⁾ had geformuleerd. Door de late goedkeuring en inwerkingtreding ervan neemt, gelet op de snelle technologische ontwikkelingen op dit gebied, bovendien het risico toe dat gegevens onrechtmatig verkregen worden en dat de behandeling en het commerciële gebruik hiervan niet volgens de regels geschieden. Het gevaar is dan ook dat de verordening nog voordat zij van toepassing zal zijn, alweer achterhaald is. Aangezien de nu voorgestelde verordening een aanpassing van die AVG aan de werking van de Europese instellingen is, gelden die bedenkingen mutatis mutandis eveneens voor de inhoud dáárvan, met name wat het ondoorzichtige taalgebruik betreft, dat voor de gemiddelde burger moeilijk te begrijpen is. Het voorstel voor de verordening had daarom beter tegelijkertijd met het voorstel voor de AVG gepresenteerd en behandeld kunnen worden.

3.3. Verder zou wat er in de EU-instellingen gebeurt als voorbeeld moeten gelden voor de procedures in de lidstaten. Wat dat betreft zijn er bepaalde onderwerpen die in het voorstel aan de orde hadden moeten komen.

3.4. Zo is niet duidelijk of de voorgestelde verordening wel goed op het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (Verordening nr. 31 (EEG)⁽¹⁰⁾) is afgestemd. Het schort namelijk aan specifieke wettelijke voorschriften die wat aanwerving, loopbaan, duur en eventuele verlengingen van het contract en beoordeling betreft een betere bescherming van de persoonsgegevens van de ambtenaren en de personeelsleden van de instellingen waarborgen.

3.4.1. In deze of een andere wettekst zouden algemene bepalingen moeten worden opgenomen met regels inzake de medische gegevens van ambtenaren en hun gezinsleden, de bescherming van door ambtenaren gecreëerde of gebruikte gegevens en van genetische gegevens, de behandeling en bescherming van e-mails verstuurd door burgers aan de EU-instellingen dan wel uitgewisseld tussen de ambtenaren van deze instellingen of verstuurd door hen naar derden, alsmede de inhoud hiervan en bezochte websites⁽¹¹⁾.

3.4.2. Onverminderd het bepaalde in artikel 68 verdienen ook cyberpesten en klokkenluiden binnen de EU-instellingen speciale aandacht.

3.4.3. Het EESC vraagt zich verder af in hoeverre de voorgestelde verordening en Verordening (EU) 2016/679 van toepassing zijn op het internet van de dingen, op big data en op het gebruik van zoekmachines om toegang te krijgen tot persoonsgegevens, deze te creëren en te gebruiken, en op persoonlijke informatie die zonder expliciete toestemming van de persoon in kwestie geplaatst wordt op de sociale media-sites (zoals Facebook, Twitter, Instagram en LinkedIn) van de instellingen

3.5. Ook zou de Commissie, naast de vertrouwelijkheid van de elektronische communicatie waar zij in artikel 34 op ingaat, explicieter moeten zijn over de beveiliging van informaticasystemen voor de verwerking van gegevens en over de waarborgen tegen cyberaanvallen en het onrechtmatige gebruik of het lekken van deze gegevens⁽¹²⁾. Daarbij zou zij moeten garanderen dat deze waarborgen technologisch neutraal zijn en er dus niet op moeten vertrouwen dat elke afzonderlijke dienst daar met zijn eigen regels zelf wel voor zorgt. Verder is meer duidelijkheid nodig over de relatie tussen gegevensbescherming en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. In dit verband is het niet de bedoeling dat er overdreven bewakingsmaatregelen worden vastgesteld; de uitvoering van maatregelen op dit vlak dient in ieder geval altijd onder toezicht van de EDPS te staan.

3.6. Besluiten over het doorzenden van persoonsgegevens binnen de EU-organen zouden niet slechts op het in overweging 16 genoemde verantwoordingsbeginsel mogen worden gebaseerd; de Commissie zou in de voorgestelde verordening een specifieke regel moeten opnemen dat gegevens uitsluitend mogen worden doorgezonden als de EDPS daar na een verzoek van de verwerkingsverantwoordelijke of van de verwerker toestemming voor heeft gegeven.

3.7. Daarnaast had de Commissie, behoudens het bepaalde in overweging 51 van de preambule en in artikel 44, lid 3, van het voorstel, moeten omschrijven welke eisen qua vaardigheden, opleiding en betrouwbaarheid gelden voor functionarissen voor gegevensbescherming, voor verwerkingsverantwoordelijken en voor verwerkers die werkzaam zijn bij een EU-instelling. Ook hier is te allen tijde toezicht van de EDPS geboden⁽¹³⁾. Voor een eventuele schending door hen van hun gedragsregels zouden in de voorgestelde verordening waarlijk afschrikwekkende disciplinaire, civielrechtelijke en strafrechtelijke sancties moeten worden opgenomen, waarbij te allen tijde toezicht van de EDPS is geboden.

⁽⁸⁾ Verordening (EU) 2016/679.

⁽⁹⁾ PB C 229 van 31.7.2012, blz. 90

⁽¹⁰⁾ PB 45 van 14.6.1962, blz. 1385/62 en opeenvolgende wijzigingen.

⁽¹¹⁾ Zie bijvoorbeeld de „Adviezen en aanbevelingen van de [Belgische] Privacycommissie rond privacy op de werkvloer” (januari 2013).

⁽¹²⁾ Aanbeveling betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken, Belgische Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, 1/2013 van 21 januari 2013.

⁽¹³⁾ Zie voor een voorbeeld de op 13 december 2016 vastgestelde Guidelines on Data Protection Officers van de werkgroep 243 inzake artikel 29.

3.8. Wat het beschermingsniveau betreft betekent de voorgestelde verordening een vooruitgang ten opzichte van de momenteel van kracht zijnde Verordening (EG) nr. 45/2001. Gezien het specifieke karakter van de vergaarde gegevens, die zeker als ze betrekking hebben op de gezondheid van de betrokkenen of als ze van fiscale of sociale aard zijn, rechtstreeks van invloed zijn op hun persoonlijke levenssfeer, zou het gebruik ervan moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is en zou er met de meest geavanceerde internationale en nationale regelingen en de goede praktijken van bepaalde lidstaten voor gezorgd moeten worden dat de bescherming van de betrokkenen optimaal gegarandeerd is bij de verwerking van deze uiterst gevoelige gegevens⁽¹⁴⁾.

3.9. Hoewel Verordening (EU) 2016/679 en de voorgestelde verordening alleen van toepassing zijn op gegevens van natuurlijke personen, wijst het EESC er eens te meer op dat er ook bij het verzamelen en verwerken van gegevens van rechtspersonen (zoals bedrijven, ngo's en handelsmaatschappijen) voor de nodige bescherming moet worden gezorgd.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. In het licht van de in het Handvest van grondrechten verankerde grondbeginselen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel geeft de tekst aanleiding tot enige twijfels en bedenkingen.

4.2. Artikel 3

De instellingen en organen van de Unie worden in lid 2, onder a), omschreven als de instellingen, organen en instanties van de Unie die zijn opgericht bij of op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het VWEU of het Euratom-Verdrag. De vraag is of deze definitie ook de werkgroepen, adviesraden, comités, platforms, ad-hocgroepen en internationale IT-netwerken omvat die niet onder de instellingen vallen, maar waarvan deze wel deel uitmaken.

4.3. Artikel 4

4.3.1. Aangezien de voorgestelde verordening betrekking heeft op gegevens die binnen de EU-instellingen worden verwerkt, zou expliciet moeten worden gesteld dat voor deze gegevens het beginsel van non-discriminatie geldt.

4.3.2. Wat artikel 4, lid 1, onder b), betreft: voor de verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden dient de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming toestemming te geven; een hiertoe strekkende bepaling ontbreekt in artikel 58.

4.3.3. Ten slotte zou er met betrekking tot de overdracht van gegevens tussen de EU-instellingen een expliciete bepaling moeten worden opgenomen die overeenkomt met artikel 7 van Verordening (EG) nr. 45/2001.

4.4. Artikel 5

4.4.1. Het is onduidelijk waarom het in lid 2 gestelde niet geldt voor lid 1, onder b) van dit artikel, terwijl de leden c) en e) van artikel 6 wel vallen onder artikel 3 van de AVG.

4.4.2. Aan lid 1, onder d), zou moeten worden toegevoegd dat voor de toestemming het beginsel van goede trouw dient te gelden.

4.5. Artikel 6

4.5.1. Dit artikel zou alleen toegepast mogen worden als de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming daar toestemming voor geeft.

4.5.2. In dat geval dient de betrokkene hier altijd van op de hoogte te worden gebracht voordat zijn gegevens worden verzameld of op het moment dat een nieuw besluit wordt genomen, en moet hij de mogelijkheid hebben om zijn gegevens te rectificeren of te wissen en de verwerking ervan te beperken, alsook om bezwaar tegen de verwerking ervan te maken.

⁽¹⁴⁾ Zie bijvoorbeeld de Portugese wet voor gegevensbescherming (wet 67/98 van 26 oktober 1998).

4.6. Artikel 8

4.6.1. De uitzondering op de regel inzake de geldigheid van de toestemming door kinderen jonger dan 16 jaar (tussen 13 en 16 jaar), die op zichzelf al een dwaling is, kan volgens het EESC om internrechtelijke redenen van culturele aard alleen voor de lidstaten gelden (artikel 8 van de AVG), en zou niet van toepassing mogen zijn op de instellingen van de EU, die een leeftijdsgrens van 13 jaar aanhoudt (artikel 8, lid 1).

4.6.2. Verder is onduidelijk wat er concreet wordt bedoeld met de in artikel 58, lid 1, onder b), genoemde „bijzondere aandacht” die de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming aan op kinderen gerichte activiteiten zou moeten besteden, vooral als het gaat om in artikel 36 behandelde gebruikerslijsten met voor het publiek toegankelijke gegevens.

4.7. Artikel 10

4.7.1. In lid 1 zouden ook het lidmaatschap van een partij (niet hetzelfde als politieke opvattingen) en persoonlijke levenssfeer genoemd moeten worden.

4.7.2. Lid 2, onder b): ook als gegevens worden verwerkt voor de uitvoering van verplichtingen en de uitoefening van specifieke rechten van de betrokkene moet deze altijd vooraf op de hoogte worden gebracht.

4.7.3. Lid 2, onder d): verwerking mag alleen plaatsvinden als de betrokkene ermee heeft ingestemd.

4.7.4. Onder e) mag alleen als uitzondering gelden als uit verklaringen van de betrokkene onmiskenbaar blijkt dat deze instemt met de verwerking van de gegevens.

4.8. Artikel 14

Omdat de instellingen van de EU geen vergoeding mogen verlangen van de administratieve kosten voor de verstrekking van informatie, zou de weigering om een verzoek te beantwoorden alleen een laatste redmiddel mogen zijn.

4.9. Artikelen 15, 16 en 17

4.9.1. Wat de in artikel 15, lid 2, genoemde aanvullende informatie betreft: de betrokkene dient er ook van in kennis te worden gesteld of de verwerkingsverantwoordelijke zijn verzoek moet dan wel mag beantwoorden en welke gevolgen het uitblijven van een antwoord zou kunnen hebben.

4.9.2. Worden gegevens uit open netwerken gehaald, dan moet de betrokkene hiervan op de hoogte worden gesteld indien zijn gegevens onbeveiligd op deze netwerken circuleren en er dus het risico bestaat dat ze worden ingezien en gebruikt door onbevoegde derden.

4.9.3. Het in artikel 17, lid 1, genoemde uitsluitel moet zonder beperkingen, binnen een redelijke termijn, snel of onmiddellijk en zonder kosten verkregen worden.

4.9.4. De betrokkene zou ook verplicht uitsluitel moeten krijgen over de vraag of zijn persoonsgegevens wel of niet verwerkt worden.

4.9.5. De in artikel 17, lid 1, genoemde informatie moet begrijpelijk en duidelijk zijn. Dat geldt vooral voor informatie over de gegevens die verwerkt worden of zijn en voor informatie over de herkomst van die gegevens.

4.10. Artikel 21

Het feit dat bepalingen die identiek zijn aan het gestelde in de leden 2 en 3 van artikel 21 van de AVG niet gelden voor de voorgestelde verordening betekent volgens het EESC dat persoonsgegevens nooit ten behoeve van direct marketing kunnen worden verwerkt, wat een goede zaak is. Maar omdat het EESC niet zeker weet of deze interpretatie juist is, zou een en ander expliciet geformuleerd moeten worden in dit artikel.

4.11. Artikel 24

4.11.1. Aan lid 2, onder c) zou moeten worden toegevoegd dat toestemming van de betrokkene alleen mogelijk is als deze duidelijk is voorgelicht over de rechtsgevolgen die een dergelijk besluit voor hem heeft, want alleen in dat geval berust zijn toestemming op kennis van zaken.

4.11.2. Wat lid 3 betreft: niet de verwerkingsverantwoordelijke maar de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming zou moeten bepalen welke passende maatregelen worden getroffen.

4.12. Artikel 25

4.12.1. Dit artikel bevat een te ruime uitleg van de beperkingen die in artikel 23 van de AVG worden gesteld aan de toepassing van de bepalingen inzake de grondrechten van de betrokkene. Een kritische herformulering is daarom aan te bevelen, aan de hand van een zorgvuldige en eventueel restrictieve analyse van de verschillende leden, vooral wat betreft de in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten verankerde beperking van het recht op vertrouwelijkheid in elektronischecommunicatienetwerken, die ook in de huidige e-privacyrichtlijn wordt genoemd en waaraan wordt vastgehouden in de ontwerpverordening waarover een ander EESC-advies in de maak is.

4.12.2. Het EESC is er fel tegen gekant dat de instellingen en organen van de Unie krachtens artikel 25, lid 2, de toepassing van artikelen die de rechten van betrokkenen beschermen kunnen beperken zonder rechtshandelingen die hen daar expliciet toe machtigen. Hetzelfde geldt voor artikel 34.

4.13. Artikel 26

Voor de duidelijkheid moet erop worden gewezen dat verwerkingsverantwoordelijken, verwerkers en personen die bij de uitoefening van hun taken inzicht hebben in de verwerkte persoonsgegevens ook na hun ambtstermijn gedurende een redelijke termijn gebonden blijven aan het beroepsgeheim.

4.14. Artikelen 29 en 39

Hoewel het bepaalde in artikel 24, lid 3, en in artikel 40 en verder (gedragscodes) van de AVG weliswaar terecht niet is overgenomen in de ontwerpverordening, zoals de Commissie duidelijk aangeeft in het deel van de Toelichting dat betrekking heeft op artikel 26, is het niet juist dat in artikel 29, lid 5, en artikel 39, lid 7, van de ontwerpverordening de aansluiting van verwerkers die geen instelling of orgaan van de Unie zijn bij een gedragscode als bedoeld in artikel 40 van de AVG, als voldoende garantie wordt beschouwd voor de uitoefening van hun taken.

4.15. Artikel 31

In lid 5 van artikel 31 is slechts sprake van een mogelijkheid om registers van verwerkingsactiviteiten in een centraal en openbaar toegankelijk register onder te brengen. Dat kan beter worden veranderd in een verplichting.

4.16. Artikel 33

De verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker zouden ook toezicht moeten houden op gegevensdragers, de opname van gegevens in lijsten, het gebruik van gegevens en de doorzending van gegevens, waarbij ze dienen:

- te voorkomen dat onbevoegden toegang hebben tot de apparatuur die wordt gebruikt voor de verwerking van gegevens;
- te verhinderen dat onbevoegden de gegevensdragers lezen, kopiëren, wijzigen of meenemen;
- te verhinderen dat onbevoegden gegevens invoeren of opgeslagen persoonsgegevens inzien, wijzigen of verwijderen
- te voorkomen dat geautomatiseerde registratiesystemen door middel van datatransmissieapparatuur door onbevoegden kunnen worden gebruikt;
- te garanderen dat wordt nagegaan aan welke instanties persoonsgegevens kunnen worden overgedragen;
- te garanderen dat bevoegde personen alleen toegang hebben tot gegevens voor de inzage waarvan vooraf toestemming is verleend.

4.17. Artikel 34

Het EESC zou graag zien dat dit artikel in overeenstemming wordt gebracht met de bepalingen inzake het voorstel voor een e-privacyverordening en dat de instellingen en organen van de EU wat de vertrouwelijkheid van elektronische communicatie betreft onder het toezicht van de EDPS vallen.

4.18. Artikel 42

In lid 1 zou het gebruik van het woord „na” de indruk kunnen wekken dat de raadpleging pas hoeft plaats te vinden als de rechtshandeling eenmaal is goedgekeurd en dat de EDPS niet meer, zoals nu gebeurt, daaraan voorafgaand hoeft te worden geraadpleegd.

4.19. Artikel 44

In beginsel verdient het de voorkeur dat alleen ambtenaren worden aangewezen als functionarissen voor gegevensbescherming. Mocht dat bij wijze van uitzondering niet mogelijk blijken, dan moeten deze functionarissen worden aangeworven door middel van een openbare aanbesteding en onder het toezicht van de EDPS vallen.

4.20. Artikel 45

4.20.1. Onverminderd het bovenstaande moeten functionarissen voor gegevensbescherming die geen ambtenaar zijn gezien de aard van hun functie te allen tijde ontslagen kunnen worden. Daarvoor volstaat instemming van de EDPS (lid 8 van dit artikel).

4.20.2. Hun ambtstermijn dient standaard 5 jaar te bedragen en zou slechts één keer verlengd mogen worden.

4.21. Artikel 56

Gezien recente en welbekende controverses over hoge ambtenaren van de instellingen zou het raadzaam zijn om vast te leggen welke functies, met name in het bedrijfsleven, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming na zijn ambtstermijn gedurende een redelijke termijn niet mag aanvaarden.

4.22. Artikel 59

De in sommige talen, met name het Engels, in lid 5 gebruikte term „actions” is te beperkt en zou moeten worden vervangen door „proceedings” (in de Portugese versie is dit begrip correct vertaald).

4.23. Artikel 63

Gelet op het delicate onderwerp van de voorgestelde verordening zou het in lid 3 genoemde principe van stilzwijgende afwijzing moeten worden omgedraaid: indien er op klachten geen duidelijk antwoord komt van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, gelden ze als aangenomen.

4.24. Artikel 65

Conform hetgeen het EESC al eerder schreef in zijn advies over de ontwerpversie van Verordening (EU) 2016/679 zou de voorgestelde verordening in aanvulling op artikel 67 moeten voorzien in de mogelijkheid van een groepsvordering tegen een inbreuk in verband met persoonsgegevens, dus zonder dat daarvoor een individuele actie nodig is. In het algemeen treffen dergelijke inbreuken immers niet slechts één persoon, maar een — soms onduidelijk — aantal personen.

4.25. Het wemelt in het voorstel van de onduidelijke en subjectieve bewoordingen, die beter kunnen worden aangepast of vervangen. Bijvoorbeeld: „zo veel mogelijk”, „indien mogelijk”, „onverwijld”, „hoog risico”, „naar behoren”, „redelijke termijn” en „met name relevant”.

Brussel, 31 mei 2017.

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 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen en Richtlijn 2006/126/EG betreffende het rijbewijs

(COM(2017) 47 final — 2017/0015 (COD))

(2017/C 288/16)

Rapporteur: **Pasi MOISIO**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 20.2.2017 Europees Parlement, 1.3.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 91 VWEU
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	16.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	185/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De richtlijn inzake vakbekwaamheid, opleiding en nascholing van bestuurders van zware vrachtvoertuigen ⁽¹⁾ heeft ondanks enkele zwakke punten een overwegend positief effect gehad op het Europese wegvervoer. Mede dankzij het geharmoniseerde opleidingsstelsel is het vermogen van beroepschauffeurs om hun beroep uit te oefenen verbeterd. Daarnaast heeft het gezorgd voor een algemeen niveau van dienstverlening in de vervoerssector en de sector voor nieuwkomers aantrekkelijker gemaakt.

1.2. Het EESC meent dat het voorstel in kwestie ⁽²⁾ tot wijziging van deze richtlijn kan leiden tot verdere consolidatie van het EU-beginsel van vrij verkeer en een nadere stap kan zijn op weg naar een gezonder en opener EU-vervoersmarkt op basis van eerlijke concurrentie, waarop doeltreffender en billijker kan worden toegezien.

1.3. Het EESC onderschrijft de in de richtlijn inzake de vakbekwaamheid, opleiding en nascholing van bestuurders vermelde doelstellingen, te weten verbetering van de verkeersveiligheid in Europa en van de gezondheid en veiligheid op het werk van beroepschauffeurs. Het Comité heeft met name vastgesteld dat de laatste jaren uitstekende resultaten zijn behaald op het gebied van verkeersveiligheid; het spoort de Commissie dus aan om maatregelen te blijven ontwerpen die deze positieve trend bestendigen.

1.4. Het EESC onderschrijft eveneens de doelstelling van de richtlijn, te weten harmonisatie en stroomlijning van administratieve procedures in diverse lidstaten, zodat in de lidstaten volgens de richtlijn plaatsvindende opleidingen en programma's voor bestuurders als zodanig erkend en wederzijds goedgekeurd worden zonder ruimte te laten voor interpretaties of aparte, aanvullende vereisten. Voor de wederzijdse erkenning van opleidingen is echter een vereiste dat deze wat reikwijdte en kwaliteit betreft in alle lidstaten volkomen uniform zijn. Hiervoor zijn beter toezicht en nauwere samenwerking tussen de Europese Commissie en de autoriteiten van de lidstaten nodig.

⁽¹⁾ Richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 226 van 10.9.2003, blz. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5. Vervalste kwalificatiekaarten en diploma's voor niet gevolgde opleidingen verstoren de concurrentie in de vervoerssector en schaden de belangen van beroepschauffeurs die zich wel aan de regels houden. Er is een waterdicht systeem nodig om ervoor te zorgen dat rijbewijzen en kwalificatiekaarten authentiek zijn. Onder verwijzing naar paragraaf 1.4 van deze aanbevelingen zou de controle van erkende opleidingsinstellingen in de verschillende landen moeten worden aangescherpt, zodat altijd kan worden nagegaan welke reikwijdte en kwaliteit opleidingen hebben.

1.6. Voorts is het essentieel om de overeenstemming en samenhang te vergroten van de EU-wetgeving voor één doelgroep en sector, in dit geval beroepschauffeurs van zware vrachtwagens. Dit draagt bij tot de wettelijke bescherming van degenen die binnen het bereik van de voorschriften werkzaam zijn en tot de algemene geloofwaardigheid van EU-bepalingen.

1.7. Door de herziening moet de richtlijn beter afgestemd worden op de meest recente algemene trends die voor het vervoer zeer relevant zijn, zoals digitalisering en decarbonisatie. Het EESC staat achter deze aanpak en merkt op dat, hoewel het vervoer snel automatiseert en robotisering in de sector hand over hand toeneemt, de centrale rol van de menselijke factor niet uit het oog verloren mag worden. De toenemende behoefte aan digitale vaardigheden moet dus in de opleiding van bestuurders onderkend worden, evenals hun vermogen om lage-emissiedoelstellingen te halen.

1.8. Een grote uitdaging op het gebied van de richtlijn is ervoor zorgen dat de opleiding en nascholing met name recht doen aan de individuele behoeften van de beroepschauffeurs en dat de inhoud zo wordt afgestemd dat deze de specifieke taken van elke chauffeur optimaal tegemoetkomt. De richtlijn moet dus flexibiliteit en een zekere vrijheid bieden ten aanzien van de inhoud van opleiding en nascholing en van de opleidingsmethoden.

1.9. Het EESC benadrukt dat het tijdens de opleiding algemeen mogelijk moet zijn om voertuigen te besturen, zelfs voordat chauffeurs de vakbekwaamheid hebben verworven. Het is belangrijk om te garanderen dat chauffeurs in opleiding ook voor commercieel vervoer gebruikte voertuigen mogen blijven besturen, bijvoorbeeld met het oog op stages onder toezicht in bedrijven. Dit moet aanvaard worden als onderdeel van de basisopleiding. In de herziene richtlijn moet dit recht gehandhaafd blijven. Aan de andere kant dient er wel voor gezorgd te worden dat het recht om een opleiding te combineren met commerciële vervoersoperaties niet leidt tot ongezonde concurrentie in de vervoerssector of de positie van werknemers in die sector verzwakt.

1.10. Hoewel het Commissievoorstel over het algemeen evenwichtig en een stap in de goede richting is, wil het EESC niettemin een aantal specifieke wijzigingen, toevoegingen en suggesties voorleggen die de praktische uitvoering en de toepassing voor de opleiding van chauffeurs ten goede komen. In de algemene en specifieke opmerkingen hierna worden deze voorstellen meer in detail beschreven.

2. Achtergrond

2.1. Richtlijn 2003/59/EG is tussen 2007 en 2009 in de gehele EU ingevoerd. Krachtens deze verordening moeten alle beroepschauffeurs van vrachtwagens, bussen en touringcars die op het grondgebied van de EU werkzaam zijn voor in de lidstaten geregistreerde vervoersbedrijven, alsmede zelfstandige bestuurders die werkzaam zijn als beroepschauffeur in de commercieelvervoerssector een verplichte basisopleiding afronden om de vereiste kwalificatie te verwerven.

2.2. Richtlijn 2003/59/EG heeft ook het beginsel van levenslang leren ingevoerd, als onderdeel van het werk van een beroepschauffeur, in de vorm van periodieke opleiding om de vakbekwaamheid op peil te houden.

2.3. Volgens de Europese Commissie vallen in de 28 EU-lidstaten in totaal ongeveer 3,6 miljoen chauffeurs van vrachtwagens of bussen en toerbussen die werken voor vervoersbedrijven (2,8 miljoen chauffeurs van vrachtwagens en 0,8 miljoen chauffeurs van bussen en touringcars) onder deze richtlijn ⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final — Commission Staff Working Document — Impact Assessment, 1 februari 2017, blz. 10.

2.4. De basisopleiding varieert van 140 tot 280 uur, afhankelijk van de leeftijd van de bestuurder en eventuele eerdere kwalificaties. Elke chauffeur moet ten minste 35 uur periodieke opleiding volgen per periode van vijf jaar.

2.5. Er zijn diverse punten vastgesteld die herzien moeten worden, gezien het grote aantal uitgebreide verslagen en effectbeoordelingen waar de Commissie de afgelopen jaren om heeft verzocht. Er zijn in de verschillende lidstaten ook problemen en verschillen opgemerkt in de toepassing en de uitlegging van de richtlijn.

2.6. Naar aanleiding van een openbare raadpleging voor de herziening van de richtlijn⁽⁴⁾ heeft de Commissie bijna 400 reacties ontvangen van beroepschauffeurs, vervoerders en werknemers in de vervoerssector, evenals van organisaties die hun werkgevers in verschillende lidstaten vertegenwoordigen.

2.7. Zowel de raadpleging als de diverse verslagen leverden precies dezelfde bevindingen op over de problemen met de richtlijn. De Commissie meent dat de in de dagelijkse praktijk geconstateerde problemen algemeen bekend zijn, zowel in het goederen- als passagiersvervoer over de weg, en dat deze beschouwd worden als een belemmering voor gelijke en rechtvaardige maatregelen voor de vervoersmarkt van de EU.

2.8. De problemen kunnen in drie typen verdeeld worden⁽⁵⁾:

- er is niet altijd sprake van een wederzijdse erkenning van opleidingen;
- de inhoud van de opleiding strookt niet altijd volledig met de opleidingsbehoeften van de individuele chauffeur, gelet op zijn taakomschrijving;
- er zijn verschillen en problemen in verband met de interpretatie van toelaatbare uitzonderingen op het toepassingsgebied van de richtlijn, wat rechtsonzekerheid voor beroepschauffeurs heeft gecreëerd.

2.9. Ook is er sprake van een ernstig gebrek aan samenhang en tegenstrijdigheden in verband met de vereiste minimumleeftijd tussen de richtlijn betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders en de algemene bepalingen inzake bevoegdheden, zoals vastgesteld in de richtlijn inzake het rijbewijs. Dit heeft in de lidstaten ernstige problemen veroorzaakt waarvoor zo snel mogelijk een oplossing moet worden gevonden.

2.10. Betere en eenvoudiger regelgeving conform de Refit-beginselen is voor de Commissie een extra argument om de richtlijn te herzien.

2.11. Naar verwachting zal herziening van de richtlijn ertoe leiden dat zij duidelijker en consistentere wordt en dat er in de vervoerssector nieuwe banen bijkomen, ook in het mkb. Door de vastgestelde problemen aan te pakken en de richtlijn dienovereenkomstig te herzien is het volgens de Commissie ook mogelijk om fors op de kosten te besparen, zowel voor chauffeurs als voor hun werkgevers.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Wat de basiskwalificatie van bestuurders betreft moeten de lidstaten momenteel kiezen tussen twee opties: 1) volgen van een cursus en een korte test of 2) alleen een lange test. Om de flexibiliteit en de keuzevrijheid te vergroten, en met het oog op de individuele verschillen in kwalificatieniveaus, zou de richtlijn ook moeten worden bijgewerkt door er een expliciet recht om beide modellen naast elkaar toe te passen in op te nemen⁽⁶⁾.

3.2. In de praktijkopleiding van beroepsbestuurders dient de nadruk te liggen op vervoer en verkeersveiligheid, gezondheid en veiligheid, op de werkplek, verbetering van digitale kennis en vaardigheden en milieuvriendelijk, zuinig en anticiperend rijden.

⁽⁴⁾ Voor raadpleging van de conclusies, zie: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2017) 26 final, Executive Summary of the Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive amending Directives 2003/59/EC and 2006/126/EC.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tabel 1, blz. 6.

3.3. In dit verband is van belang wat beroepsbestuurders en anderen uit de vervoerssector in de raadpleging als het grootste probleem aanmerkten, namelijk dat de opleiding niet altijd aansluit op wat een bestuurder aan vaardigheden nodig heeft voor zijn baan. Daarom zouden opleidingen optimaal moeten worden afgestemd op elke afzonderlijke bestuurder. Dat maakt opleidingen aantrekkelijker en motiveert beroepsbestuurders om te leren.

3.4. Als dus de nieuwe richtlijn bedoeld is om bepaalde zaken verplicht te stellen in de opleiding en nascholing van beroepsbestuurders, dan zouden die zo flexibel, breed en los mogelijk moeten worden omschreven en zou daarbij recht moeten worden gedaan aan wat het EESC hierboven in paragraaf 3.1 opmerkt.

3.5. Aangezien beroepsbestuurders van zware vrachtwagens krachtens de EU-wetgeving ook vaak andere opleidingen dienen te volgen, zou het in de rede liggen dat deze worden beschouwd als onderdeel van de nascholing zoals die in de richtlijn over opleidings- en nascholingseisen voor bestuurders wordt omschreven. Dat is een manier om overlappingen te voorkomen, administratieve rompslomp te verminderen en geld te besparen, en bovendien zijn bestuurders zo meer gemotiveerd om de opleidingen te volgen.

3.6. Met de herziening van de richtlijn wordt het mogelijk om nascholingscursussen via e-learning te volgen. Dat is een goede zaak, omdat de opleiding van beroepschauffeurs aldus duidelijk aan kwaliteit wint. Het peil van digitale vaardigheden gaat hierdoor omhoog, waar vooral exploitanten in afgelegen gebieden baat bij zullen hebben. Met e-learning kunnen cursisten thuis leren en hoeven zij geen — vaak lange — afstanden af te leggen om een traditionele vorm van onderwijs te krijgen.

3.7. Helaas maakt de Commissie het niet mogelijk om de 7 uur durende opleidingsdag op te delen; deze moet nog altijd één geheel vormen. Dat is een groot probleem voor bestuurders en vervoersondernemingen. Om werk en opleiding te coördineren, tot betere leerresultaten te komen en e-learning te kunnen aanbieden is meer flexibiliteit nodig. Wil nascholing succesvol zijn, dan moeten in totaal 35 opleidingsuren worden aangeboden in plaats van 7 uur durende sessies. Dat zou ook de verwezenlijking van de Refit-doelstellingen ten goede komen.

3.8. Bestuurders bewijzen dat zij de juiste kwalificatie bezitten met een 'kwalificatiekaart bestuurder' of met de op hun rijbewijs aangebrachte EU-code. De lidstaten kunnen uit deze twee opties kiezen. In de praktijk blijken vervalste documenten een steeds groter probleem te vormen. Op EU-niveau zou daarom zo snel mogelijk een databank moeten worden opgezet waarin verschillende partijen meteen kunnen verifiëren of de beroepskwalificaties van een bestuurder geldig zijn. Eventueel zouden gegevens over dergelijke kwalificaties kunnen worden opgenomen in het Resper-systeem⁽⁷⁾, waarin de lidstaten hun informatie over rijbewijzen delen. Op die manier kunnen de autoriteiten van de lidstaten zonder vertraging nagaan of rijbevoegdheden en beroepskwalificaties geldig zijn.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. De tegenstrijdigheden met betrekking tot de vereiste minimumleeftijd tussen de richtlijn betreffende het rijbewijs⁽⁸⁾ en die betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders moeten zo snel mogelijk worden aangepakt. Dat zou kunnen gebeuren door in de rijbewijzenrichtlijn een uitzondering op te nemen die het mogelijk maakt om de afgifte ervan te laten afhangen van de in Richtlijn 2003/59/EG vastgestelde leeftijdsgrenzen.

4.2. De in de richtlijn op te nemen vrijstellingen dienen wel in alle opzichten identiek te zijn aan de vrijstellingen voor bestuurders van zware vrachtwagens⁽⁹⁾ in de verordening over rij- en rusttijden⁽¹⁰⁾. Hoewel de richtlijn er met de nu voorgestelde wijzigingen enigszins op vooruit zou gaan, blijven er verschillen bestaan tussen de vrijstellingen in de hierboven genoemde regels. Blijft een volledige harmonisering van de vrijstellingen uit, dan zullen ook de tegenstrijdigheden tussen de regels voor beroepschauffeurs niet helemaal verdwijnen.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 403 van 30.12.2006, blz. 18).

⁽⁹⁾ Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1).

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG) nr. 561/2006, artikelen 3 en 13 (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1).

4.3. Hoewel het streven naar meer verkeersveiligheid is toe te juichen, heeft het EESC zijn bedenkingen over de eis in de voorgestelde richtlijn dat nascholing ten minste één uitsluitend aan verkeersveiligheid gewijd thema moet omvatten (in de praktijk een van de vijf nascholingsdagen). Conform en in aanvulling op het voorstel in de richtlijn zou de eis in plaats daarvan zo kunnen worden geformuleerd dat de nascholing ten minste één dag moet omvatten waarop „speciale nadruk wordt gelegd op verkeersveiligheid, gezondheid en veiligheid op de werkplek en een rationeel brandstofverbruik”⁽¹¹⁾. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat methoden voor zuinig en anticiperend rijden altijd deel uitmaken van nascholingsprogramma's voor beroepschauffeurs in de EU. Die zaken zijn onlosmakelijk verbonden met de verkeersveiligheid.

4.4. In diverse lidstaten zijn opleidingen op de werkplek een essentieel onderdeel van de basisopleiding voor bestuurders. Tijdens zo'n opleiding voeren bestuurders onder begeleiding praktische taken op het gebied van commercieel vervoer uit. Deze mogelijkheid moet gehandhaafd blijven om ervoor te zorgen dat bestuurders al tijdens hun opleiding vertrouwd raken met het werk, zodat nieuwelingen in de sector gegarandeerd vakbekwaam zijn. Het EESC heeft dan ook grote bezwaren tegen de in de ontwerp-richtlijn voorgestelde wijziging, omdat bestuurders daardoor tijdens de basisopleiding geen commerciële vervoersoperaties mogen uitvoeren. Maar het recht daartoe moet wel steeds volledig binnen het kader van de opleiding (onder toezicht) worden uitgeoefend en mag onder geen beding leiden tot oneerlijke concurrentie of sociale dumping.

4.5. Het is een goede zaak dat de gewijzigde richtlijn voorziet in de mogelijkheid om cursussen die verplicht zijn op basis van andere EU-regelgeving — bijvoorbeeld voor de omgang met gehandicapten bij personenvervoer, voor het vervoer van gevaarlijke goederen (ADR-cursus) en voor het vervoer van dieren — en die maximaal zeven uur of een hele dag duren, te laten gelden als onderdeel van de nascholing. Maar om te voorkomen dat cursussen elkaar overlappen en om de kosten te drukken zou het ook mogelijk moeten zijn dat dergelijke cursussen meerdere dagen duren. Veel opleidingseisen stroken niet met het beginsel van betere en eenvoudiger regelgeving, en in de verschillende vervoerssectoren worden chauffeurs wat dit betreft niet gelijk behandeld: naast de krachtens de Richtlijn verplichte nascholing dienen sommige van hen ook nog andere wettelijk voorgeschreven opleidingen te volgen.

4.6. Ook in zijn gewijzigde vorm voorziet de richtlijn in de mogelijkheid van e-learning, als een methode waarbij de basisopleiding en de nascholing ten dele zelfstandig worden gevolgd. In beginsel is dat een zeer welkome wijziging, al zou de maximale hoeveelheid e-learning wel duidelijker omschreven moeten worden. Anders kan het vage „ten dele” tot uiteenlopende interpretaties en praktijken in de verschillende lidstaten leiden.

4.7. Er dient absoluut voor gezorgd te worden dat de één dag durende opleiding in delen kan worden opgesplitst. Helaas ontbreekt die mogelijkheid in de voorgestelde richtlijn, waardoor tegenstrijdigheden op de loer liggen. Aangezien de opleiding ten dele via e-learning kan plaatsvinden, is een flexibele oplossing geboden. Een zeven uur durende opleiding over hetzelfde onderwerp zou bijvoorbeeld kunnen worden opgesplitst, zodat het ene deel ervan wordt gevolgd in een klaslokaal of door middel van praktijkoefeningen en het andere deel op een andere dag via e-learning. Dat is van cruciaal belang, al was het alleen maar omdat de noodzakelijke onderwijsfaciliteiten vaak verspreid zijn over verschillende locaties.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Richtlijn 2003/59/EG, artikel 7, lid 1 (PB L 226 van 10.9.2003, blz. 4).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement en de Raad „Naar een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen”

(JOIN (2016) 29 final)

(2017/C 288/17)

Rapporteur: **Luca JAHIER**

Raadpleging	Europese Commissie, 23.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	2.5.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	165/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Cultuur speelt een belangrijke rol in het huidige mondiale politieke klimaat waarbij de eerbiediging van de mensenrechten, verdraagzaamheid, samenwerking en wederzijdse solidariteit opnieuw worden bedreigd. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is dan ook ingenomen met de mededeling, die een duidelijk inzicht in het effect van cultuur verschaft. Er wordt een indrukwekkend overzicht gegeven van bestaande programma's op EU- en nationaal niveau en er wordt aandacht besteed aan potentiële actiegebieden voor internationale culturele uitwisseling.

1.2. Het EESC roept thans op om een volgende stap te zetten en in aansluiting op een tekst met als titel „Naar een EU-strategie” over te gaan naar de goedkeuring en vervolgens de tenuitvoerlegging van een duidelijke strategie en een actieplan. Het actieplan moet inspelen op vier structurele behoeften: duidelijkheid omtrent de governance op EU-niveau; coördinatie en aanvullende ondersteuning op het niveau van de lidstaten; verduidelijking van de financiële aspecten; bevordering van netwerken van onderling verbonden culturele spelers die een cultureel florerend maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen.

1.3. Met het oog op de volledige erkenning van het belang van cultuur voor duurzaamheid, zou het EESC graag zien dat cultuur wordt erkend als een vierde pijler van duurzame ontwikkeling, op gelijke voet met de economische, de sociale en de milieupijler.

1.4. Het EESC is verheugd dat cultuur wordt erkend als fundamentele basis voor vrede en stabiliteit. Cultuur is dan ook van cruciaal belang voor de bevordering van het belangrijkste doel van de Europese Unie, nl. om „vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen” (artikel 3 VEU). Het EESC doet dan ook een beroep op de EU om, gelet op haar ervaring, wereldwijd een voortrekkersrol te spelen bij de tenuitvoerlegging, bescherming en bevordering van vrede overal ter wereld.

1.4.1. Deze rol zou bijvoorbeeld kunnen worden bevorderd via de ontwikkeling van experimentele initiatieven zoals het nieuwe „Witte Duif”-initiatief, gebaseerd op de bijdrage van de EU aan het vredesproces in Noord-Ierland. Daarbij wordt een hoognodige component cultuur en vredesopbouw toegevoegd aan conflictoplossingsstrategieën.

1.4.2. Bevordering van cultuur als pijler voor vrede en stabiliteit gaat hand in hand met aandacht voor vrijheid van kunstzinnige expressie als een mensenrecht, met ondersteuning van mondiale initiatieven ter bescherming van de rechten van kunstenaars, en met de verdere ontplooiing van dergelijke initiatieven op Europees niveau.

1.4.3. Het EESC is er zich van bewust dat cultuur mogelijk wordt misbruikt en gemanipuleerd om een autoritaire, populistische of andere politieke agenda te ondersteunen. EU-uitwisselingen staan open voor de standpunten van diverse belanghebbenden en voor pluralistische benaderingen. Het gaat daarbij niet om controle, waardoor propaganda wordt gekenmerkt. Een cultuur die gebaseerd is op de buitengewone rijkdom van diversiteit, zal onvermijdelijk ook populistische tendensen en door de overheid gestuurde culturele propaganda bestrijden, bruggen bouwen tussen mensen en nieuwe kansen openen voor nauwere samenwerking en uitwisseling.

1.5. Het EESC benadrukt het belang van het maatschappelijk middenveld als hoofdrolspeler in een duurzame samenleving en bij de ontwikkeling van initiatieven op cultureel gebied. De EU moet dan ook investeren in de ondersteuning van de ontwikkeling van een gestructureerd maatschappelijk middenveld op cultureel gebied.

1.5.1. Het EESC wijst op het belang van programma's waarbij het verband worden nagegaan tussen cultuur en economische, sociale en politieke ontwikkelingsstrategieën, waarbij cultuur uit de marge wordt gehaald en centraal in het politieke speelveld wordt geplaatst.

1.5.2. Het EESC pleit voor de ontwikkeling van studie- en uitwisselingsprogramma's op het gebied van cultuur in ruimere zin, naar het model van het succesvolle programma Erasmus+.

1.5.3. Het EESC steunt de oproep om een platform voor een cultureel maatschappelijk middenveld op te richten, waarbij alle relevante belanghebbenden betrokken moeten worden. Het verbindt zich ertoe een dergelijk gestructureerd overleg en een dergelijke dialoog in de komende jaren te ondersteunen.

1.6. Het EESC erkent het belang van cultuur en de creatieve sector als een belangrijke factor van economische groei, banenschepping en duurzame ontwikkeling. In de mededeling wordt gewezen op een aantal aspecten en programma's, waar het Comité volledig achter staat. Het Comité moedigt derhalve passende investeringen op dit gebied aan.

1.6.1. De ontwikkeling van vaardigheden in de culturele en de creatieve bedrijfstakken legt de grondslag voor de ontwikkeling van dit potentieel.

1.6.2. Het EESC steunt de ontwikkeling van een programma „culturele hoofdsteden” op internationale schaal, in samenwerking met de Raad van Europa en de Unesco, alsook de versterking van de bestaande stedelijke netwerken voor uitwisseling op het gebied van cultuur.

1.7. Het Comité onderstreept dat een culturele dimensie in de kern van alle toekomstige internationale overeenkomsten moet worden opgenomen, bijvoorbeeld in het nieuwe partnerschap met de ACS-landen na 2020.

1.8. Het EESC is van mening dat de positieve dynamiek van het komende Europees Jaar voor het cultureel erfgoed 2018 moet worden aangegrepen om de goedkeuring en vervolgens de tenuitvoerlegging van een actieplan voor cultuur in internationale betrekkingen een impuls te geven.

2. Overzicht van de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger

2.1. In de gezamenlijke mededeling worden benaderingen besproken voor een EU-strategie voor internationale culturele betrekkingen in het kader van de rol van de EU als mondiale speler.

2.2. In de mededeling worden drie pijlers voorgesteld voor deze strategie, namelijk 1) leidende beginselen voor EU-optreden, 2) drie belangrijke gebieden voor dergelijk optreden en 3) een voorstel voor een strategische aanpak van culturele diplomatie.

2.3. In de voorgestelde leidende beginselen wordt benadrukt dat het noodzakelijk is culturele diversiteit en eerbiediging van mensenrechten te bevorderen als essentiële fundamenten voor democratie, stabiliteit en duurzame ontwikkeling, met inbegrip van vrijheid van meningsuiting en artistieke expressie. Tevens is het zaak verder te gaan dan het louter projecteren van de diversiteit van Europese culturen en de nadruk te leggen op wederkerigheid en dus wederzijds respect en interculturele dialoog. Daarnaast wordt in de mededeling de noodzaak van complementariteit en subsidiariteit ten aanzien van de huidige initiatieven van de lidstaten benadrukt. Er wordt een horizontale aanpak aangemoedigd, die verder gaat dan kunst in de strikte betekenis van het woord en ook beleidsmaatregelen en activiteiten omvat op het gebied van interculturele dialoog, toerisme, onderwijs, onderzoek en de creatieve sectoren. Ten slotte wordt in de mededeling ook verduidelijkt dat overlappingsen moeten worden vermeden door rekening te houden met bestaande kaders voor samenwerking en financieringsinstrumenten, i.e. de specifieke thematische programma's en geografische samenwerkingskaders die reeds door de EU zijn voorgesteld.

2.4. De drie actielijnen die worden voorgesteld om de culturele betrekkingen met de partnerlanden te bevorderen zijn: a) cultuur ondersteunen als motor voor duurzame sociale en economische ontwikkeling, b) cultuur en interculturele dialoog bevorderen voor vreedzame betrekkingen tussen gemeenschappen en c) de samenwerking op het gebied van cultureel erfgoed versterken.

2.5. In het kader van het ondersteunen van cultuur als motor voor duurzame sociale en economische ontwikkeling, wordt voorgesteld andere landen te helpen bij de ontwikkeling van hun cultuurbeleid, de culturele en creatieve sector te versterken en de rol van lokale autoriteiten in de partnerlanden te ondersteunen.

2.6. De verdieping van beleidsdialogen en de versterking van governance-stelsels, ook via gerichte uitwisseling van ervaringen, kunnen de ontwikkeling van cultureel beleid ondersteunen.

2.7. De rol van de culturele en creatieve sector in het bevorderen van slimme, duurzame en inclusieve groei wordt benadrukt en er wordt aangetoond dat cultuur in lage- en middeninkomenslanden verantwoordelijk is voor 1,5-3,7 % van het bbp (Unesco-indicatoren inzake cultuur voor ontwikkeling). Daarom wordt in de mededeling voorgesteld expertise te delen om deze sector verder te ontwikkelen, creatieve hubs en clusters te versterken en de ontwikkeling van relevante vaardigheden te bevorderen, alsook om een degelijk regelgevingskader tot stand te brengen voor steun aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en territoriale samenwerking.

2.8. Het belang van het ondersteunen van cultuur in stadsontwikkeling wordt benadrukt, evenals het effect in termen van groei en sociale cohesie. Daarbij wordt tevens aangegeven dat het noodzakelijk is openbare ruimten voor iedereen beschikbaar te maken en wordt eveneens ingegaan op de impact van audiovisuele programma's en architectuur.

2.9. In het kader van de tweede actielijn die in de mededeling wordt voorgesteld — cultuur en interculturele dialoog bevorderen voor vreedzame betrekkingen tussen gemeenschappen — wordt gepleit voor het ondersteunen van de samenwerking, dialoog en mobiliteit tussen culturele actoren en de werken van kunstenaars.

2.10. Er wordt gesproken over het vermogen dat interculturele dialoog heeft om de vredesopbouw te bevorderen, waarbij cultuur een hulpmiddel is bij het voorkomen van conflicten en het bevorderen van verzoening in post-conflictsituaties, en er worden verschillende bestaande instrumenten genoemd.

2.11. De derde actielijn die in de mededeling wordt voorgesteld, is de versterking van de samenwerking op het gebied van cultureel erfgoed als een belangrijke uiting van culturele verscheidenheid en een instrument om toerisme en economische groei te bevorderen. Daarom wordt voorgesteld onderzoek op het gebied van cultureel erfgoed te steunen, illegale handel te bestrijden en bij te dragen aan de door de Unesco geleide internationale inspanningen voor de bescherming van sites van cultureel erfgoed.

2.12. Voor de derde pijler wordt in de mededeling een strategische EU-benadering van culturele diplomatie voorgesteld, waarin samenwerking tussen alle belanghebbenden — overheden op alle niveaus, lokale culturele organisaties en het maatschappelijk middenveld, de Commissie en haar hoge vertegenwoordiger, de lidstaten en hun culturele instanties — wordt aangemoedigd om complementariteit en synergieën te waarborgen. Er worden diverse formaten voor intensievere samenwerking voorgesteld.

2.13. Voorts wordt in de mededeling het belang onderstreept van interculturele uitwisselingen van studenten, onderzoekers en alumni via bestaande of tot dusver onontwikkelde uitwisselingsprogramma's.

3. Algemene opmerkingen over de mededeling

3.1. Het EESC is verheugd over de gezamenlijke mededeling die door de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger wordt voorgesteld. In deze tijden waarin sociale versnippering en populistische tendensen terrein winnen, heeft cultuur een steeds grotere rol te spelen om de banden binnen de civiele samenleving aan te halen, wederzijds begrip te bevorderen, diversiteit en uitwisseling aan te moedigen en simplistische benaderingen tegen te gaan.

3.2. De mededeling verschaft een duidelijk inzicht in het effect van cultuur. Er wordt een indrukwekkend overzicht gegeven van bestaande maatregelen op EU- en nationaal niveau en er wordt aandacht besteed aan verschillende potentiële actiegebieden voor culturele uitwisseling en diplomatie.

3.3. Het Comité benadrukt nu echter dat het nodig is een stap verder te gaan met de strategie. In een actieplan moeten precieze aandachtspunten en strategisch relevante landen worden gedefinieerd, zodat een gerichte aanpak en een samenhangende beoordeling van de eerste fase van de strategie mogelijk worden. Er moet nadruk worden gelegd op de relevantie van de strategie met het oog op de samenwerking met de buurlanden en kandidaatlidstaten van de EU.

3.4. Cultuur kan in externe betrekkingen niet neutraal worden bekeken of los worden gezien van de politieke context van de betrokken landen. Zowel in het verleden als vandaag zijn er voorbeelden die aantonen hoe cultuur mogelijk wordt misbruikt en gemanipuleerd om een autoritaire, populistische of andere politieke agenda te ondersteunen. Hoewel cultuur in de Europese uitwisselingen zeker een agenda dient, is het belangrijk te onderstrepen dat de EU-uitwisselingen, in tegenstelling tot propaganda, openstaan voor standpunten van diverse belanghebbenden en voor een pluralistische aanpak. De EU ziet dus af van controle, die typisch is voor propaganda. In die zin zal cultuur die gebaseerd is op de buitengewone rijkdom van diversiteit, onvermijdelijk ook populistische tendensen en door de overheid gestuurde culturele propaganda bestrijden, bruggen bouwen tussen mensen, muren — die thans steeds vaker worden opgetrokken — neerhalen, groeiende vooroordelen ontkrachten en nieuwe kansen openen voor nauwere samenwerking en uitwisseling.

3.5. Culturele educatie op basis van creatieve processen en de opwaardering van diversiteit, met inbegrip van interculturele uitwisseling, kunnen mensen verder bewust maken en hen helpen tegen het gebruik van cultuur in een populistische zin weerstand te ontwikkelen.

3.6. Het Comité onderstreept ook dat het, gezien de betrokkenheid van meerdere directoraten en belanghebbenden, nodig is een duidelijke governancestructuur op te zetten om de samenwerking in goede banen te leiden zodat er duidelijke voorstellen en resultaten kunnen worden geproduceerd. Deze structuur moet echter wel voldoende flexibel zijn om geen extra administratieve lasten te veroorzaken. Er moet worden bepaald wie de hoofdbeheerder van de beschikbare fondsen zal zijn.

3.7. Cultuur heeft een intrinsieke waarde op zich, maar het EESC benadrukt niettemin dat ook op verwante beleidsterreinen rekening moet worden gehouden met cultuur, zodat cultuur kan bijdragen aan overeengekomen doelstellingen en acties en dat het belang ervan voor het Europese project wordt erkend. Momenteel ontbreekt cultuur echter in bestaande actieplannen, met inbegrip van het werkprogramma van de Commissie voor 2017. Cultuur moet steeds meer onderdeel worden van de prioriteiten en acties van de Europese Commissie en de eerste concrete acties moeten in het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2018 worden opgenomen.

3.8. Cultuur is van cruciaal belang om de rol van de EU als mondiale speler te versterken, ook op de expliciet genoemde aandachtsgebieden. Dit geldt in het bijzonder voor de EU-strategie voor Syrië, de mondiale EU-strategie en het partnerschap Afrika-EU.

3.9. Gezien het belang van cultuur en de creatieve sector stelt het EESC voor ervoor te zorgen dat met kwesties i.v.m. cultuur en de creatieve sector rekening wordt gehouden in alle toekomstige onderhandelingen op internationaal niveau, te beginnen met het volgende onderhandelingsmandaat voor het nieuwe partnerschap met de ACS-landen na 2020. Hierbij zij ook gedacht aan handelsbesprekingen, waarbij de EU de nodige maatregelen moet nemen om Europese culturele activiteiten te ondersteunen, beschermen en te bevorderen ⁽¹⁾.

3.10. Het EESC moet het thema cultuur meenemen in de permanente organen die het beheert en in zijn gewone werkzaamheden.

3.11. Het EESC is verheugd dat wordt erkend dat cultuur belangrijk is voor de ontwikkeling van onze samenlevingen en van invloed is op belangrijke beleidskwesties. Het EESC benadrukt echter dat kunst en cultuur niet mogen worden gereduceerd tot slechts hun strategische en materiële waarde, maar ook moeten worden erkend om hun intrinsieke waarde als waarmerken van onze gedeelde mensheid.

3.12. „Culturele rechten” worden kort genoemd, maar de strategie zou uitgebreid moeten ingaan op het beginsel van Europese waarden als basis van culturele verstandhouding, uitwisseling en ontwikkeling. De strategie zou ook nota kunnen nemen van de belangrijke werkzaamheden van de speciale rapporteur op het gebied van culturele rechten (OHCHR) ⁽²⁾.

⁽¹⁾ In dit verband herhaalt het EESC zijn steun voor de „culturele uitzondering”, zoals benadrukt in het EESC-advies over creatieve en culturele industrieën — Een Europese troef in de wereldwijde concurrentie (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 83).

⁽²⁾ Het Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) staat voor de wereldwijde inzet voor de universele idealen van menselijke waardigheid.

3.13. In de mededeling wordt aangegeven dat mensen regelmatig over de grenzen heen communiceren met behulp van digitale hulpmiddelen en dat de vraag naar uitwisseling en interculturele samenwerking even snel is geëvolueerd als de digitale revolutie, maar er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de implicaties en het potentieel die deze digitale omwenteling heeft voor de internationale culturele betrekkingen. Het is daarom cruciaal om het effect van de digitale omwenteling te onderzoeken en een plaats te geven, waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met het effect op interculturele uitwisselingen tussen volkeren en zowel het potentieel als de risico's van vooroordelen en desinformatie moeten worden onderzocht. In deze zin stellen culturele uitwisselingen mensen in staat interesses te ontwikkelen en moedigen ze mensen aan informatie en hulpmiddelen die online beschikbaar zijn te raadplegen.

3.14. Het valt te betwijfelen of digitale middelen verantwoordelijk zijn voor deze toegenomen uitwisseling, aangezien kan worden aangenomen dat economische verschuivingen en sociale uitdagingen een overheersende invloed hebben gehad op deze mondiale tendensen.

3.15. In het licht van de recente gebeurtenissen stelt het EESC voor in de mededeling ook interreligieuze dialoog op te nemen als element van interculturele dialoog, samen met levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties, conform de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie die verwijst naar de „culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa”, en artikel 17 van het VWEU. Een en ander kan worden bevorderd via experimentele initiatieven, zoals voorzieningen voor studenten en wetenschappers van religieus geïnspireerde universiteiten en scholen in het kader van het programma Erasmus+.

3.16. In de mededeling wordt het effect van cultuur op duurzame ontwikkeling genoemd als een onderdeel van inclusieve en evenwichtige economische groei⁽³⁾. Het EESC betreurt dat deze kwestie niet meer aandacht krijgt, gezien de voorstellen om van cultuur een autonome pijler van duurzaamheid te maken. In de afgelopen jaren sluiten steeds meer organisaties⁽⁴⁾ zich aan bij de stelling dat aan cultuur evenveel belang moet worden gehecht als aan andere dimensies van ontwikkeling: economie, sociale inclusie en het milieu. Deze benadering wordt actief door het EESC ondersteund. Dit houdt verband met de overtuiging dat cultuur een belangrijke component is van inclusieve gemeenschapsvorming.

3.17. Het EESC onderstreept het belang van processen van co-creatie voor artistieke ontwikkeling en uitwisseling, een factor die niet wordt genoemd in de mededeling. Co-creatie draagt niet alleen bij aan uitwisselings- en leerprocessen op „ooghoogte”, maar kan ook leiden tot innovatief werk dat zorgt voor artistieke ontwikkeling en groei, met inbegrip van economische en sociale ontwikkeling.

3.18. Het Comité onderstreept dat culturele uitwisseling en dialoog moeten worden gebaseerd op objectieve gegevens, zodat culturele en artistieke betrekkingen zo goed mogelijk kunnen worden afgestemd op het land of de regio in kwestie. Om dit te kunnen doen is het nodig de culturele praktijk en de sterke punten en uitdagingen zowel in als met partnerlanden te onderzoeken. Het Compendium van cultuurbeleid en -trends in Europa van de Raad van Europa is een interessant initiatief.

3.19. Daarnaast is het voor een langetermijnaanpak nodig dat culturele uitwisselingen en interacties constant worden gemonitord en geëvalueerd, zodat kan worden gegarandeerd dat ze effect hebben en wederzijdse voordelen bieden.

3.20. Wanneer programma's ter bevordering van culturele uitwisselingen worden ontworpen, moet rekening worden gehouden met de kosten van de vertaal- en tolkdiensten die nodig zijn voor deze uitwisselingen.

3.21. Het EESC benadrukt dat het bij het ontwerpen van nieuwe programma's nodig is deze zowel binnen de EU als in de partnerlanden en onder hun burgers te communiceren, om de benadering toe te lichten, initiatieven te ondersteunen en informatie te verstrekken over financieringsmogelijkheden. Er zouden verschillende bestaande kanalen (Euronews, culturele prijzen enz.) kunnen worden ingeschakeld om deze inspanningen te ondersteunen.

⁽³⁾ Zie Resolutie 70/214 over „Cultuur en duurzame ontwikkeling”, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 22 december 2015.

⁽⁴⁾ Zie de werkzaamheden van Agenda 21 voor cultuur en Culture Action Europe in het kader van de campagne „The future we want includes culture” over de rol van cultuur in de duurzameontwikkelingsdoelstellingen.

3.22. Het EESC wijst er ook op dat rekening moet worden gehouden met de rol van subnationale structuren, regio's en steden, zoals wordt benadrukt in het advies dat het Europees Comité van de Regio's op 7 en 8 februari 2017 heeft goedgekeurd.

3.23. Het Comité benadrukt dat het zeer belangrijk is vrije uitwisseling aan te moedigen en meningsverschillen tussen lidstaten over het bezit van kunstvoorwerpen die deel uitmaken van het nationaal cultureel erfgoed, te beslechten.

3.24. Het EESC is verheugd over deze mededeling en zou graag zien dat de voorstellen worden vertaald in concrete actie. Het zou graag verder ingaan op gebieden die in het voorstel onvoldoende aandacht krijgen: a) cultuur als pijler voor vrede en stabiliteit, b) cultuur en het maatschappelijk middenveld, en c) cultuur en de creatieve industrieën voor duurzame groei en ontwikkeling.

3.25. Met het oog op het belang en de zichtbaarheid van het komende Europees Jaar van het cultureel erfgoed, stelt het EESC voor dit kader en deze positieve dynamiek te gebruiken voor de ontwikkeling en lancering van het actieplan voor cultuur in de externe EU-betrekkingen in 2018.

4. Cultuur als pijler voor vrede, stabiliteit en veiligheid

4.1. Het EESC is verheugd dat cultuur wordt erkend als fundamentele pijler voor vrede en stabiliteit. Cultuur is dan ook van cruciaal belang voor de bevordering van het belangrijkste doel van de Europese Unie, nl. om „vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen” (artikel 3 VEU).

4.2. De Europese Unie moet zijn rechtmatige plaats als wereldleider innemen bij de tenuitvoerlegging, bescherming en bevordering van vrede overal ter wereld. Dit model, dat voor de langste periode van vrede en welvaart na de wereldoorlogen in Europa heeft gezorgd en met de Nobelprijs is bekroond, getuigt van het vermogen van de Unie om wereldwijd op dit gebied het voortouw te nemen. De staat van dienst van de EU op het gebied van mensenrechten en democratie, gelijkheid, verdraagzaamheid, begrip en wederzijds respect is zonder weerga op het internationale toneel. Gelet op de mondiale uitdagingen van vandaag, heeft het EU-motto „Eenheid in verscheidenheid” thans een grotere weerklink dan op enig ander moment in haar 60-jarige geschiedenis van de Unie het geval was.

4.3. Het EESC wijst op het belang van uitwisseling met het oog op conflictpreventie, conflictoplossing en postconflictverzoening. De gelegenheid die hiertoe wordt geboden via kunst en cultuur, maakt open uitwisseling mogelijk en schept wederzijds vertrouwen. Er is sprake van cultuur in pre- en postconflictsituaties, maar dit aspect moet worden uitgediept, met name aangezien culturele actoren uit derde landen op dit gebied ook over enorm veel expertise beschikken, wat beschouwingen tot wederzijds voordeel kan opleveren. In vredesakkoorden moet eerbiediging van culturele mensenrechten worden opgenomen, zodat culturele minderheden in voormalige conflictgebieden ook zullen worden gerespecteerd⁽⁵⁾.

4.4. De rol van de EU in het Noord-Ierse vredesproces kan dienen als mogelijke aanzet voor een vredesopbouwstrategie op mondiaal niveau. Een nieuw „Witte Duif”-initiatief zou bijvoorbeeld geïnspireerd kunnen worden door de rol die de EU via haar unieke Peace-programma in het Noord-Ierse vredesproces heeft gespeeld⁽⁶⁾. Met een mondiale reikwijdte zou het initiatief alomvattend kunnen worden opgezet, met een bottom-up input van het maatschappelijke en politieke leven. Het zou kunnen aansluiten bij het nieuwe solidariteitskorps van de Commissie en het Erasmus+-model volgen, ook al zou het niet uitsluitend op jongeren gericht zijn. Ook zij gedacht aan interactie met alle EU-maatregelen op het gebied van defensie, veiligheid en diplomatie, waarbij aldus een hoognodige component cultuur en vredesopbouw zou worden toegevoegd aan conflictoplossingsstrategieën. Het initiatief zou dus de interculturele dialoog, wederzijds respect, tolerantie en begrip bevorderen door middel van cultuur, onderwijs en media.

4.5. Het EESC vraagt aandacht voor de rol van het maatschappelijk middenveld, politieke stichtingen en lokale autoriteiten bij vredesopbouw en verzoening. Hun expertise moet worden benut en hun perspectief geïntegreerd en bevorderd.

4.6. Het Comité benadrukt dat er, om vrede en stabiliteit te bevorderen, culturele initiatieven en uitwisselingen moeten worden ontwikkeld in samenwerking met lokale spelers en er moeten inspanningen worden geleverd om door te dringen tot bij lokale burgers en niet alleen tot in de kringen waar culturele en artistieke programma's normaal op zijn gericht.

⁽⁵⁾ Zie ook „Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies” (UNGA A/HRC/25/NI/5 van 27 februari 2014).

⁽⁶⁾ EESC-advies over de rol van vredesopbouw in de externe betrekkingen van de EU: geslaagde methoden en vooruitzichten (PB C 68 van 6.3.2012, blz. 21).

4.7. Op intergouvernementeel niveau zijn de initiatieven van de Raad van Europa lovenswaardig. De samenwerking met de Raad van Europa moet worden versterkt om gebruik te maken van zijn expertise met betrekking tot de buurlanden van de EU die van de Raad deel uitmaken. Het EESC wijst bijvoorbeeld op het Indicator Framework on Culture and Democracy, en op het Youth Peace Camp-initiatief dat jonge mensen en jongerenorganisaties uit door conflicten getroffen regio's de mogelijkheid biedt in dialoog te treden en aan activiteiten op het gebied van conflicttransformatie deel te nemen die zijn gebaseerd op mensenrechteneducatie en interculturele leerprocessen. Dit programma zou als model kunnen fungeren voor culturele dialoog tussen jongeren.

4.8. Het EESC vestigt de aandacht ook op het effect van cultuur op veiligheidskwesties in stedelijke ruimten, een onderwerp waarop wordt ingegaan in de recente studie van het Comité over cultuur, steden en identiteit in Europa, en stelt voor de uitwisseling van positieve ervaringen op dit gebied te bevorderen⁽⁷⁾.

4.9. Het is belangrijk om beter te begrijpen wat het effect van cultuur — en het verlies ervan — is op de radicalisering van jongeren. De invloed van culturele activiteiten en het culturele erfgoed op sociale stabiliteit en cohesie moet worden onderstreept, en het misbruik van cultuur en erfgoed als middel ter bevordering van een radicale of nationalistische agenda moet worden voorkomen.

4.10. Het bevorderen van cultuur als pijler voor vrede en stabiliteit moet worden gecombineerd met aandacht voor de vrijheid van artistieke expressie als mensenrecht. Middenveldorganisaties ontplooiën wereldwijd tal van initiatieven ter ondersteuning van vervolgd kunstenaars (bijv. Freemuse, Observatoire de la Liberté de la Création Artistique). Hun ontwikkeling en netwerkkoppeling binnen het Europese landschap van maatschappelijke organisaties moeten worden bevorderd.

5. Cultuur en maatschappelijk middenveld

5.1. Het EESC benadrukt dat het noodzakelijk is een actief maatschappelijk middenveld te ontwikkelen om participatieve en inclusieve groei en culturele ontwikkeling te bevorderen. Activiteiten van het maatschappelijk middenveld moeten worden versterkt door middel van culturele dialoog en uitwisselingen alsook activiteiten voor capaciteitsopbouw⁽⁸⁾. De opbouw van administratieve capaciteit in maatschappelijke organisaties is een belangrijke factor ter waarborging van cocreatie en uitwisseling „op ooghoogte”.

5.2. Het EESC is het dus eens met het streven om organisaties van het maatschappelijk middenveld die zich in de partnerlanden bezighouden met cultuur meer te steunen. Terecht wordt benadrukt dat het noodzakelijk is om culturele actoren te integreren, en het EESC wil graag onderstrepen hoe belangrijk dit is, niet alleen voor de interculturele dialoog, maar ook voor de culturele diversiteit en de culturele rechten.

5.3. Het EESC wil graag benadrukken dat het noodzakelijk is niet-gouvernementele organisaties en stichtingen, zowel in Europa als in de partnerlanden, als waardevolle spelers en faciliteerders van succesvolle uitwisseling en dialoog bij de initiatieven te betrekken. Programma's van nationale culturele actoren moeten als zodanig worden benut, krachten moeten worden gebundeld en er moet lering worden getrokken uit bijv. de activiteiten van de Robert Bosch Stichting op het gebied van internationale betrekkingen en de projecten van Interarts, zoals hun door de EU gefinancierde project „SouthMed CV — Communities of practice for the public value of culture in the Southern Mediterranean” (Praktijkgemeenschappen voor de publieke waarde van cultuur in het zuidelijke Middellandse Zeegebied; gefinancierd via het EUROMED-programma van DG NEAR), dat tot doel heeft cultuur van de rand naar het middelpunt van het publieke toneel te verplaatsen door het potentiële verband van cultuur met economische, sociale en politieke ontwikkelingsstrategieën te onderzoeken.

5.4. Het Comité vraagt aandacht voor het feit dat (inter)culturele uitwisselingen niet mogen worden beperkt tot kunstenaars en culturele belanghebbenden, maar moeten trachten alle burgers te bereiken en te betrekken. Ondanks de inspanningen om hiervoor een oplossing te vinden zijn culturele en artistieke uitwisselingen nog steeds vooral gericht op een beperkt aantal mensen met vaak een vergelijkbare sociale, culturele en educatieve achtergrond. Daarom moeten uitwisselingen in het kader van participatieve culturele initiatieven en de ontwikkeling van kunstonderwijs expliciet worden opgenomen in culturele programma's. Alleen dan kan het potentieel dat kunst en cultuur hebben om stabiliteit, vrede en duurzame ontwikkeling te bevorderen, volledig worden benut.

⁽⁷⁾ Studie in opdracht van het EESC over „Culture, Cities and Identity in Europe”, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>
Conclusies van de conferentie „A hope for Europe: Culture, cities and new narratives”, die op 20-21 juni in Brussel werd georganiseerd door de groep Diverse Werkzaamheden van het EESC: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>

⁽⁸⁾ EESC-advies over het Europees Jaar van de interculturele dialoog (PB C 185 van 8.8.2006, blz. 42).

5.5. Het EESC hecht veel waarde aan het Erasmus+-programma en erkent het belang van dit programma voor uitwisseling, wederzijds begrip en gezamenlijke leerprocessen. Op EU-niveau bestaan geen vergelijkbare initiatieven voor culturele actoren en burgers die actief zijn op het gebied van kunst en cultuur. De ontwikkeling van een specifiek programma voor uitwisseling en mobiliteit voor kunsten en cultuur in ruimere zin zou kunnen worden overwogen.

5.6. Er bestaan veel uitwisselings- en studiebezoekprogramma's voor kunstenaars en culturele actoren, gefinancierd op bilaterale basis via nationale culturele instanties. Er moet worden gezocht naar meer synergieën tussen deze programma's, met inbegrip van niet-gouvernementele initiatieven zoals o.a. het Roberto Cimetta Fonds.

5.7. Het belang van internationale samenwerking en mobiliteit voor de ontwikkeling van culturele identiteit moet worden erkend in een tijd waarin demografische, sociale en economische veranderingen de afstanden tussen en binnen landen ook verkleinen. Deze veranderingen hebben een effect op culturele processen en bieden meer potentieel voor grensoverschrijdende culturele netwerkactiviteiten. Indien passend ondersteund, kan deze mobiliteit, naast de positieve invloed die ze heeft op economische uitwisseling, bijdragen aan de ontwikkeling van een culturele identiteit, en vredesopbouw en sociale cohesie bevorderen. Deze mobiliteit moet evenwichtig worden aangevuld met steun voor de ontwikkeling van solide structuren die culturele en creatieve initiatieven een toekomst garanderen.

5.8. Het EESC benadrukt het vermogen van culturele netwerken om de uitwisseling tussen cultuurbeoefenaars te bevorderen, structuur aan te brengen in het culturele landschap en een cultureel actief maatschappelijk middenveld te ontwikkelen. Daarom stelt het Comité voor uitwisselingen onder Europese culturele netwerken te bevorderen, een financieringslijn van het programma Creatief Europa. Het zou een goed idee zijn om contacten met bestaande netwerken op internationaal niveau en de ontwikkeling van netwerken in verschillende regio's te bevorderen.

5.9. Daarnaast onderstreept het EESC het nut van andere onderdelen van het huidige Creatief Europa-programma en zou het graag zien dat alle financieringsmogelijkheden worden geëvalueerd in het licht van hun potentieel voor culturele uitwisseling op internationaal niveau.

5.10. Het EESC is ingenomen met de oproep tot oprichting van een forum voor het maatschappelijk middenveld waaraan alle relevante belanghebbenden moeten deelnemen en dat een belangrijke rol moet spelen in de ontwikkeling van het hierboven genoemde actieplan voor internationale culturele betrekkingen. Een en ander zou de vorm kunnen aannemen van een jaarlijks forum op basis van horizontale uitwisselingen en debatten, vergaderingen via satellietverbinding op verschillende geografische plekken, binnen en buiten de EU.

5.11. Het EESC verbindt zich ertoe de komende jaren een dergelijk gestructureerd overleg en een dergelijke dialoog met relevante stakeholders op het gebied van externe betrekkingen te ondersteunen. Het zal er verder over nadenken hoe het in het kader van zijn rol en werkmethoden een specifieke en gestructureerde bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van bovengenoemd actieplan.

6. Cultuur en creatieve industrieën voor duurzame groei en ontwikkeling

6.1. Cultuur moet volledig worden erkend als de vierde pijler van duurzame ontwikkeling. Op deze manier kunnen tegenstrijdige visies worden verzoend waarbij cultuur ofwel wordt beschouwd als een instrument voor economische groei, ofwel als een intrinsieke waarde die niet moet worden onderworpen aan economische prioriteiten.

6.2. Het EESC onderstreept het belang van duurzaamheid en van alternatieve maatstaven van groei, zoals een groter welzijn in de samenleving.

6.3. In de mededeling wordt gewezen op een aantal belangrijke aspecten van de bijdrage die cultuur en de creatieve sector, meestal kmo's⁽⁹⁾, leveren aan duurzame ontwikkeling, economische groei en het scheppen van werkgelegenheid, die zonder meer door het EESC worden ondersteund. Zoals in de mededeling wordt benadrukt, is de wereldwijde handel in creatieve producten tussen 2004 en 2013 meer dan verdubbeld⁽¹⁰⁾. Daarbij zijn de culturele en creatieve bedrijfstakken goed voor ongeveer 3 % van het wereldwijde bbp en meer dan 30 miljoen arbeidsplaatsen⁽¹¹⁾.

6.4. De noodzaak om te investeren in de ontwikkeling van relevante vaardigheden om het groeipotentieel van de creatieve sector kracht bij te zetten, moet worden onderstreept. Lokale markten moeten worden ondersteund. Mobiliteitsplannen die de ontwikkeling van vaardigheden bevorderen mogen niet leiden tot een nog grotere braindrain die ten koste gaat van partnerlanden.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013: Key size-class indicators for enterprises in selected cultural sectors, EU-28.

⁽¹⁰⁾ „The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption — International flows of cultural goods and services 2004-2013”, UNESCO Institute for Statistics (UIS), 2016.

⁽¹¹⁾ „Cultural Times”, rapport van het CISAC en de Unesco, 2015.

6.5. De ervaring van de Europese culturele hoofdsteden heeft aangetoond wat het effect van culturele ontwikkeling is op de economische en sociale ontwikkeling in stedelijke gebieden. Er zouden uitwisselingen en activiteiten voor capaciteitsopbouw met andere landen kunnen worden georganiseerd over de uitdagingen en strategieën die tot deze groei hebben geleid.

6.6. Andere transnationale organisaties en regio's hebben als voorbeeld van goede praktijken het concept van culturele hoofdsteden overgenomen (zie bijv. de aanwijzing van Islamitische culturele hoofdsteden door de ISESCO, de Islamitische Organisatie voor onderwijs, wetenschap en cultuur). Om wederzijdse voordelen en leerprocessen te optimaliseren moeten mogelijkheden voor samenwerking en synergieën worden onderzocht. In het kader van dit programma zou bijvoorbeeld een plan voor internationale culturele hoofdsteden of vriendschapsbanden tussen steden kunnen worden overwogen.

6.7. Een ander voorbeeld van koppelingen tussen plaatsen en steden zijn de Culturele routes van de Raad van Europa. Dit programma zou kunnen worden geanalyseerd en uitgebreid op internationaal niveau om cultureel toerisme te bevorderen en het bewustzijn omtrent de gedeelde internationale culturele wortels te vergroten.

6.8. Het EESC onderstreept dat het noodzakelijk is samenwerking en netwerkactiviteiten tussen steden binnen en buiten Europa aan te moedigen en te faciliteren. Veel Europese steden hebben ervaring op het gebied van culturele beleidsontwikkeling en het verband tussen cultuur en andere gebieden van duurzame ontwikkeling (bijv. economische groei, banenschepping, sociale inclusie, creatieve educatie, cultureel toerisme enz.). Deze ervaring kan worden benut voor een langetermijnsamenwerking tussen Europa en het mondiale Zuiden. De EU zou ook een rol kunnen spelen bij het faciliteren van samenwerking en netwerkactiviteiten tussen steden binnen en buiten Europa. Wat dit betreft zijn er al relevante initiatieven gaande die geschikte bijdragen kunnen leveren voor langetermijnsamenwerking, waaronder de programma's Pilot Cities en Leading Cities.

6.9. Het bestaan van stedelijke netwerken die cultuurgerelateerde maatregelen ontwikkelen, zoals Eurocities, Mercociudades, Africities, het netwerk Creative Cities van de Unesco, les Arts et la Ville, het Cultural Development Network in Australië of het Creative City Network in Canada, moet in dit opzicht ook als waardevol worden beschouwd.

6.10. Het EESC vindt het spijtig dat een genderfocus ontbreekt in de voorgestelde stappen voor een gezamenlijke strategie. Gendergelijkheid vormt de ruggengraat van onze Europese waarden, maar onderzoek toont aan dat mannelijke en vrouwelijke kunstenaars niet dezelfde zichtbaarheid genieten en niet in gelijke mate belangrijke posities innemen. De Unesco heeft ook aangegeven dat niet iedereen in gelijke mate profiteert van cultureel toerisme en culturele ontwikkelingsmaatregelen. Het EESC dringt er daarom op aanook met deze dimensie rekening te houden.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de beheers-, instandhoudings- en controlemaatregelen die gelden in het verdragsgebied van de regionale organisatie voor het visserijbeheer in het zuidelijke deel van de Stille Oceaan (SPRFMO)

(COM(2017) 128 *final* — 2017/0056 COD)

(2017/C 288/18)

Raadpleging	Europees Parlement, 3.4.2017 Raad van de Europese Unie, 10.4.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	181/0/1

Aangezien het Comité instemt met dit voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 31 mei en 1 juni 2017 gehouden 526e zitting (vergadering van 31 mei 2017) met 181 stemmen vóór, zonder tegenstem, bij 1 onthouding, besloten hierover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 31 mei 2017.

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 het overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1306/2013 van de Raad op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor kalenderjaar 2017

(COM(2017) 150 final — 2017/0068 (COD))

(2017/C 288/19)

Raadpleging	Europees Parlement, 6.4.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedgekeurd door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	177/0/0

Aangezien het Comité zich in zijn op 25 mei 2013 goedgekeurde advies CESE 2942/2013 (*) al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 31 mei en 1 juni 2017 gehouden 526e zitting (vergadering van 31 mei 2017) met 177 stemmen vóór, zonder onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

(*) EESC-advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een overeenkomstig Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad op de rechtstreekse betalingen toe te passen aanpassingspercentage voor het kalenderjaar 2013, COM(2013) 159 final — 2013/0087 (COD) (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 143).

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL